



HAL
open science

La réforme foncière au Vietnam

Marie Mellac, Frederic Fortunel, Dac Dan Tran

► **To cite this version:**

Marie Mellac, Frederic Fortunel, Dac Dan Tran. La réforme foncière au Vietnam. 2010, pp.195.
halshs-00518973

HAL Id: halshs-00518973

<https://shs.hal.science/halshs-00518973v1>

Submitted on 17 Sep 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Comité technique

« Foncier et Développement »

La réforme foncière au Vietnam

Analyse des jeux d'acteurs et du processus de transformation
des institutions aux échelons central et provincial

Marie Mellac, Frédéric Fortunel et Tran Dac Dan



JUIN 2010

Étude réalisée dans le cadre
du volet recherche du projet mobilisateur
« Appui à l'élaboration des politiques foncières »



Table des matières

| | |
|--|----|
| AVERTISSEMENT..... | 4 |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS | 5 |
| RESUME..... | 7 |
| I. METHODOLOGIE | 12 |
| 1. Rappel de la problématique..... | 12 |
| 2. Les institutions foncières et les jeux d'acteurs aux échelons national et provincial. | 14 |
| 3. Atouts et limites du travail accompli | 15 |
| II. LES ENJEUX DU FONCIER RURAL AUJOURD'HUI : L'AGRICULTURE OUBLIEE ?..... | 17 |
| 1. La poussée urbaine et industrielle dans les grands deltas | 17 |
| 1.1 Périurbanisation, privatisation, expropriation..... | 17 |
| 1.2 Les conséquences de la périurbanisation sur les espaces agricoles | 22 |
| 1.3 Bình Dương, une province confrontée au problème de la reconversion des terres | 24 |
| 2. Des zones rurales périphériques en cours de transformation | 26 |
| 2.1 Des enjeux fonciers diffus, mais multiples..... | 26 |
| 2.2 Lào Cai, une province périphérique exemplaire..... | 29 |
| 3. La crise alimentaire mondiale et l'inflation : un retour vers le rural..... | 34 |
| III. LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS FONCIERES DEPUIS LA FIN DES ANNEES 1970..... | 36 |
| 1. Une législation toujours plus complexe | 36 |
| 1.1 1979-1993 : le réveil de la question foncière, prémises et tâtonnements..... | 36 |
| 1.2 La législation depuis 1992 : vers la privatisation | 39 |
| 1.3 La mise en œuvre des dispositifs législatifs au niveau provincial : l'exemple de la province de Bình Dương..... | 48 |
| 1.4 Une activité législative intense et chaotique..... | 51 |
| 2. L'administration foncière depuis 1993 : entre mise sous tutelle de l'administration centrale et une autonomisation des provinces..... | 52 |
| 2.1 Le premier système d'administration foncière | 52 |
| 2.2 La modernisation de l'administration..... | 54 |
| 2.3 La mise en place des institutions foncières provinciales | 57 |
| 3. Le traitement spécifique des terres forestières et agricoles dans les institutions | 64 |
| 4. Les catégories de terre et la nature des droits accordés sur la terre : un compromis à l'image du « socialisme de marché » | 68 |
| IV. LE FONCIER VU PAR SES ACTEURS | 69 |
| 1. Les acteurs du foncier | 70 |
| 1.1 Les acteurs institutionnels : une structure hiérarchique..... | 70 |
| 1.2 Les acteurs étrangers en coopération : « et la Banque mondiale fut ! » | 72 |
| 2. Les mécanismes de production des institutions vus par les acteurs du foncier..... | 78 |

| | | |
|------------------|---|-----|
| 2.1 | Les mécanismes sur le long terme : la technique du tâtonnement..... | 78 |
| 2.2 | Écrire la loi aujourd’hui : un processus itératif et consultatif..... | 81 |
| 2.3 | La « difficile » articulation des niveaux national et provincial | 84 |
| 3. | L’évolution de la question foncière : discours et représentations | 85 |
| 3.1 | Le foncier entre bien marchand et bien public | 85 |
| 3.2 | L’avenir incertain des terres agricoles | 94 |
| CONCLUSION | | 102 |
| ANNEXES | | 114 |
| A.1. | ORGANIGRAMMES..... | 115 |
| A.2. | CHRONOLOGIES | 128 |
| A.3. | CARTES ET DONNEES..... | 137 |
| A.4. | ENQUETES..... | 149 |
| A.6. | ILLUSTRATIONS..... | 178 |
| A.7. | BIBLIOGRAPHIE..... | 183 |

AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du volet dit « recherche » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », financé par l'Agence française de développement, et mis en œuvre sous l'égide du Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

Ce volet « recherche » vise à approfondir les connaissances, à travers des travaux empiriques menés par des équipes de recherches du Nord et du Sud, sur deux thèmes :

- **Dynamiques et transactions foncières** : formes concrètes des transactions, acteurs en jeu, modes de régulation, impact économique et social.
- **Les processus d'élaboration des politiques foncières** : enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.

Les rapports issus de ces travaux sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » :

<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche>

Liste des sigles et abréviations

| | |
|--------|--|
| 5MHRP | Five million hectares reforestation programme |
| ADB | Asian development bank |
| AFD | Agence française de développement |
| AFP | Agence France-presse |
| AusAID | Australian agency for international development |
| BIRD | Banque internationale pour la reconstruction et le développement |
| CPLAR | Cooperation programme on land administration reform (Sweden) |
| CPMU | Central project management unit |
| CVN | Courrier du Viêt Nam |
| DBLA | District bureau of land administration |
| DLRO | District land registration office |
| DONRE | (Provincial) Department of natural resources and environment |
| DPI | Département du plan et de l'investissement (province) |
| DRNE | Département des ressources naturelles et de l'environnement (province) |
| RDV | République démocratique du Viêt Nam |
| RSV | République socialiste du Viêt Nam |
| DUS | Droit d'usage du sol |
| DUT | Droit d'usage de la terre (ou des terrains) |
| FAO | Food and agriculture organization of the United Nations |
| GDLA | General department of land administration |
| GDLM | General department of land management |
| GMS | Greater mekong subregion |
| GTZ | Gesellschaft für technische zusammenarbeit |
| ICT | Information and communication technology |
| IDA | International development association (WB) |
| IDE | Investissement direct étranger |
| JICA | Japan international cooperation agency |
| LTC | land tenure certificate |
| LSDS | Legal system development strategy |
| LUP | land use planning |
| LURC | land use-right certificates |
| MARD | Ministry of agriculture and rural development |
| MoNRE | Ministry of natural resources and environment |
| MPI | Ministry of planning and investment |

| | |
|-------|---|
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PDLA | Provincial department of land administration |
| PDMLA | Program for the development and modernization of the land administration |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNUD | Programme des nations unies pour le développement |
| PRSC | Poverty reduction support credits (WB) |
| PPC | Provincial people's committee |
| REFAS | Reform of the forestry administration system (GTZ) |
| SEMA | Strengthening of the environmental management authority in Vietnam (Sweden) |
| SEMLA | Strengthening environmental management and land administration (Sweden) |
| SEK | Couronnes suédoises |
| SFDP | Social forestry development project (GTZ) |
| SIDA | Swedish international development cooperation agency |
| SONRE | (district) Section of natural resources and environment |
| ZPE | Zone de production pour l'exportation |
| VHLSS | Vietnam household living standards survey |
| VND | Viêt Nam dong (monnaie vietnamienne) |
| VUUP | Vietnam urban upgrading project (WB) |
| WB | World bank |
| WWF | World wide fund for nature |

RESUME

Une des particularités du foncier vietnamien réside dans l'existence d'un « état zéro » des institutions foncières, que l'on peut dater approximativement au début des années 1980, à partir duquel l'ensemble des institutions a été mis en place. Cet « état zéro » des institutions ne signifie bien entendu pas l'absence d'héritages : les institutions qui émergent aujourd'hui portent la trace de chacune des périodes passées. C'est le cas par exemple de la multiplicité des institutions coutumières locales dont les principes de répartition sociale et spatiale des ressources se manifestent encore nettement à cet échelon. C'est le cas aussi du système foncier français dont on retrouve par exemple la trace dans le choix qui est fait de privilégier le système d'enregistrement des certificats de propriété plutôt que le système de preuve par les titres eux-mêmes, plutôt anglo-saxon. Le processus de mise en place des institutions foncières a cependant une dimension synchronique nette et reflète autant qu'il participe au processus de transformation profonde de l'État et de la société vietnamienne dans son ensemble.

Ainsi, entre 1979 et 1993, les institutions foncières ont d'abord été conçues *ad minima*, de façon à répondre aux attentes fortes de la société, alors profondément rurale, sans autonomiser le foncier. Cette période est celle de la dissolution progressive des coopératives par réduction toujours plus grande de leurs prérogatives sur le foncier. L'État procède alors par petites touches et reconnaît tout d'abord (décret 100, décret 10 et loi foncière de 1989), les individus et les foyers comme usagers potentiels de la terre, les droits d'usage étant cependant alors toujours limités et définis au sein des coopératives par le biais de contrats temporaires passés entre les coopératives qui détiennent toujours les droits de gestion délégués, et ces nouveaux usagers. Elle s'achève par la loi foncière de 1993 qui ne remet toujours pas ouvertement en cause les coopératives mais qui fournit les moyens de leur disparition en reconnaissant aux individus et aux foyers, outre le droit d'usage des terres agricoles, des droits de gestion dérivés fondamentaux (droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer.), pour des périodes fixées relativement longues. Cela leur confère une maîtrise importante du foncier et dépossède du coup les coopératives de leur capacité réelle de gestion de la terre. Ces droits sont associés au droit d'usage, et ce n'est donc pas la terre qui peut être transmise ou hypothéquée, mais le droit de l'utiliser et d'en percevoir les fruits. Cependant, l'existence même de ces droits et la fixation des durées de leur allocation aux foyers sur un terme assez long font qu'un marché foncier peut se développer et que le foncier s'apparente, dans son fonctionnement mais non dans sa nature, à un foncier fondé sur la propriété privée.

La seconde étape est celle d'une transition qui permet de passer en « douceur » d'un foncier conçu pour répondre aux attentes des ruraux à un foncier conçu pour accompagner le projet d'un Viêt Nam moderne, industriel et urbain. Elle correspond *grosso modo* aux dix années qui séparent les lois foncières de 1993 et 2003. Pendant ces dix années, l'État touche peu aux droits accordés aux individus et aux foyers et modifie peu le foncier agricole. En revanche, il œuvre à la mise en place de l'administration foncière, administration pour laquelle il crée en 1994 un organe indépendant de niveau ministériel, le Département général de gestion foncière (ou GDLA, *General Department of Land Administration*). Celui-ci regroupe pour la première fois en son sein les dimensions décisionnelle, opérationnelle (ex-Département général de la gestion foncière créé en 1979) et techniques (ex-Département national des enquêtes et de la cartographie) du foncier, ce qui témoigne alors de la volonté gouvernementale d'autonomiser et de donner du poids à ce domaine. L'État réglemente aussi progressivement – mais dans le désordre, par une accumulation considérable de textes – les modalités d'accès aux terrains urbains, industriels et commerciaux, et

augmente les droits concédés aux entreprises privées, préparant ainsi aux changements de la période suivante.

La troisième étape débute avec une réforme de l'administration foncière en 2002 et la publication d'une nouvelle loi foncière en 2003. La nouvelle configuration est celle d'un foncier devenant un outil d'aménagement du territoire au service de l'industrialisation et de l'urbanisation. Cela est nettement perceptible dans la loi de 2003 qui intègre les réglementations de la période précédente et se préoccupe peu du rural. L'accès aux terres agricoles et forestières, qui avait été réglementé en 1993, est relativement peu modifié et n'est guère assoupli pour les foyers ruraux. Mais les autres catégories de terres et les autres catégories d'usagers – dont certaines apparaissent pour la première fois dans la législation – prennent une place grandissante et même dominante dans la loi. Ainsi, la nouvelle législation est riche en dispositions destinées à faciliter les investissements industriels et commerciaux des entreprises privées et des étrangers, et elle permet que se développent marché immobilier et marché des droits d'usage du sol. La nouvelle législation précise aussi les procédures d'inventaire et de planification. La planification de l'usage du sol reste une procédure descendante, pilotée par l'Office foncier aux différents échelons, mais la législation étend les prérogatives des provinces et introduit la possibilité de modification du statut des terres par les autorités administratives infra-provinciales, ce qui donne une plus grande souplesse à cette planification.

Depuis 2002, le contexte foncier est aussi un contexte de multiplication et d'intensification des enjeux fonciers, et cela à plusieurs niveaux. La décentralisation partielle et mal maîtrisée de la gestion foncière multiplie les dysfonctionnements et les tensions au passage entre échelon central et provincial. D'un côté, l'Office foncier, qui bénéficie de gros efforts de modernisation et est responsable de la planification à tous les échelons, n'a jamais eu autant de pouvoir potentiel qu'aujourd'hui. De nature à effrayer le pouvoir central, ce pouvoir lui a très probablement valu en 2002 de perdre son rang de ministère pour être rattaché au MoNRE (ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement). D'un autre côté, les provinces profitent des failles encore importantes du système administratif pour alléger les contraintes d'une planification centralisée et composent très largement avec la législation afin de répondre aux attentes locales et en particulier à celles des intérêts privés. Un autre sujet de tension est en effet celui de la privatisation croissante du foncier. Jusqu'à aujourd'hui, l'État (et ce depuis la Constitution de 1959) est propriétaire de l'ensemble des terres au nom du peuple entier et les droits fonciers individuels, s'ils sont sans cesse étendus, sont des droits d'usage et de gestion délégués. La multiplication des usagers reconnus, l'assouplissement des conditions d'accès à la terre et l'extension progressive des droits associés au droit d'usage permettent cependant aux entreprises privées, nationales ou étrangères, de devenir des acteurs prépondérants du foncier, ce dont témoigne la croissance spectaculaire du nombre et de la dimension des emprises foncières réservées aux projets industriels, commerciaux, immobiliers ou de loisir, notamment dans les espaces périurbains.

La création, en 2004, des « organisations de développement des fonds fonciers » est symptomatique des problèmes que pose la redéfinition du rôle des provinces et des investisseurs privés. Un problème récurrent des investissements est en effet celui des modalités d'expropriation, en particulier les indemnités, des personnes détenant les droits d'usage. Ce problème n'a longtemps pas été réglementé et a été traité au cas par cas par les provinces ou par l'Office foncier. Dans la loi de 2003, l'État apparaît toujours comme le principal acteur de la répartition des terres dans la mesure où il est toujours celui qui reprend le terrain pour le réattribuer immédiatement aux investisseurs. Depuis 2004 cependant, l'État s'est désengagé des transactions intervenant lorsque les terrains sont repris en créant une nouvelle personnalité mandatée par l'État, les « organisations de développement des fonds fonciers », dont la tâche est de simplifier les démarches des investisseurs en leur proposant un unique interlocuteur, de gérer les fonds provenant des terrains récupérés par l'État après décision des organes compétents et de préparer ces terrains avant qu'ils ne soient remis aux investisseurs. Or ces organisations, non commerciales mais pas totalement publiques, n'ont pas de réalité forte. Elles ne disposent pas de

capacité financière propre, leur création n'est pas obligatoire et leur forme est floue, y compris leur échelon de compétence, celui-ci pouvant être de niveau districtal ou provinciale. Une telle imprécision, qui se traduit par la création d'organismes de nature très variée selon les provinces, donne à penser que l'État cherche plus à se décharger du problème hautement sensible des expropriations aux dépens de ceux qui en bénéficient qu'à le résoudre durablement.

Les problèmes engendrés par les modalités d'expropriation préalable aux projets d'investissement sont pourtant une des épines la plus profondément enfoncée dans le pied du pouvoir de Hanoï. Comment comprendre alors ce désengagement ? Une des raisons est probablement à chercher dans la complexité croissante de la gestion foncière ainsi que dans la question des moyens humains et financiers pouvant être dévolus à l'administration pour réaliser les tâches qui lui sont imparties. Ces besoins restent très importants, en particulier aux échelons les plus bas (communes, districts) où le personnel est généralement peu ou pas formé. Mais les aspects techniques et financiers ne sont pas tout et le désengagement de l'État est aussi une des manifestations du malaise ressenti par l'État face aux deux priorités de nature très différentes auxquelles il doit faire face : celle de mener le Viêt Nam vers la modernité en le transformant en un pays industriel et urbain et celle de ménager la population rurale, fragile et numériquement majoritaire, qui fut longtemps habituée à porter les valeurs socialistes. En effet, un des facteurs qui aggrave aujourd'hui la question des expropriations est le maintien, depuis quinze ans, des terres agricoles et forestières dans un état relatif d'isolement et d'immobilité. Cet État, dont on peut penser qu'il doit les protéger (et protéger leurs usagers), les rend aujourd'hui fragiles face aux dynamiques du foncier urbain et/ou non agricole (industriel et commercial, de loisir, etc.)

S'il s'est bien produit quelques changements les concernant depuis 1993, les terres agricoles ont un accès très réglementé, en particulier par le maintien de superficies et de durées d'allocation des droits maximales permettant de limiter les processus d'accumulation et de garantir un accès égalitaire au foncier au sein de la population rurale. Selon la même logique, les terres agricoles dont les droits sont alloués aux foyers par l'État ne sont pas imposables et leur valeur est fixée en fonction de la valeur de la production agricole et non par comparaison avec le prix des terres adjacentes (prix du marché), ce qui doit permettre qu'elles restent accessibles aux foyers ruraux, même démunis. Mais ce statut spécifique, et en particulier celui du foncier rizicole qui est particulièrement protégé, joue en défaveur des foyers ruraux en les enfermant dans des exploitations de petite dimension et de faible valeur ce qui les fragilise lorsque des intérêts privés et/ou non agricoles entrent en jeu. Les foyers agricoles ne sont-ils pas alors – avec l'agriculture – sacrifiés à l'industrialisation et à l'urbanisation plutôt qu'ils ne sont protégés ?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple que le laissent supposer ces dernières lignes. La situation des foyers ruraux est, d'une part, extrêmement inégale selon les régions, et il est des cas où les modalités d'accès aux terres agricoles et forestières sont de nature à protéger effectivement les foyers ruraux, en particulier les plus fragiles d'entre eux. Des événements récents, la crise alimentaire mondiale en particulier, ont rappelé au Viêt Nam qu'il n'en avait pas fini avec l'agriculture et avec les paysans et ont remis la question du foncier rural sur le devant de la scène. En réponse à cette crise (et à une augmentation considérable du prix du riz), le gouvernement a décidé du gel de plus d'un million d'hectares de rizières et a lancé une campagne (les « trois *nông* ») dont l'objectif est de revaloriser le milieu rural par rapport au milieu urbain. Il est trop tôt pour savoir si le retour du « rural » qui a marqué l'année 2008 aura un impact durable sur le foncier agricole et quel sera précisément cet impact. Mais les décisions prises montrent que le foncier agricole reste un levier que le gouvernement n'hésite pas à actionner lorsque le besoin se fait sentir. Pour certains cadres nationaux, le foncier agricole demeure un symbole fort du socialisme et son règlement reste un élément crucial de la paix sociale dans une société encore très largement rurale et attachée à la terre. À travers la question du foncier agricole, c'est ainsi toute la question du rôle de l'État dans la voix du « socialisme de marché » qui est posée. C'est aussi celle de la légitimité du Parti communiste. Il est en effet possible de comprendre les hésitations (ou les approximations) en matière foncière comme la manifestation d'un certain pragmatisme d'État qui

s'inscrirait en continuité de celui de la période socialiste. Les évolutions récentes du foncier remettent cependant en cause les fondements même de la légitimité du Parti communiste, ce qu'il pourrait chercher à atténuer, à travers le gouvernement, en maintenant le statut spécifique du foncier rural. Le Viêt Nam s'achemine-t-il vers un foncier à deux vitesses, une partie des terres – la grande masse des terres agricoles et forestières allouées à titre gratuit – continuant à être gérée par le pouvoir central pour l'intérêt de tous, une autre partie mobilisable à loisir dans la première catégorie, et gérée de manière libérale de façon à soutenir le développement économique du pays ?

Répondre à cette question nécessite de se tourner vers les acteurs du foncier et de questionner leur positionnement relatif. Actifs depuis relativement peu de temps car longtemps mis à l'écart d'un domaine stratégique sensible, les acteurs étrangers considèrent dans leur majorité la réforme inaboutie, ce qui est considéré comme une cause importante de corruption, et exercent des pressions pour débarrasser la loi de ces « archaïsmes socialistes » et la rendre plus libérale encore. Très récemment (en mars 2008) la Banque mondiale, dont il est possible de considérer qu'elle est le symbole mondial du libéralisme et qui fut jusqu'alors délibérément écartée du domaine foncier, a signé un projet de coopération très ambitieux dans le domaine foncier (Land Administration Project), ce qui la positionne aujourd'hui comme le chef de file des acteurs étrangers dans ce domaine et est un indicateur fort de l'orientation donnée au foncier. Les positions exprimées par les différents acteurs nationaux du foncier ne sont pourtant pas aussi nettes. D'un côté, nettement marquée chez les cadres de l'administration foncière, il existe une approche assez technicienne du foncier où dominent les préoccupations d'efficacité aussi bien pour l'administration que la législation, ainsi qu'une volonté de rendre autonome le domaine foncier. Il s'agit de cadres en relation directe avec des experts étrangers qui adoptent un point de vue « d'en haut », considérant le développement du pays dans son ensemble avec ses contraintes liées aux processus d'urbanisation, d'industrialisation et d'ouverture. De l'autre côté, représenté plutôt dans notre échantillon par des membres du MARD (Ministère de l'agriculture et du développement rural) certains acteurs considèrent plutôt le foncier comme une question qui ne peut être détachée des contextes locaux et sectoriels, le foncier agricole devant par exemple répondre aux besoins de l'agriculture et des populations rurales alors que le foncier forestier doit répondre avant tout à des objectifs de protection de l'environnement, etc. Aujourd'hui, le premier groupe d'acteurs est nettement le plus influent en raison de la position stratégique qu'il occupe dans l'administration foncière, et par l'appui de la coopération internationale. Cependant la question de l'agriculture, des populations et des espaces ruraux demeure un frein à la libéralisation en redevant conjoncturellement une priorité.

Qu'il soit planifié ou libéralisé, priorité ou non, rien n'indique jusqu'à présent que le foncier agricole puisse à l'avenir tenir compte des spécificités du monde rural, et en particulier de sa grande diversité. Contrôlé par l'État, le foncier agricole se distingue surtout par la multiplicité des contraintes qu'il impose (catégories, limites temporelles et spatiales, etc.) et non par sa capacité à s'adapter à celles du monde agricole, des populations comme de leurs pratiques et leur environnement. Libéralisé, ce foncier se rapprochera d'un système de propriété individuelle ce qui fera de la législation foncière un carcan dans nombre de contextes locaux où les droits d'accès aux ressources ne sont pas gérés de cette façon. La loi foncière de 2003 introduit des innovations qui atténuent ce carcan en créant notamment une nouvelle catégorie d'usagers, les « communauté de population » qui permet à des groupements de détenir collectivement des droits d'usage sur des terres agricoles et forestières qui leur sont attribuées à titre gratuit sans limitation de durée et de superficie. Cette nouvelle mesure est cependant elle-même très contraignante, tant en ce qui concerne les conditions de constitution d'une « communauté », que des démarches qu'elle nécessite et du cadre qu'elle impose à la gestion collective. Quelle est alors la place des systèmes fonciers coutumiers dans le système foncier tel qu'il émerge ? Cette place n'est pas prévue ou de façon très insatisfaisante dans les institutions. Le maintien d'une grande diversité des situations locales semble finalement découler des hésitations qui sont encore celles du gouvernement concernant le foncier agricole. Les systèmes coutumiers peuvent subsister dans l'entre-deux créé

par la cohabitation d'acteurs ayant des positionnements divergents concernant cette question ainsi que sur le rôle de l'État. Ils sont aussi rendus possibles par l'abandon relatif du monde rural, en particulier lointain, ce qui s'y produit n'étant pas considéré comme important tant que cela ne remet pas en cause les objectifs d'urbanisation et d'industrialisation. Aussi, le regain récent d'intérêt pour ce domaine peut potentiellement avoir la capacité de relancer le sujet des systèmes considérés comme non conformes avec la mise en place d'un État moderne, que ce soit en raison des pratiques agricoles comme celles de défriche-brûlis ou par le fonctionnement de systèmes de pouvoir locaux originaux. Les systèmes coutumiers subsistent aussi tant que le projet du développement d'une agriculture intensive, de type industriel, n'est pas soutenu efficacement et partout.

I. METHODOLOGIE

1. Rappel de la problématique

Mis en place à la fin des années 1950 dans le nord puis étendu à l'ensemble du pays à partir de 1975, le modèle collectiviste vietnamien ne reconnaissait comme usager légal de la terre agricole que les seules coopératives, fermes et entreprises d'État. Au cours des années 1980, plusieurs réformes du système collectiviste (dont la « résolution 100 » et le « contrat 10 » de 1981 et 1988) assouplirent progressivement le principe de distribution des ressources au sein des structures collectives et contribuèrent à (re)créer des liens entre les foyers et la terre (Bergeret, 1995). La fin des années 1980 est marquée par la promulgation de la première loi foncière de 1988. Cette loi qui reconnaissait les foyers ruraux comme unités de production, leur garantissait le droit de jouir du fruit de leur travail sur les terres dont ils recevaient l'usage pour une durée de quinze ans. Mais, à l'image de ce que proposaient les réformes précédentes, les structures collectives et étatiques demeuraient les seuls usagers légaux de la terre et conservaient le pouvoir de décider des surfaces concédées aux foyers, ainsi que des temps et des contreparties de cette attribution.

Les fondements d'une véritable transformation des rapports fonciers ne furent finalement mis en place qu'en 1993 avec la promulgation d'une nouvelle loi foncière. Cette seconde version de la loi foncière qui peut être considérée comme le socle de la législation actuelle¹, reconnaît un droit d'usage de la terre de niveau familial et individuel sur le long terme (de 20 à 50 ans) et permet la vente, la location, l'hypothèque et la transmission patrimoniale du droit d'usage concédé. Rompant de fait – mais sans l'avouer (Pillot, 1995) – avec les préceptes sur lesquels il avait fondé ses choix politiques pendant plus de trente ans, le Viêt Nam socialiste mit ainsi en place les conditions permettant le passage d'une tenure foncière de type collectiviste à une tenure individuelle directe. Allant plus loin encore, l'État vietnamien fit dès lors la promotion quasi exclusive de la tenure individuelle et mit en place de vastes programmes d'allocation des droits d'usage fonciers destinés à étendre ce régime à l'ensemble du territoire, terres agricoles comme forestières.

Dans les zones rurales marquées par le collectivisme et caractérisées par une grande diversité ethnique, la division des terres et l'attribution individuelle des droits d'usage ne devait cependant pas toujours aller de soi. Parmi les nombreux travaux qui se sont intéressés aux mutations récentes des espaces ruraux², les analyses qui traitent plus spécifiquement des effets de la réforme foncière (Mellac et Sikor par exemple) soulignent la multiplicité des situations observées à l'échelon local entre plaine et montagne, riziculteurs et essarteurs (**pratiquant des cultures sur défriche-brûlis**), et souvent au sein d'un même village entre terres agricoles et forestières, cultures annuelles et pérennes, rizières et terres de pente... Elles ont également montré le hiatus existant entre les échelons administratifs chargés de mettre en œuvre cette réforme au niveau local (communes et districts essentiellement). D'une organisation qui se voulait homogène sur tout le territoire vietnamien, la réforme foncière et sa mise application a eu pour effet de (ré)activer des différenciations locales dans la répartition des terres entre les groupes et entre les foyers au sein même des groupes.

Jusqu'à présent, les effets de la nouvelle politique foncière n'ont été abordés, que ce soit au nord comme au sud du pays, qu'à partir d'études de cas ne dépassant que rarement l'échelon de la commune ou celui du district. Il ressort que ces analyses, lorsqu'elles s'attachent à expliquer la diversité des situations foncières locales, mettent plus particulièrement l'accent sur les phénomènes de résistances locales et font de la variété des conditions locales les facteurs explicatifs essentiels. La diversité locale ne peut cependant pas survivre si les échelons supérieurs

¹ La loi foncière de 1993 a été amendée à deux reprises (1998 et 2001) et a été modifiée pour finalement être remplacée par une nouvelle loi en juillet 2004.

² Par exemple Fforde A., Vyllder S., Kerkvliet B., Porter D., Le Trong C., Rambo T., Bergeret P.

n'ont pas permis, intentionnellement ou non, que se mettent en place les conditions de possibilité de cette apparition. Ainsi, la multiplication des études locales ne semble pas pouvoir faire pleinement sens sans une meilleure compréhension de ce qui permet cette diversité des situations locales aux échelons supérieurs. Faute de connaissances concernant la réforme foncière à ces échelons, la plupart des études achoppent aujourd'hui dans leur conclusion sur les facteurs pouvant expliquer qu'une telle diversité puisse émerger dans un système encore très centralisateur, ne prévoyant légalement pas de telles adaptations.

Plutôt que de tenter d'expliquer une diversité de situations nécessairement « contingente » de l'articulation entre les localités, ce projet propose de s'interroger sur le sens de cette diversité aux échelons supérieurs, de la province et de l'État.

Le jeu complexe des acteurs au niveau central soulève de nombreuses questions dans le Viêt Nam d'aujourd'hui. Si la réforme foncière dans son ensemble a accompagné l'expansion économique du monde rural, elle a aussi contribué à la création de nouveaux clivages et la réforme foncière elle-même a conduit à des tensions sociales à l'intérieur du pays³. La superposition des droits fonciers au niveau local, la diffusion inégale des droits officiels ainsi que l'existence d'un marché officieux des terres avec ou sans l'appui des autorités locales, donnent un sens particulier aux stratégies des différents acteurs. Dans un même ordre d'idée, la priorité donnée aux foyers ruraux, aux entreprises (privées et publics) ou encore aux aires protégées selon les localités, donne une idée de la multiplicité des enjeux (sociaux, économiques, environnementaux) qui accompagnent la question foncière.

Tout cela fait de la question foncière et de son application un enjeu qui interroge l'État dans sa légitimité et dans sa capacité à transférer le contrôle de la terre à la population et à organiser ce transfert. Et cela d'autant plus que la question foncière peut être considérée comme un des principaux leviers de la révolution socialiste (Kerkvliet, 1997) ! Que nous apprend la réforme foncière à propos de l'État ? La contradiction apparente entre idéologie socialiste et privatisation est-elle une preuve de l'affaiblissement symbolique de l'État ? À un niveau plus pratique, comment l'État compense-t-il sa perte de contrôle sur le foncier dans le cadre de la gestion du territoire (population et espace) ? Assiste-t-on à la mise en place d'un modèle foncier hybride sur le modèle du modèle économique de « socialisme de marché » ? Les attermoissements et décalages sont-ils la preuve du pragmatisme de l'État ou au contraire de sa perte de contrôle dans les affaires intérieures ? Dans ce cadre, l'État agit-il en réaction au contexte international dans lequel il évolue depuis les années 1980 ou bien en réaction à la transformation des situations locales initiées dans le cadre du *Doi Moi* ?

L'échelon provincial, de son côté, est le seul, en deçà de l'échelon central, dont les autorités contrôlent des ressources budgétaires substantielles et sont dotées d'un pouvoir de décision notable sur les affaires locales. Ce sont ainsi les seules à pouvoir produire des institutions propres (qui conditionnent celles des échelons inférieurs) et les plus fines à partir desquelles peuvent s'expliquer la variété des situations foncières locales sur des bases légales. Situé en position d'interface entre central et local, l'échelon provincial est ainsi un point de passage obligé pour une exploration des logiques d'élaboration des politiques foncières qui considèrent les impulsions venues du haut comme du bas comme partie prenante du processus lui-même. Comment le dialogue entre les deux instances, national et provincial, est-il réalisé ? Quels sont les mécanismes concrets qui permettent un premier niveau de diversité entre les provinces ? Comment les provinces répercutent-elles la diversité foncière locale vis-à-vis de l'échelon central et comment gèrent-elles les stratégies croisées ?

³ Notamment en ce qui concerne la non reconnaissance de la gestion des terres collectives de minorités par exemple ou bien de la pression sur les prix de la terre dans les plateaux du centre depuis la fin des années 1990.

La question du rôle d'interface que jouent vraisemblablement les provinces entre État et localités invite à s'intéresser aux différents acteurs que l'on retrouve à cet échelon et, par voie de conséquence, à nous poser la question de la place qu'ils occupent dans l'échiquier politique. Assisté-t-on à des formes de « topocratie » comme l'analyse pour la Chine Terry Cannon (2006) ? Comme l'auteur l'indique, la topocratie est liée aux caractéristiques spéciales du comportement du gouvernement local, aux formes des entités spatiales et à leur but spécifique. Cette marge de manœuvre est particulièrement visible dans le domaine du foncier car elle touche à l'organisation même des territoires et aux équilibres politiques qui la structurent. La presse vietnamienne se fait d'ailleurs souvent l'écho des pratiques des autorités locales en marge des cadres légaux vis-à-vis de l'application des règles foncières au profit de tel ou tel acteur influant. L'explication de la diversité dans l'application des réformes foncières, au-delà des cas particuliers dus aux contextes locaux, peut venir d'un changement dans les rapports des structures étatiques elles-mêmes. Dans ces nouveaux rapports, où les leviers économiques tendent à supplanter les leviers strictement politiques, s'intéresser aux jeux des acteurs dans leurs capacités à influencer sur l'interprétation des textes issus de la réforme foncière, permet de mesurer, à une échelle jusque là négligée, les marges de manœuvre et d'en saisir les retombées locales.

Depuis 2004 (nouvelle loi foncière), de nouvelles dispositions foncières rendent possibles la réalisation et la multiplication d'expérimentations foncières locales remettant en cause la tenure individuelle. Elles renforcent aussi le développement de modes de gestion de type capitalistique. Dans les deux cas, il s'agit d'un retrait mineur mais bien réel de l'État. Ce recul peut laisser présager de nouvelles évolutions de la législation, la rendant progressivement plus évolutive, mais aussi plus complexe en donnant moins de poids aux acteurs officiels (gouvernement et Parti communiste entre autres) et plus de place à de nouveaux types d'acteurs. Dans cette perspective il est particulièrement utile de préparer les conditions de participation de ces acteurs et plus particulièrement des projets d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques foncières de demain.

2. Les institutions foncières et les jeux d'acteurs aux échelons national et provincial

Au niveau méthodologique, le travail réalisé repose sur trois partis pris.

Le premier est celui d'une entrée par les échelons supérieurs, central et provincial, entrée qui présente plusieurs avantages, à la fois théoriques et pratiques. Le premier avantage est de produire des connaissances relatives à la question foncière n'existant pas encore – ou de façons très fragmentaires et très peu analytiques – aux échelons supérieurs. Le second avantage est d'opérer une remontée dans l'échelle géographique en complétant les savoirs produits au niveau local. Cela pourra permettre ultérieurement d'analyser la diversité observée en tenant compte de facteurs intervenant à différents échelons et lors du passage d'un échelon à un autre. De fait, les études de cas antérieures pourront être « recontextualisées » tout en produisant une analyse comparative de ces mêmes études particulières. Au niveau provincial, notre étude s'est concentrée sur deux provinces, l'une située au nord du pays, Lào Cai, l'autre au sud, Binh Duong. Elles ont été choisies en raison des connaissances antérieures acquises à leur sujet ainsi qu'en raison de leur représentativité des enjeux régionaux de chacun des espaces dans lesquels elles s'inscrivent⁴. La première, Lào Cai, est une province très rurale, partiellement forestière, et très éloignée des centres de pouvoir. Située au contact du Yunnan, sur un axe de circulation amené à se développer

⁴ Au Viêt Nam, les différences Nord/Centre/Sud sont très marquées (et sont vécues comme telles). Les principales caractéristiques des régions hautes au nord et au centre (Hauts Plateaux) peuvent être ici résumées en quelques points :
- les montagnes du Nord : proximité spatiale, politique et culturelle avec le centre du pouvoir (Hanoï) ; proximité de la Chine ; diversité ethnique importante et ancienne ; petite agriculture familiale caractérisée par la riziculture inondée de bas-fonds et l'essartage sur les pentes, diversification agricole à l'œuvre, espaces forestiers résiduels relativement stables ;
- les hauts plateaux centraux : éloignement spatial, politique et culturel avec le centre du pouvoir ; proximité du Cambodge et du Laos ; diversité ethnique et colonisation agricole récentes (arrivées massives de populations venues du Nord), spécialisation agricole dans les cultures de rente, espaces forestiers importants en rapide diminution.

prochainement (axe Kunming-Hai Phong), cette province n'est pas sans connaître des dynamiques liées à l'ouverture économique. Mais celles-ci sont sans commune mesure avec celles qui touchent Binh Duong, dont une large partie méridionale est grignotée par des aires industrielles s'installant en périphérie lointaine de Hô-Chi-Minh-Ville. Située à cheval sur des zones hautes (hauts plateaux) et basses, cette province permet d'aborder deux sujets peu présents à Lào Cai, celui des terres rurales dédiées aux cultures industrielles et celui des terres agricoles subissant une forte pression industrielle et urbaine.

Le second parti pris est celui de décrire et d'analyser, le plus en détail possible, la mise en place des institutions foncières, depuis la fin des années 1980. Pour cela la méthode suivie a essentiellement consisté à :

- travailler à la constitution de chronologies faisant apparaître les différentes étapes de la réforme foncière (conception de la réforme, production et révision de la législation, création/transformation de l'administration, mise en application aux différents échelons...) et les périodes d'implication des différents acteurs selon les différents types de foncier qui nous intéressent plus spécifiquement (agricole et forestier), aux deux échelons étudié ;
- travailler à la constitution d'organigrammes mettant en évidence les transformations majeures des institutions au cours du temps et des textes légaux.

Diverses sources de données, formelles et informelles ont été mobilisées : textes légaux, publications locales et nationales, statistiques, presse étrangère, littérature scientifique et littérature grise (documents de projet, rapports, etc.). La plupart des informations mobilisées proviennent cependant d'enquêtes réalisées auprès des acteurs identifiés comme intervenants dans les différents registres de la réforme (conception de la législation, mise en application, conseil politique, etc.).

Le troisième parti pris consiste en effet en l'analyse des textes et des discours des différents acteurs. Il s'est agi ici de travailler aussi bien sur les matériaux existants (articles, littérature grise, etc.) que sur des enquêtes réalisées au cours de plusieurs missions de terrain, et de confronter ces deux types de sources. Pour chaque acteur nous avons cherché à débusquer les cohérences/incohérences au sein de leurs discours et à mettre en lumière leurs éventuelles intentions cachées en confrontant leurs discours à ceux des autres acteurs. Cela permet de mettre à jour la part des relations et tensions entre acteurs dans leurs positionnements relatifs.

3. Atouts et limites du travail accompli

Lorsque ce projet a été rédigé, il n'était pas encore évident que la question foncière puisse être abordée directement auprès d'acteurs institutionnels vietnamiens. Des expériences de terrain antérieures à Hanoï comme dans diverses localités rurales et urbaines avaient en effet montré toute la difficulté qu'il pouvait y avoir à aborder cette question ouvertement. Lors d'un premier travail préparatoire de terrain réalisé en juin-juillet 2007, la question était encore délicate et certains contacts nous avaient une nouvelle fois incité à la prudence.

Moins de dix mois plus tard, lors de la seconde mission de terrain (avril 2008), la situation était en revanche devenue très différente. À Hanoï, les questions foncières étaient sur toutes les lèvres, dans tous les médias, au point de devenir un sujet de conversation courant de la vie quotidienne (taxis, vendeurs etc.).

Ce nouveau contexte dont nous expliquerons la raison d'être dans la troisième partie, a eut plusieurs conséquences pour le travail réalisé. Le foncier est en effet devenu un sujet que l'on pouvait librement aborder au niveau national. Bien qu'il soit toujours au cœur de controverses (question des expropriations, enrichissement des cadres du Parti et des membres du

gouvernement, etc.), l'existence de ces controverses est acceptée à cet échelon et le sujet n'est plus tabou. Nous avons donc pu afficher clairement le sujet de notre travail et avons identifié peu de refus de rendez-vous comme étant probablement en lien avec le sujet⁵. Le foncier est aussi devenu un sujet d'actualité, ayant une forte présence dans les médias. Ce qui permet de collecter des informations par ce canal et d'approcher l'opinion publique.

En revanche, le foncier reste un sujet sensible à l'échelon provincial. Au cours des enquêtes réalisées à Hanoï, plusieurs interlocuteurs vietnamiens ont indiqué que le gouvernement souhaitait reprendre le contrôle de la gestion foncière provinciale en raison de larges abus ayant été observés dans certains d'entre elles. De tels problèmes sont aussi soulevés de façon récurrente par les observateurs étrangers et justifient les investissements faits pour améliorer la gouvernance à cet échelon. La gestion provinciale est donc aujourd'hui montrée du doigt depuis Hanoï et certaines provinces ont été tout particulièrement désignées au cours des enquêtes (Dak Lak et Son La par exemple). À cela il faut ajouter que la priorité donnée aujourd'hui au milieu rural (les « trois nông ») et le programme qui l'accompagne renforcent la pression exercée par Hanoï sur les provinces rurales. Il est donc assez logique que la question foncière soit généralement plus sensible dans les provinces qu'à Hanoï en raison du climat de suspicion et des pressions que nous avons relevés au niveau central.

À Bình Dương et Lào Cai, la situation s'est en effet avérée assez sensible sur le sujet. À Lào Cai, les principales limites de la recherche ont été imposées par l'absence d'autorisation de recherche et il a été impossible, faute de ce précieux document, d'aborder directement le sujet du foncier, ce qui explique la disproportion des informations collectées dans les deux provinces. À Bình Dương, le sujet a été abordé très directement et les interlocuteurs n'ont tout d'abord pas manifesté de résistance particulière à ce propos. Mais les enquêtes ont été très fortement ralenties lors des dix derniers jours de travail en raison de la suspicion soudainement manifestée par la police sur le sujet des enquêtes. Dès lors, les portes se sont totalement fermées.

Une autre limite à ce travail est liée à la focalisation très forte qui existe aujourd'hui sur les questions liées à l'urbanisation et à la périurbanisation. Ces questions participent à éloigner symboliquement le problème des terres agricoles (dont les terres forestières), plus particulièrement encore celle des terres des régions marginales situées principalement dans les régions hautes. Alors que la question des droits d'usage des terres agricoles et forestières était un sujet de préoccupation important il y a encore peu de temps – même si le sujet était peu médiatisé – l'urgence de la question de la transformation des terres agricoles en terres industrielles et commerciales dans les zones périurbaines occulte aujourd'hui les phénomènes qui se produisent plus lointainement, à plus grande distance des médias et de la masse de la population. L'actualité du foncier n'est donc plus celle des droits portant sur les terres agricoles et forestières, mais est celle de la transformation du statut des terres, en particulier des terres agricoles des grands deltas, à proximité des villes, qui sont transformées en zones urbaines, industrielles, parcs de loisir et d'activité. La question de la transformation des zones périurbaines a donc nécessairement – ce qui était peu présent dans notre problématique initiale – émergé de notre recherche. Cette dernière reste néanmoins, ainsi que nous l'avions annoncé, focalisée sur les terres agricoles et forestières dans leur ensemble.

Dans les trois parties (III, IV et V) qui restituent les résultats de ce travail, nous proposons de progresser selon une logique allant du général vers le particulier. La première partie (partie III) permet de connaître les principaux enjeux du foncier aujourd'hui et insiste sur l'importance des

⁵ Nous ne désignons néanmoins jamais nos sources orales afin de respecter la confidentialité de nos entretiens, dont certains pourraient être de nature à porter préjudice à ceux qui nous les ont accordés. Nous ne fournissons pas non plus toujours d'indications sur le poste occupé par nos sources, dans la mesure où celui-ci peut, dans certains cas, permettre de les identifier.

dynamiques non agricoles pour la compréhension de ces enjeux en milieu rural. Cette partie permet de mieux situer les évolutions des institutions foncières les plus récentes telles qu'elles sont exposées dans la partie IV ainsi, surtout, que de mieux comprendre les réactions des acteurs du foncier interrogés sur l'évolution de ces institutions (partie V). La partie III est donc un préalable nécessaire⁶ à la compréhension des deux parties suivantes qui se concentrent de façon quasi exclusive sur les institutions et les acteurs du foncier. La dernière partie de ce document (partie VI) est une partie de conclusion qui propose une nouvelle lecture des enjeux du foncier rural à la lumière des recherches menées sur la production des institutions et sur les acteurs directs de cette production.

II. LES ENJEUX DU FONCIER RURAL AUJOURD'HUI : L'AGRICULTURE OUBLIEE ?

Comme l'ensemble des pays socialistes récemment convertis à l'économie de marché, le Viêt Nam s'est engagé depuis le milieu des années 1980 dans un processus de réformes profondes de ses institutions. Parmi ces réformes, celle touchant au foncier est une des plus importantes en raison de sa position centrale au sein des questions d'accès et de distribution des ressources. Au Viêt Nam, le rôle fondamental du foncier prend une tonalité particulière en raison du caractère rural du pays et de la place encore très importante qu'occupe l'agriculture au sein de son économie. Le foncier est ainsi un enjeu fort à tous les échelons, des groupes locaux engagés dans la production agricole jusqu'aux instances placées au sommet de l'État chargées de gérer le territoire. Pour les sociétés rurales, les transformations qui touchent au foncier concernent directement les modes de mise en valeur agricole, mais s'étendent aussi bien au-delà pour toucher aux domaines sociaux et politiques. Les conflits et les revendications qui accompagnent les nouveaux modes d'accès à la terre font de la question foncière un élément stratégique influant sur la majeure partie de la société vietnamienne.

Les enjeux du foncier rural ne peuvent cependant plus se comprendre aujourd'hui en ne prenant en compte que les seuls espaces ruraux. La pression urbaine et l'industrialisation sont en effet des éléments majeurs des dynamiques rurales et sont des facteurs majeurs de transformation du foncier rural. Parce que le pays s'est ouvert sur le monde et en subi dès lors la plupart des soubresauts, le foncier vietnamien ne peut pas être non plus abordé dans le seul cadre national. Après avoir mis en évidence comment, dans deux types d'espace ruraux différents (les plaines deltaïques et côtières en voie d'urbanisation et les périphéries rurales), le foncier et les activités agricoles cèdent le pas aux activités industrielles et à l'urbanisation, la troisième partie revient sur un élément de conjoncture récent, la crise alimentaire mondiale qui modifie la façon dont la question de l'agriculture est appréhendée aujourd'hui par le pouvoir central et la remet sur l'agenda politique.

1. La poussée urbaine et industrielle dans les grands deltas

1.1 Périurbanisation, privatisation, expropriation

Le phénomène de privatisation du sol urbain est un phénomène récent mais très rapide au Viêt Nam. Il s'est effectué en parallèle à l'ouverture économique et s'est traduit par l'accaparement progressif des terrains urbains par des acteurs privés, entreprises et particuliers (Grard, 2004). Ce processus de privatisation s'est accompagné d'un phénomène de périurbanisation impressionnant autour des villes importantes, en particulier Hanoï et Hô-Chi-Minh-Ville. Ce phénomène se

⁶ Afin de guider le lecteur dans la compréhension des logiques et des enjeux fonciers, un essai sur l'histoire pré-collectiviste et collectiviste des institutions foncières est proposé en annexe (document B, annexe A.5).

développe aujourd'hui de plus en plus rapidement autour des pôles secondaire et tertiaire. Outre le processus d'accroissement progressif du tissu urbain par grignotage progressif de zones agricoles attenantes à la ville, en particulier le long des principaux axes de circulation, ce phénomène se traduit par la multiplication d'emprises non agricoles disséminées, parfois sur des espaces très vastes comme c'est le cas à Hanoï, autour des villes, qu'elles soient résidentielles (zones résidentielles fermées), industrielles, commerciales ou de loisir. Ces deux types de processus ne sont bien sûr pas sans conséquence sur le foncier agricole. Leur rapidité et leur importance sont même tels qu'il est possible de dire qu'il s'agit de l'enjeu foncier rural le plus important, ou tout au moins le plus débattu et le plus visible aujourd'hui.

Le processus de périurbanisation est relativement récent. Dans « *l'Atlas infographique de la province de Hanoï* » datant de 2002 (Rossi *et al.*, 2002), les auteurs rappellent toutes les limites de ce phénomène jusqu'au milieu des années 1990 avec l'interdiction de modification du statut des terres agricoles (renforcé en 1992) et le très fort contrôle exercé sur la poussée urbaine. Hanoï se densifie donc, mais le tissu urbain s'étend peu et ne dépasse pas les limites administratives qui lui ont été imposées⁷. Durant cette même période, les investissements, essentiellement des IDE (investissements directs étrangers) se concentrent dans les quartiers centraux de Hanoï et c'est donc plutôt la physionomie de la ville qui se transforme que sa dimension. Cependant, l'on note déjà quelques phénomènes affectant les espaces ruraux périurbains.

D'une part, les villages ruraux qui ont été intégrés dans la ville administrative se transforment rapidement afin de répondre à la demande urbaine mais aussi en reflet de l'accroissement du niveau de vie de leurs habitants et des nouvelles conditions socio-économiques. L'habitat évolue en se densifiant et en montant progressivement en hauteur, prenant progressivement une forme urbaine. On voit aussi apparaître une urbanisation linéaire le long des axes, jusqu'à former un tissu continu rattachant progressivement les villages à la ville. Les phénomènes d'extension des zones d'habitat restent limités par les limites imposées par le Comité populaire de la ville de Hanoï qui fixe tous les trois ans les extensions des zones d'habitat et incite les communes à construire sur les anciennes terres « 10 % » (*ibid.*).

Mais cela n'empêche pas la spéculation qui se développe sur chaque nouvel espace d'habitat créé par les communes en réaction à la demande des urbains désireux de quitter un centre-ville surpeuplé composé de nombreux logements insalubres. On assiste donc aux prémices d'une spéculation foncière de la part des urbains dans les zones périurbaines. Concernant les mouvements de terre, il faut ajouter que jusqu'en 1993, ils se font en toute illégalité dans la mesure où seuls les bâtiments peuvent être légalement appropriés. Les terres sont donc « achetées » et « vendues » sans aucune garantie et les transactions ne sont pas enregistrées.

D'autre part, si les IDE se concentrent préférentiellement dans le cœur des villes, ils commencent aussi à se faire dans des zones périurbaines où ils sont avant tout industriels (8 % des IDE entre 1988 et 1997) (*ibid.*). Les premiers investissements correspondent au décret portant création des ZPE (Zone de production pour l'exportation) pris par le gouvernement en 1991 et prennent de l'ampleur à partir de 1994 avec la création de parcs ou zones industrielles. À cette date, cinq zones industrielles sont prévues sur une superficie de 975 ha (*ibid.*). Les superficies ne sont donc pas très importantes et les impacts de l'industrialisation sont, à ce stade, bien plus sociaux et économiques (renforcement des disparités sociales) que spatiaux. Mais, outre que ce processus constitue un phénomène tout à fait nouveau dans l'industrialisation de Hanoï, il annonce les modifications à venir dans des espaces toujours plus vastes (les zones industrielles occupent 2 060 ha à Hanoï en 2000 par exemple – *ibid.*) et dépassant ensuite largement les zones urbaines. Il est aussi porteur de tensions foncières dans les zones rurales qu'il concerne, en particulier sur la

⁷ Il s'agit ici de la ville au sens administratif. La ville de Hanoï a en effet le rang de ville de niveau provincial (*Thanh Pho*), statut identique à celui des provinces et dépend directement du gouvernement en matière d'aménagement. La ville de Hanoï est divisée en unités ayant des statuts spécifiques qui conditionnent la gestion foncière. Elle comprend des districts ruraux subdivisés en communes et des arrondissements urbains, divisés en quartiers.

question des dédommagements à donner aux foyers dont les terres sont transformées en zone industrielle. À cela il faut ajouter qu'il participe à l'apparition de différenciations foncières nouvelles au sein des zones rurales (entre zones proches ou non des zones industrielles), sans atténuer les différenciations toujours plus fortes qui se manifestent entre la ville et la campagne en raison de la concentration des investissements en ville et du contrôle exercé sur le foncier par le pouvoir en place.

Relativement contenus jusqu'au milieu des années 1990, ces phénomènes prennent ensuite une ampleur assez considérable pour devenir extrêmement rapides dans les années 2000 (entre 2001 et 2007, 500 000 hectares de terres agricoles ont été converties en terres urbaines ou industrielles – Manilla Times, 7 mai 2008, *Food crisis bites in Vietnam despite economic boom*)

L'accélération est d'abord celle des urbains de plus en plus riches qui sortent de la ville centre et des nouveaux arrivants qui se dirigent vers les zones périurbaines, souvent à proximité des zones industrielles leur offrant de l'emploi. Ce mouvement profite de la loi foncière de 1993 et de la possibilité de vendre et acheter des terres qui en découle. Les terres agricoles ne peuvent pas aisément être transformées en zones d'habitat, mais ce processus se produit néanmoins au gré de deux phénomènes :

- les « terres 10 % » et les terres communales sont progressivement dévolues à l'habitat. Ces terres sont alors un enjeu foncier très important des communes rurales périurbaines (Rossi et al., 2002). Avec le temps, ces terres disparaissent cependant progressivement et la marge de manœuvre spatiale des communes s'en trouve réduite ;
- un jeu de modification du statut des communes de rural vers l'urbain. Cette modification permet de lever les difficultés de transformation des terres agricoles et permet au tissu urbain de s'étendre rapidement. C'est ce phénomène, surtout, qui permet à la ville de croître aujourd'hui.

Ce dernier phénomène, dont le développement est déjà ancien, a connu une accélération sensible avec la loi foncière de 2003 en raison de la décentralisation de la planification en matière d'aménagement. Si les plans d'aménagement de niveau provincial doivent toujours être approuvés par le gouvernement, les provinces peuvent en effet maintenant apporter des modifications importantes aux plans et peuvent décider de la création de zones industrielles, commerciales et/ou de loisir en prétextant leur utilité économique locale.

Les nouvelles dispositions légales ne sont cependant pas les seuls facteurs explicatifs de l'extraordinaire poussée périurbaine actuelle. Plusieurs autres facteurs accélérateurs sont en effet à noter.

Loin du principe d'« anti-urbanisation » qui dominait la gestion publique jusqu'au *Doi Moi*, l'État est en effet aujourd'hui favorable au développement des pôles urbains existants et met en œuvre des politiques chargées d'attirer les capitaux dans ces pôles. On peut ainsi considérer que les pouvoirs publics initient les dynamiques foncières et les évolutions du marché. Ils le font d'une part en favorisant certaines activités en accord avec les orientations fixées au niveau national, d'autre part en répondant à un besoin des acteurs privés (particuliers et entreprises) en terres urbaines (Grard, 2004). Ainsi, comme nous l'avons noté plus haut, la priorité que le pouvoir politique accorde aujourd'hui aux investissements étrangers et à l'industrialisation est-elle directement visible dans les derniers textes fonciers édictés, en particulier la loi foncière de 2003, textes qui réglementent mais assouplissent – et rendent possibles – les conditions d'accès à la terre des entreprises mixtes ou étrangères. Dès lors, les projets ont la possibilité de se multiplier comme le démontre, par exemple – parmi tant d'autres – le projet coréen approuvé par le ministère du Plan et de l'Investissement en début d'année 2006 d'une nouvelle zone urbaine « Tay Ho Tay », comprenant des buildings, centre commerciaux et hôtels, située à l'ouest du Lac de l'Ouest), sur une superficie de 207 ha (*Le blog immobilier*, 2008).

Le phénomène de périurbanisation est par ailleurs nourri par la recherche de terres toujours moins chères et peut être comparé à une « poussée sans fin », telle une mécanique se nourrissant de terrains toujours nouveaux. Dans le centre de Hanoï et de Hô-Chi-Minh-Ville par exemple, le prix des terrains est tellement élevé qu'il est devenu très difficile pour la ville de mettre en place de nouvelles infrastructures ou de réaliser des projets immobiliers. Un mètre carré de terrain dans les artères principales du centre de Hanoï et Ho-Chi-Minh-Ville atteignait 5 000 dollars en 2006, portant le prix du mètre carré des appartements à un niveau compris entre 300 et 1 000 dollars ou plus selon Karl D. John (2006, *Asia Time*). Selon le même auteur, se référant à des travaux réalisés par des experts locaux, la spéculation sur le foncier et l'immobilier a provoqué une augmentation des prix telle que seuls 5 % des foyers vietnamiens peuvent encore accéder au foncier ou au logement en milieu urbain. Si l'on en juge par l'ampleur des transactions foncières et immobilières, très nombreux sont les vietnamiens fortunés qui ont en effet préféré investir dans ce secteur plutôt que placer leur argent ou réaliser des investissements productifs, participant à une inflation considérable du prix du foncier urbain, tout d'abord dans le centre des agglomérations puis progressivement dans les espaces périphériques. Les projets et les particuliers doivent donc s'éloigner du centre, ce qui crée une poussée sur la première couronne, qui se répercute sur la couronne suivante et ainsi de suite...

Ce désir d'accéder à des terres à un moindre coût entre en résonance avec le désir des provinces et des districts voisins des grandes agglomérations de bénéficier chacun de zones industrielles et commerciales permettant d'offrir des emplois à la population et de rapporter de l'argent aux collectivités (et à leurs cadres). Il existe en effet un phénomène de compétition important entre les différentes unités administratives, à différents échelons, pour attirer les investissements porteurs de richesse, de prestige ainsi que d'emplois. Cette compétition se manifeste aussi entre les deux grandes agglomérations du pays. Hanoï a par exemple fait le choix récent (le 7 mai 2008) de repousser les limites de son aire urbaine (*thanh pho* Ha Noi) en intégrant l'ensemble de la province de Hà Tây ainsi que quelques districts et communes de provinces voisines⁸. La superficie de la capitale a ainsi triplé et a atteint 334 470 ha, dont 190 000 de cultures agricoles et sylvicoles (Thu Trang, CVN, 2008). Cette décision a poussé Hanoï au rang de première ville d'Asie du Sud-Est par sa taille (grâce aux vastes espaces ruraux inclus dans l'aire urbaine) !

Cette opération « miraculeuse » ne modifie pas immédiatement le statut des terres agricoles en terres urbaines, mais permet de faire du développement des aires industrielles, résidentielles et commerciales, la priorité en termes d'aménagement des nouveaux espaces urbains. Anticipant cette décision, de nombreux investisseurs privés, mais aussi des administrations et des entreprises publiques ont investi massivement dans la province de Hà Tây. Ce qui s'est traduit, bien avant le changement de statut de la province, par la réalisation de nombreuses opérations foncières d'envergure diverse. Plusieurs de nos informateurs ont aussi mentionné la multiplication des achats de droits d'usage des terres agricoles à l'échelon individuel par des urbains hanoïens ou par des cadres locaux bien informés. Les terres dont les droits d'usage ont été achetés à bas prix pourront être construites et/ou vendues par la suite à un prix bien supérieur au prix d'achat initial en raison de leur changement de statut, mais surtout de la demande accrue en logement provoquée par le déplacement des administrations vers Hà Tây et la construction de parcs et zones industrielles.

Concernant l'administration en effet, l'emplacement des différents sièges administratifs sera modifié de sorte que les organes centraux de direction maintiendront leur localisation dans le centre de Hanoï alors que les autres services seront déplacés vers la ville Hà Đông anciennement située dans la province de Hà Tây. L'ancienne Hà Tây est aussi l'objet de treize projets d'investissement dans les infrastructures touristiques et des villages de métier (pour un coût total de 125 milliards de dôngs). L'un des plus importants est celui de la zone « Paradis Bao Son » qui

⁸ Il s'agit de la province de Hà Tây, du district de Mê Linh de la province de Vinh Phúc et de quatre communes, Đông Xuân, Tiên Xuân, Yên Trung et Yên Bình du district de Luong Son, province de Hoà Bình (Thu Trang, CVN, 2008).

sera mis en place à douze kilomètres du centre-ville et sera un « *complexe de loisirs et de tourisme culturel aux normes internationales. On y présentera la culture vietnamienne, des habitations anciennes, des produits ingénieux sélectionnés dans les trois régions du pays. Sont notamment prévus des reconstitutions des quartiers anciens de Hanoï, des villages de métiers traditionnels, une scène de 10 000 places, un jardin de papillons et de fleurs...* » (Thu Trang, CVN, 2008). La province de Hà Tay n'échappe pas non plus à la fièvre des golfs⁹ et l'entreprise publique Tuan Chau Group a récemment investi dans un centre de loisir comprenant un golf de 254 hectares le long de la future autoroute Hoa Lac (*Vietnam Business News*, 2008).

La province a aussi fait l'objet de projets de mise en place de zones industrielles et de zones résidentielles, certains de très grande envergure, comme la zone Industrielle de Phung Xa qui a attiré entre autre des capitaux japonais et est devenue (en 2006) la troisième zone industrielle du Viêt Nam en terme d'investissements étrangers. Plus récemment, en avril 2004, le Comité populaire de Hà Tâi a donné son feu vert à la société Cavico Corp. pour la construction de la zone résidentielle de Ngo Sai, sur une trentaine de kilomètres le long du tracé de la future autoroute Hoa Lac.

Le développement de ces projets a provoqué une augmentation importante du prix du foncier dans la province. Dans la commune de Yen Nghia par exemple (district de Hoai Duc à cinq kilomètres de la ville de Ha Dong), le prix d'un mètre carré de terre résidentielle rurale coûtait 157 dollars en 2002 alors qu'en 2007 les prix étaient estimés entre 376 et 439 dollars. En zone urbaine, comme dans la nouvelle zone de Van Phu en 2007, les prix, pouvaient dépasser 1 250 dollars le mètre carré (*ibid.*).

Ainsi que le montre avec acuité l'exemple de Hà Tâi, un autre facteur permettant d'expliquer la rapidité du processus de périurbanisation est celui de la spéculation foncière. Cette spéculation est présentée par certains de nos interlocuteurs comme étant plus spécifique à Hanoï qu'à Hô-Chi-Minh-Ville en raison de la proximité du centre du pouvoir, mais aussi d'une tradition d'investissements de nature patrimoniale plus que productive (ce qui participe à expliquer le prix très élevé de la terre à Hanoï – ville classée au 32^e rang mondial des 144 villes les plus chères du monde en 2006 avant Ho Chi Minh en 36^e position). Cette spéculation se développe à la faveur de l'ouverture du secteur bancaire aux banques étrangères (des banques à capitaux totalement étrangers peuvent maintenant s'installer au Viêt Nam, la première d'entre elle a été la banque HSBC dont le siège est basé à Londres) et de l'augmentation du volume du crédit. Pour l'année 2007, l'augmentation du montant des crédits accordés a été de 53 %. Alors que l'État voulait limiter cette augmentation à 28 % selon un informateur ! Un autre facteur est lié à la proximité entre État et entrepreneurs par le biais des entreprises d'État. Ces entreprises se constituent en *joint venture* afin de créer des projets de grande envergure recevant d'autant plus facilement l'accord des autorités locales et nationales que celles-ci ont elles-mêmes des intérêts directs ou indirects dans l'entreprise nationale. Ces entreprises à capitaux mixtes obtiennent des concessions énormes, comme c'est le cas par exemple pour la création de la ville nouvelle de Bac An Khanh et un tronçon de l'autoroute Hao Lac dans la province de Hà Tâi, qui a donné lieu à une association entre Vinaconex et des capitaux sud-coréens (Posco E&C) (*Vietnam News*, 2006). Ainsi que le permet la loi, les projets obtiennent des concessions importantes à prix bas sur lesquelles elles peuvent réaliser des constructions et s'engagent en échange à mettre en place les infrastructures nécessaires à leurs projets. Une fois le projet achevé, les entreprises peuvent louer ou vendre les constructions et livrent les infrastructures à l'État

⁹ Le pays compte actuellement 123 terrains de golf opérationnels ou en projet, dans 64 des 51 villes et provinces du pays, dont 34 rien que dans le Nam Bô oriental (record national). Au total, ils couvrent 38 445 ha, dont 15 264 ha d'anciennes terres agricoles. (Hoang Minh, 2008, CVN, 2008).

1.2 Les conséquences de la périurbanisation sur les espaces agricoles

L'étalement urbain couplé à l'augmentation des limites des aires urbaines modifie bien entendu en profondeur les espaces demeurant agricoles. Dans certains districts de la province de Hà Tay, comme celui de Quôc Oai, la moitié des espaces agricoles (4 000 ha) va être rapidement affectée au développement urbain. Cela pose le problème de la reconversion des foyers agricoles (il y a 2,5 millions de personnes vivant de l'agriculture dans la ville de Hanoï élargie pour une population totale de 6,2 millions d'habitants) ainsi que celui de la pratique des activités agricoles restantes, en raison de problèmes de circulation et d'évacuation de l'eau agricole, créant des risques d'inondation (Thê Linh, CVN, 2008). Les espaces agricoles vont aussi faire l'objet de requalification de leurs fonctions. Ainsi, il est prévu, dans l'avenir que la production agricole de Hanoï élargie s'appuiera sur l'arboriculture, la culture de légumes bio et l'horticulture, et non plus sur la riziculture comme c'est le cas actuellement. (Thê Linh, CVN, 2008)

L'étalement urbain provoque évidemment la perte d'espaces agricoles : dans certains districts de la province de Vinh Phuc, 70 % de la superficie du district est devenue industrielle – ailleurs, selon *Le Courrier du Viêt Nam* du 28 avril 2008, la réduction de la superficie des terres agricoles s'observe particulièrement dans le delta du fleuve Rouge (300 000 foyers agricoles ont perdu leurs parcelles), suivi du Nam Bô oriental (100 000 foyers) et de Hô-Chi-Minh-Ville (52 094 foyers). Outre ces pertes, nos interlocuteurs mentionnent aussi un problème de « désintensification » de la production dans les zones restant agricoles¹⁰. Ce phénomène est provoqué, entre autre, par le départ d'une partie de leur main d'œuvre, souvent la plus jeune, attirée par le travail salarié (comme ouvriers) ou par des activités moins formelles (travail à la tâche en ville) mais plus rémunératrices que l'agriculture. Le phénomène est aussi provoqué par la désorganisation des réseaux irrigation/drainage dans les zones proches des nouveaux espaces non agricoles dont les besoins en eau sont bien différents et dont le poids des constructions fait remonter le niveau des eaux. Ont été aussi mentionnés les problèmes de pollution, rejets de déchets solides sur le pourtour des parcelles, rejets sauvages de déchets liquides toxiques et de toutes sortes... On observe ainsi, dans certaines zones proches de Hanoï, le retour à une double récolte annuelle de riz mise en place avec des variétés rustiques anciennes qui produisent moins, mais nécessitent aussi moins de soins. Dans certains cas, les usagers des terres doivent louer de la main d'œuvre pour réaliser les travaux agricoles ce qui réduit considérablement les revenus. Mais le choix est pourtant souvent fait par les foyers de conserver leurs terres agricoles (qui doivent dès lors obligatoirement être mises en culture) afin de bénéficier d'un capital leur assurant un revenu minimum en cas de difficulté. Cela leur permet surtout de conserver le statut de foyer agricole¹¹, statut qui leur permet de ne pas payer d'impôts fonciers. Ces foyers qui s'engagent éventuellement dans des activités de production non agricoles, le font ainsi de façon informelle afin de conserver les avantages liés à la pratique de l'agriculture.

Un autre phénomène mentionné est celui de la transformation illégale d'une partie des terres agricoles en espaces locatifs. Le développement des zones industrielles modifie en effet la composition de la population rurale, les ouvriers migrants étant de plus en plus nombreux. La demande en logements bons marchés est donc élevée ce qui pousse les agriculteurs à construire des logements illégaux sur leur terre et à les louer.

¹⁰ D'après les calculs du Département des coopératives et du développement rural, relevant du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, l'expropriation d'un hectare de terres affecte la vie de dix foyers agricoles. Ainsi, sur la période 2001-2005, 2,5 millions de personnes ont été concernées par l'expropriation des terrains (*Courrier du Viêt Nam* du 28/04/2008).

¹¹ Au Viêt Nam, les foyers disposent de permis de résidence (*hộ khẩu*) différents selon leur statut urbain ou rural. Un foyer ayant une résidence urbaine ne peut pas posséder de terre agricole. Un rural ne peut pas s'installer en ville (il existe néanmoins maintenant un permis de résidence temporaire). Il peut éventuellement acheter une maison, mais n'aura pas accès aux services urbains : santé, scolarité, approvisionnement en eau, électricité, immatriculation des véhicules... Pour cela, il lui faut changer de statut ce qui lui fait perdre la possibilité de disposer de terres agricoles. Beaucoup de foyers utilisent le statut urbain de leurs enfants pour s'installer en ville et conserver leurs terres agricoles.

■ Expropriations et conflits

Parmi les nombreux problèmes (économiques, sociaux, environnementaux...) posés par la conversion des terres agricoles en terres non agricoles, celui des conditions d'expropriation des agriculteurs est certainement le plus vif et le plus visible aujourd'hui.

Ainsi que cela est décrit dans une autre partie de ce rapport (partie 4.1 B.5), la méthode de calcul du prix de la terre est différente selon les types de terre et est défavorable aux terres agricoles qui sont évaluées selon la valeur de leur production annuelle sans tenir compte de la valeur des terres voisines, des projets d'investissement en cours ou prévus et des projets de modification du statut de la terre. Les détenteurs des droits d'usage de terres agricoles peuvent ainsi être expropriés à bas prix par des acheteurs avertis. Ceux-ci peuvent ensuite céder ou louer la terre selon sa nouvelle valeur déterminée par le marché. À ce problème s'ajoute celui de la corruption et des innombrables prélèvements effectués par l'administration sur le montant des indemnités destinées aux agriculteurs. Ceux-ci sont dès lors floués à deux reprises, en cédant au prix de la terre agricole des terres destinées à changer de statut, et en ne recevant pas la totalité du montant versé pour leur indemnisation par les entreprises ou particuliers qui achètent les droits d'usage.

Ces processus connaissent bien entendu des variantes diverses, plus ou moins favorables ou défavorables aux agriculteurs expropriés selon les provinces et les projets considérés. Ils se traduisent néanmoins souvent par l'apparition de tensions fortes entre les agriculteurs et les autorités locales accusées de peu ou mal défendre les intérêts de leurs administrés. Dans la province de Vinh Phuc par exemple, les agriculteurs expropriés se plaignent de bénéficier d'un prix d'expropriation plus bas (13 à 20 millions de dongs par *sao*¹²) que celui fixé dans les provinces voisines (Hanoï, et l'ex-Hà Tây). Le prix des terres agricoles est en effet fixé au niveau provincial ce qui peut entraîner des variations de prix élevées dans des espaces pourtant très proches.

Dans certains cas, les tensions tournent aux conflits et suivent l'échelle administrative pour se retrouver portés au niveau provincial ou national. Ils prennent alors souvent la forme visible mais non violente de manifestations silencieuses et durables organisées devant les bâtiments symboles de l'autorité du niveau concerné. À Hanoï (devant l'Assemblée nationale) et Hô-Chi-Minh-Ville par exemple, de telles manifestations sont quasiment quotidiennes. Elles sont connues aujourd'hui de tous et sont médiatisées dans la presse.

Les conflits peuvent aussi prendre des formes plus ponctuelles et plus violentes. Dans ce cas, il en est peu fait mention dans la presse locale, mais les événements sont néanmoins reportés brièvement et connus à l'extérieur par des dépêches étrangères.

Selon l'AFP du 8 novembre 2002, par exemple « de violents affrontements ont eu lieu dans un district près de Hanoï entre policiers et paysans. Des responsables locaux du district de Hoai Duc, de la province de Ha Tay, à 30 km au sud-ouest de Hanoï tentaient de libérer de force des terrains en vue d'expropriations, des milliers de paysans se sont rassemblés pour s'opposer à l'action des autorités. Un policier avait indiqué que certains "extrémistes" avaient détenu pendant des heures deux policiers et un cadre. Huit policiers ont été blessés et hospitalisés. Mme Phan Thuy Thanh, porte-parole des Affaires étrangères, a reconnu que "certaines familles paysannes se sont opposées à la décision du gouvernement et il y a eu de légers affrontements entre les habitants locaux et les personnes en mission publique" »

De telles dépêches étrangères ou entrefilets dans la presse locale sont légions aujourd'hui. Mais peu de traitements de fonds et il est bien rare de connaître le dénouement des affaires en cours. Il est fort probable d'ailleurs que la majorité des affaires ne soient pas résolues autrement que par la

¹² 1 sao = 360 m²

lassitude des manifestants aidés en cela par les très fortes pressions exercées sur eux par les autorités politiques des différents échelons (certains courts articles font état de foyers accompagnés chez eux par des camions de l'armée par exemple). Il arrive néanmoins parfois que des cas trouvent solution et que le parti pris soit plutôt celui des agriculteurs. Ainsi, selon *Viêt Nam Infos*¹³ en septembre 2006, « quelques centaines de paysans du nord du Viêt-Nam ont réussi, après plusieurs jours de manifestation à Hanoï, à faire suspendre un vaste projet immobilier prévu sur leurs terres, Entre 200 et 300 personnes avaient manifesté pendant plusieurs jours devant le bureau de l'Assemblée nationale. Elles protestaient contre la confiscation de 500 hectares de terres du district de Van Giang, dans la province de Hung Yen, au sud de Hanoï, au profit de la compagnie privée Viet Hung qui prévoit de construire une vaste zone résidentielle pour un investissement de 250 millions de dollars. Le vice Premier ministre Truong Vinh Trong a signé une circulaire pour "suspendre temporairement" le projet, a indiqué un porte-parole du gouvernement ».

Cet exemple de dénouement apparemment (et temporairement) « heureux » pour les agriculteurs ne doit pas cacher la forêt des tensions et conflits provoquées par les problèmes fonciers aujourd'hui. Il indique plutôt que le gouvernement considère avec une grande prudence certains des cas extrêmes ou emblématiques qui surgissent régulièrement. Mais le problème des expropriations reste très vif et constitue la première cause de conflits dans le pays. À Hô-Chi-Minh-Ville par exemple, 85 % des plaintes déposées auprès de la direction des missions de l'Assemblée nationale au Sud Viêt Nam ont trait aux problèmes fonciers et c'est la question du montant des expropriations qui est majoritairement à la source des plaintes (Tuoi Tre, 16 juillet 2007, p. 2).

1.3 Binh Dương, une province confrontée au problème de la reconversion des terres

Située à seulement une trentaine de kilomètres de la « capitale » méridionale, la province de Binh Dương se positionne spatialement entre deux influences observables dans l'utilisation de son sol : dans la partie nord la présence de terres agricoles fertiles (terres rouges) qui favorise depuis l'époque coloniale l'implantation et la culture de l'hévéa et dans la partie sud l'influence grandissante d'Hô-Chi-Minh-Ville avec ses activités industrielles et commerciales.

Quelques chiffres donnent la mesure de ce phénomène : en 2006, après la ville d'Hô Chi Minh, cette unité affiche le nombre le plus élevé de projets étrangers (2^e position nationale avec 1 315 projets) ainsi qu'une valeur de produits industriels exportés parmi les plus fortes du pays (4^e position, 8 % du total national). Ces réalisations provinciales en matière d'industrialisation sont particulièrement valorisées à l'échelle nationale par sa dimension « moderniste » et laissent par conséquent au second plan l'utilisation agricole et notamment l'hévéaculture pourtant importante.

Cette dualité – agricultures et industries d'exportations – s'exprime dans l'organisation spatiale de la province elle-même et dans sa situation vis-à-vis de la métropole d'Hô-Chi-Minh-Ville : les districts à proximité directe sont dévolus à l'habitat, l'industrie et les services alors que les districts plus septentrionaux sont clairement à vocation agricole. Ces deux principales activités participent à l'accroissement du PIB provincial structuré ainsi : en 2005 l'agriculture et la foresterie (primaire) représentent 8 % (20,9 % au niveau national), l'industrie et la construction (secondaire) 64 % (41 %) alors que les services (tertiaire) concourent à hauteur de 28 % (contre 38,1 %)¹⁴. Les prévisions provinciales en 2010, 2015 et 2020 portent respectivement ces chiffres à 4,5 % - 3,4 % - 2,3 % pour le primaire, 65,5 % - 63 % - 55,5 % au secondaire et 30 % - 33,6 % - 42,2 % pour le secteur tertiaire. Dans ces hypothèses, les revenus moyens par personne en prix constants de 2005 seraient de 2 000 dollars américains en 2010, 4 000 dollars en 2015 et 5 800 dollars en 2020 (QĐ 81/2007/QĐ-TTg).

¹³ Information AFP d'après *Viêt Nam Infos* n°38 du 15 septembre 2006.

¹⁴ Cục thống kê Bình Dương, 2007 ; Đinh Hiền Minh, 2007.

Ces dynamiques positionnent Binh Duong comme l'un des modèles à suivre en matière d'industrialisation à l'échelle du pays et illustrent les problématiques foncières de reconversion de terres essentiellement agricoles au profit de terres à usages industriel et d'habitation.

À ce propos, en comparant les utilisations principales du sol entre 2000 et 2006 fournies par le Bureau de la statistique (tableau 12 annexe A.3.7), on constate, en première lecture, les transformations des usages avec par exemple la forte augmentation des terres destinées à la construction et la baisse importante des terres inutilisées. Les croissances des terres d'habitation et de production industrielle que montrent ces données reflètent une des réalités provinciales, mais exigent néanmoins une seconde lecture vis-à-vis du maintien spectaculaire des surfaces agricoles : les interlocuteurs provinciaux soulignent dans les entretiens le fait que les zones résidentielles et industrielles sont implantées principalement au détriment des espaces agricoles. Dans les discours des autorités provinciales, la culture du riz n'est pas située dans un milieu favorable à Binh Duong, ce qui justifierait que la consigne nationale de conservation des zones rizicoles, notamment après la survenue de la « crise alimentaire » (augmentation des cours des matières premières survenue en 2007-2008), ne soit pas suivie totalement. Cette marge de manœuvre n'est pourtant pas totalement assumée car, par ailleurs, on insiste sur le fait que les espaces à usage agricole – et tout particulièrement ceux destinés à la riziculture – doivent et sont maintenus à Binh Duong.

Les statistiques provinciales actuelles et prévisionnelles, telles qu'elles figurent dans les documents validés au niveau national, font apparaître en effet un maintien des surfaces agricoles dans leur ensemble, mais au prix de très forts réajustements dans d'autres catégories, notamment par la forte réduction des terres « inutilisées » jusqu'à atteindre leur disparition dans les chiffres officiels. On pourrait trouver dans ces données, l'illustration des contradictions que vivent les autorités, confrontées à trois nécessités : tout d'abord la poursuite de l'accueil des investisseurs étrangers, ensuite l'extension des zones résidentielles – notamment du fait des activités industrielles gourmandes en main d'œuvre¹⁵ – et enfin l'affichage politique de maintenir les zones rizicoles et d'hévéaculture¹⁶. La disponibilité de terrains pour de grandes zones industrielles n'est plus d'actualité notamment en raison de la concurrence avec d'autres provinces de l'agglomération d'Hô Chi Minh (dont Dong Nai).

Si la situation de l'occupation du sol entre 2000 et 2006 est marquée par une forte augmentation des surfaces destinées à la construction et une forte baisse des terrains inutilisés et d'irrigation, les tendances dessinées par le plan pour 2006-2010 (57/2007/NQ-CP) laissent encore moins de marge de manœuvre. On constate que les autorités, au-delà des propos de circonstances sur les surfaces agricoles, ont pris acte qu'à Binh Duong l'impératif est de loger la main d'œuvre vivant et travaillant dans la métropole méridionale, notamment en favorisant les fonctions d'habitation et de construction au détriment d'une part des surfaces agricoles et d'autre part des terrains « inutilisés »¹⁷.

¹⁵ Les ouvrier(e)s de ces zones industrielles sont le plus souvent des migrants inter-provinciaux : jusqu'à 92 % des employés dans les zones sous contrôle provincial. Cette main d'œuvre est considérable, elle représente 38 % de la main d'ouvrière provinciale. Des difficultés dans le recrutement de la main d'œuvre sont notables en raison des faibles salaires (33 000 contre 50 000 Đ/jour, soit 1,3 € contre 2 €), de son faible niveau de technicité et des tranches d'âge du recrutement (de 18 à 35 ans seulement). Chu Viêt Soạn, 2003, pp. 317-318.

¹⁶ À cela s'ajoutent les infrastructures de loisirs comme les golfs, particulièrement nombreux dans les environs d'Hô-Chi-Minh-Ville (Dông Nai, Binh Duong, Vung Tau, Lâm Đông – ville de Dalat –, Ha Tay). Rappelons par ailleurs que la loi foncière prévoit que certains cas de conversion d'utilisation du sol doivent être soumis à autorisation (Article 36 et section 4 de la loi foncière 2003).

¹⁷Le processus de planification est abordé ultérieurement dans cette partie.

2. Des zones rurales périphériques en cours de transformation

2.1 Des enjeux fonciers diffus, mais multiples

À distance de Hanoï et Hô-Chi-Minh-Ville, les espaces ruraux ne sont pas aussi profondément transformés et les tensions sociales pas aussi systématiques et visibles. Ces zones connaissent pourtant des dynamiques qui, si elles sont encore peu documentées, sont néanmoins importantes. Lors des entretiens, plusieurs types de dynamique ont été mentionnés.

Le premier concerne les espaces situés globalement dans une première périphérie des villes importantes, à proximité des villes secondaires (capitales provinciales) et/ou le long des axes routiers principaux. Ces dynamiques résultent de l'accessibilité relative de ces espaces et correspondent à une transformation en profondeur des espaces ruraux, passant d'un état d'isolement relatif à une mise en relation plus intense et permanente avec les espaces urbains et une meilleure participation à la dynamique de marché. Au niveau foncier, deux phénomènes apparaissent :

- la création (institutionnelle) de zones non agricoles spécialisées (industrielles, commerciales, résidentielles, de loisirs...), le plus souvent de grande dimension en périphérie des villes secondaires, plus rarement dans de très petites villes ou des zones isolées (cas des projets touristiques par exemple). Les processus en œuvre sont alors identiques à ceux qui se produisent dans le cœur des deltas, notamment avec les problèmes posés par les modalités d'expropriations, en particulier d'indemnisation. Les tensions y paraissent néanmoins atténuées, subjectivement par l'éloignement relatif, et plus objectivement par une pression démographique moindre et par la possibilité qu'ont les foyers de se rediriger vers d'autres espaces ruraux proches ;
- le grignotage progressif des espaces ruraux par des particuliers urbains qui investissent des résidences secondaires, des fermes agricoles (plantations de fruitiers par exemple) et/ou des petits commerces : alimentations, restaurants, cafés, le long des axes routiers.

Dans certaines régions ou sur certaines portions du territoire, ces investissements peuvent prendre une ampleur considérable et modifier les équilibres démographiques et agricoles :

- par exemple sur le piedmont méridional du Tam Dao dans la province de Vinh Phuc, on note la réalisation d'investissements massifs dans des fermes et des résidences secondaires par des Hanoïens. Mode d'investissement des ménages ruraux, mais aussi phénomène de spéculation dans la perspective du développement des activités touristiques du Tam Dao et au vue de l'industrialisation rapide de la province de Vinh Phuc (Grard, 2004). Ainsi, des terres qui il y a peu de temps avaient encore peu de valeur en tant que terres de pente peu riches et coûteuses à mettre en valeur (réservées au manioc, à l'eucalyptus), sont aujourd'hui recherchées et ont vu leur valeur augmenter grâce à la mise en place de vergers par exemple ;
- autour de Son La : investissements des Hanoïens dans des petits commerces le long des axes : outre le phénomène classique de dépossession foncière des ruraux par les urbains (les ruraux perdent les terres les mieux situées, souvent parce qu'ils ne sont pas au courant des projets de construction ou amélioration des infrastructures), le processus de modification des équilibres démographiques et économiques en faveur des Kinh du delta pose aussi le problème des équilibres politiques: Kinh urbains et non résidents sont mieux informés que la population locale.

Le second type de dynamique relevé concerne les espaces plus lointains encore. Quatre phénomènes plus importants peuvent être mis en évidence :

- le développement des fermes agricoles. Ainsi que cela est décrit plus bas (partie 4.1 B.4), la loi foncière de 2003 (article 82) autorise la création d'un type nouveau d'exploitations de grande dimension (cinq hectares pour les cultures annuelles et dix hectares pour les cultures pérennes dans les plaines, entre dix et trente hectares dans les zones de montagne), les fermes (tran trai), afin « d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des terrains agricoles ». Ces fermes offrent la possibilité aux foyers qui les exploitent de changer l'affectation des terrains de leur propre initiative, à condition de se conformer aux plans de production approuvés par les comités populaires des districts. Cette disposition est particulièrement intéressante dans la mesure où le changement de statut permet d'allonger la durée d'allocation de vingt ans (cultures annuelles), à cinquante ans (culture pérennes, mares et jardins). La mise en place de fermes permet aussi de disposer de crédits plus importants que dans le cas d'exploitation de dimension plus modeste, et cela sans hypothèque (jusqu'à 30 millions de dong). Dès lors, et alors que les fermes devraient théoriquement être cultivées en faire-valoir direct et appartenir à un unique propriétaire, il existe de nombreux regroupement illicites opérés par des agriculteurs qui ne déclarent qu'un seul propriétaire. Il existe aussi de nombreux cas de foyers urbains qui constituent des fermes – par achat de terres et les font travailler par des agriculteurs sans terre ;
- la désorganisation des cultures de défriche-brûlis liée à la mise en place de cultures commerciales annuelles sur les pentes : un cas plusieurs fois cité est celui du développement de la culture du maïs, encouragé par des firmes agro-alimentaires (par exemple l'entreprise thaïlandaise Sun) qui revendent ensuite la production aux éleveurs de porcs des grands deltas. Ainsi qu'a pu le montrer une étude récente du Gret menée dans les provinces de Thanh Hoa et Son La (Lamballe et al., 2008), les revenus des exploitants se sont globalement améliorés en quelques années, grâce à l'ouverture toujours plus importante d'espaces essartés destinés à des cultures commerciales, maïs, manioc et bambous. Le maïs par exemple, qui est faiblement consommé localement, représente plus de 25 % des espaces mis en valeur et, dans l'ensemble, le volume des denrées alimentaires produites est trois fois supérieur aux besoins de la population. Alors que les pratiques traditionnelles d'essartage gèrent les ressources foncières et forestières sur le long terme dans le cadre de l'autosuffisance alimentaire, cette augmentation des superficies de maïs et de manioc traduit le passage à une agriculture productiviste préoccupée de revenus individuels et immédiats, ce qui pose la question de la durabilité sociale (partage et transmission des ressources intra et intergénérationnel) et environnementale de ces pratiques. Ces cultures qui ne rapportent rien localement (car il n'y a pas d'impôts fonciers et la commercialisation est assurée par des entreprises agro-industrielles dont le siège se situe dans les grandes agglomérations) créent aussi de la concurrence pour des projets de développement plus durables, ceux du gouvernement compris, comme des projets de plantations de bambous, de caoutchouc ou plus généralement l'ensemble des projets agroforestiers ;
- au-delà des cultures annuelles qui désorganisent les brûlis, et dans des proportions plus importantes encore, il faut noter le développement des cultures industrielles pérennes, café, thé et caoutchouc essentiellement, non seulement dans les anciens fronts pionniers des hauts plateaux, mais aussi de plus en plus couramment dans les provinces montagnardes du nord plus densément peuplées et moins « traditionnellement » concernées par ces cultures. Le caoutchouc par exemple se développe actuellement rapidement dans le Nord-Ouest, dans les provinces de Son La et de Dien Bien Phu par exemple. À noter aussi, même si ce n'est pas une plante pérenne, le développement de la culture du bambou sur certains recrus forestiers, en lien avec des industries de transformation, pour la production de planchers et objets en bambou ;
- un autre phénomène d'une certaine ampleur dans les zones rurales marginales est celui des déplacements et des expropriations liées à la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure, comme le projet de barrage hydroélectrique des Truong Son. Ces projets sont à l'origine de tensions dont un grand nombre sont liées aux modalités

d'indemnisation, comme dans les grands deltas. Les questions qui se posent ici sont celles du montant des indemnités monétaires (jugées trop élevées et variables d'une province à l'autre) et en nature (type de maison mis en place dans les zones d'accueil) ainsi que celles des modalités de réattribution de terrains agricoles, les attributions se faisant au détriment de zones de foyers non directement touchés par les infrastructures, sur les terres jugées souvent les moins bonnes. Ainsi que le note un de nos interlocuteurs « En théorie, le gouvernement préconise que les conditions de vie après déplacement soient meilleures que celles qui préexistaient. Mais dans les faits, cela est impossible car il n'y a pas assez de terres disponibles. Des terres doivent être confisquées à certains pour être attribuées à d'autres et les indemnités ne couvrent jamais tous les préjudices ». Ce processus, comparable à une situation d'augmentation brutale de la pression démographique, pose la question de la capacité des populations à réagir à une augmentation aussi rapide de cette pression, et de celle de l'environnement à supporter ces réactions.

Les quatre processus qui viennent d'être décrits conduisent à poser la question plus générale du devenir des espaces forestiers dont on voit assez bien qu'ils ne sont guère protégés par les mesures de protection dont ils sont assortis dans le cadre de l'allocation de droits d'usage individuels (en 15 ans 3,2 millions d'hectares ont été alloués à des foyers – Dinh Huu Hoang and Dang Kim Son, 2008). Il est assez difficile – faute de données précises concernant une grande partie des activités économiques en forêt (extraction de bois, collectes etc.) – de donner le sens précis des dynamiques qui touchent ces espaces et nous revenons plus loin sur certains phénomènes en lien avec la législation foncière qui les affectent. Il apparaît néanmoins que les forêts sont le lieu de dynamiques contradictoires.

- Au Viêt Nam, comme dans les pays voisins d'Asie du Sud-Est (Dery et al., 2005), le réseau d'aires protégées a fortement augmenté ces dernières années, le nombre d'aires passant de douze au milieu des années 1970 à cent vingt-six en 2004 (il a doublé de 1995 à 2004) pour une superficie de plus de 2,5 millions d'hectares aujourd'hui (WB et al., 2005). En 2006, les espaces forestiers classés représentaient environ 1,9 millions d'hectares (76 % de la superficie des aires protégées), soit près de 16 % des forêts et un peu moins de 6 % du territoire national. Ces espaces protégés sont autant d'espaces qui échappent totalement aux populations, dont les activités sont interdites et qui sont déplacées vers d'autres zones. Un aménagement important vient cependant d'être fait pour « les parcs nationaux » et les « réserves naturelles » dans le cadre du nouveau zonage mis en place par la loi forestière de 2004¹⁸. Cette loi procède en effet à la création de zones tampons autour des espaces existants et stipule que les populations résidentes dans ces zones avant leur création conservent le droit de pratiquer différentes activités économiques (dont l'agriculture) à condition de ne pas avoir d'impact sur l'extension et la qualité des zones déjà couvertes de forêt et de respecter les plans de gestion mis en place par le gestionnaire du parc. Les populations riveraines peuvent donc bénéficier de certificats d'usage des terres dans les zones tampons des « forêts classées ». Les nouvelles modalités de prise en compte des populations riveraines dans le cas des parcs et des réserves ne peuvent cependant pas être considérées comme donnant plus de place et de souplesse à ces populations. La définition des zones tampons correspond en effet à une limitation accrue des activités au sein des aires protégées et contingente celles qui sont possibles dans l'ensemble du tampon. Les zones tampons ont par ailleurs été définies autour des aires déjà existantes et constituent dès lors une extension des espaces protégés. Elles renforcent et étendent donc le dispositif plutôt qu'elles ne viennent l'assouplir ;

¹⁸ Le zonage nouvellement créé comprend : une zone de protection renforcée, une zone de restauration écologique, une zone de services administratifs et une zone tampon. Ces zones correspondent à un gradient croissant de tolérance de l'habitat et des usages individuels des ressources. L'habitat et les activités sont totalement interdits dans les deux premières zones de protection. Ils sont tolérés mais fortement encadrés par le comité de gestion dans la zone tampon. Les « zones de service administratifs » sont louées pour le ramassage de bois d'œuvre mort aux employés des parcs et réserves.

- Si les forêts sont de plus en plus conservées au sein d'aires protégées fermées, les programmes de plantation très ambitieux mis en œuvre et financés par le gouvernement ont en revanche connus d'importantes difficultés dans le cadre de leur réalisation. C'est le cas spécifiquement du projet « Cinq millions d'hectares » (ou Five Million Hectares Reforestation Programme – 5MHRP) lancé par la décision n° 661/QD-TTg du Premier ministre en juillet 1998. Ce programme a en effet rencontré des difficultés importantes quant à la délimitation d'espaces pouvant être plantés, pour des questions techniques (repérages) mais aussi en raison de la mise en valeur agricole des espaces prétendus vides et des revendications des foyers agricoles portant sur ces terres.
- Un autre phénomène important et récent est celui de l'apparition d'une spéculation foncière sur les terres forestières, le long des axes routiers et dans les lieux les plus accessibles. Ces investissements se font parfois en lien avec les grands projets dont il vient d'être question. Certains particuliers urbains ou locaux bien informés achètent en effet des terres forestières dont ils savent qu'elles vont être concernées par de grands programmes de plantation. Ils vont donc pouvoir valoriser les terres acquises par des plantations en profitant d'aides très avantageuses. On note aussi l'achat de terrains forestiers destinés à la mise en œuvre de fermes qui cachent elles-mêmes parfois le développement de « resorts » (ensembles hôteliers) tournés vers l'écotourisme, ou des investissements dans les cultures de rente. Parfois, les investissements n'ont pas de but immédiat et constitue un moyen peu onéreux (car n'étant associé à aucune obligation d'usage au contraire des espaces agricoles qui doivent être cultivés) de placer des capitaux dans des espaces dont il est possible d'espérer qu'ils prennent de la valeur à plus ou moins long terme.
- Après quinze ans d'allocation de droits d'usage, 8,1 ha de terres forestières ont été concernés, parmi lesquels 4,9 millions d'ha à des organisations, c'est-à-dire des entreprises. Pourtant, cette allocation n'a pas dynamisé la production forestière, ni par les particuliers qui n'ont guère investis dans les plantations forestières, ni par les entreprises forestières, étatiques ou privées. Il n'y a pas eu de création de marché foncier non plus, ce qui est un signe de faible dynamique du secteur : en 2003, seulement 841 cas de transferts de terre enregistrés, parmi lesquels seulement 51 % se sont faits sur une base monétaire (achat/vente, Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son, 2008).

Au total, les espaces forestiers sont valorisés comme espaces de protection ou sont transformés en espaces agricoles. Mais la forêt est peu exploitée en tant que telle, tout au moins de façon légale.

2.2 Lào Cai, une province périphérique exemplaire

Lào Cai est une province de la région dite du Tay Bac (Nord-Ouest) située entre les provinces de Lai Chau à l'ouest, Ha Giang à l'Est et Yen Bai au sud. Frontalière, elle fait face à la province chinoise du Yunnan avec qui elle partage 200 km de frontières. La ville de Lào Cai, son chef-lieu, qui a le rang de ville de niveau national (Thanh Pho) depuis 2005, fait doublon avec la ville de Hekou (*Ha Khau*), ville secondaire du Yunnan.

Cette province encore très rurale (78 % de la population était encore employée dans les secteurs agricoles et forestiers en 2004) et éloignée physiquement de Hanoï (296 km par voie ferrée et 330 km par la route) tire son originalité de deux avantages de situation : la situation de la ville de Lào Cai comme unique point de passage entre le Yunnan et le Viêt Nam, la situation de la province sur les contreforts orientaux de la chaîne des Hoang Lien Son.

Localisée au confluent du fleuve Rouge et de la Nam Ti, la ville de Lào Cai constitue en effet depuis longtemps un point de passage important entre la Chine et le Viêt Nam. Le fleuve Rouge lui-même ne joue pas le rôle d'axe de circulation, mais il y est franchissable par deux ponts qu'empruntent, depuis la période coloniale, une route et une voie ferrée permettant de relier Hanoï

et Kunming (capitale du Yunnan), et de connecter, plus généralement, les axes de circulation des deux pays.

Cette situation dont les bénéficiaires furent contrariés par deux décennies de tension avec la Chine (années 1970 et 1980), retrouve, depuis le milieu des années 1980, tous ses avantages avec l'ouverture des deux pays et leur entrée rapide dans l'économie mondiale. Les échanges qui transitent par la province de Lào Cai (pour une valeur de 740 000 dollars en 2007) sont inférieurs à ceux qui circulent par Lang Son et Mong Cai, villes frontalières elles aussi situées plus à l'est et ouvrant sur la riche région du Guang Xi¹⁹. Mais la province est néanmoins très dynamique (avec une croissance du PIB de 12 % par an en moyenne entre 2001 et 2005 pour la province et de 16 % pour la ville de Lào Cai en 2005 – Cuc Thong Ke Lào Cai, 2006).

Cet avantage est par ailleurs renforcé par la mise en place du corridor de développement « Hai Phong – Hanoï - Kunming », partie prenante du projet de la GMS (*Greater Mekong Subregion*) soutenu par l'ADB (Asian Development Bank) Concernés directement par le développement de ce corridor, la province et la ville de Lào Cai bénéficient d'investissements destinés à faciliter la circulation des hommes et des marchandises qui se rajoutent aux investissements habituels consentis par le Viêt Nam, la province et l'ensemble des bailleurs. Parmi ces investissements, on peut noter par exemple, la construction, projetée, d'un aéroport international, la réfection des axes routiers et ferroviaires entre Hanoï et Lào Cai, ainsi que la réalisation d'infrastructures frontalières de grande envergure. Les deux pays se sont par ailleurs entendus dans le cadre de la GMS pour mettre en place dès 2010 un guichet de douane unique au passage de la frontière. Le guichet actuel a vu ses heures d'ouverture étendues pour les passages par la route et reste ouvert en permanence pour le train. Les procédures d'obtention de visas, très légères pour les résidents des deux pays, ont été simplifiées pour ceux des pays tiers et peuvent se faire maintenant en moins de 72 heures de chaque côté de la frontière (Lao Cao Provincial People's Committee, 2008).

Afin d'accroître les échanges économiques le long du corridor « Hai-Phong-Kunming », la province de Lào Cai et celle du Yunnan, soutenues par l'ADB, ont signé en 2005 un projet de « zone de collaboration économique » qui vient se rajouter aux différentes zones économiques nationales déjà existantes de part et d'autre de la frontière. Du côté vietnamien il existe trois zones économiques autour de Lào Cai : Kim Thanh Trading Zone (152 ha), Bac Duyen Industrial Zone (80 ha) et Dong Pho Moi Industrial Zone (80 ha) pour lesquelles des conditions privilégiées d'investissement ont été mises en place, comme par exemple une diminution des impôts sur les revenus et l'exemption de loyers fonciers pendant la période de construction des projets et pendant une période de 7 à 11 ans après l'achèvement de la construction. Il existe une troisième zone industrielle, Tang Loong (650 ha), située à 30 km au sud du chef-lieu provincial. Réservée à l'industrie lourde, celle-ci ne bénéficie pas de tous les avantages précédemment décrits (Lao Cao Provincial People's Committee, 2008). À ces nouvelles emprises industrielles et commerciales, il faut rajouter le projet de ville nouvelle « Lào Cai - Cam Duong » qui consiste à déplacer vers le sud, en les regroupant, l'ensemble des administrations provinciales, et à prévoir de nouveaux espaces d'habitat et de commerce afin d'aérer le centre ville ancien et de pouvoir proposer dans les deux centres de nouveaux espaces dédiés aux investissements. Ce projet, une fois achevé en 2010, multipliera par trois ou quatre la dimension de l'aire urbaine de Lào Cai.

La province de Lào Cai bénéficie aussi d'un autre avantage de situation lié à sa localisation au pied du massif des Hoang Lien Son, massif le plus élevé du Viêt Nam (Phan Xi Păng : 3 143 m) s'étirant sur 200 km à l'ouest du fleuve Rouge. Cette localisation assure aux touristes nationaux et internationaux un climat plus frais qu'en plaine pendant les mois d'été ainsi que la certitude de bénéficier de paysages de montagne impressionnants. La région bénéficie aussi d'une très grande diversité ethnique (Tày, Dao, Thái, Nùng, Giao, Giáy, Phù Lá, Mường, Hà Nhì, La Chí, etc.) qui

¹⁹ Les exportations via les portes frontalières de Mong Cai (province de Quang Ninh), Huu Nghi et Đông Dang (province de Lang Son) représentent actuellement 75 % des échanges vietnamiens transfrontaliers avec la Chine (*Courrier du Viêt Nam*, 2008).

attise la curiosité des voyageurs, anime des marchés de montagne et produit un artisanat (surtout du tissu) recherché. Dans la province de Lào Cai, plusieurs lieux sont recherchés des touristes (Bat Xat, Bac Ha, Ban Den), mais c'est surtout la petite ville de Sapa (1 200-1 800 m), ancien marché local (pour les Hmong et les Yao, cf. Michaud), devenu site de garnison, puis station d'altitude pour les colons français résidents à Hanoi, qui attire les touristes. Cette ville, dont l'aménagement a fait l'objet d'un contrat important entre la province de Lào Cai et la région Aquitaine, attire chaque année plusieurs milliers de touristes qui profitent du site de la ville et/ou rayonnent autour d'elle pour se rendre dans des villages « ethniques » au sein desquels la province a plus spécifiquement investi. Entre 1995 et 2003 (*ibid.*), les revenus de l'hôtellerie et de la restauration ont été multipliés par sept dans la province pour atteindre près de 35 000 millions de dongs en 2003, passant ainsi de 0,6 % du PIB de la province à 1,6 %. À noter aussi, la croissance exponentielle des touristes (s'arrêtant au moins pour une nuit dans la province), passés de 38 000 en 1995 à 180 000 en 2003 (dont 96 000 étrangers).

Finalement, la province de Lào Cai développe une orientation forte pour le commerce et le tourisme ce qui se traduit aujourd'hui dans la structure de son PIB par la domination, faible mais néanmoins significative au regard de la structure de la population, du secteur tertiaire (31 % secteur primaire, 32 % secteur secondaire et 37 % secteur tertiaire en 2007) (*ibid.*, 2008).

Cette orientation en partie héritée des périodes passées, est amenée à s'accroître dans le futur. Ainsi, sur les quarante-six projets retenus comme prioritaires par la province pour 2006-2010, vingt se situent dans les secteurs porteurs du commerce, du tourisme et des services (il s'agit pour certains projets touristiques d'investissements dépassant 100 milliards de dongs), alors que l'industrie et l'agriculture (et la foresterie) ne retiennent que onze projets chacune (*ibid.*, 2008). La comparaison entre ces deux secteurs ne va cependant pas plus loin.

Si les investissements prévus dans l'industrie sont plus élevés que ceux destinés à l'agriculture (ils sont de plus de 500 milliards de dongs contre 180 milliards pour l'agriculture), l'industrie est un secteur d'importance moyenne dans les revenus de Lào Cai. Elle représente moins de 3 % des revenus en 2003, pour 7 % pour le secteur minier, mais sa part dans la structure du PIB était de plus de 30 % en 2007 et son poids dans les exportations était approximativement comparable (29 % des exportations en 2003 d'après Cuc Thong Ke Lào Cai, 2004). Contrairement à la province de Bình Dương qui exporte de grandes quantités de produits industriels, Lào Cai ne se distingue pas en effet des provinces montagneuses du nord Viêt Nam dans ce domaine et forme avec elles une couronne de provinces très faiblement exportatrices, contrastant fortement avec les provinces exportatrices du delta du fleuve Rouge ainsi que le montre la carte 1 (annexe A.3.1). La même carte montre aussi la situation de faiblesse de Lào Cai concernant les projets étrangers. La province n'en a attiré en effet qu'une quarantaine entre 1988 et 2005, ce qui la place au vingtième rang environ pour le Viêt Nam, au même niveau que Lang Son et Quang Nam, mais bien loin derrière Bình Dương. Ces projets, le plus souvent de petite envergure, sont tournés vers le commerce et le tourisme et Lào Cai peine à remplir les trois zones industrielles créées autour de la capitale provinciale.

De leur côté, l'agriculture et la foresterie restent des secteurs importants et représentent à eux deux 39 % du PNB en 2003 et 49 % des exportations la même année (Cuc Thong Ke Lào Cai, 2004). Il est vrai que ces revenus sont à partager entre près de 80 % de la population de la province et que les exportations se font souvent à une échelle très réduite, mais ces secteurs sont encore vitaux pour une majorité des habitants de la province. Par ailleurs les investissements consentis dans ces domaines ne se font pas uniquement à l'échelle familiale et l'on voit apparaître, de façon ténue mais manifeste, des investissements de plus en plus importants concernant des plantations industrielles (thé, arbres fruitiers, fleurs) ou des cultures traditionnelles familiales (riz de haute qualité par exemple), dans les deux cas pour l'exportation en dehors de la province, souvent la Chine, ainsi que pour les marchés locaux liés au tourisme. Ces investissements ne représentent généralement pas des sommes très importantes comparées à celle

investies dans le tourisme ou l'industrie, mais elles se mettent en place sur des espaces de plusieurs centaines d'hectares et touchent alors parfois des centaines de famille. De telles demandes d'investissement affluent de la Chine en nombre sans cesse croissant.

La situation foncière de la province de Lào Cai découle directement des caractéristiques mentionnées plus haut.

En matière de foncier, les enjeux industriels ne sont pas importants spatialement et sont essentiellement localisés autour de la ville de Lào Cai (deux zones industrielles) et dans la zone industrielle de Tan Loong, au sud de la ville. Le commerce lui non plus ne se développe pas sur des emprises spatiales importantes et l'urbanisation d'ensemble de la province, difficile à estimer selon les sources officielles, reste très faible. Ainsi, la population totale de Lào Cai n'était que de 82 000 habitants en 2003 (Cuc Thong Ke Lào Cai, 2003), dont plus d'un tiers était classé comme rural. Les surfaces considérées comme étant résidentielles additionnées aux surfaces à usage spécial (industrie, commerce, infrastructure) représentaient moins de 3 % de la superficie totale de la province en 2004 (cf. tableaux en annexe A.3.8). Ainsi, les enjeux industriels, résidentiels et commerciaux qui sont ailleurs très importants – comme c'est le cas à Binh Dương – et créent une situation de concurrence avec l'agriculture sont ici réduits aussi bien en terme spatial qu'économique. Les pressions urbaines et industrielles se limitent au pourtour de la ville de Lào Cai et, dans cet environnement même, elles ne sont guère élevées si l'on en juge par les espaces laissés encore vacants dans les zones industrielles et commerciales mises en place au cours des cinq dernières années (Lao Cao Provincial People's Committee, 2008).

Dans ce tableau, le tourisme occupe une place particulière. Il s'agit, ainsi que nous l'avons noté, d'un secteur en plein essor, qui connaît une croissance exponentielle et est fortement soutenu par le Comité populaire de la province. Il s'agit aussi, et c'est là une originalité importante, d'un secteur qui se développe au-delà de la ville de Lào Cai aux abords de la ville de Sapa, dans le district de Bac Ha, ainsi que dans certains villages alentours désignés comme centres de développement de l'écotourisme. Dans le document présentant les investissements prévus pour les années 2006-2010 (*ibid.*, 2008), les emprises destinées au tourisme sont au nombre de dix-huit et représentent pour certaines d'entre elles près d'un millier d'hectares comme c'est le cas des projets d'extension des zones touristiques de Sa Pa et de Bac Ha. Le tourisme ne peut pas être considéré aujourd'hui comme un secteur qui entre en concurrence avec les activités agricoles et forestières. Mais il a un impact spatialement plus diffus (non concentré autour de Lào Cai) et crée des besoins tant en espaces « naturels » qu'en terme de production agricole qui modifient le monde rural en profondeur, tout en ayant un impact sur le foncier encore peu directement perceptible.

De façon peu étonnante pour une province encore très rurale et dont les revenus de l'agriculture restent relativement élevés au total, les enjeux fonciers les plus importants se situent aujourd'hui encore dans ces domaines eux-mêmes.

Concernant les espaces forestiers, les enjeux fonciers nous semblent pouvoir être de deux ordres. Il s'agit, d'une part, de la pression qu'exercent la mise en réserve de certaines portions de forêt (ou d'espaces naturels) et l'allocation de droits d'usage des terres forestières aux individus, sur les exploitations familiales.

Concernant les espaces classés, leur emprise s'étendait sur 13 500 ha en 2000, ce qui représentait (avant même le classement des Hoang Lien Son) 6 % des espaces appartenant à la catégorie des forêts classées (plus spécifiquement les forêts dites à usage spécial – *rung dac dung*) et autant d'espaces dans lesquels les cultures et la plupart des prélèvements étaient interdits aux populations. À partir de 2002, il faut rajouter à ces espaces le parc national Hoàng Liên créé par la décision du Premier ministre n° 90/2002 QD-TTg à partir de la réserve naturelle du même nom. Par ailleurs, la réserve naturelle des Hoang Lien de Sa Pa est appelée à rejoindre rapidement, elle

aussi, le parc national. Le parc aura alors une superficie de 29 845 ha, dont 11 800 ha en protection stricte, 17 900 ha d'aires de régénération écologique et quelques hectares d'aires touristiques et de services. À cela se rajouteront 38 724 ha de zones tampons touchant aussi trois districts de la province de Lai Chau (Van Ban, Than Uyen et Phong Tho).

Les forêts de protection, moins strictement protégées, représentaient 75 % des espaces de la même catégorie et les forêts de production, celles dont il est possible d'exploiter les ressources ligneuses relativement librement, n'en représentaient que 19 %. Pour les foyers qui cultivaient dans les espaces classés et de protection, l'absence de certificats fonciers constitue aussi un manque à gagner dans la mesure où cela les empêche de bénéficier des projets d'investissement ou de compensation (en échange de plantations ou de protection forestières) comme le « *Five Million Hectares Reforestation Programme* », programme lancé en 1998 par le MARD afin de replanter des essences forestières sur de vastes espaces désignés comme étant des espaces dénudés.

Nous ne disposons pas de données précises concernant les espaces sur lesquels des droits d'usage ont été alloués aux foyers. Les certificats d'usage offrent théoriquement un accès à ces espaces pour les foyers concernés, mais sont assortis de contraintes d'usages très strictes. Ils fixent la répartition des terres de façon définitive, ne laissant pas aux foyers la possibilité de disposer d'espaces selon leurs besoins. Les superficies allouées ne permettent par ailleurs pas la pratique de la défriche brûlis, pratique qui est quoiqu'il en soit interdite partout.

Il s'agit aussi, pour les forêts, des pressions qu'exercent les investisseurs désireux de mettre en place des plantations industrielles et/ou d'exportation dans la région. Par exemple, dans le district de Van Ban, le centre forestier de Bao Yen a octroyé pour dix ans à une compagnie vietnamienne le droit d'usage de terrains forestiers (*rung kinh doanh* ou forêt de production) afin de développer la culture du thé. Cette compagnie rachète aussi du bois d'œuvre produit sur des parcelles forestières dont les droits ont été alloués aux foyers (*rung trong de kinh doanh* : reboisements à but commercial). La compagnie produit aussi de la sciure acheminée ensuite vers la Chine. Entre 1990 et 2003, la valeur de la production de produits forestiers en valeur constante a été multipliée par près de quatorze, passant de 15 à 219 milliards de dong (Cuc Thong Ke Lào Cai, 2004).

Concernant l'agriculture, nous ne disposons pas d'analyse détaillée des principales tendances actuelles dans la province. Les statistiques provinciales (*ibid.*), indiquent cependant, entre 1991 et 2003, un accroissement de l'ensemble des superficies plantées de l'ordre de 40 %, alors que les cultures industrielles ont été multipliées par deux pour les cultures annuelles et par plus de trois pour les cultures pérennes. Cela porte leur part globale à 17 % des superficies plantées en 2003 alors qu'elle n'était que de 8,5 % en 1991. Il existe donc un double phénomène d'extension des superficies plantées (à tempérer spatialement par la pratique de la double ou triple culture annuelle) et de croissance de la part relative des cultures industrielles, ce qui suppose un accroissement de la pression sur le sol et donc des attentes foncières agricoles renforcées.

Lào Cai, comparativement à Binh Duong, connaît des problèmes fonciers qui semblent à première vue moins sensibles. Le phénomène d'extension des espaces urbanisés et industriels y est en effet nettement moins accentué. La province n'est par ailleurs pas touchée par des projets d'envergure tels que la construction de barrages hydroélectriques. De petits projets hydroélectriques se développent néanmoins et la ville de Lào Cai a entrepris des travaux d'extension impressionnants alors que les projets touristiques se multiplient autour de Sa Pa. Une question qui se pose alors est celle des conditions d'expropriation des foyers touchés par ces projets, dans un contexte où ils représentent une force d'opposition moins importante que dans les provinces des zones basses. Le problème peut alors être d'autant plus sensible que les populations concernées sont souvent membres de groupes ethniques minoritaires dont les pratiques agricoles et sociales sont traditionnellement (et officiellement) dévalorisées. Un exemple symptomatique du sort réservé à ces populations est celui de la main d'œuvre des zones industrielles et commerciales. Plusieurs de nos interlocuteurs nous ont dit à leur propos qu'elle n'est en effet pas ou très peu composée de

membres des groupes minoritaires dans la mesure où ceux-ci ne souhaitent pas y travailler, dénotant par là une exclusion de fait de ces populations des projets en cours. Il est donc très probable que les problèmes fonciers que peuvent rencontrer ces populations, s'ils sont de peu d'importance relative, sont néanmoins particulièrement sensibles pour elles.

3. La crise alimentaire mondiale et l'inflation : un retour vers le rural

Ainsi que le montrent les évolutions récentes de la législation foncière (partie IV), l'agriculture n'est plus, depuis une quinzaine d'années, une priorité du gouvernement vietnamien. Le pays a par ailleurs fait le pari de devenir un pays industriel à l'horizon 2020 et de modifier totalement la structure de sa population composée à 80 % par des agriculteurs en 1995 (79,25 % exactement)²⁰ pour passer à 23 % dans l'agriculture, 47 % dans l'industrie et 30 % dans les services (Hoang Minh, CVN, 2008). Il concentre donc ses efforts à la réalisation de cet objectif et investit peu dans l'agriculture. En conséquence, les investissements se dirigeant vers l'agriculture ont fortement diminué : de 10 % au cours des années 1990, de 8 % entre 2000 et 2005 et de 5 % depuis 2005. Et les dépenses consacrées à ce secteur sont devenues quasi marginales : en 2007, les dépenses du gouvernement dans l'agriculture formaient moins de 5 % (4,8 %) du budget de l'État, soit la moitié des investissements consentis dans les années 1990.

Cette situation de désinvestissement a longtemps été rendue possible par la formidable croissance de la production agricole vietnamienne. Entre 2000 et 2007, malgré la perte de 500 000 hectares de terres agricoles et quelques aléas climatiques, le secteur agricole a atteint une croissance annuelle de 3,7 %. En 2007, la production de céréales a été supérieure de 5,5 millions de tonnes par rapport à celle de 2000. En moyenne, le pays est passé de 420 kg de vivres par habitant en 2001 à 470 kg en 2007. Cela a permis au Viêt Nam non seulement d'assurer sa sécurité alimentaire mais encore d'exporter annuellement plus de 4 millions de tonnes de riz (Hoang Minh, CVN, 2008).

L'année 2008 pourrait cependant être une celle d'un revirement vers le domaine agricole. Le Viêt Nam a en effet été touché par la « crise alimentaire » à partir de la fin de l'année 2007 et le prix du riz a connu une croissance extrêmement rapide dans la première moitié de l'année 2008. Selon les interlocuteurs et les périodes considérées, l'inflation du prix des denrées alimentaires n'est pas toujours identique (selon le *Manilla Times* du 7 mai 2008, l'inflation a été de plus de 38 % pour les seuls produits alimentaires en avril 2008), mais l'on peut considérer, pour le riz, qu'il s'est agit au moins d'un doublement, le prix du riz passant de 8 000 dongs par kilo environ à la fin de la récolte d'été 2007 à 16 000 dongs en avril 2008. Faisant suite à ces événements, plusieurs signes semblent indiquer, au cours de l'année 2008, que l'agriculture redevient progressivement un sujet de préoccupation du gouvernement et même un domaine d'action.

■ Le gel des terres rizicoles

La décision prise de geler une partie des terres rizicoles est l'un des signes marquants de l'année 2008. Cette décision prise en juillet 2008 est une conséquence directe de la crise alimentaire mondiale et de ses effets sur l'inflation du prix du riz au cours des mois précédents

Face à ce problème la réponse du gouvernement s'est mise en place en deux temps :

- dans un premier temps, dès la fin du mois d'avril 2008, le gouvernement a pris des mesures afin de contrôler l'augmentation du prix du riz, en obligeant les commerçants à commercialiser leurs stocks et en organisant la commercialisation des stocks d'État (*Courrier du Viêt Nam*, 29 avril 2008) ;

²⁰ TÔNG CUC THONG KE, 2007.

- dans un second temps, en juillet 2008, le gouvernement a suivi le modèle de la Chine (qui a décidé de geler plusieurs millions d'hectares de terres rizicoles), en décidant du gel d'une quantité fixée de rizières destinées à préserver la production rizicole ; sans entrer dans le détail, il s'agit de maintenir les surfaces rizicoles à 4 millions d'hectares en 2010, 3,8 millions d'hectares en 2015 et 3,6 millions d'hectares en 2020. Après 2020, il s'agira de conserver 3,5 millions d'hectares au moins jusqu'en 2050 ce qui permettra au pays de demeurer autosuffisant dans le domaine rizicole (Hoang Minh, CVN, 2008). Ce programme s'accompagne du financement de travaux de recensement des terres rizicoles, tâche nécessaire et urgente tant les imprécisions statistiques sont grandes – elles s'expliquent autant des problèmes techniques que des trucages mis en œuvre afin de dissimuler les conversions illicites de terre. Il verra aussi la réalisation de programmes de remembrements ambitieux destinés à moderniser la production rizicole.

■ La politique des « trois nông »

Un second signe marquant d'un probable revirement vers l'agriculture est celui de la publication, en juillet 2008 et par le Comité central, d'une résolution (*ngụ quyết TW7-X* de juillet 2008) dont un des trois axes est appelée les « trois nông » (*ngụ quyết về vấn đề nông nghiệp, nông thôn và nông dân*) pour *nông thôn* (campagne), *nông nghiệp* (agriculture) et *nông dân* (agriculteur). L'objectif de cette résolution – qui s'apparente à un projet global visant à développement l'agriculture – est de revaloriser le milieu rural en prêtant attention aux écarts de niveau de vie entre milieu urbain et rural, en améliorant les conditions de vie en milieu rural par des investissements dans des infrastructures rurales (santé, éducation) ainsi que dans l'agriculture dont l'abandon depuis quelques années est officiellement reconnu. Il s'agit aussi d'augmenter les revenus des paysans en réaffirmant entre autre le principe de la gratuité de l'usage de la terre agricole : pas de taxe foncière ni de taxe sur les revenus. Le terme n'a pas été fixé, mais la durée a été prolongée au-delà du terme prévu 2010. Au moment où nous réalisons les enquêtes, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont par ailleurs décrit la dynamique qu'avait impulsée cette résolution au sein du MARD et nous ont signalé la tenue de réunions ayant pour objectif d'organiser une réflexion sur le statut spécifique des terres agricoles dans le domaine foncier.

Il faudrait aussi noter, pour bien rendre compte du regain d'intérêt porté à l'agriculture au niveau central, la tenue de diverses conférences sur l'agriculture et le monde rural, comme par exemple la conférence tenue mi-juin 2008 à Hanoï afin de préparer la politique décrite ci-dessus²¹, et la place progressive prise par le sujet dans le presse.

Il est encore trop tôt aujourd'hui pour savoir si l'agriculture redeviendra durablement et substantiellement une priorité pour le gouvernement. Il apparaît cependant que certains des choix politiques opérés au cours des quinze dernières années commencent à être remis en cause et que des thèmes anciens, comme celui de l'autosuffisance alimentaire redeviennent des préoccupations nationales. Il sera intéressant de voir si cela a un impact sur la législation en matière foncière. Mais il est certain que ce contexte est important pour comprendre l'état d'esprit de nos interlocuteurs au moment des enquêtes (avril et juillet 2008).

²¹ Cette conférence, organisée par le MARD et la Banque mondiale a permis de rassembler, afin de conseiller les décideurs vietnamiens, des spécialistes de différentes organisations et ONG (comme la FAO et Oxfam) ainsi que des bailleurs de fonds.

III. LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS FONCIERES DEPUIS LA FIN DES ANNEES 1970

Dans cette partie, il s'agit essentiellement de décrire la façon dont l'ensemble des institutions foncières ont été mises en place au Viêt Nam à partir de la fin des années 1970. L'État vietnamien ne manifeste un nouvel intérêt pour le droit foncier de façon claire qu'à partir du *Doi Moi*, en 1986, lorsque le pays fait le choix du socialisme de marché. Mais il est nécessaire de revenir un peu en arrière, à la toute fin des années 1970, dans la mesure où le lâchage progressif du système collectiviste se traduit tout naturellement par le réveil de la question foncière. L'objectif de ce travail n'est pas seulement informatif. Débusquer des incohérences, des récurrences, des temps morts ou des accélérations dans le travail de production des institutions foncières permet de signaler des hésitations, des détours qui indiquent à leur tour comment se construisent, de façon plus générale, les politiques publiques et sont assumés ou non les choix politiques faits depuis le *Doi Moi* (choix du « socialisme de marché » en particulier).

1. Une législation toujours plus complexe

De la fin des années 1970 à aujourd'hui, il est possible de distinguer deux périodes :

- *de 1979 à 1993*, la première période est faite d'hésitations et se caractérise par une individualisation progressive de la tenure foncière cependant que les coopératives conservent la mainmise sur le foncier et en restent les acteurs principaux. L'État met aussi en place les premiers éléments de l'administration foncière, mais sans donner encore une autonomie à la question foncière ;
- *à partir de 1993* on assiste à une accélération de la privatisation des terres et de l'autonomisation des institutions foncières. Les coopératives perdent totalement le contrôle de la terre, le droit foncier prend une orientation très nette vers un système proche de celui de la propriété privée, et une administration foncière spécifique se met en place. Cette seconde phase est décrite plus en détail que la première ;

1.1 1979-1993 : le réveil de la question foncière, prémises et tâtonnements

Pour expliquer les changements qui se produisent au tournant des années 1980, il faut bien sûr se référer à l'histoire du bloc socialiste dans son ensemble et aux secousses qui commencent à agiter l'URSS, la Chine et l'Allemagne de l'Est à la même époque. Il est aussi coutume de mentionner la grave crise qui secoue le monde rural vietnamien, la chute de la production agricole et les effets contre-productifs de la mise en place de la grande agriculture socialiste dont les excès ont détourné les paysans des structures collectivistes. Dans le delta, certaines coopératives réagirent en distribuant des terres aux foyers et en passant avec eux des contrats illégaux, ce qui eut pour effet d'augmenter la production (Gironde, 2001). Dans les montagnes où la collectivisation avait été généralement moins poussée, des phénomènes similaires furent aussi observés et dans certaines coopératives des régions Tay, les foyers reprirent dès cette époque le contrôle stable des terres qui avaient appartenues à leurs ascendants (Mellac, 2000). Les événements qui se produisent à partir du début des années 1980 peuvent dès lors être compris comme une réaction à des pressions fortes venant de la base des coopératives

Au cours de cette période, l'État hésite cependant encore entre « libéralisation » et renforcement de son contrôle. Il réaffirme régulièrement le principe d'une gestion centralisée de la terre ainsi que celui de la propriété émanant du peuple entier, mais met néanmoins en place les premières instances permettant d'individualiser la gestion foncière au sein de l'administration et prend des dispositions qui permettent de rétablir un rapport individuel à la terre.

Deux événements nous ont été rapportés pour 1979. Le gouvernement se dote en effet d'un organisme national de gestion foncière (probablement le Département général de la gestion foncière) placé sous la tutelle directe du gouvernement qui deviendra plus tard le Département général de gestion foncière (ou GDLA, *General Department of Land Administration*). Deux sources nous ont par ailleurs signalé la mise en place, la même année, d'une toute première loi foncière. Mais il n'a pas été possible d'en trouver la trace écrite (cf. tableau récapitulatif des textes fonciers, annexe A.2.1) et il est possible qu'il s'agisse plutôt d'une confusion avec la création d'une administration foncière.

L'année suivante, en 1980, le gouvernement continue son travail sur le foncier. Par le décret 201 du Conseil des ministres, il réaffirme l'uniformité d'une gestion foncière centralisée sur l'ensemble du territoire. Mais le Premier ministre autorise aussi, par un autre décret (décret 299 du Premier ministre), une levée cadastrale qui accompagne une allocation individuelle du droit d'usage des terres agricoles. Les terres demeurent la propriété du peuple entier sous le contrôle direct de l'État, mais leurs droits d'usage sont alloués aux foyers par les coopératives et les entreprises. Un peu plus tard, en 1982, l'autorisation d'allocation des droits d'usage fut étendue aux différents types de terres forestières (et plus généralement aux terres non agricoles) dans le but que soient réalisées des plantations (décret 184 du Conseil des ministres), ce que confirma le décret 29 du Bureau politique en 1983 en encourageant l'allocation individuelle des droits d'usage des terres forestières et sylvicoles.

■ La « directive 100 »

Au cours de cette période, le texte le plus important car ayant véritablement impulsé un mouvement d'attribution des terres aux foyers est néanmoins la « directive 100 » (ou *chí thị 100 - CT/TU/100* - parfois aussi connu – à tort - sous le nom de « contrat 100 ») du 13 janvier 1981. Cette directive instaure des contrats de production entre les coopératives et les groupes de travailleurs afin de remédier au système de rémunération basé uniquement sur le point-travail qui est accusé de freiner la production. Ces contrats sont liés aux terres et celles-ci sont divisées entre les groupes et les travailleurs individuels avec lesquels la coopérative passe un contrat fixant la remise d'une production déterminée payée en points-travail. La production excédant la norme, stable pendant cinq ans, est gardée par le paysan. La terre est allouée pour une durée limitée non précisée, les contractants n'ont pas le choix des cultures (ce sont les coopératives), et certains maillons de la production doivent être assurés par les brigades spécialisées : pépinières, labour, repiquage, irrigation et traitement phytosanitaire (Yvon, 1994). La directive redéfinit donc le rôle des coopératives et leurs relations avec les paysans ou groupes de paysans par le biais de contrats-forfaits de production (*khoán sản phẩm*).

Un système de répartition égalitaire tenant compte de la qualité des terres, du nombre d'actifs du ménage et basé sur un tirage au sort devait décider, en principe, de la nouvelle distribution des terres agricoles. En réalité, ce modèle de répartition ne fut pas suivi avec une grande régularité. Les méthodes de classification des terres étaient fluctuantes et des arrangements purent être passés entre les bénéficiaires avant ou après la désignation des lots. Dans de nombreux cas, la recherche d'un équilibre entre les foyers provoqua un émiettement important du parcellaire découpé de façon à ce que chaque foyer dispose d'une parcelle dans chaque catégorie de terres. D. Pillot (1995a) note cependant à propos du système de répartition que les solutions adoptées le furent au niveau local et que la planification centrale baissa les bras. Dans les régions de collines et de montagnes par ailleurs l'allocation des droits d'usage des terres ne concerna que les terres de bas-fonds et ignore l'ensemble des terres de pente, y compris celles qui étaient utilisées à des fins agricoles de façon permanente comme les cultures industrielles et pérennes (Mellac, 2000).

Après plusieurs années d'un fonctionnement souvent aléatoire de ce système, et deux ans après la décision prise de lancer une politique de rénovation (*Doi Moi*), le travail de rénovation du système foncier connut une année d'accélération en 1988.

■ La première loi foncière

En janvier 1988 est publiée la première loi foncière du pays. Basée sur le décret 201 voté en 1980 et complétée en mars 1989 par les décrets d'application 30/HDBT et 67/CT, elle réaffirme que la terre est la propriété du peuple, gérée par l'État (article 1)²². Elle inscrit cependant dans la loi le principe de l'allocation de droits d'usage des terres aux individus²³. Les terres sont classées en cinq catégories (terres agricoles, terres forestières, terres d'habitation²⁴, terres à usage spécifique et terres non utilisées) et les usagers (cf. annexe A.2.3), au nombre de sept, peuvent être des fermes, des entreprises et des institutions d'état, des unités de l'armée, des coopératives, des groupes de production, des organisations sociales, mais aussi des individus (*cá nhân*). L'essentiel de la loi est consacré aux terres agricoles et forestières que les foyers agricoles peuvent se voir attribuer de deux façons différentes et pour deux types d'usage. Une catégorie est celle des « terres à usage économique des familles » (*đất làm kinh tế gia đình*) qui leur sont attribuées pour une durée non déterminée (mais pour un usage stable) par les coopératives et les groupes de production agricole et sylvicole. Ces terres ne doivent pas occuper plus de 10 % des terres agricoles des communes avec un maximum de 200 m² par foyer dans les plaines et delta du centre et du nord, de 500 m² dans les plaines et delta du sud et de 1 000 m² dans les montagnes et les hauts plateaux. L'autre catégorie est celle des « terres de production des foyers agricoles individuels » (*Đất sản xuất của nông dân cá thể*). Ces terres sont attribuées pour l'État par les comités populaires des provinces et des villes dans des limites qui ne sont pas spécifiées précisément, mais devant tenir compte des disponibilités foncières locales et du nombre des foyers (article 28). Par ailleurs, la loi encourage les provinces, districts et communes à allouer les terres non utilisées aux différentes catégories d'usagers dont les foyers afin d'en faire un usage agricole ou sylvicole. Les durées des différentes catégories sont en partie précisées un peu plus tard (la loi stipule uniquement que les terres doivent être allouées de façon temporaire ou dans les délais précisés) dans l'article 3 du décret 30. Les terres destinées à la production et aux habitations sont allouées à long terme (non spécifié), les terres destinées aux activités économiques sont allouées pour une durée minimum de cinq ans et les terres dont l'utilité n'est pas encore définie doivent être allouées pour un maximum de cinq années. Cette loi, quoique très succincte et demeurant très imprécise, légalise des éléments nouveaux, quoique déjà en usage dans nombre de cas, comme la possession des constructions, du fruit des investissements et du travail effectués sur la terre par les usagers. En revanche, elle interdit clairement (article 5) l'achat et la vente ainsi que tout autre mode de transmission autre qu'une allocation réalisée pour le compte de l'État. Les foyers et les individus n'ont donc pas encore la maîtrise de leurs parcelles et l'absence de clarté concernant les durées d'allocation annule en partie les effets attendus de la loi sur les investissements agricoles.

■ Le « khoán 10 »

Ce défaut fut corrigé très rapidement par la directive CT/TW 10 du Bureau politique du 5 avril 1988. Cette directive bien connue sous le nom de « *khoán 10* » (ou contrat 10) est une étape importante de réforme du système collectiviste car elle abolit le système de subsides versés par l'État dans le domaine agricole et institue une orientation de marché. Elle confirme les exploitations agricoles familiales dans leur rôle d'unité de production de base et indique que les terres doivent dorénavant être divisées en fonction du nombre de membres des foyers et non plus du nombre d'actifs, ce qui remet en cause le lien entre capacité de travail et quantité de terre alloué. Les durées d'allocation du droit d'usage sont aussi précisées. La directive 10 n'arrête pas les durées, mais suggère que les terres doivent être attribuées au minimum pour les durées

²² « *Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý* »

²³ L'article 1 stipule que « *Nhà nước giao đất cho các nông trường, lâm trường, hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, xí nghiệp, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và cá nhân - dưới đây gọi là người sử dụng đất - để sử dụng ổn định, lâu dài* ». « L'État alloue les terres aux fermes d'État agricoles et sylvicoles, aux coopératives, aux groupements de production agricole et sylvicole, aux entreprises d'État, aux unités de l'armée populaire, aux services de l'État, aux organisations sociales et aux individus – qui seront désignés ci-après comme les usagers de la terre – afin d'utiliser la terre de façon stable sur le long terme » (traduction de l'auteur).

²⁴ *Đất khu dân cư* : ce terme signifie plutôt « terre de regroupement de population ».

spécifiées suivantes : cinq à quinze ans pour les cultures annuelles (cinq ans fut souvent retenu pour les rizières), quinze à trente ans pour les terres forestières et les cultures pérennes.

Cette directive, dont les modalités d'application (en particulier la division des terres) furent peu à peu clarifiées, fut particulièrement importante au moment de sa parution en raison de la définition des durées d'allocation qu'elle proposait et de l'introduction d'une certaine sécurité foncière qu'elles procuraient en conséquence. Les foyers ne disposaient cependant toujours pas de droits leur permettant de transmettre, céder ou acquérir le droit d'usage de la terre, ce qui représentait une limite forte à cette sécurité et les rendaient dépendant du principe d'une réattribution des droits sur les terres placée sous la houlette de l'État et organisée par les comités populaires des communes ou les structures collectivistes (coopératives, fermes et entreprises). Des mouvements de terre entre foyers eurent cependant lieu en nombre, aussi bien dans le delta du fleuve Rouge que dans les zones de montagne (Mellac, 2000), ce qui rendit nécessaire une nouvelle modification des modalités d'accès au foncier pour les foyers²⁵.

1.2 La législation depuis 1992 : vers la privatisation

■ La Constitution de 1992

Ces nouvelles modalités d'accès au foncier apparaissent dès 1992, dans la nouvelle Constitution du Viêt Nam, soit à peine quatre ans après la promulgation de la loi foncière de 1988. La Constitution (amendée en 2001) met en effet en place des éléments qui seront ensuite rappelés dans la loi de 1993.

En ce qui concerne la propriété imminente de la terre, pas de changement notable entre les Constitutions de 1980 et de 1992 (annexe A.2.2). L'article 17 de la Constitution de 1992 reprend en effet à peu de choses près les termes de l'article de 1980 en stipulant que « *les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs, les sources aquatiques, etc. constituent la propriété du peuple entier* » (*sở hữu toàn dân*). En revanche, alors que la Constitution de 1980 ne mentionne comme type de propriété que la propriété de l'État et la propriété socialiste, celle de 1992 stipule dans l'article 15 que « *La structure économique [...] se fonde sur les régimes de la propriété du peuple entier, de la propriété collective et de la propriété individuelle, dont la propriété du peuple entier et la propriété collective constituent le fondement* » [article 15]²⁶. Et précise dans l'article 18 que les terres sont attribuées à des groupements comme à des individus qui peuvent en transférer le droit d'usage à autrui²⁷.

La Constitution de 1992 protège aussi la propriété individuelle en rajoutant par ailleurs plus loin que « *Les biens appartenant légalement à toute personne physique ou morale ne peuvent être nationalisés. Pour des besoins impératifs liés à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à l'intérêt national, l'État procède à l'expropriation ou à la réquisition des biens des personnes physiques et morales, sous réserve d'une indemnisation suivant le prix en vigueur sur le marché.* [article 23] et que « *Tout citoyen a la propriété sur ses revenus légalement perçus, ses biens mis en réserve, son logement, ses moyens utilisés pour la vie quotidienne, ses instruments de production, ses apports en nature ou en numéraire investis dans les entreprises ou les organisations économiques. Pour les terrains*

²⁵ En matière foncière, il est aujourd'hui assez largement reconnu que les directives et loi mises en place depuis 1981, n'ont généralement fait qu'entériner des situations de fait existant déjà plus ou moins extensivement de façon illégale (Bergeret, 1995, Kerkvliet, 1995 et 1997, Herland, 1999, Gironde, 2001).

²⁶ « *Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng* »

²⁷ Article 18 - *L'État attribue des terrains aux groupements et personnes physiques pour un usage stable et durable. Tout groupement ou personne physique est tenu de protéger et faire fructifier les terrains qui lui sont attribués par l'État, d'en faire une exploitation rationnelle, un usage économe et peut en transférer le droit d'usage à autrui conformément à la loi.*

« *Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài. Tổ chức và cá nhân có trách nhiệm bảo vệ, bồi bổ, khai thác hợp lý, sử dụng tiết kiệm đất, được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật* »

dont l'usage lui a été attribué par l'État, les articles 17 et 18 s'appliquent. L'État protège le droit de propriété légalement acquis et le droit aux successions des citoyens » [article 58] ».

Le devoir de protéger la propriété individuelle (*sở hữu tư nhân*) comme celui d'allouer la terre (*giao đất*) aux foyers et aux groupements et leur garantir la possibilité de transférer son droit d'usage (*chuyển quyền sử dụng đất*) deviennent avec cette Constitution des obligations constitutionnelles de l'État. En revanche l'État, au nom du peuple entier (*toàn dân*), demeure propriétaire de l'ensemble des terres. Ainsi, l'État dispose de la propriété publique de l'ensemble des terres, celles-ci étant dès lors un bien public et non pas privé de l'État dans la mesure où l'État ne peut pas disposer de façon absolue des terres. Les terres, bien public, sont allouées (*giao đất*) par l'État comme moyen individuel de production aux foyers et aux groupements qui disposent dès lors de droits leur permettant de transférer l'usage de la terre. Les foyers se voient donc allouer des terres sur lesquelles ils disposent d'un droit d'usage et de transfert de ce droit d'usage. Le problème des terres urbaines ou terres d'habitat n'est par ailleurs pas résolu dans la mesure où le droit d'usage des terres est attribué pour des durées limitées alors que les immeubles appartiennent sans spécification de durée à ceux qui les ont bâtis, achetés ou reçus.

■ La loi de 1993

Cette contradiction se retrouve à l'identique dans la loi foncière de 1993. Cette loi réaffirme en effet le maintien de la propriété publique de la terre à l'État et le principe d'une attribution de droits d'usage temporaires des terrains agricoles et forestiers aux particuliers. Ces droits sont acquis à tout usager sur les parcelles dont la commune d'appartenance peut certifier qu'il a été fait un usage stable (article 2) – à condition que la terre n'ait pas été allouée précédemment – et sont fournis à titre gratuit afin de répondre au principe selon lequel tout individu a droit d'accès à la terre agricole.

La loi de 1993 introduit cependant des éléments nouveaux très importants. Elle allonge, d'une part, les durées d'allocation des droits d'usage de la terre à vingt ans pour les cultures annuelles et cinquante ans pour les cultures pérennes et les forêts. Elle fixe un maximum de trois hectares pour les espaces agricoles dont les droits d'usage sont alloués. Quelques mois plus tard, le décret 64 précise ces superficies et les module en fonction des régions du pays en en fixant à deux hectares au Nord et trois hectares au Sud les espaces dont les droits d'usage peuvent être alloués pour des cultures annuelles, et à dix hectares dans les plaines et trente hectares dans les montagnes et collines les superficies réservées aux cultures pérennes. Grâce à l'inscription de ces durées dans la loi, les foyers disposent maintenant d'une sécurité sur la terre importante, pour des durées qui leur permettent théoriquement d'investir dans les espaces attribués. Quant aux superficies, leurs maxima sont fixés dans la loi, mais ce sont les comités populaires de provinces et des districts, chargés de l'allocation des droits d'usage, qui doivent fixer localement les superficies allouables en fonction du ratio entre terrains disponibles et population. La loi de 1993 (article 20) indique que les terres allouées aux foyers dans le but de construire leur résidence personnelle le sont sur un long terme, sans précision de ce terme, ce qui ne résout pas totalement le problème de la dissociation entre les terres et les habitations, propriété des foyers, mais le contourne en le reportant d'une certaine façon *sine die*.

La loi offre, d'autre part, et c'est là un changement très important, cinq droits associés (« *subrights* ») accompagnant le droit d'usage du sol, les droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer. Les durées d'allocation étant limitées, ces droits sont contraints dans le temps, ce qui signifie qu'un droit d'usage d'une rizière achetée à mi-terme (au bout de dix ans) ne sera valable que pendant les dix ans restant. Ces droits s'appliquent au droit d'usage et la propriété n'est donc toujours pas une propriété privée. Cependant, leur existence même et la fixation des durées d'allocation sur un terme assez long font qu'un marché foncier peut se développer et qu'il peut se rapprocher dans son fonctionnement, mais non dans sa nature, d'un marché reposant sur la propriété privée.

Chose qui était quasiment absente des textes antérieurs, la loi de 1993 fixe aussi – quoique encore très imparfaitement – les modalités d’attribution des certificats d’usage des sols, les fameux carnets rouges que nous appelons aussi ici les certificats d’usage des sols (CUS), certificats qui garantissent le droit d’usage du sol (DUS) et les droits associés. Elle indique en particulier que ce sont les districts ruraux qui mettent en œuvre l’allocation des droits sur les terres agricoles aux foyers et particuliers, et ce sont eux aussi qui fournissent les certificats d’usage fonciers aux foyers. En revanche, les certificats sont émis au niveau national par le Département général de l’administration foncière. Il s’agit de certificats dont toutes les modifications sont enregistrées de façon systématique par l’administration foncière (« *a title system* » selon Dang Hung Vo) et non d’actes contractuels (« *deed system* ») établis entre les usagers eux-mêmes lors des transferts. Les certificats sont fournis aux foyers sous la forme d’un carnet rouge consignait toutes les parcelles dont un des membres a reçu le droit d’usage. Ainsi, si une parcelle appartient à plusieurs personnes n’appartenant pas au même foyer, cette parcelle apparaît sur plusieurs carnets rouges. Ainsi aussi, les membres des foyers ne disposent pas de droits d’usage à titre personnel. Les individus sont alors ici des « *foyers composés d’un seul membre* » comme cela fut expliqué au cours des entretiens !

En raison de l’importance des changements apportés par cette loi et du caractère obligatoire de la délivrance de certificats d’usage, délivrance devenue un droit des foyers (article 73), de nombreuses localités furent conduites à procéder à une nouvelle répartition des terres agricoles. Ces localités avaient néanmoins la contrainte théorique, stipulée dès l’article 2, de ne pas allouer des droits sur les terres ayant déjà été l’objet d’une allocation selon des dispositions légales et de donner l’usage de la terre (dans les limites fixées par l’État) à ceux l’ayant mise en valeur de façon stable. De ce fait, les allocations auxquelles il fut procédé ne prirent généralement pas la forme d’une nouvelle redistribution générale, comme ce fut le cas à la suite du « *khoan 10* », mais comme des réajustements permettant de clarifier la situation foncière avant la remise des certificats qui eut lieu les deux ou trois années suivantes pour les terres agricoles (les droits sur les terres forestières furent distribués beaucoup moins rapidement). L’année 1993 peut ainsi être considérée comme le nouveau point de départ du foncier agricole et, aujourd’hui encore, il est considéré que les certificats d’usage des terres agricoles sont en possession des foyers depuis cette date et qu’ils arrivent par conséquent à expiration en 2013 pour les cultures pérennes.

■ Les amendements de 1998 et 2001

La durée d’allocation limitée des droits d’usage des terrains agricoles constitue en effet une limite forte aux droits alloués aux foyers dans le domaine agricole. Durant les années qui suivirent la loi, les durées ne furent pas modifiées pour les foyers et les individus, mais la loi de 1998 portant amendement de la loi foncière de 1993 stipule (article 4 amendement l’article 20 de la loi de 1993) qu’à l’expiration de la durée légale, l’État doit réallouer la terre aux usagers qui en expriment le vœu à condition que ceux-ci aient utilisé la terre selon la réglementation en vigueur et l’aient mise en valeur. Les DUS demeurent donc limités pour les terres agricoles, mais le principe d’une réallocation, principe qui faisait l’objet d’un consensus général dès les années ayant suivi 1993, est ici inscrit dans la loi et procure une sécurité plus forte encore (car légale) aux foyers.

Pour le reste, la loi de 1998 consiste essentiellement en précisions à propos des modalités de location des terrains. La location de terres agricoles devient par exemple possible pour les superficies excédents les quotas des terres dont les droits d’usage sont alloués à titre gratuit. Cette loi règlemente surtout la location et l’allocation des terrains urbains, industriels et commerciaux et concerne donc peu les domaines agricoles et forestiers. À noter cependant un point qui eut un effet indirect sur le domaine agricole : la possibilité, pour les entreprises privées vietnamiennes, de se voir attribuer définitivement l’usage de terres (et non plus seulement les louer) dans le cas de projets de constructions d’immeubles d’habitation. Les entreprises qui peuvent par ailleurs être exonérées de taxe pendant la période de construction prennent en charge la totalité des infrastructures nécessaires aux nouvelles constructions et reviennent sur leurs investissements en

louant ou vendant ensuite les habitations (elles peuvent aussi hypothéquer les droits d'usage des terres). Il s'agit là d'un moyen de financer de nouvelles infrastructures en échange de la cession d'un droit d'usage permanent de la terre qui trouva de nombreux émules et accéléra grandement le processus de requalification des terres agricoles périurbaines.

L'amendement de 2001, quant à lui, précise deux points importants. D'une part, les foyers ruraux peuvent recevoir en location les réserves de terre à intérêt public qui se trouvent sur le territoire de leur commune (et qui occupe théoriquement 5 % des terres de la commune). D'autre part, il précise les modalités de modification des catégories de terres. Les modifications qui doivent être faites en accord avec la planification déjà approuvée sont du ressort des communes rurales lorsque les foyers veulent transformer des terres rizicoles en une autre catégorie de terre agricole, et du ressort du district lorsqu'une terre agricole ou forestière sort de la catégorie agricole ou forestière. Ces modalités sont importantes car elles rendent plus aisément possibles des pratiques très répandues après 1993, les foyers ayant souhaité pouvoir utiliser les terres dont ils avaient reçu un droit d'usage stable comme ils l'entendaient. Le pouvoir de modification est toujours entre les mains des pouvoirs politiques et administratifs, mais il est maintenant beaucoup plus proche des foyers, en particulier pour le riz, ce qui leur permet de légaliser plus facilement les transformations effectivement faites.

Un dernier point qui intéresse indirectement le foncier rural concerne la possibilité offerte aux provinces de convertir des terres agricoles en terres industrielles sur des superficies comprises entre 1 et 200 hectares, ce qui leur donne la possibilité, avec des formalités et des durées réduites (car ne devant plus passer par le niveau central), de développer des projets industriels beaucoup plus conséquents que par le passé. Cela aura un rôle important sur l'accélération des expropriations des foyers

■ La loi de 2003

Avec ces 147 articles contre 89 en 1993 (31 en 1988), et un nombre de pages multiplié par trois environ, la loi de 2003 est beaucoup plus développée que la précédente et constitue un saut qualitatif et quantitatif important par rapport à la législation antérieure.

Quantitatif car de nombreux domaines non précisés en 1993 apparaissent et les domaines qui existaient sont décrits de façon beaucoup plus détaillée.

Qualitatif car la loi laisse de ce fait beaucoup moins de points dans l'ombre et constitue une armature beaucoup plus solide à la gestion foncière. Il faut néanmoins noter que la clarté du texte est très relative – ce qui est un point très souvent relevé au cours des enquêtes – et que si certaines questions sont réglées, toutes ne le sont pas encore. Alors que pour les autres textes la lecture était relativement rapide et permettait de prendre connaissance aisément des points importants, ce texte est d'abord difficile car beaucoup plus technique. Il prévoit un beaucoup plus grand nombre de situations et de cas que par le passé, ce qui se perçoit dans les tableaux analytiques proposés dans les annexes.

Les points essentiels qui ressortent de ce texte sont les suivants.

- Un essai de clarification de ce que recouvre la notion de « *propriété du peuple entier* » dans l'article 5. La formule vietnamienne originale est cependant difficile à traduire²⁸. Selon la traduction de la Maison du droit Vietnamo-française, cette formule signifie « *Les sols appartiennent au peuple entier. L'État représente le peuple propriétaire des sols* ».

²⁸ Điều 5 : « Đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu »

Cependant une traduction moins heureuse, mais plus littérale, pourrait être la suivante :
« *Les terres sont la propriété du peuple entier représenté par l'État comme propriétaire* ».

L'article 5 continue de la façon suivante :

« *L'État exerce le droit de disposition sur les terres de la manière suivante :*

a) Il décide de l'affectation (objectif d'utilisation) des terres en approuvant les plans d'aménagement et d'occupation des terres ;

b) Il réglemente la superficie maximale des terres susceptibles d'attribution et la durée de l'utilisation des terres ;

c) Il décide de l'attribution des terres, de leur location, de leur réattribution à l'État et du changement de leur affectation ;

d) Il réglemente le prix des terres ».

- Le fait qu'un plus grand nombre d'usagers est reconnu et que les nouveaux usagers mentionnés dans la loi disposent de droits étendus. En particulier, la loi tend à aligner le régime des ressortissants étrangers sur celui des Vietnamiens. Elle prévoit, en plus du droit de nantissement déjà à la disposition des usagers étrangers, une série de droits nouveaux qui varient selon que le paiement du loyer a été effectué annuellement ou pour toute la durée de la location. Par le biais de la location, les étrangers ont accès à l'usage d'un grand nombre de catégories de terres. Mais ils n'ont pas la possibilité de bénéficier du transfert du droit d'usage de la terre et n'ont pas la possibilité de louer des terres à des foyers ou individus, alors que les organisations domestiques le peuvent.
- La loi clarifie d'ailleurs les différences fondamentales entre l'attribution (ou allocation) et la location. Dans l'article 4, il est ainsi indiqué que :

« 1. L'expression "attribution des terrains par l'État" s'entend du fait que l'État attribue le droit d'usage des sols à des personnes souhaitant utiliser des terrains, en vertu d'une décision administrative.

2. L'expression "location des terrains par l'État" s'entend du fait que l'État attribue le droit d'usage des sols à des personnes souhaitant utiliser des terrains, en vertu d'un contrat. »

La différence porte donc sur la nature de l'acte qui atteste de l'attribution : pour l'allocation, cette décision est administrative, pour la location il s'agit d'un contrat. Ces définitions montrent au passage que ce qui est énoncé comme étant une allocation ou location de terres est en réalité une attribution de droits d'usage des terres, ce qui confirme l'idée selon laquelle les droits accordés sont bien strictement des droits d'usage.

- La mise en œuvre d'une classification des terres ne faisant plus référence à la localisation des terrains. La loi de 1993 opérait en effet une distinction entre terres résidentielles rurales et urbaines. La nouvelle loi ne prévoit plus que trois classifications : terres agricoles, non agricoles et terres dont l'usage n'a pas été encore déterminé. Cette nouvelle classification ne repose plus que sur la destination du terrain et ne tient plus compte de sa localisation (y compris pour les sous-classes), ce qui devrait faciliter la gestion foncière. Dans cette nouvelle classification, les terres forestières n'apparaissent plus comme une catégorie distincte et sont considérées comme des terres agricoles, ce qui atténue au moins symboliquement la distinction qui était opérée jusqu'à présent (et qui posait notamment un problème pour les pratiques agroforestières et pour les cultures avec rotation forestière). À noter que les termes qui définissent les classes montrent le tropisme agricole du Viêt Nam, la seconde catégorie (les terres non agricoles – *đất phi nông nghiệp*) étant définie dans leur ensemble par défaut comme étant celles dont il est fait un usage autre que agricole.

- L'apparition légale d'un nouveau type d'exploitations : les exploitations de grande dimension appelées « fermes » (*tran trai*). Ces fermes doivent être créées, selon l'article 82 afin de « *développer la production agricole, élargir les exploitations et améliorer l'efficacité de l'utilisation des terrains agricoles* ». Les terres qui constituent les fermes sont attribuées gratuitement par l'État dans la limite des superficies maximales prévues par la loi, soit cinq hectares au maximum pour les cultures annuelles et dix pour les cultures annuelles, dix et trente hectares dans les zones de montagne. Elles doivent être en faire-valoir direct, mais offrent la possibilité aux foyers qui les exploitent de changer l'affectation des terrains de leur propre initiative à condition de se conformer aux plans de production approuvés par les comités populaires des districts. L'article 82 se termine en indiquant que les terres qui ne sont pas cultivées en faire-valoir direct doivent être louées et en interdisant l'abus de l'exploitation des fermes en vue de l'accumulation ou de spéculation foncière à but non productif.
- La place très importante occupée par les dispositions destinées à faciliter les investissements industriels et commerciaux ainsi que le marché immobilier. Par comparaison le sort fait aux terres agricoles et forestières est fort réduit
- La création de la catégorie « communauté de population » définie dans la loi comme étant des « *communautés de Vietnamiens habitant dans les mêmes hameaux, les mêmes villages, dans les agglomérations ayant les mêmes us et coutumes, ou appartenant à une même famille, auxquelles l'État attribue ou loue des terrains, ou reconnaît le droit d'usage des sols* »²⁹. Les terres agricoles et forestières leur sont attribuées à titre gratuit sans limitation de durée et de superficie.
- Le maintien d'une réglementation sur les superficies allouées pour les individus et foyers. Pour les cultures annuelles, aquaculture et saliculture : trois hectares (plafond de cinq hectares maximum pour le total des trois catégories); cultures pérennes : dix hectares dans les plaines, trente hectares dans les montagnes. Le total de toutes les catégories ne peut pas excéder dix hectares dans les plaines, trente hectares dans les montagnes.
- La place importante prise aussi par modalités de planification et d'inventaire (cf. graphique en annexe A.1.1). La planification reste très verticale et centralisée puisque les plans locaux doivent respecter la planification de niveau supérieur.

Article 21 - 2. L'établissement des plans globaux est préalable à l'établissement des plans détaillés [de niveau communal]. Les plans d'aménagement et d'occupation des sols de l'échelon inférieur doivent respecter ceux de l'échelon supérieur. Les plans d'occupation des sols doivent respecter les plans d'aménagement des sols approuvés par l'organe d'État compétent.

Les recensements (annuels) et inventaires (tous les cinq ans) eux sont « remontants » et sont construits par agrégation des données de niveau communal. Ces inventaires enregistrent théoriquement des modifications de l'occupation des sols réalisées en accord avec les plans de cinq et dix ans. Ils ne constituent donc pas une base de modification des plans

- La définition, cependant, de nouvelles modalités assouplies de modification du statut des terres (les modifications deviennent donc possibles) par les autorités administratives : de façon simplifiée, les provinces sont compétentes pour décider l'attribution, la location et autoriser le changement d'affectation des terrains en faveur des groupements, les districts le sont pour les foyers familiaux et les particuliers, et pour décider l'attribution des terrains en faveur des communautés populaires (article 37). Les modifications nécessitant une

²⁹ « *Cộng đồng dân cư gồm công đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc và các điểm dân ở tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ được Nhà nước giao đất hoặc công nhận quyền sử dụng đất* ».

autorisation préalable sont celles touchant les terres rizicoles, les forêts de protection et à usage spécial, et celles qui impliquent un changement de catégorie, de la catégorie agricole à la catégorie non agricole.

- La définition de nouvelles modalités de fixation des prix du sol : ces modalités, dont la caractéristique principale est d'être différentes pour les terres agricoles et les terres non agricoles, ont ensuite été précisées dans le décret n° 188/2004/ND-CP décrit ci-dessous.
- L'attribution de nouveaux droits aux usagers : pour les terres agricoles, les usagers ont maintenant le droit de sous-louer le droit d'usage, de le donner, de l'affecter à un cautionnement, de l'apporter au capital d'une entreprise, d'être indemnisé en cas de réattribution des terrains à l'État, ce qui porte maintenant à dix le nombre de droits associés au droit d'usage (avec les droits d'échanger, de céder à titre onéreux, de louer, de laisser en succession, d'hypothéquer)
- La réaffirmation, pour une durée non fixée, de la gratuité de l'attribution du droit d'usage des terres agricoles pour les individus, les foyers et les « communautés populaires ». La gratuité s'étend par ailleurs aux groupements utilisant des terrains pour la construction des locaux d'habitation en vue du relogement des habitants dans le cadre des projets de l'État (dans le cas d'expropriation, article 33).
- La mise en place de nouveaux mécanismes de compensation des terres lorsqu'elles sont récupérées par l'État
- La mise en place de mécanismes permettant de résoudre les conflits fonciers dus aux allocations successives.

La loi de 2003 est donc complexe et très consistante. Elle montra pourtant très vite ses limites...

■ Les modifications après 2003

Les modifications sont nombreuses et se firent dès l'année suivante, l'année 2004 comptant au moins six modifications majeures (annexe A.2.1), ce qui annula en partie le travail de clarification, par rassemblement des textes précédents, effectué dans la loi de 2003.

Parmi ces textes, les trois plus importants se firent pour deux d'entre eux en 2004, le troisième en 2007.

Le décret n° 181/2004/ND/CP de 2004 mettant en œuvre la loi foncière de 2003. Ce décret annule ou remplace dix-neuf décrets précédents édictés depuis 1993, ce qui peut être compris comme une volonté d'unifier le droit foncier et de permettre une application rapide de la loi foncière.

Cette volonté d'homogénéisation se manifeste aussi par l'obligation faite d'établir les certificats de droit d'usage des terrains selon un modèle uniforme sur tout le territoire vietnamien, ce que le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement est chargé de définir. Chaque certificat devra être archivé à l'Office d'enregistrement des droits d'usage des terrains. Ce nouvel organisme doit être créé dans toutes les provinces et villes sous autorité centrale avant le 1er juillet 2007.

Ce décret clarifie aussi certains cas litigieux concernant les allocations précédentes et énumère les cas dans lesquels l'État ne traitera pas les plaintes et réclamations faites lorsque le droit d'usage des terrains a été réattribué avant 1993. Ce décret stipule par ailleurs que les usagers peuvent désormais livrer leurs commentaires au cours de l'élaboration du cadastre. Le MoNRE (Ministère des ressources naturelles et de l'environnement) et ses départements locaux doivent informer la population de l'élaboration du cadastre et tenir à sa disposition tous les documents décrivant les projets d'investissement approuvés.

Le décret étend également les cas dans lesquels l'État peut reprendre un terrain, pour des raisons de sécurité, d'intérêt public ou de développement économique. L'État peut ainsi reprendre un terrain afin de promouvoir le développement économique par la construction de parcs industriels, la constitution de zones de haute technologie ou de zones économiques, y compris pour des projets financés par des organismes de développement ou à capital 100 % étranger mais ne pouvant s'établir dans des zones existantes.

Par ailleurs, l'État se désengage des transactions intervenant lorsque les terrains (les droits d'usage) sont repris. Selon la loi de 2003, l'État reprenait le terrain pour le réattribuer immédiatement aux investisseurs. Cette formalité n'existe plus. Ce qui permet aux investisseurs de bénéficier d'une plus grande autonomie lors des opérations relatives aux droits d'usage des terrains.

Ce décret fait d'ailleurs mention d'une nouvelle personnalité pouvant être mandatée par l'État pour gérer les transferts de terres : il s'agit des « *Land fund development organizations* » ou des « organisations de développement des fonds fonciers » (*tổ chức phát triển quỹ đất*), organisations non commerciales, placées sous la responsabilité première du MoNRE et seconde du ministère de l'Intérieur. Elles ont la tâche de gérer les fonds provenant des terres récupérées par l'État après décision des organes compétents. L'article 10 stipule à leur sujet que ces organisations ont la tâche de procéder aux compensations et à la préparation du terrain (*bồi thường, giải phóng mặt bằng*) dans les cas où la terre est récupérée et cela avant que les investissements soient disponibles. Elles doivent aussi percevoir les sommes correspondant au transfert des droits d'usage dans les zones où les terres doivent être récupérées, mais où les usagers veulent se déplacer avant que l'État ne récupère la terre, de gérer les fonds fonciers récupérés et d'organiser la vente aux enchères des droits d'usage.

Le décret n° 188/2004/ND-CP précisant les méthodes de détermination des prix fonciers et les tranches de prix associées.

Ce décret indique que le prix de la terre doit être fixé selon des méthodes spécifiques dans certains cas déterminés (article 2) :

- pour le calcul des impôts fonciers et des taxes levées lors des transferts,
- pour le calcul des loyers fonciers accordés par l'État,
- pour déterminer la valeur de la terre attribuée par l'État, à titre gratuit ou onéreux, à des organisations, des individus ou des entreprises,
- pour calculer le coût de l'enregistrement des terres lors de l'attribution ou lors d'un transfert des droits d'usage,
- pour évaluer le montant des compensations accordées aux usagers expropriés par l'État et celui des dommages et intérêts devant être versés à l'État par les personnes ayant violé la législation.

Le prix ainsi déterminé servira à définir le prix planché (de mise à prix) des terres mises aux enchères. En revanche, le décret ne doit pas s'appliquer lorsque des accords sont passés entre usagers dans le cadre d'un transfert des droits d'usage, une location ou sous-location de ces droits. Ainsi, l'État intervient, par le biais de l'imposition de méthodes de calcul, lors de certaines opérations et transactions foncières alors que le prix peut se former librement dans d'autres situations. Il apparaît aussi que les impôts et les taxes sont calculés sur une base de prix déconnectés du niveau de prix effectif de la terre lors d'une transaction entre particuliers.

Cette déconnexion est renforcée par l'existence de deux méthodes de calcul, l'une tenant compte en partie du prix des terres sur le marché (méthode 1) grâce à une comparaison des prix ayant été

pratiquées lors de l'échange de terres similaires, l'autre (méthode 2) déterminant le prix de la terre en fonction des revenus découlant de l'usage ou de la mise en crédit de la terre.

« Article 4. - Land price-determining methods

1. Method of direct comparison means the method of determining the price levels through analysis of actual land use right transfer market price levels of similar land categories (in term of land categories, land acreage, land plots, land grade, urban center grades, street grades and position) for comparison and determination of prices of the land plots, land categories which need to be priced.

2. The income-based method means the method of determining the price level being the quotient between the annual net income level earned on a land acreage unit and the annual average savings interest rate (up to the time of land pricing) of VND deposits with one-year (12 months) term at the State-run commercial bank having the highest savings interest rate in the locality. »

La première méthode s'applique lorsqu'il existe un marché foncier actif permettant d'effectuer des comparaisons, c'est-à-dire pour les catégories de terre faisant l'objet d'échanges fréquents. La seconde méthode s'applique seulement lorsque seuls les revenus annuels permettent d'évaluer la valeur de la terre. Par ailleurs, les prix déterminés selon les procédés fixés par le décret doivent s'inscrire dans une fourchette fixée par le même décret selon les catégories de terre (cultures annuelles, pérennes, forêts..., terres résidentielles, urbaines etc.) mais aussi selon les régions : delta, moyenne région et montagne, régions elles-mêmes définies selon des critères assez amusants – par exemple : « *Midland is the land region of medium height, lower than the mountain region but higher than the delta* » – mais loin d'être clairs.

Bien que le décret ne le spécifie pas, les terres agricoles et forestières sont celles qui sont les plus directement concernées par la seconde modalité de fixation des prix dans la mesure où les échanges fonciers internes à la catégorie demeurent relativement rares et qu'il est relativement aisé – pour les terres agricoles tout au moins – de déterminer les revenus annuels de la terre.

Comme le stipule la loi de 2003, ce décret enferme par ailleurs les terres dans trois catégories. Les catégories de prix tels qu'elles sont fixées par l'État tous les dix ans sont les suivantes :

- *catégorie 1* : terres agricoles en trois types (plaines, versants, montagnes) et cinq groupes (cultures annuelles, cultures pérennes, forêts de production, aquaculture, salants) ;
- *catégorie 2* : terres non agricoles en trois types (plaines, versants, montagnes) et quatre groupes (habitation en milieu rural, milieu urbain, production rurale commerciale, production urbaine commerciale) ;
- *catégorie 3* : terres non utilisées.

Le prix provincial ne peut dépasser le plafond national. Vingt pourcent de différence sont néanmoins tolérés.

En fixant des fourchettes de prix selon les catégories de terre, le décret enferme les terres agricoles dans un système de fixation des prix déconnecté du marché dans la mesure où le prix des terres commerciales, résidentielles ou industrielles voisines ne pourra pas être pris en considération pour déterminer le prix d'une terre agricole, quand bien ces terres, anciennes terres agricoles, ont été très récemment converties.

Le décret n° 84/2007/ND-CP de 2007 portant certaines dispositions sur la délivrance et les modalités d'exercice des droits d'usage de terrains sur les réquisitions gouvernementales des DUT, les procédures de compensation, d'assistance et de relogement qui suivent ces réquisitions, et sur les plaintes relatives à l'exercice des DUT.

Ce décret est une énième tentative afin de régler les multiples litiges fonciers qui subsistent lors de l'allocation des droits d'usage des terres et des relocalisations. Ce décret détaille en particulier les modalités selon lesquelles les foyers n'ayant jamais reçu de certificats d'usage peuvent prétendre en recevoir ; Le décret précise ainsi ce que la loi entend par « *une utilisation stable sur le long terme* » de façon à pouvoir identifier les usagers pouvant prétendre recevoir un certificat. Nombre d'articles permettent aussi de régler les différends liés aux contradictions dans les allocations précédentes successives et indiquent par ailleurs les procédures à suivre lorsque les CUS n'ont pas été délivrés en respect de la loi. Pour finir, ce décret précise les circonstances dans lesquelles les foyers peuvent être expropriés (réalisation de projets économiques importants, résidentiels...) ainsi que les obligations auxquelles sont tenus les projets afin d'indemniser les foyers. Dans le même temps, ce décret apporte des garanties importantes aux sociétés à capitaux étrangers souhaitant investir dans la construction d'immobilier résidentiel au Viêt Nam.

1.3 La mise en œuvre des dispositifs législatifs au niveau provincial : l'exemple de la province de Bình Dương

L'analyse diachronique de l'application provinciale de la loi foncière de 1993 a donné de précieuses indications sur la manière dont Bình Dương se positionne vis-à-vis de cette dernière. Grâce notamment aux travaux du département de la Justice et du Comité populaire dans son ensemble, il est possible de retracer l'essentiel des dynamiques de création du droit foncier à l'échelon provincial en lieu avec le niveau national. En compilant les données ainsi fournies, il est possible de présenter (annexe A.2.4) une vision synoptique prenant en compte simultanément l'année, le niveau hiérarchique, les organes concernées et l'objet des décisions. Notons également que la compilation des textes concernant le foncier est l'œuvre du Comité populaire : ont ainsi été intégrés dans trois épais volumes toutes les réglementations, décisions et modifications relatives au foncier et concernant tous les bureaux du Comité populaire de la province. Le fait même de procéder à cette compilation transversale aux compétences respectives est un indice de l'intérêt que portent les autorités de Bình Dương à la problématique foncière.

La lecture de ce corpus législatif permet de mieux saisir les modalités de rédaction et de correction des règles foncières. Dans ce tableau synoptique, trois points essentiels peuvent être retenus :

- la forte augmentation de production législative en fin de cycle de la loi foncière³⁰. En observant chaque entité législative, on constate que le nombre de textes s'accroît fortement en 1999, 2000 et 2001 (respectivement vingt et un, vingt-neuf et vingt-cinq textes). Cette augmentation correspond également à de nombreux dispositifs de modifications, corrections et ajouts. Cette dynamique temporelle se poursuit l'année suivante car, au vu de la forte réduction du volume de textes en 2002 (douze), l'essentiel des activités était tourné vers la préparation de la seconde loi foncière de 2003 ;
- la prise en compte, temporellement marquée, de problématiques spécifiques. Dans le temps, un certain nombre de problématiques émergent, prévues partiellement dans les dispositifs initiaux de la loi foncière de 1993, celle par exemple des investissements étrangers (à la fois entrepreneuriaux et particuliers) Cette problématique apparaît dès 1997 avant même l'instauration de la loi d'encouragement aux investissements de 1998. Ce processus – qui émane du gouvernement – vers l'adoption de la loi est particulièrement perceptible dans les dynamiques d'exécution et de correction. Ainsi, l'arrêté de 1997 réglementant les zones industrielles n'a été exécuté qu'en 1999, c'est-à-dire qu'après le vote de la loi elle-même, et s'y est confronté cette année par un correctif (arrêté 51/1999, *thong tu* 02/1999 et arrêté 20/1998). Ce point dans la parution des textes différents qui viennent se modifier par la suite est important : dans les dynamiques de correction, modifications et

³⁰ Le terme de cycle de vie de la loi foncière renvoie ici au fait que les autorités vietnamiennes produisent une nouvelle loi foncière chaque année.

ajouts opérés dans les textes, à l'aune des entretiens menés à l'échelle provinciale, tout porte à croire qu'une des grandes faiblesses de la cohérence de l'arsenal législatif porte d'une part sur la profusion de règlements et, d'autre part, sur leur intégration dans un corpus structuré et homogène. Ainsi, l'exemple cité ci-dessus laisse à penser que les modifications opérées sur un texte se déroulent sans référence à une loi intervenue entre-temps. La réduction de la visibilité des décisions à l'échelon national est forte du point de vue provincial, de sorte qu'un attentisme s'instaure, le temps que les correctifs à venir soient publiés ;

- la part relativement faible des décisions provinciales. En effet, sur l'ensemble de la période 1993-2002, le Comité populaire de Binh Duong s'est prononcé à de rares reprises. Ses décisions représentent en tout et pour tout 12 % de l'arsenal législatif mobilisé sur ces neuf années, ce qui apparaît relativement peu. Cette relative discrétion du Comité populaire est cependant, au delà du volume lui-même, difficile à analyser. La lecture des textes tendraient à penser qu'il s'agit d'une détermination d'éléments dans le cadre des marges laissées par l'État en matière de réglementation.

D'un point de vue temporel, l'attentisme évoqué précédemment peut se lire dans la présence plus forte de Binh Duong en fin de cycle législatif qu'en début, ce qui, de ce point de vue là, est cohérent avec les entretiens menés. Ce phénomène est manifeste par exemple dans le domaine de la formation du prix réglementé des terres.

En matière de valeur foncière, rappelons que la loi foncière ne fixe pas des prix de la terre *stricto sensu* car l'État reste, au nom du peuple, le seul propriétaire. Les prix énoncés dans le cadre de la loi foncière de 2003 ne concernent donc que les prix réglés en cas de transactions des droits d'utilisation, d'indemnités en cas de déchéance du droit d'utilisation de la terre allouée (article 4 paragraphes 23 et 24 excepté dans les circonstances prévues à l'article 43). Indépendamment du prix de la terre, les installations implantées sur les sols font également l'objet d'une réglementation d'indemnisation.

Les prix sont fixés par l'État selon l'utilisation actuelle qui est liée elle-même à la planification prévue. Les débats à l'intérieur du pays relatifs aux prix de la terre ont amené à des propositions de modification de la fixation des prix : il s'agissait de les considérer en fonction de la planification, et non en fonction de l'utilisation actuelle comme c'est actuellement le cas. L'État a refusé ce changement car il estime que cela créera des distorsions entre le prix planifié et le prix réel. Ce passage du prix de l'utilisation actuelle à un prix du potentiel à venir aurait en effet pour conséquence une forte spéculation sur les terres les plus exposées aux conversions, notamment au passage de terres agricoles jugées peu productives vers des terres d'habitation par exemple. Une autre proposition relayée par la presse a été faite par la représentation du MoNRE à Hô-Chi-Minh-Ville qui consisterait à ajuster les prix sur celui du marché. À ce jour, cette proposition n'a pas reçu de réponse favorable.

La volonté de l'État de maintenir son emprise sur les sols (dans l'utilisation et les prix) se heurte néanmoins à la réalité de la fixation de leur prix. La pression qui s'exerce est à l'évidence liée aux prix modiques fixés par l'État pour l'indemnisation : une terre actuellement agricole destinée à être convertie en terre d'habitation est dédommée à ses utilisateurs au prix de la terre agricole. En cas de relocalisation, si l'État n'est pas en mesure de procurer de la terre avec le même usage, les anciens utilisateurs reçoivent un montant supérieur de 50 % au prix de la terre en question.

L'enjeu de la fixation des prix réglementés de l'utilisation du sol est le suivant : les taxes sont jugées trop élevées alors que les indemnités sont jugées trop faibles. Tout dépend en effet de quel côté on se place, celui de l'utilisateur ou celui de l'indemnisé. Dans ce dernier cas, comme dans le cas d'un transfert des droits, la valeur réclamée est largement supérieure au prix réel, tout particulièrement dans les zones urbanisées et en voie d'urbanisation.

Une difficulté rencontrée dans ce processus d'élaboration des prix au niveau provincial correspond à une double problématique évoquée par un responsable provincial impliqué dans la constitution des prix : d'une part, l'État fixe le cadre général dans lequel il s'agit d'organiser une palette de prix et, d'autre part, la fixation des prix provinciaux doit se fonder sur la réalité observée. Plus le hiatus est important entre ces deux obligations, plus il est possible de considérer que la spéculation est forte. À cette distorsion entre prix réels et prix réglementés, s'ajoute la durée parfois élevée entre le changement d'utilisateur et la perception concrète des indemnités (au minimum entre trois mois et six mois, Phức Huy, 2008). Tout un débat s'engage sur la date prise en compte pour l'indemnisation, celle du changement proprement dit ou celle du paiement.

Le hiatus entre prix réel et prix réglementé s'explique en partie par le processus légal de construction des prix réglementés. Pour analyser le processus de construction des prix à l'échelon provincial, plusieurs textes aux deux niveaux ont été rassemblés et sont comparés jusqu'à 2002 dans un organigramme proposé en annexe (annexe A.2.5).

En 1998, le gouvernement édicte la directive NĐ 17/1998/NĐ-CP du 21/03/1998 corrigeant l'arrêté 87/CP d'août 1994 sur l'encadrement des prix des types de terrains. Cette directive conserve le système de fixation directe des prix et respecte le découpage des districts selon les catégories et les groupes selon la proximité. Elle détermine en revanche des ratios (pourcentage du niveau de prix de la catégorie considérée) selon les rues principales, secondaires, etc.

Les catégories fixées par l'État (identiques à celles de 1994) sont réparties entre milieu rural et milieu urbain. En milieu rural, les catégories sont divisées en plusieurs niveaux de qualité de 1 à 5 ou 6 (variant en fonction de la qualité des sols) et subdivisées en types (en fonction de la localisation : plaine, versants, montagne pour l'agriculture et trois pour les terres industrielles). En milieu urbain, les catégories sont divisées en trois niveaux de qualité (en fonction de la qualité de la route et de la richesse des activités qui s'y déroulent) et subdivisées en types (situation et facilité d'accès par rapport à la route). Dans les deux catégories et pour chaque type, un prix plancher et plafond est indiqué. Par ce dispositif de discrimination des valeurs de la terre, il peut exister pour une seule catégorie entre trente et trente-six niveaux de prix différents.

Les prix en 1994 vont de 50 dongs/m² (terre de cultures annuelles en montagne de qualité 5) jusqu'à 11 500 000 dongs (terres de centre urbain de type 1 et de groupe 1).

En 1994, la province de Sông Bê (divisée en 1999 pour donner Bình Dương au sud et Bình Phước au nord) rédige son propre niveau de prix et le présente directement aux districts. Ceux-ci sont répartis dans les groupes mais – différence d'importance – la province ne fixe ni de groupe plancher, ni de groupe plafond. La fixation des niveaux de prix se fait par district sans prendre en considération les divisions de proximité que préconise l'arrêté national.

Cette prise en compte ne se fera qu'à 2004 avec la directive QĐ 182/2004/QĐ-UB (du Comité populaire de Bình Dương) sur la détermination des prix qui fait suite au décret NĐ 188/2004/NĐ-CP du 16/11/2004 du gouvernement sur la méthode de détermination des prix dont il a été question plus haut. En respectant la nomenclature générale, la province fait une distinction selon les catégories et les niveaux de qualité des prix. À partir de ces grands ensembles, un ratio est fixé en fonction de l'emplacement par rapport aux axes de circulations principaux. Quelques avenues ou boulevards sont distingués pour chaque district en appliquant soit le taux maximal (1) soit un taux inférieur (0,5 par exemple).

À partir de 2007, une décision de niveau national (NĐ 123/2007 du 27/07/2007 portant correction d'articles de l'arrêté 188/2004/ND-CP) impose une navette entre les districts et la province. Ces allers-retours conduisent les services des finances à multiplier les consultations permettant de déterminer le prix effectif de chaque partie de la province. Le service qui est en charge de la fixation des prix est en effet le Département des finances. Après la loi de 1997 évoquée plus haut,

on remarque que les navettes entre les autorités du district s'effectuent jusqu'à la date limite du 1er janvier, date à laquelle chaque province doit être en mesure de publier les tableaux de prix provinciaux. Le service est obligé de commencer les consultations en milieu d'année pour espérer finir au mois de décembre tout en prenant en compte les modifications législatives pouvant intervenir entre-temps.

L'année suivante, en 2008, le Comité populaire de Bình Dương prend la décision 03/2008/QĐ-UBND du 22/01/2008 qui fixe les surfaces minimales des parcelles. Cette décision est intéressante car elle marque les limites de la législation nationale face à laquelle le pouvoir provincial doit réagir. En effet, la loi prévoit des quotas maxima de terres mais n'a pas fixé la surface minimale pouvant être considérée comme une parcelle. Une des problématiques à Bình Dương est en effet que certaines parcelles agricoles sont découpées en plus petites, participant ainsi au morcellement des finages. Les autorités de Bình Dương rapportent en effet de nombreux cas où la terre originellement agricole est divisée en petits lots de quelques dizaines de mètres carrés qui sont ensuite cédés au marché noir à plusieurs familles (*phân lô*). Cette division en petits lots provoque la multiplication de maisons d'habitation, ce qui a pour effet de changer l'utilisation principale du sol d'agricole vers l'habitation rurale – rappelons que l'agriculture est dans la partie méridionale de la province mineure – tout en créant des parcelles initialement non prévues au cadastre. Au delà du contournement de la législation et de ses conséquences fiscales, les autorités précisent qu'en matière de gestion de l'habitat ces espaces sont particulièrement difficiles à gérer notamment en matière d'infrastructures (adduction d'eau, rues...). Les autorités provinciales indiquent qu'elles ont noté cette lacune dans la loi foncière actuelle de manière à ce que la prochaine prenne en compte cet état de fait. La lecture du prochain texte foncier de niveau national permettra d'observer si la voix de la province (et d'autres ayant éventuellement soulevé ce même problème) est entendue.

1.4 Une activité législative intense et chaotique

Une description rapide des textes de loi en lien avec le foncier et l'établissement d'une liste non exhaustive de ces textes (document B, annexe A.2.1 pour le niveau national et A.2.4 pour le niveau provincial) suffit à montrer combien l'activité législative en la matière est intense. Au niveau national, l'année même suivant la promulgation de chaque loi est particulièrement active, ce qui montre combien les textes sont incomplets et/ou rapidement obsolètes. Fin 1997, soixante-dix documents et décrets complétant la nouvelle loi foncière de 1993 et portant uniquement sur les terres forestières, leur gestion et leur distribution étaient dénombrées³¹ ce qui justifiait, entre autres, le projet de révision de la loi prévu pour 1998. En 2004, comme nous l'avons noté plus haut, le décret n° 181/2004/ND/CP mettant en application la loi foncière de 2003 annule ou remplace dix-neuf décrets promulgués depuis 1993 et en modifie dix autres. Par ailleurs, sans avoir pu être complètement exhaustifs, nous avons recensé treize textes promulgués après la loi foncière de 2003, dont huit pour la seule année 2004. Au niveau provincial en revanche, l'activité est la plus intense en fin de législature (fin de validité d'une loi), indiquant à la fois une prudence vis-à-vis des hésitations au niveau national, et un temps de réponse relativement lent. Le défaut évident de ce temps de réponse est l'obsolescence permanente de la législation au niveau provincial, ce qui a été signalé par les acteurs à tous les échelons.

Au niveau national, l'activité ne correspond pas toujours, loin sans faut, à une amélioration du système législatif foncier, ainsi que le montrent les nombreux textes promulgués afin de corriger les textes précédents et les contradictions progressivement mises en évidence entre ces textes. De nouveaux textes sont aussi édictés pour corriger les pratiques des institutions n'ayant pas respecté

³¹ Allocution du représentant du Département général du cadastre au *National Workshop on Land Use Planning and Forest Land Allocation* tenu à Hanoï du 4 au 6 décembre 1997.

les modalités légales. Il faut bien remarquer par ailleurs que les textes généraux sont complétés sur des points particuliers par des décisions ou des arrêtés, par exemple en ce qui concerne les terres forestières qui font toujours l'objet d'une législation à part, législation qu'impulse bien souvent le MARD, ministère ayant spécifiquement ces terres à sa charge. La confusion régnant entre les textes a été atténuée par une directive datant de 1996 interdisant aux arrêtés et décrets d'application de contredire la loi. Mais cette directive n'est pas toujours respectée et les lois sont suffisamment incomplètes et vagues pour que les textes qui les entourent – qui peuvent se contredire – créent une situation de grande confusion sur des questions importantes, traitées une par une, sans vision globale des changements affectant les autres domaines.

Il est intéressant à ce sujet de noter que la loi de 1993 se focalise essentiellement sur les terres agricoles et sur les droits des foyers ruraux, alors que celle de 2003 comporte de nombreux articles destinés à faciliter les investissements industriels et commerciaux : ces choix sont le reflet des préoccupations majeures dans le pays les années précédentes et indique que la loi a été rédigée sans projection pour les évolutions futures. Ainsi, dès les années suivantes, il devient nécessaire de réajuster la loi afin de suivre les évolutions socio-économiques du pays : l'afflux des investissements et le boom du marché immobilier après 1993 et après 2003, le retour de la question rurale avec les manifestations des foyers expropriés ; plus tard, la crise alimentaire mondiale.

Ce défaut – les hésitations de la législation, parfois présenté comme une technique ainsi que nous le noterons plus tard – est expliqué différemment selon les acteurs du foncier rencontrés, mais il est mis en évidence par l'ensemble des acteurs et constitue une difficulté réelle de l'application des textes.

Comme cela s'était produit après la loi de 1993, une révision complète de la loi de 2003 est prévue fin 2008-début 2009. Elle devra s'accompagner, selon certaines sources, de la rédaction d'un code foncier (prévu pour 2010) devant traiter avec précision tous les sujets concernant tous les types de terre. Une nouvelle loi foncière est aussi prévue pour 2013, c'est-à-dire à la date d'expiration des DUS sur les terres agricoles portant des cultures pérennes. Mais les nouvelles modalités de rédaction des textes de loi pourront-ils régler ces problèmes ?

2. L'administration foncière depuis 1993 : entre mise sous tutelle de l'administration centrale et une autonomisation des provinces

La réforme de l'administration depuis 1993 foncière s'est faite en deux étapes dont les dates de départ (1994 et 2002) coïncident à peu de choses près aux deux principales lois de la période. Dans un premier temps, la réforme de l'administration foncière n'a pas fait l'objet d'une politique ou d'un plan spécifique. Un programme d'ensemble n'a été mis en place qu'en 2002 lors de la deuxième réforme d'envergure de l'administration. Lors de la création du premier système complet d'administration foncière en 1994, l'ambition de l'État n'était en effet pas encore celle d'une modernisation et d'une construction sur le long terme. Il s'agissait d'une mise en place au caractère encore expérimental.

2.1 Le premier système d'administration foncière

En 1994, le gouvernement du Viêt Nam décida de procéder à la création du Département général du cadastre, plus connu sous son nom anglais, *General Department of Land Administration* (GDLA). Ce département regroupait et réorganisait deux organes d'État : le Département général de la gestion foncière (*General Department of Land Management*, GDLM) et le Département national des enquêtes et de la cartographie (*National Department of Surveying and Mapping*).

Cette nouvelle administration, organe d'État à part entière, fut organisée en quatre niveaux :

- au niveau national : le Département général de la gestion foncière (ou GDLA) qui dépend directement de l'Assemblée nationale. Il n'est pas inclus dans un ministère, il a donc rang de ministère ;
- au niveau provincial, un Département provincial de gestion foncière (ou PDLA en anglais) qui dépend du Comité populaire provincial ;
- au niveau du district : le Bureau districtal de gestion foncière (ou DBLA) qui dépend du Comité populaire du district ;
- au niveau communal, un agent foncier (*Land Officer*).

Selon Dang Hung Vo (1997), ancien directeur du GDLA, les tâches de cette administration, consistaient en :

- la préparation de la législation foncière et des politiques foncières devant être soumises au gouvernement pour approbation (c'est donc le GDLA qui avait la responsabilité de l'écriture de la loi foncière de 2003),
- la responsabilité du système du cadastre, ce qui comprenait la réalisation des cartes cadastrales, l'établissement des registres fonciers, l'enregistrement des terres et la délivrance des certificats fonciers (historiquement, le GDLM était responsable de la délivrance des certificats fonciers en milieu rural et le ministère de la Construction devait délivrer les certificats fonciers urbains, à partir de 1994, le GDLA s'entendit avec le ministère de la Construction afin de délivrer conjointement les certificats urbains),
- le mesurage foncier et les inventaires afin de procéder aux classifications foncières, à l'évaluation et à l'estimation des terres,
- la réalisation de statistiques foncières et des cartes d'utilisation des sols,
- la planification à long terme et la planification annuelle,
- le contrôle des terres,
- la résolution des litiges fonciers,
- l'étude et la cartographie de base comme la définition d'un système de référence, de coordonnées et de niveaux,
- la couverture aérienne et la réalisation de cartes topographiques pour l'ensemble du pays,
- la cartographie du réseau hydrographique et des traits de côte.

Les tâches de cette administration étaient donc très nombreuses, des plus politiques aux plus techniques, certaines rendues nécessaires par l'absence de services techniques compétents pouvant fournir les données nécessaires à la réalisation d'un cadastre. Ces tâches sont d'autant plus impressionnantes que l'on connaît l'absence d'administration foncière dans le pays jusqu'en 1979 et sa quasi inactivité jusqu'à la loi de 1993. Il fallut donc créer de toutes pièces une administration devant agir partout, auprès de chaque citoyen, et ayant la lourde charge de délivrer des certificats d'usage sur le moyen de production le plus important et le plus répandu dans une société encore rurale et agricole, la terre. Cela se fit de façon volontariste en accordant des moyens décrits comme ayant été importants dès le départ. Le GDLA, pour qui la connut à cette époque, était une administration aussi puissante qu'impénétrable. Créée avec le rang de ministère, elle était à la fois indépendante des autres services administratifs et en contact direct avec l'échelon supérieur, ce qui permettait son pilotage direct et lui conférait en retour une capacité de réaction rapide.

2.2 La modernisation de l'administration

Cette situation fut remise en cause en 2002, lorsque le GDLA fut intégré dans le MoNRE, ministère créé cette même année, par rassemblement de différents départements et agences :

- l'ancienne Agence de l'environnement du Viêt Nam qui dépendait du ministère des Sciences, des Technologies et de l'Environnement,
- du Département général de l'administration foncière,
- du Département général de l'hydrologie et de la météorologie,
- du Département de la géologie et des minéraux et de l'institut du même nom, tous deux transférés un peu plus tard du ministère de l'Industrie,
- d'une section « Gestion des ressources en eau » qui appartenait jusqu'alors au Département des ressources en eaux et de la gestion des digues, lui-même appartenant au ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

Par son intégration au sein d'un ministère, le Département du cadastre (appelé officiellement maintenant *Tong cuc quan ly dat dai* – Office central de la gestion foncière, mais souvent nommé encore *General Department of Land Administration* par pesanteur) a perdu une partie de l'autonomie administrative dont il bénéficiait en tant qu'organe de niveau national, ayant rang de ministère. Le GDLA est maintenant un des trois départements du MoNRE avec le Département de l'environnement et le Département de la mer et des îles, et les différents types de services auxquels il a recours lui sont rendus par des départements et des instituts spécialisés (annexe A.1.4) dépendants directement du ministère ou gérés par plusieurs départements. Il rend aussi des services commerciaux par le biais d'« entreprises commerciales » qui sont rattachées au ministère, ce qui affaiblit ses capacités d'enrichissement. En revanche, il reste parfois décrit comme un « ministère au sein d'un ministère » ce que matérialisent très nettement les bâtiments neufs, isolés des autres constructions appartenant au MoNRE, et de grande dimension, dont il dispose.

La structure du MoNRE fait que ce ministère est aujourd'hui responsable de l'ensemble de la gestion foncière devant le gouvernement ce qui – en dépit de l'organigramme général du MoNRE qui demeure assez peu explicite (annexe A.1.4) – clarifie l'organisation de la gestion foncière en rassemblant dans un même ministère les fonctions :

- du cadastre et de l'enregistrement des DUS,
- de planification de l'usage des terres,
- d'inventaire et recensement de l'usage des terres,
- de cartographie,
- mais aussi de gestion de l'ensemble des ressources et de la planification de leur utilisation.

Il faut noter que par cette nouvelle organisation le MoNRE acquiert des prérogatives vis-à-vis d'autres ministères comme le MARD par exemple, qui se voit déposséder de pans importants de la gestion des terres agricoles et forestières (dans la situation précédente, le GDLA détenait aussi des prérogatives importantes, mais il ne faisait pas partie d'un ministère). De la sorte, les questions environnementales par exemple, traitées dans le même ministère, acquièrent une position privilégiée sur les questions agricoles et forestières, ce qui ne peut pas être considéré comme un choix anodin du gouvernement.

Outre la restructuration de l'administration foncière, l'année 2002 vit le lancement de deux programmes. Le « Programme de développement et modernisation de l'administration foncière (*Program for the Development and Modernization of the Land Administration*, PDMLA) est

construit sur quinze ans. Il accompagne la « *Stratégie concernant l'application et le développement des technologies de l'information dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement* » approuvée pour quinze ans également la même année par le Premier ministre (complétée par une vision sur vingt ans). Cette stratégie, dont un des volets principaux concerne le foncier, prévoit l'achèvement du travail de modernisation de l'administration foncière en 2010. Ces deux programmes ont globalement les mêmes priorités qui sont d'automatiser et d'unifier les bases de données foncières et les procédures d'enregistrement, le deuxième programme prévoyant même la création d'une Maison de l'information foncière (*Land Information Clearing House*, WB, 2002) devant permettre de gérer et de diffuser cette information à l'échelle nationale. L'enregistrement des terres, la délivrance des certificats et la réalisation du cadastre sont en effet des travaux ayant rencontré jusqu'à présent d'importantes difficultés à la fois techniques et organisationnelles.

En 2004 par exemple, le *Vietnam Household Living Standards Survey* (VHLSS) indique que seulement 76 % des parcelles agricoles et 68 % des parcelles urbaines utilisées avaient fait l'objet de la délivrance d'un certificat d'utilisation des terres. Pour les terres forestières, la situation était plus mauvaise encore puisque 34 % des parcelles utilisées avaient donné lieu à la délivrance d'un certificat. La même année, les 24 millions de certificats délivrés ne représentaient que la moitié environ du nombre de certificats devant l'être. Le rapport ajoute par ailleurs que les documents d'enregistrement des terres et les cartes cadastrales étaient largement incomplets, peu précis et non mis à jour.

Malgré un travail important réalisé chaque année pour délivrer des certificats fonciers (la nombre annuel moyen de délivrance des certificats est de 2,5 millions entre 1993 et 2006, Tran Nhu et *al.*, 2006), associé à la production de nouvelles cartes cadastrales, les objectifs qui avaient été fixés lors du lancement des deux programmes de modernisation de 2002 (présentés dans le tableau en annexe A.3.3, Dang et Palmkvist, 2001) n'ont pas été atteints pour l'ensemble du Viêt Nam.

Les chiffres relatifs à la délivrance des certificats sont difficiles à trouver et rarement convaincants. Dans un article rédigé à plusieurs mains dont celles de membres actuels ou anciens du GDLA (Than Nhu et *al.*, 2006) les écarts selon les régions et les catégories de terre donnent lieu à des explications qui mettent en évidence certaines des difficultés rencontrées par l'administration foncière..

Main findings from analysis of LTC from practices (Tran Nhu and *al.*, 2006, pp. 10-12)

Main findings regarding 7 socio-economic regions

- ▷ 7 regions have the same trend of land registration. Very distinctive to each other on the condition of social, natural and economic conditions but actually they are only two main groups regarding the land registration.
- ▷ The first advanced group in land registration contains Mekong river delta, the East South and Red river delta regions. The second group with less advanced in land registration progress contains the rest of four regions.
- ▷ However, from the percentages of LTC issued point of view, Mekong river delta and the East South region are on the top with above 84% and 64% of land with LTC respectively. All other regions are in between of 34%-48% of land with LTC issued.
- ▷ Concerning the high percentage of land with LTC for Mekong river delta and the East South region, one main reason could be those land are flat & large area. It also could be the different in history and cultural of land use since the Nguyen Dynasty (1804-1945) with

the land reclaim program (Phuc, 1979).

- ▷ For the less advance group, Highland and the Central Coast are always in bottom line for both number of LTC issued and the percentages of area with LTC. Highland is a large and fertile area but somehow still is constrained with the customary land use system (ethnic people); many re-settlement programs might cause the slow speed in land registration process. However, this less advanced in Highland was recovered since the year 1999, 2000. The percentages of land with LTC in Highland are the same (39% of land with LTC) as the North Mountain and North Centre regions.
- ▷ Statistic data seems has some inconsistency for Red river delta between year 1999 and 2002 for the total number of LTC in year 2002 is less than 1999. The same issue for the Central Coast in year 2002 and 2005. However, the main reason for reducing number of LTC is caused by land consolidation program and some changes land users. Land consolidation, in Vietnamese is “*dồn điền đổi thửa*”, is actually a program to support and encourage land users to exchange land parcels to each other to increase the extent of land parcels and to reduce number of land parcels per land user, (Trung, 2006). Changes in land users also might reduce the number of LTC. For example, one investor buy land from many land user (many LTC) and re-register with only one LTC.

Main findings regarding three kinds of land use:

- ▷ Very different land registration progress for three kinds of land use. Agricultural land is on top of registration, second is for forestry land and the bottom is residential land. [...]
- ▷ Concerning agricultural land, the number of LTC and area of land with LTC is increasing gradually since year 1998, but the percentages of land with LTC increased from 68% (1998) to 81% (1999), reduced quickly to 75% (2002) then increased steadily up to 81% (2006). The main reason is the total area of agricultural land is increased annually from about 7 to 9 million ha from 1993 to 2006 by land reclaim program, converting more un-used land to other land use purpose.
- ▷ Concerning forestry land, the number of LTC is not much in compared to agricultural and residential land but the area and percentages of land with LTC is very significant results. It is about 50% of forestry land with LTC. This also shows that the extent of forestry land registration on each LTC is much larger than the one of agricultural and residential land.
- ▷ Residential land with a huge number of LTC, just behind the agricultural land, but only has very limited percentages of land with LTC (only 25%). It is worth to remind that the total residential land area is data from 1995, which is must be very different for recent years with high urbanization process. That means that the real percentages of residential land with LTC must be lower to 25%.

Les raisons invoquées par les auteurs de cet article pour expliquer les variations dans la délivrance des certificats selon les régions et les catégories de terre ne sont pas toujours convaincantes, mais mettent en évidence la complexité de ce travail et la grande variété des contraintes qui doivent être surmontées, qu’elles soient géographiques, historiques ou même culturelles. Les difficultés viennent aussi des incessants changements imposés dans les zones rurales, comme les programmes de déplacement des populations dans les zones de montagne ou le programme de remembrement lancé dans le delta du fleuve Rouge. Les auteurs notent par ailleurs que le travail est rendu complexe par les modifications permanentes des découpages administratifs, ainsi que par la profusion des textes légaux et des types de certificat qui doivent être délivrés (cinq types en milieu urbain). Un autre problème est aussi celui des plans d’utilisation des sols sur lesquels doit reposer en théorie l’allocation foncière. En 2005, seulement 55 % des communes du pays disposaient de tels plans pour leur territoire.

Pour revenir à la modernisation du système d'enregistrement, il faut rappeler aussi que l'obligation légale d'établir les certificats de droit d'usage des terrains selon un modèle uniforme sur tout le territoire vietnamien date de 2004 (décret n° 181/2004/ND/CP de 2004 promulguant la loi foncière de 2003). Les systèmes mis en place dans les différentes provinces du pays ne sont jusqu'à présent pas identiques, pas plus qu'ils ne le sont pour les différentes catégories de terre au sein même des provinces. Cet état de fait s'explique par l'urgence face à laquelle se trouvaient les services techniques provinciaux afin de réaliser l'allocation foncière (injonction foncière) alors qu'il n'existait pas encore de système centralisé et normalisé d'allocation et que les moyens tant humains que financiers manquaient. Les provinces firent alors appel à des compétences variées, et reçurent des aides financières et humaines de différents projets, ainsi que nous le préciserons plus tard. Elles furent le lieu d'expérimentation de différentes techniques d'allocation, participatives ou automatiques, informatisées ou non, totalement révisées ou tenant compte des allocations précédentes. L'administration foncière doit maintenant composer avec une situation disparate tout en continuant à délivrer les certificats manquants et enregistrer les changements en cours.

Il est significatif de noter par ailleurs que la modernisation de l'administration foncière est marquée par un rappel de l'importance à donner aux tâches d'inventaire et de planification (qui doivent devenir homogènes sur le territoire et tendre à devenir des réalités effectives) et par l'introduction d'une nouvelle tâche qui est celle de la détermination des prix du foncier (*valuation*), venant s'ajouter à celles de classification et d'évaluation (Dang et Palmvisk, 2001). L'Office foncier demeure l'acteur central de la planification de l'utilisation du sol – et donc de l'aménagement du territoire – et devient un acteur capital du marché foncier.

Il faut rappeler pour finir que l'Office est responsable pour le MoNRE de la législation foncière et plus généralement de la préparation des politiques foncières, et qu'il a reçu pour la période 2003-2008 la mission (et les moyens de la réaliser) de compléter la législation et de mettre en place un code foncier devant être soumis à l'Assemblée nationale (*ibid.*). La législation devenant un véritable outil de gestion des terres (de gestion de l'accès à la terre en particulier), cela confère à l'Office foncier un pouvoir supplémentaire.

2.3 La mise en place des institutions foncières provinciales

Les provinces ont, elles aussi, fait récemment des efforts importants afin de créer des structures capables de répondre au nombre toujours plus grand des attentes en matière foncière : complexification de la législation, nouveaux usagers, nouvelles catégories de terres, modification des processus de recouvrement des terres par l'État, etc.

■ Les structures provinciales impliquées dans le foncier : regards croisés Lào Cai/Bình Dương

Les provinces de Lào Cai et de Bình Dương organisent leurs services administratifs conformément à la nomenclature nationale³². Quelques variations peuvent néanmoins être notées quant à cette structure.

Au niveau provincial, les départements, émanations des différents ministères à cet échelon, sont sous la double dépendance du Comité populaire de la province et des ministères. Ils disposent de ce fait d'un pouvoir de proposition et de décision qui échappe en partie à la province. Dans les

³² D'après <http://lao cai.gov.vn> – site officiel de la province de Lào Cai – consulté en juillet 2008 ; enquêtes auprès du Comité populaire de Bình Dương, juillet 2008.

deux provinces étudiées, ces départements sont au nombre de seize, dont quatre ont des compétences notables en matière foncière³³ :

- Sở Nội vụ : Département des affaires intérieures,
- Sở Kế hoạch - Đầu tư : Département du plan et de l'investissement,
- Sở Tài nguyên - Môi trường : Département des ressources naturelles et de l'environnement,
- Sở Tài chính : Département des finances.

Le Département des ressources naturelles et de l'environnement (DRNE)³⁴ existe à Lào Cai depuis 2003 et a été mis en place à la suite de la création du MoNRE en 2002. Comme le ministère dont il émane, il rassemble en son sein une section spécialisée sur le foncier et une section qui l'est sur l'environnement. Par le passé, la province disposait d'un service du cadastre indépendant (*Department of Land Administration*) et les questions relatives à l'environnement étaient gérées par le Service des sciences, des technologies et de l'environnement, émanation du ministère du même nom au niveau provincial.

La création de ce service permet de réunir de façon officielle et lisible toutes les activités liées à l'attribution ou l'expropriation foncière. Son action est renforcée par ailleurs par les nouvelles modalités de mise en place des plans et par leur accréditation au niveau national par voie de décret gouvernemental (décret 391/CP qui autorise et protège le plan d'aménagement de Lào Cai).

Afin de répondre aux exigences toujours croissantes de la gestion foncière, les cadres de ce service ont suivi des formations depuis 1995, le plus souvent mises en œuvre par des institutions étrangères. Des formations sur place, comme celles offertes par le SIDA et OXFAM-GB, mais aussi parfois à l'étranger, en Malaisie pour certains, en Suède pour d'autres. Cela permet à des cadres n'ayant parfois pas été formés dans les domaines relatifs au cadastre (mais plutôt par exemple dans le domaine agricole ou forestier) d'acquérir des compétences en matière de gestion et d'utilisation des sols. OXFAM-GB a par ailleurs monté un projet à Ho Quy O dans le domaine de la gestion et de la répartition des droits d'usage fonciers. Ce travail a permis la création d'un modèle méthodologique de gestion et d'allocation des terres forestières qui est maintenant utilisé dans toute la province.

Comme à Lào Cai, le DNRE de Bình Dương assure l'essentiel de la gestion foncière. Il est subdivisé en bureaux associés à l'échelon national (Bureau administratif, Bureau foncier – anciennement de planification –, Bureau de l'environnement, Bureau des ressources minérales et ressources hydriques, contrôle du département) et, d'autre part, en deux bureaux de service (le Bureau d'enregistrement des droits du sol, *Văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất*, associé aux districts et le Centre d'observation des ressources et de l'environnement).

Le Département du plan et de l'investissement (DPI) joue depuis 2007 un rôle d'intermédiaire entre les investisseurs et la province. Auparavant, les entrepreneurs devaient se rendre dans l'ensemble des services concernés et ne savaient généralement pas quels étaient les services

³³ Les autres sont le Département des sciences et des technologies (*Sở Khoa học - Công nghệ*), le Département de la culture, du sport et du tourisme (*Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch*), le Département du commerce et de l'industrie (*Sở Công thương*), le Département de l'agriculture et du développement rural (*Sở Nông nghiệp & PTNT*), le Département de la justice (*Sở Tư pháp*), le Département de l'éducation et de la formation (*Sở Giáo dục và Đào tạo*), le Département de l'information et des traditions (*Sở Thông tin và Truyền thông*), le Département de la santé (*Sở Y tế*), le Département de la construction (*Sở Xây dựng*), le Département des relations extérieures (*Sở Ngoại vụ*), le Département des communications et du transport (*Sở Giao thông Vận tải*), le Département du travail, des invalides et des affaires sociales (*Sở Lao động - TBXH*).

³⁴ Il comprend cinq services (Phòng), le Service du plan et de la planification (*Phòng Quy hoạch kế hoạch*), le Service de gestion technique du cadastre et de la cartographie (*Phòng Quản lý kỹ thuật đo đạc bản đồ*), le Service de la gestion de l'environnement (*Phòng Quản lý Môi trường*), le Service de gestion des ressources minières (*Phòng Quản lý Tài nguyên khoáng sản nước*), et le Service de gestion des ressources foncières (*Phòng Quản lý Tài nguyên đất*).

devant être consultés, ce qui constituait une perte d'argent et de temps. Le rôle du DPI est de gérer les dossiers de demande d'investissement et d'effectuer les démarches auprès des services incontournables (DRNE par exemple) et ceux concernés selon la nature du projet (construction, agriculture etc.).

Dans cette démarche, le DRNE est consulté pour évaluer la compatibilité du projet avec le plan d'aménagement ou éventuellement pour préparer le dossier de modification de ce plan. Lors d'une demande de modification du plan, le DPI étudie avec le DRNE l'intérêt socio-économique du projet afin de juger de la validité de la demande de modification. Un projet est jugé valable s'il est utile aux populations locales. Si c'est le cas, une demande de modification du plan est élaborée et elle est jointe au rapport de synthèse final qui est remis au Comité populaire provincial. Dans tous les cas, selon un interlocuteur, les différents services mobilisés restent des services techniques spécialisés chacun dans leurs domaines. La décision finale reste politique et émane du Comité populaire provincial

Par ailleurs, et cela jusqu'à 2004, l'aval du Comité populaire provincial était suffisant pour tous les investissements ne dépassant pas 5 millions de dollars soit environ 85 milliards de VND. Depuis 2004, ce plafond est passé à 300 milliards de VND (17 millions de dollars environ). Tout investissement d'un montant supérieur doit recevoir l'aval du gouvernement (*chính phủ*) avant exécution.

Pour tout projet d'investissement jugé utile à la population locale, et ayant donc été jugé recevable, toutes les catégories foncières à l'exception des forêts de protection et des rizières peuvent être récupérées afin d'être réattribuées au projet, que le plan doive être modifié ou non. Dans ce cas, des démarches doivent être entreprises par le projet directement auprès des foyers qui occupent la zone concernée (et en possèdent les DUS) et un accord doit être trouvé. Cet accord peut se traduire par un dédommagement financier en cas d'expropriation pure et simple, ou par un dédommagement salarial en cas de participation directe au projet.

De son côté, le Département des finances est chargé en matière foncière d'une part de la fixation des prix des terrains et, d'autre part, des montants des indemnités. Cette responsabilité va évoluer prochainement. En effet, tous les aspects relatifs à la fixation des prix devraient être transférés au DNRE – projet de modification des responsabilités en matière foncière de mars 2008 – afin d'intégrer dans une seule et même autorité les questions foncières (ND 25/2008/ND-CP du 04/03/2008).

À ces départements il faut rajouter un certain nombre de bureaux et de comités de gestion qui ont des compétences limitées spatialement et/ou qui disposent de droits délégués leur permettant d'organiser la location de terres à des investisseurs. Parmi eux, on peut noter à Lào Cai, le Comité de gestion des groupements industriels (*Ban quản lý các cụm công nghiệp*) qui organise la location des terres dans ces zones (et dont l'objectif d'ensemble est de faciliter les implantations industrielles), mais n'a pas de pouvoir de décision. À Bình Dương, il existe de la même façon, un Bureau de gestion des zones industrielles et un Bureau de gestion de la zone industrielle Vietnam-Singapour. Parmi ces centres, le plus important en matière foncière est le Fond de développement foncier (*Trung tâm phát triển quỹ đất*).

■ Le Fonds de développement foncier et ses évolutions : exemple de Bình Dương

Alors que la loi foncière de 1993 était peu explicite en matière de conversion des terres et ne prévoyait pas d'indemnisation, celle de 2003 organise dans son article 41 la création d'entités susceptibles de gérer les fonds relatifs à la conversion des terres destinées au développement économique (zones industrielles, zones de haute technologie, zones économiques). Ces dispositions s'insèrent dans la politique amorcée en 2003 intitulée explicitement « *une porte* » (arrêté du Premier ministre n°181/2003/QĐ-TTg). Les objectifs sont de rationaliser et de proposer

aux investisseurs un seul et unique interlocuteur lors d'opérations légales vis à vis de l'allocation des droits d'usage.

Ces fonds de développement foncier ont été définis en 2004 et 2006 par les arrêtés ND 181/CP et 43/CP. Selon l'article 10 du premier arrêté, le MoNRE et le ministère de l'Intérieur ont la responsabilité d'organiser les activités du Fonds de développement foncier (plusieurs dénominations existent comme *Tổ chức phát triển quỹ đất*, *Trung tâm phát triển quỹ đất* ou bien encore *Trung tâm hỗ trợ đầu tư*). Leur création doit faire l'objet ensuite d'une décision du Comité populaire provincial.

En clair, dans ce processus, l'État fixe le cadre, aux provinces de décider la forme institutionnelle que ces fonds peuvent prendre. Les provinces ont donc une marge de manœuvre quant à l'opportunité de créer ce fonds et d'en décider le fonctionnement administratif. Ainsi, si dans les métropoles il est administré au niveau des quartiers (à Hanoï notamment), dans d'autres localités il se situe à l'échelle provinciale suivant, en toute hypothèse, la complexité des problématiques liées au financement des transactions foncières. Il possède en théorie une autonomie et une personnalité juridique conformément à l'arrêté 43/CP sur les pouvoirs des unités fondées par l'État à propos de l'autonomie, les responsabilités de fonctionnement, la gestion du personnel et de finances (*Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*).

À titre de comparaison, ces fonds ont été créés par exemple dans plusieurs provinces – à Hô-Chi-Minh-Ville et à Hanoï en 2005, à Dương Thập, Thanh Hoa, Quang Nam, Vinh Long, Dương Nai – et renvoient à des problématiques essentiellement locales. Par exemple, à Thanh Hoa, le fonds a une fonction de gestion des terres urbaines planifiées et récupérées par l'État, mais sans avoir ni confié ni loué les terres. Le but est d'optimiser les ressources pour les finances nationales. Indépendamment du secteur d'activité, en terme de structuration administrative, à Long An, le fonds –] créé en juin 2007 – est présent dans un seul de ses districts (Cần Đước) et spécifiquement pour deux communes sur proposition du Centre de promotion et d'expertise des investissements (*Trung tâm xúc tiến và tư vấn đầu tư*) afin de gérer une vingtaine d'hectares devant recevoir des investissements étrangers.

Prévu à l'échelon national, ce centre représente une des accommodations provinciales que le législateur a envisagé selon la diversité des situations. Ainsi, à Bình Dương, ce fonds a été créé par la directive 01/2007/QĐ-UBND du 2 janvier 2007 mais n'est en fonctionnement que depuis début 2008 sous la houlette conjointe du Département des ressources naturelles et de l'environnement et du Département des affaires intérieures. Ses relations avec le Comité populaire sont particulières : il assume sa propre gestion, ses responsabilités, mais doit rendre des comptes au Comité populaire sur ses activités (article 9). À Bình Dương, malgré la difficulté rencontrée pour s'entretenir avec sa direction, nous savons qu'il est dirigé par un cadre issu du Département provincial des finances.

Les missions de ce centre sont d'organiser, de préparer, de créer des terrains disponibles pour les investisseurs. Il s'agit de manière plus générale de faciliter les démarches de demande d'obtention de terrain et d'autorisation d'investissements avec les différents services provinciaux et communaux. Il a une fonction de centralisation des sommes destinées à dédommager les expropriations consécutives aux autorisations d'implantations des activités, industrielles par exemple. Il a la responsabilité de percevoir et d'assurer les dépenses, de récupérer les terrains par indemnisation et/ou relocalisation (article 42) après un plan approuvé mais non encore réalisé. Il a pour mission, dans cette dynamique, d'assurer le changement d'usagers et d'usage.

Il s'agit d'un rouage essentiel faisant office d'interface entre les usagers du sol, les investisseurs et les autorités. Il assure la transition entre les activités étatiques et les activités commerciales relatives au foncier. Il s'agit d'un service public qui se distingue de l'administration proprement

dite. Ce Fonds de développement foncier constitue le cadre général provincial dans lequel s'organisent ces transactions. Cependant, il existe une autre structure, le Comité de distribution des compensations (*Ban giải tỏa đền bù*) qui est destinée à gérer à peu près les mêmes choses mais dans un temps plus court et dans le cadre d'un projet particulier. Cette structure *ad hoc*, selon nos informations, ne dispose pas des moyens logistiques et humains équivalents au Fonds. La question de la coexistence de ces deux structures reste posée à l'échelon national. Quoi qu'il en soit, ces types de structures devraient coexister avec des compagnies privées si la phase expérimentale décrite ci-dessous était étendue à l'échelle nationale.

En théorie, le processus officiel d'installation d'investisseurs étrangers est le suivant : une demande d'autorisation est demandée au niveau national, une compensation est fixée pour les personnes utilisant la terre conformément aux prix fixés à l'échelon provincial dans le cadre fourni au niveau national. Une fois l'autorisation d'allocation obtenue du gouvernement, une planification détaillée est effectuée par les échelons provinciaux, du district et des communes. Les investisseurs sont alors invités à se manifester définitivement, puis l'argent est versé (investissements et frais liés aux infrastructures). À la fin de ce processus, la location des terres à d'autres entreprises peut être envisagée.

La mission du Fonds est de centraliser la demande et d'effectuer les démarches auprès de tous les services concernés puis de délivrer la réponse. La réforme a donc en théorie simplifié la procédure tout en conservant la multiplicité d'interlocuteurs. Mais ce processus administratif laisse cependant des zones d'ombres importantes dont celle du montant des compensations aux usagers du sol en voie d'expropriation.

Le gouvernement, conscient des difficultés rencontrées par certaines provinces comme Binh Duong sur la compensation et la préparation des sols avant transfert, vient d'autoriser pour une période probatoire de cinq ans une compagnie privée par action d'Hô-Chi-Minh-Ville (*Công ty cổ phần Đức Khải*) de récupérer les terrains et d'indemniser les utilisateurs actuels (Theo H. Trâm, 2008). Ce prototype, autorisé dans les grandes agglomérations disposant d'investissements importants, doit fonctionner selon l'une des deux options suivantes :

- après la planification, les transferts de terre sont effectués vers la compagnie qui, parallèlement, procède aux indemnisations. Ces terrains « propres » (*đất sạch*) – c'est-à-dire délivrés de tous les conflits relatifs aux indemnisations – sont ensuite retournés aux autorités qui procèdent à des enchères³⁵ sur les droits d'utilisation du sol. La différence entre le prix légal et le prix obtenu lors de l'enchère est perçue par la compagnie ;
- la compagnie se voit transférer les terres et indemnise les utilisateurs actuels. Elle procède ensuite aux enchères et assume la responsabilité de donner à l'État un pourcentage des revenus perçus.

Ce modèle expérimental, dont les options de fonctionnement sont encore en débat, éclaire les limites que rencontre le Fonds de développement foncier et plus généralement les choix que doit faire l'État concernant sa participation dans la régulation foncière. Limité notamment par la fonction de service public du Fonds, on assiste à une participation de plus en plus active de la sphère privée dans la gestion des sols. Avec cette initiative, l'objectif pour l'État est d'élaborer une réglementation permettant de créer un nouveau mécanisme d'activités commerciales dans des domaines jusque là réservés à la puissance publique. Cette tentative peut dès lors être envisagée soit comme une tentative d'associer de manière complémentaire les deux forces, soit comme une tension croissante entre le marché d'une part et la volonté étatique de conserver une action prééminente mais sans moyens d'autre part.

³⁵ Rappelons que les enchères sont prévues par la loi foncière de 2003, section VI, article 58.

■ La réalisation et la révision des plans d'aménagement à travers l'exemple de Binh Dương : une planification inefficace

Dans les paragraphes qui viennent d'être consacrés à la mise en place des institutions foncières, les plans d'aménagement n'ont quasiment pas été mentionnés. Il s'agit néanmoins d'un outil foncier fondamental et la façon dont il est réalisé et révisé dans la province de Binh Dương est riche d'enseignements.

La planification, telle qu'elle est organisée au Viêt Nam, répond à un principe de rétroaction énoncé dans la loi foncière de 2003. Le processus est le suivant : la province construit un plan de deux fois cinq ans – ce qui renvoie au double intitulé *quy hoạch* (plan ou projet de dix ans) et *kế hoạch* (plan de cinq ans)³⁶, le premier terme désignant un plan d'aménagement général de dix ans alors que le second correspond à une précision du premier par périodes de cinq ans.

La rédaction du plan est réalisée pour le niveau provincial par des intervenants nationaux. Contrairement à certaines provinces qui font appels à des bureaux privés pour rédiger leurs plans, Binh Dương n'en emploie pas car ils sont peu compétents selon elle. Elle préfère solliciter des services comme le MARD, le MoNRE, le Bureau général du cadastre (*Tổng cục Địa chính*), l'Institut de projet et de planification agricole *Viện quy hoạch thiết kế nông nghiệp*) et un organe du ministère de la Défense (*Trắc địa bộ quốc phòng*).

Cette planification provinciale – dans le respect des règles centrales – est ensuite approuvée par le Premier ministre (article 26). Une fois ce processus achevé, la planification devient un arrêté gouvernemental, mais elle reçue par les autorités provinciales souvent avec beaucoup de retard. À Binh Dương par exemple, le plan 2000-2010 a été approuvé au niveau gouvernemental en 2005, soit cinq ans avant la fin du plan en question. La planification des districts, assurée au niveau provincial, a été approuvée quant à elle en 2007 (n° 57/2007/NQ-CP), les communes ont seulement reçu des districts leur plan en 2008. L'importance de ce processus tient au fait que le plan ainsi rédigé constitue le seul document légal faisant foi et approuvé par les autorités ; il devient un document officiel national à propos de la localité dans sa totalité. Tous les autres documents produits dérivent donc de ce plan initial de dix ans, le *quy hoạch*.

Dans le cadre du processus de constitution de la planification, sont vérifiés les changements entre plan précédent et plan prochain de sorte que si les changements prévus sont inférieurs à 10 % (en termes de surfaces planifiées), l'ancien plan est prorogé faisant alors office de plan officiel (prévu dans l'arrêté 181/CP).

À mi-parcours du *quy hoạch*, la province produit un rapport évalué par une commission nationale. Cette dernière regroupe plusieurs représentants d'institutions et d'organismes liés aux usages fonciers³⁷. Il faut noter que les représentants provinciaux assurent une mission technique et non politique dans cette commission.

Ce rapport est ensuite présenté au Conseil populaire de la province puis, *in fine*, au gouvernement. Ce dernier procède à la rédaction d'un arrêté (n° 57/2007/NQ-CP) qui fixe définitivement la planification applicable pour la province. Dans la planification pour 2010, des modifications ont

³⁶ Les deux termes *quy hoạch* et *kế hoạch* ont des significations très proches en vietnamien. Le premier a été traduit par « plan d'aménagement » et le second par « plan d'occupation » dans la traduction de la loi foncière de 2003 réalisée par la Maison du droit vietnamo-française.

³⁷ Le vice-ministre et le responsable du cadastre du MoNRE, des représentants du bureau du gouvernement, du ministère de la Construction, du MARD, du ministère de l'industrie, de l'Institut de surveillance et de la planification foncière (*Viện điều tra quy hoạch đất đai*), du Comité du sport, du ministère des Communications et du Transport, du ministère des Finances, du ministère de la Défense nationale, du ministère de la Culture et de l'Information, du ministère de la Planification et de l'Investissement, du ministère de la Formation et de l'Éducation, du Comité d'économie centrale du Parti et de représentants du Comité populaire provincial (directeur, vice-directeur et fonctionnaires du DONRE, vice-chef du Bureau de la planification et de l'investissement).

été apportées entre celle qui a été proposée par la province, celle figurant dans le rapport ministériel et enfin celle actée par le gouvernement.

Ce dernier point fait apparaître les différentes marges existantes entre les comités populaires provinciaux, les autorités ministérielles et la décision gouvernementale. Bien que les différences soient mineures elles reflètent les choix intervenants aux échelons administratifs. Par exemple, alors que Bình Dương avait proposé de faire passer les surfaces agricoles de 215 000 à 207 000 ha entre 2005 et 2010, on constate que le gouvernement a fait le choix de les baisser plus fortement à hauteur de 202 000 ha.

Le plan, détaillé pour chaque district fait également le bilan passé et prévisionnel des « retours » de terres par l'État. Cette procédure prévue au titre de 2008-2010 confirme la forte conversion des terres agricoles d'une part (au détriment des cultures pérennes) et, d'autre part, la transformation de terres inutilisées essentiellement terres non agricoles. L'autre obligation de ce plan est sa conformité avec un autre niveau de décision correspondant au « *Master plan* » qui n'est autre qu'une planification plus générale et dans un laps de temps plus large, puisque destiné à couvrir les champs du développement socio-économique jusqu'en 2002 (81/2007/QĐ-TTg du 05/06/2007).

Ce processus de proposition ascendant et de validation/correction descendant soulève des questions à plusieurs égards.

Premièrement, l'organisation dans le temps pose question. La validation arrive en effet entre deux à trois ans avant la fin du plan en question. Le processus administratif dans le cadre de la planification de 2006-2010 est assez long : l'arrêté fixant cette planification a été approuvé au mois de novembre 2007, ce qui, d'un point de vue pratique, ne laisse que deux années pour l'appliquer. Pour répondre à cette désynchronisation, les districts utilisent celui qui est déjà été approuvé au niveau supérieur. La conséquence est le manque de précision en ce qui concerne les unités inférieures ; les districts et les départements doivent composer un « plan » transitoire informel permettant d'anticiper la validation future. L'enjeu a clairement été posé par le Département de l'agriculture et du développement rural : comment, en l'absence de plan, anticiper et/ou favoriser des activités productives ? La plantation d'arbres fruitiers ne peut à l'évidence attendre cinq années pour débiter. Une sorte d'autonomie est donc laissée de fait aux unités administratives inférieures et aux départements pour structurer leurs activités dans l'attente des directives officielles qui n'ont dès lors qu'une valeur indicative.

La seconde question soulevée est en relation avec la précédente. On constate dans ce processus une imbrication et une interdépendance des échelons administratifs selon deux points de vue : comme la planification provinciale prévoit déjà pour les districts et les communes, à quoi peut donc servir, sinon à avaliser les décisions prises, le retour de validation au niveau provincial ? Ce point est d'ailleurs à l'étude au niveau ministériel : il s'agirait pour la prochaine loi foncière de 2013 d'éliminer la planification au niveau soit des districts soit des communes. Le second point de vue à propos de l'imbrication des échelles est relatif au fait que ce sont les mêmes organes qui créent le plan pour la province et qui le valide. En effet, la planification à Bình Dương est élaborée par plusieurs institutions comme l'université d'agro-foresterie d'Hô Chi Minh, un institut (*viện quy hoạch thiết kế nông nghiệp*) et surtout le ministère de l'Environnement au niveau national.

La conséquence est qu'il existe de fait une inertie. Elle est liée aux multiples modifications effectuées par chaque acteur du processus de planification. Ainsi, en comparant la planification provinciale proposée et la décision gouvernementale finale, on constate que sur plusieurs points le gouvernement n'a pas suivi les propositions de Bình Dương (forte augmentation des surfaces de forêts, d'habitation urbaine, de production et de commerce, maintien de terres inutilisées). Bien qu'il soit délicat de mesurer les significations de ces ajustements en l'absence de commentaires

éclairés sur la question, il est néanmoins possible de constater la volonté étatique d'influer sur l'occupation du sol d'une de ses provinces au travers de ces dynamiques de planification. Cette volonté est cependant fortement diminuée eu égard au décalage de calendrier évoqué précédemment.

Troisièmement, force est de constater l'aveu d'impuissance vis-à-vis de la vérification *a posteriori* de l'application concrète du plan. La mesure de la différence entre le planning et la réalité passée n'est pas assurée. Les autorités provinciales de Binh Duong indiquent ne pas disposer d'outils pour vérifier la réalisation de la planification de la période précédente, ou tout au moins de n'être pas en mesure d'évaluer la différence entre le plan précédent et la réalité actuelle. L'autre problème majeur évoqué par le Département de planification (*Sở Quy hoạch kê hoạch*) est que le développement rapide de la province rend les projections très vite obsolètes. Si on associe l'absence de mesure de la différence entre projet et réalité et les transformations concrètes qui dépassent le plan, on imagine l'étendue des problèmes suscités par ces dispositifs de planification. En bref, il apparaît clairement que si l'expertise des documents officiels est faite concernant les rapports, l'action concrète –respect des plans (et donc la volonté et/ou les moyens pour ce faire) et retour critique sur ces même plans – est particulièrement problématique.

Quatrièmement, en plus de ces difficultés rencontrées par les autorités pour mettre en œuvre et évaluer les plans, un problème majeur se pose vis-à-vis des textes de planification, base légale de l'action des autorités puisque le Premier ministre appose sa signature sur ces documents. Il est dès lors difficile en théorie pour la province de se déjuger d'autant que les autorités supérieures ont validé la démarche. Par exemple, pour les implantations de zones industrielles, si toutes les zones sont occupées et qu'un investisseur souhaite s'installer, la province n'hésite pas à modifier *a posteriori* (ou en cours) le plan pour répondre à la demande. De fait, le statut de planification perd une grande partie de sa pertinence tant sur l'autorité qu'il possède et sur l'efficacité qui permet de créer.

Pour conclure sur ce point, la planification souffre de nombreux problèmes comme les retours d'expériences inactifs, l'appareillage critique, le contrôle croisé et une organisation temporelle inadéquate. Ces éléments concourent à rendre la planification particulièrement inefficace dans l'architecture du système foncier vietnamien.

3. Le traitement spécifique des terres forestières et agricoles dans les institutions

Afin de revenir au cœur de notre problématique, cette dernière partie insiste sur les spécificités des terres agricoles et forestières dans la législation et l'administration foncière. Cela permet de mettre en évidence toute l'originalité de leur statut et de réfléchir à ses conséquences pour les foyers ruraux.

Ces terres font en effet l'objet d'un traitement spécifique à plusieurs égards :

- les droits d'usage sont alloués à titre gratuit aux foyers ruraux et les impôts sur leurs revenus ont été annulés depuis la mise en application, en 2004, d'une résolution allant dans ce sens (résolution n° 15/2003/QH11 de l'Assemblée nationale sur la dispense ou l'abaissement des taxes d'utilisation des terres agricoles) ;
- les droits d'usage qui sont délivrés le sont pour une durée déterminée, qui reste toujours très courte (vingt ans) pour les cultures pérennes. Pour les terres forestières, la durée initiale de cinquante ans a été supprimée en 2007 et les terres sont maintenant allouées sans mention de durée ;

- la dimension des espaces dont les droits d'usage peuvent être alloués gratuitement aux foyers ruraux sont de leur côté toujours réglementées : ils sont de trois hectares pour les cultures annuelles et de dix hectares pour les cultures pérennes en plaine (trente hectares pour les cultures pérennes en montagne) et de trente hectares pour les terres forestières. Ceux qui désirent une superficie supérieure peuvent louer des terres avec un loyer annuel équivalent à 0,5 % de la valeur de la terre ;
- l'État prend des dispositions particulières pour protéger l'usage agricole et forestier de la terre. Ainsi, l'article 36 de la loi foncière de 2003 stipule que le changement d'affectation des terrains doit obtenir une autorisation préalable dans le cas des terres exclusivement destinées aux cultures (riz irrigué, plantations pluriannuelles, foresterie ou aquaculture), de terrains forestiers d'usage spécial et de protection, ainsi qu'en cas de changement d'affectation des terrains agricoles en vue d'un usage non agricole. Les changements d'affectation des autres types de terre n'ont pas besoin d'autorisation préalable, mais doivent néanmoins être enregistrés auprès du Comité populaire communal. Par rapport à 1993, les dispositions prises en 2003 constituent un sérieux assouplissement des libertés accordées aux foyers. En 1993, l'article 6 stipulait en effet que les terres ne pouvaient pas être utilisées pour un usage différent de celui précisé lors de l'allocation et aucune autre disposition ne venait tempérer cette dernière. Si elle autorise théoriquement les changements d'affectation, la législation de 2003 limite cependant sérieusement la marge de manœuvre des foyers ruraux, y compris en ce qui concerne les décisions concernant d'éventuelles modifications de mises en culture au sein des terrains agricoles. Celles-ci ne peuvent être faites sans des formalités relativement longues et doivent respecter la planification. Au sein des terres agricoles (dont les terres forestières), les terres rizicoles font l'objet d'une « surveillance » renforcée spécifiée dans un article particulier (article 74). Celui-ci indique que :

« L'État prend toutes dispositions utiles pour assurer la protection des terrains exclusivement destinés à la culture du riz irrigué, et limiter le changement d'affectation desdits terrains en vue d'un usage non agricole. Lorsque le changement d'affectation d'une partie des terrains exclusivement destinés à la culture du riz irrigué est nécessaire, l'État prend des mesures nécessaires pour augmenter la superficie ou améliorer l'efficacité de l'utilisation des terrains exclusivement destinés à ladite culture du riz irrigué. »

Des mesures sont donc venues récemment assouplir les contraintes et limites spatiales et temporelles de la délivrance des droits d'usage. Par exemple, l'article de la loi de 1998 stipule que l'État doit, à l'issue de la durée d'allocation initiale, réattribuer la terre aux usagers qui en expriment le vœu à condition que ceux-ci aient utilisé la terre selon la réglementation en vigueur et l'aient mise en valeur. Cet article se retrouve (avec une précision supplémentaire indiquant que l'utilisation faite doit maintenant respecter le plan d'aménagement des sols) dans la loi de 2003 (article 67), ce qui garantit aux foyers la continuité du droit d'usage au-delà de la durée d'allocation initiale.

Il existe aussi, comme nous l'avons noté, des dispositions favorables à la constitution d'exploitation de grande taille, les fermes ou *tran trai*. Par ailleurs, les transactions foncières, de plus en plus facilitées, aboutissent à la constitution d'exploitations pouvant être de grande dimension, dépassant les superficies définies par la loi et devant dès lors entrer dans le régime de la location et être redevable de la taxe foncière et d'impôts sur les revenus de la production. Sans parler de la possibilité de réaliser des investissements importants dans des entreprises agricoles et sylvicoles, de profiter pour cela de mesures d'expropriation et de créer de vastes domaines dédiés à la production industrielle.

Il faut aussi mentionner le cas des terres forestières devenues une sous-catégorie des terres agricoles dans la loi de 2003. Ce classement pose la question de leur spécificité. Le traitement des

terres forestières au sein de la catégorie des terres agricole indique une approche fonctionnelle de ces terres. Le choix de cette approche n'est pas réellement nouveau. Il était perceptible dès 1993 par l'affirmation de la volonté d'allocation individuelle des terres forestières. Il est néanmoins renforcé par cette disposition et il est corroboré par la reconnaissance progressive, mais néanmoins discrète, de la nécessité qu'il y a de faire place aux populations locales et à leurs activités dans ces espaces, y compris dans ceux qui étaient les plus protégés. L'article 77 de la loi foncière de 2003 stipule en effet que « *L'organisme chargé de la gestion des forêts à usage spécial peut dorénavant attribuer des terrains forestiers à usage spécial situés dans les zones strictement protégées, aux foyers familiaux et aux particuliers n'ayant pas encore la possibilité de sortir desdites zones, en vue de l'exploitation desdits terrains pendant une courte durée et de la protection des forêts* ».

Les terres forestières restent néanmoins soumises à des dispositions visant à les protéger et sont soumises à un régime très particulier en partie défini en dehors du cadre foncier (en particulier par la « loi sur la protection et le développement forestier » de 2004) qui reste très contraignant pour les foyers.

Pour simplifier (Mellac, 2002), les foyers ruraux doivent théoriquement composer avec trois situations pouvant intervenir sur les « terres forestières » dont ils faisaient un usage coutumier :

- une situation de quasi non accès lorsque les forêts sont classées³⁸ : il s'agit des parcs nationaux et des réserves au sein desquels les terres ne sont pas alloués à des particuliers (sauf dans les cas article 77 ci-dessus) et dont l'accès au public est essentiellement limité aux usages récréatifs ;
- une situation d'accès et d'usage très réglementés lorsque les terres leur sont attribuées : dans ce cas, qui concerne les terres forestières de production (allouées directement) et de protection (alloués à des organismes de gestion étatiques et confiées par le biais de contrats à des foyers), les foyers choisissent rarement les localisations et les superficies attribuées, ils ne définissent pas les usages qui peuvent être faits, pas plus que les modalités de partage entre foyers ;
- une situation d'accès et d'usage tolérés mais très restreint pour toutes les autres terres, avec la possibilité de collecter les végétaux non protégés et de ramasser le bois mort pour les seuls besoins de la consommation domestique.

L'allocation de droits d'usage individuels dont on aurait pu espérer qu'elle améliore la marge de liberté des foyers (et fasse d'eux des acteurs des forêts) est porteuse en réalité de contraintes majeures. Les foyers deviennent pénalement responsables de leurs parcelles et se voient imposer l'allocation de parcelles pour des usages dont ils ne ressentent pas ou peu d'utilité individuelle (plantations non commerciales, protection des espaces boisés). Les droits d'usage sont par ailleurs plus limités encore qu'avant l'allocation dans la mesure où celle-ci a mis fin à une situation de grande imprécision concernant la classification forestière et a pour la première fois imposée des restrictions d'usage selon les types de forêts qui n'existaient pas dans les systèmes fonciers coutumiers. Outre un usage limité spatialement, le droit foncier offre des droits dérivés beaucoup

³⁸ Les forêts sont divisées en trois catégories, décrites dès 1991 dans la « loi sur la protection et le développement forestier » et reprises, avec des modifications concernant les sous catégories, dans celle de 2004. Selon la loi de 2004 (article 4) il s'agit :

– des « forêts à usage spécifique » [*rung dac diêm*]. Elles correspondent *grosso modo* à ce que l'on appelle généralement « forêts classées » et comprennent assez classiquement les « parcs nationaux » et les « réserves naturelles ». Deux autres catégories, les « espaces de protection paysagère » et les « forêts de recherches scientifiques et expérimentales » sont des catégories assez spécifiquement vietnamiennes ;

– des « forêts de production » [*rung san xuât*] avant tout destinées à la production et au commerce des produits forestiers, ligneux et non ligneux ;

– des « forêts de protection » [*rung phong hô*] qui désignent des espaces dont le couvert forestier n'est pas directement l'objet de la protection mais qui ont pour finalité de protéger l'environnement au sens large, protection des sources d'eau (95 % des « forêts de protection » en 2004), lutte contre l'érosion, contre la désertification [*sic*], prévention des catastrophes et régulation du climat.

plus réduits que sur les terres agricoles. En effet, si les usagers de forêts de production bénéficient des droits de transfert, hypothèque, location, transmission, donation et peuvent utiliser leurs certificats d'usage comme apport en capital à hauteur des investissements faits sur les parcelles (plantations essentiellement), ceux ayant reçu des forêts de protection et des forêts naturelles protégées ne disposent d'aucun de ces droits, ce qui fait d'eux des usagers « captifs », n'ayant aucun choix ni dans l'usage fait des parcelles ni dans le devenir de leur droit d'usage.

L'existence d'un cadre juridique spécifique aux forêts n'est par ailleurs pas sans poser certains problèmes au niveau foncier. D'une part, le foncier forestier est assujéti à un double régime, forestier et foncier : la question des forêts est ainsi traitée dans la loi foncière de 2003 et la « loi sur la protection et le développement forestier » de 2004 contient des articles concernant l'allocation des droits d'usage fonciers, la délivrance des certificats, la taxation et la planification forestière. Il est donc nécessaire de se référer à un nombre élevé de textes (ensemble des deux corpus) pour toute activité concernant le foncier. D'autre part, si les deux textes regorgent de dispositions censées éviter des contradictions importantes (la loi forestière fait ainsi souvent référence à la loi foncière), le traitement particulier des forêts est porteur de d'imprécisions voire de « contradictions ». Le cas le plus flagrant est celui de la planification. Dans la continuité de la période passée, le chapitre II de la loi forestière indique que c'est le MARD qui est responsable de la planification et des plans de protection et de développement des forêts et qui a la charge de les soumettre au Premier ministre pour approbation. Or, s'il est bien indiqué que cette planification (et les plans) doit être compatible à chaque échelon avec « *the overall socio-economic, defense and security development plannings and plans; the forestry development strategies, the land-use plannings and plans* » (article 13), il n'est pas indiqué clairement qui, du MARD ou du MoNRE (responsable des plans d'usage des sols dans leur ensemble, aura la capacité d'imposer sa décision en matière de planification des terres. Il se pose ainsi toujours la question (question ancienne à l'origine de la variation importante des superficies forestières déclarées selon les organismes fournissant les données) de savoir comment définir et distinguer les terres forestières des terres agricoles.

Le dernier point de spécificité des terres agricoles et forestières que nous souhaitons mentionner est l'apparition d'un nouveau type d'usager, les Communautés de population (Cộng đồng dân cư) qui n'est reconnu que dans le cas de ces terres et dont nous avons déjà mentionné que les terres leur sont attribuées à titre gratuit sans limitation de durée et de superficie. La création de cette nouvelle catégorie témoigne (comme c'est le cas aussi de l'article 77 de la loi foncière qui autorise allocation de forêts classées aux foyers) d'une volonté de l'État de mieux prendre en compte les besoins et les pratiques des populations locales. Plus spécifiquement, cette disposition contredit la volonté, affirmée depuis 1993, d'individualisation des droits d'usage. Mais il nous semble que cette disposition s'apparente plus à une concession accordée momentanément – pour satisfaire à la demande de certaines organisations étrangères et résoudre des problèmes temporaires (retard ou non respect des allocations) – qu'elle n'est conçue comme une alternative durable. Cela transparaît notamment par le peu de place accordée à cette catégorie, pourtant très particulière, dans les différentes législations : deux articles dans la loi forestière et de simples mentions dans la loi foncière. Le peu de cas fait à cette catégorie apparaît aussi dans la définition même de ce qu'est une « communauté de population », en particulier dans la loi forestière. Cette loi définit en effet les « *communautés de population villageoises* » comme des communautés « *ayant des coutumes, pratiques et traditions identiques et étant caractérisées par des habitudes de production, de vie, des cultures et des croyances menées communautairement en association étroite avec les forêts ; et étant capables de gérer les forêts* ». Outre qu'il y a la nécessité de pouvoir démontrer l'existence d'une identité commune comme dans la définition de la loi foncière, cela implique un mode de vie et des compétences spécifiques que le district (compétence pouvant attribuer des droits d'usage communautaires) devra savoir apprécier. En dernier lieu, les limitations imposées aux communautés détentrices de forêt sont telles qu'elles rendent le dispositif inintéressant, voire inopérant. L'article 30 de la loi forestière liste un certain nombre d'interdictions fondamentales :

Not to divide forests among their members; not to convert, transfer, donate, lease, mortgage, provide guarantee or contribute business capital with, the value of the use rights over the assigned forests (article 30 de la loi forestière de 2004).

4. Les catégories de terre et la nature des droits accordés sur la terre : un compromis à l'image du « socialisme de marché »

L'analyse de la législation foncière met en évidence deux points qui nous semblent particulièrement significatifs au regard des projets portés par le pays.

Le premier concerne la distinction opérée entre terres agricoles et non agricoles. En dépit de l'assouplissement des conditions d'attribution des droits d'usage sur les terres agricoles (et forestières) dans la loi de 2003, ces terres conservent un statut spécifique qui les distingue nettement, par les contraintes spatiales et temporelles qui y restent attachées, de la catégorie des terres non agricoles. Pour ces dernières, des dispositions sont mises en œuvre de façon à accélérer la marchandisation et permettant sa concentration. Les terres agricole et forestière en revanche sont en quelque sorte traitées comme un bien commun devant profiter au plus grand nombre et sur lesquelles repose en partie la stabilité du pays. Cela se traduit par le maintien d'une mainmise étatique forte afin qu'elles soient réparties équitablement entre les foyers ruraux. On peut par conséquent se poser la question de savoir si le Viêt Nam se dirige vers un système foncier à deux vitesses, une partie des terres – la grande masse des terres agricoles et forestières allouées à titre gratuit – devant continuer à être gérée par le pouvoir central pour l'intérêt de tous, une autre partie devant être mobilisée pour participer à l'enrichissement économique du pays.

Le second point porte sur la nature des droits concédés aux foyers. Depuis la Constitution de 1992, l'État, demeure propriétaire de l'ensemble des terres au nom du peuple entier. Au cours du temps et des législations (1993 et 2003 notamment), des droits d'usage ont été reconnus à un nombre toujours plus grand d'usagers et des droits associés à ce droit d'usage très étendus ont été octroyés aux individus et foyers nationaux (alors que les étrangers ne peuvent accéder à l'usage que par la location des terrains). En ce sens, il semble possible de considérer qu'il existe deux niveaux de propriété foncière au Viêt Nam. L'État dispose de la propriété publique de l'ensemble des terres. Les terres, bien public, sont allouées par l'État comme moyen individuel de production aux foyers et aux groupements qui disposent dès lors d'un droit que l'on peut qualifier de droit de « propriété individuelle », à condition de ne pas s'arrêter à la définition du droit de propriété en droit français. Cette propriété individuelle est une propriété non exclusive acquise par l'obtention du droit d'usage que celui-ci ait été directement attribué par l'État ou transféré avec son accord. Dans les textes (voir la partie sur la loi de 2003), l'État attribue le droit d'usage de terres qui lui appartiennent. Mais la propriété étatique est elle-même définie comme n'étant pas entière puisque l'État a le devoir d'attribuer les terrains et ne peut en retrouver l'usage que dans des conditions et des modalités spécifiques. Il est donc possible de considérer, en quelque sorte, que personne ne dispose d'un droit de propriété plein (et donc l'on ne devrait pas parler de droit de propriété) ou que chacun au contraire dispose d'un droit de propriété limité. La propriété individuelle, dans le cas des terres agricoles, est limitée spatialement (les terres excédentaires mises en valeur doivent être louées), temporellement (les droits d'usage ont des durées limitées) et conditionnelle puisque les terres doivent faire l'objet d'un usage définit par la catégorie à laquelle elles appartiennent. Il ne s'agit donc toujours pas d'une propriété privée, mais elle s'apparente néanmoins à une propriété par la variété des droits dont disposent les usagers et, depuis 2003, par la stabilité de ces droits.

La situation du foncier agricole est donc celle d'un bien commun sur lequel est concédée une propriété individuelle³⁹. S'agit-il d'une contradiction ? N'est-ce pas plutôt un compromis de façon à rendre les réformes libérales en cours acceptables et à en diriger temporairement la direction ?

Le foncier porte en lui finalement les tensions qui sont celles plus généralement du Viêt Nam dans son ensemble. Le pays est aujourd'hui tiraillé entre deux types d'exigences. D'un côté celle de maintenir l'apparence d'une adéquation avec l'idéologie marxiste toujours affichée comme étant aux fondements des choix politiques majeurs et de contenter une base populaire majoritairement rurale et agricole. De l'autre, celles liées au choix qui a été fait de développer une économie de marché et à la nécessité de contenter les nouveaux entrepreneurs, les acteurs étrangers et plus généralement les classes moyennes et aisées qui souhaitent investir dans le pays.

Comment la tension qui peut exister entre ces deux types d'exigences est-elle perçue par les différents types d'acteurs du foncier ? Est-elle considérée, valorisée ou dévalorisée ?

IV. LE FONCIER VU PAR SES ACTEURS

Nous ne considérons ici qu'une partie des acteurs ayant un impact sur le foncier au Viêt Nam. Nos enquêtes se sont en effet focalisées sur les acteurs qui ont comme tâche, ou se donnent comme tâche plus ou moins ponctuelle, la « fabrication » des institutions, c'est-à-dire ceux qui jouent directement ou indirectement, mais toujours de façon officielle et ouverte, un rôle sur l'évolution des textes légaux fonciers et des structures de gestion du foncier. Autrement dit, nous avons pris le parti de demeurer du côté des institutions en nous interrogeant sur leur émergence du point de vue de ceux qui les crée et pour la plupart qui en font partie.

Se faisant, nous ne prenons pas en compte les acteurs économiques privés, les industriels et les investisseurs par exemple, qui jouent pourtant un rôle parfois majeur sur les décisions prises en matière foncière, par la capacité qu'ils peuvent avoir d'influencer les décideurs en leur faveur. Nous ne prenons pas non plus en compte la société civile dont les réactions sont pourtant nombreuses et qui est aujourd'hui théoriquement consultée sur certains textes.

Ce parti pris se justifie par la trop grande multiplicité des acteurs jouant un rôle dans le domaine foncier et par l'impossibilité d'en rendre compte à l'échelon national dans le cadre de ce projet. Il se justifie aussi par le caractère occulte ou diffus de leur impact. Les acteurs économiques ne sont pas encore en effet, à notre connaissance, appelés à participer officiellement au processus de transformation des institutions et leur action relève donc plutôt de pratiques de lobbying cachées ou de corruptions difficiles à identifier. De son côté, si la société civile est bien appelée à s'exprimer par des canaux officiels, son impact réel échappe complètement à ces canaux : il est le fruit de résistances qui se comprennent au niveau local (« *everyday resistances* ») ou, de plus en plus, de manifestations s'adressant au niveau national mais qui n'aboutissent pas toujours à un processus de dialogue ouvert avec les autorités.

Les acteurs que nous retenons donc ici sont essentiellement les institutions nationales (et leurs membres) les plus directement concernées par le foncier, soit parce qu'elles en assurent directement la gestion et proposent les textes (MoNRE, MARD, ministère de la Construction etc.), soit parce qu'elles contribuent aux réflexions qui touchent à cette question (centres de recherche). Au sein de ces institutions, il faut noter le rôle du Parti communiste et du Comité

³⁹ La proposition que nous faisons ici nécessiterait cependant d'être vérifiée (et éventuellement invalidée) par des spécialistes du droit foncier étudiant en détail la question de la nature des droits détenus par les différents acteurs du foncier. Afin de ne pas reproduire une éventuelle erreur dans la suite de ce texte, nous avons fait le choix de désigner le droit attribué comme un droit d'usage « droit d'usage de la terre » plutôt que comme un « droit de propriété individuelle ».

central, fort important mais quasi invisible. Il est impossible par exemple de questionner ces membres en tant que tels. Nombre de personnes que nous avons rencontrées sont membres du Parti, à un niveau pouvant parfois être élevé, mais ce n'est jamais à ce titre que nous les avons mobilisés ni à celui-ci qu'elles s'expriment. Il faut noter par ailleurs que le rôle du Parti n'est quasiment jamais directement mentionné par les membres des institutions vietnamiennes que nous avons rencontrés. Le Parti reste donc peu visible, tout en étant toujours présent, comme c'est le cas de façon générale dans la société vietnamienne.

Il s'agit aussi des institutions étrangères, nationales et internationales, privées (ONG), semi privées (banques de développement...) ou publiques, qui ont été appelées à participer au processus de transformation par des expertises techniques, des aides financières, des projets d'expérimentation dans le domaine, ou plus simplement encore en donnant leur avis sur la question dans le cadre d'un processus d'aide à la décision auquel elles ont participé. Ces institutions sont en définitive celles qui coopèrent avec les institutions vietnamiennes dans le domaine foncier.

Cette partie débute par une présentation rapide des acteurs jouant un rôle important dans la production des institutions. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux mécanismes de création et d'évolution des institutions tels qu'ils ressortent des enquêtes auprès de ces acteurs, et au rôle de ces acteurs dans ces mécanismes. Les deux derniers points sont consacrés à la façon dont ces acteurs perçoivent et analysent l'évolution du système foncier d'un point de vue fonctionnel et stratégique, le dernier point étant consacré plus spécifiquement à la question du foncier agricole et forestier.

1. Les acteurs du foncier

L'objectif de cette partie est de décrire les acteurs identifiés comme jouant un rôle dans la création des institutions et d'évaluer leur poids relatif dans ce processus à partir de leurs activités connues.

1.1 Les acteurs institutionnels : une structure hiérarchique

Ainsi que le montre partiellement le schéma présentant le processus d'élaboration du système législatif vietnamien tel qu'il apparaît dans la Constitution de 1992 (annexe A1.2), ce processus se construit – au niveau national – de façon hiérarchique.

- Le premier niveau qui n'apparaît pas dans le graphique car il n'est pas décrit par la Constitution est celui du Parti et de son Comité central qui comprend cent treize membres composés des soixante-quatre chefs des cellules provinciales du Parti ainsi que des membres du gouvernement, de l'Assemblée nationale et des représentants des organisations de masse. Le Parti ne légifère pas, mais publie des orientations politiques qui ont une influence majeure sur les orientations prises par les textes de loi, ainsi que sur la définition des priorités en matière légale. Le Comité central du Parti se réunit en congrès tous les cinq ans, ce qui est l'occasion de définir les priorités pour les cinq et dix années à venir. Ces priorités sont publiées et diffusées dans tout le Viêt Nam. Le dernier congrès (Xème congrès) a eu lieu en 2006 et a beaucoup traité de questions économiques. Entre ces congrès, le Comité central se réunit occasionnellement et prend des résolutions (*nghị quyết*) qui redéfinissent les priorités du moment. Une résolution récente est celle des « trois nông » (*nông nghiệp, nông thôn và nông dân*) dont il a déjà été question. Elle participe à donner de l'importance et à pousser les projets de réforme concernant le foncier rural qui sont actuellement en cours.
- Le second niveau est celui de l'Assemblée nationale qui détient les pouvoirs constituant et législatif. Elle adopte les lois et peut annuler les actes pris par tous les autres organes du pouvoir. Les textes de loi peuvent être proposés par le gouvernement ou l'Assemblée

nationale peut demander au gouvernement de travailler sur des textes. Elle peut ainsi demander à ce qu'un nouveau texte soit produit ou à ce qu'un ancien soit révisé. Dans le cas de textes importants, elle peut mettre elle-même en place un comité de travail qui aura la tâche de superviser l'ensemble du processus et qui chapeautera donc le travail du gouvernement. Le Comité permanent de l'Assemblée nationale adopte par ailleurs des ordonnances ou décisions (*quyết định*) proposées par l'Assemblée nationale. Cette procédure permet que des décisions soient prises sans que l'Assemblée nationale ait besoin de se réunir. Les ordonnances portent en général sur des sujets précis, d'actualité. Elles sont éventuellement adoptées lors d'une session ultérieure de l'Assemblée nationale.

- Le troisième niveau est celui du gouvernement. Le gouvernement propose des projets de loi et d'ordonnance, il prend des décisions (*quyết định*) et des décrets (*nghị định*) qui permettent d'appliquer la loi. Par exemple, les lois foncières voient leur mise en œuvre décidée et guidée par des décrets. Elles peuvent aussi être précisées. La loi foncière de 2003 porte plus d'une dizaine de fois la mention « *Le gouvernement – ou le MoNRE – réglera ou organisera en détail...* ». Il s'agit de points qui feront ensuite l'objet de décrets. Le Premier ministre détient un pouvoir particulier au sein du gouvernement dans la mesure où il détient le pouvoir d'annuler ses décisions, mais aussi tous les textes adoptés au niveau provincial et en deçà. Il ne peut en revanche qu'interrompre et proposer l'annulation des résolutions prises par le pouvoir législatif de niveau provincial, c'est-à-dire le Conseil populaire. Cela lui donne donc un pouvoir de contrôle sur celui-ci, mais non un pouvoir de décision.
- Le quatrième niveau n'apparaît pas non plus dans le graphique. Il s'agit du ministère ayant la responsabilité de rédiger le texte légal, que ce soit une nouvelle loi ou ses décrets d'application, au sein du gouvernement. En effet, lorsqu'un nouveau texte doit être rédigé, le gouvernement soit organise de lui-même un groupe de travail, soit se voit proposer un groupe de travail par l'Assemblée nationale, les deux étant dirigé par le ministère le plus directement concerné par le sujet dont il est question dans la loi. Dans le cas du foncier, il s'agit du MoNRE dont un membre est plus spécifiquement chargé du groupe de travail. Dans le cas du foncier encore, ce membre fait partie de la direction du GDLA (directeur ou vice-directeur). Les autres membres du groupe de travail sont choisis parmi les autres ministères les plus concernés. Pour la loi foncière, il s'agit du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, du ministère de la Construction, du ministère des Affaires intérieures, du ministère du Plan et de l'Investissement et du ministère des Finances. Dans ce groupe figure aussi un autre membre du MoNRE en charge de l'environnement. Ce groupe a la responsabilité d'organiser toutes les étapes de la rédaction du texte.
- Le cinquième niveau est en quelque sorte le niveau « technique ». Il rassemble de façon moins formelle que le groupe précédent les acteurs amenés à travailler ponctuellement ou plus en profondeur sur le texte. Ce travail sera décrit plus loin plus en détail. Il s'agit de membres des ministères cités ci-dessus mais il peut aussi s'agir, sur certains points précis, de membres d'autres ministères moins directement concernés, par exemple le ministère des Affaires étrangères pour étudier la conformité des textes fonciers avec les accords internationaux signés. Ce groupe comprend aussi des juristes chargés de l'écriture proprement dite du texte, et donc de sa forme. Dans le cas du foncier, il s'agit d'un juriste, professeur d'université spécialiste des questions foncières. En raison de leur expérience et leur connaissance de l'histoire du Viêt Nam ainsi que de la législation d'autres pays, lui et certains de ces collègues sont aussi consultés pour travailler sur le contenu du texte.

Notons pour compléter, que l'échelon provincial (tel que décrit dans la Constitution) est divisé en deux comme au niveau national, avec d'un côté le législatif revenant au Conseil populaire qui prend des résolutions, de l'autre l'exécutif incarné par le Comité populaire qui prend des décisions et décrets et applique les résolutions du Conseil populaire.

1.2 Les acteurs étrangers en coopération : « et la Banque mondiale fut ! »

Ainsi que le montre le tableau présenté dans l'annexe A.1.7 (donneurs étrangers impliqués dans le système légal en 2006), la coopération internationale dans le domaine légal au Viêt Nam est aujourd'hui très active. Ce tableau, réalisé à partir de données dont l'auteur souligne qu'elles sont pourtant incomplètes, dénombre en effet que plus de deux cents projets financés en partie par des bailleurs étrangers étaient en activité en 2006. Il met aussi en évidence l'importante atomisation des aides apportées en la matière puisque dix-huit pays étrangers et une douzaine d'organisations internationales apportent un support en matière législative et que la plupart des bailleurs interviennent dans plusieurs secteurs, pouvant dans certains cas être très divers. Le document d'origine dont nous ne présentons ici qu'une partie des résultats (il s'agit d'un tableau de quarante pages) donne une idée plus précise encore de cette atomisation en détaillant plus que nous l'avons fait les domaines d'interventions précis des projets. Il rend compte aussi d'un point qui n'apparaît pas dans le tableau, celui du nombre important d'organismes d'État impliqués dans les projets puisque douze ministères apparaissent dans la matrice, ainsi qu'une dizaine d'organes de niveau national (comme l'Assemblée nationale et son bureau, la Cour suprême populaire, le Bureau du gouvernement, la Banque nationale du Viêt Nam, des universités...) et de niveau provincial (comme les comités populaires de province).

Cette profusion, que justifient l'importance des enjeux et du travail à accomplir et l'amplitude thématique du domaine légal, n'a pas manqué d'interroger les acteurs impliqués dans le domaine et a conduit les autorités vietnamiennes à formuler et adopter en 2005 (par le Politburo) une « Stratégie de développement du système légal » (*Legal System Development Strategy*, LSDS) couvrant la période 2006-2020. La réalisation de cette stratégie est elle-même supportée par un projet international financé par le PNUD, la Suède, Le Danemark, la Norvège, l'Irlande et le ministère de la Justice. Ce projet a pour objectif affiché d'aider le Viêt Nam dans la construction d'un État de droit afin d'assurer sa transition vers une économie de marché et son insertion internationale. Il intervient dans quatre domaines plus spécifiques : l'amélioration du processus de production de la législation et de la qualité de cette législation, l'amélioration de la capacité des organes d'État à appliquer des lois, la répartition et la qualité des ressources humaines (à tous les niveaux), ainsi que la mise en place d'un système d'information et de diffusion dans le domaine légal. L'existence d'une volonté d'aborder le système légal dans son ensemble est aussi attestée par la constitution d'un groupe de travail dans le domaine légal (*Legal partnership Group*) de près de cinquante experts étrangers et vietnamiens et par la tenue mensuelle de réunions informelles (sous l'égide du PNUD) regroupant les donateurs impliqués dans le domaine de la gouvernance (*Governance Donor Forums informal meetings*) afin d'échanger des informations (WB, 2003).

Ces différents efforts ne peuvent cependant pas faire oublier l'extrême complexité du processus qui est en cours. Ils ne permettent probablement pas de résoudre l'ensemble des problèmes que pose la mise en place aussi rapide et intensive d'un système légal très nouveau dans un environnement institutionnel en cours de construction, dans un contexte de coopération qui n'est pas à l'abri de la compétition et n'est pas toujours rationnel (ainsi qu'en atteste par exemple l'existence de projets doublons). Ces problèmes se retrouvent entiers, quoique atténués si l'on considère le seul domaine foncier.

À partir toujours du même document (la matrice des donateurs en matière légal), une des premières remarques que l'on peut faire dans ce domaine est celle de la quasi absence du foncier au sein des projets répertoriés. Il n'apparaît en effet que deux fois dans la matrice en 2006 et cela dans le cadre d'un seul projet, le programme SEMLA (*Sweden Cooperation Program on Strengthening Capacity of Land and Environment Management*) de coopération entre la Suède et le Viêt Nam dont nous reparlerons. Cela est bien peu comparé aux dix-sept occurrences d'actions en lien avec l'entrée du Viêt Nam à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux neuf projets traitant spécifiquement de cette question.

Les actions menées dans le domaine foncier ne peuvent cependant pas se résumer au seul projet important qui existait effectivement en 2006. En y regardant de plus près, on s'aperçoit que les acteurs et projets étrangers dans le domaine foncier forment eux aussi une nébuleuse assez complexe. Cette complexité atteint des niveaux très élevés si l'on considère l'ensemble des projets ayant une composante foncière. Il est courant en effet que des projets de développement rural et/ou de protection de l'environnement plus ou moins localisés intègrent une dimension foncière dans leurs activités en participant/organisant l'allocation des droits d'usage des terres agricoles et/ou forestières d'un village, d'une commune, plus rarement d'un district ou d'un bassin versant. Il en est ainsi par exemple d'un projet de développement rural intégré (*Participatory Watershed Management in Hoanh Bô District, Quang Ninh Province, GCP/VIE/019/BEL*) de la FAO auquel nous avons participé en 1996. Notre tâche consistait à soutenir les autorités compétentes de la province de Quang Ninh et le *Yen Lap Watershed Development Board* dans leur activité d'allocation des droits d'usage des terres forestières de protection, ce qui comprenait la réalisation d'inventaire forestier et la réalisation d'un cadastre, tous deux informatisés. De tels projets, qui sont légions au Viêt Nam, ont des impacts locaux non négligeables et contribuent à augmenter la confusion qui règne en matière foncière. Il faut aussi mentionner tous les projets qui sont, à l'inverse, de grande dimension (appui institutionnel auprès d'une province, projet multisectoriel de lutte contre la pauvreté, etc.), et qui intègrent la composante foncière en s'engageant par exemple à participer à l'accélération de la titrisation. Tous ces projets ne participent cependant pas, ou assez indirectement (nous avons par exemple proposé une communication orale au *National Workshop on Land Use Planning and Forest Land Allocation* UNDP/FAO/GTZ tenu à Hanoï en 1997 sur la base des résultats de ce projet) au processus de production des institutions foncières et le nombre d'acteurs qui joue un rôle véritablement important dans ce processus est finalement assez réduit.

■ Les acteurs historiques

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Pour M. Dang Hung Vo (dans un entretien qu'il nous accordé), le PNUD est probablement le premier organisme étranger à s'être intéressé à la question foncière au début des années 1990. À cette date, selon lui, l'ensemble des questions touchant à la loi étaient éminemment politiques et les acteurs étrangers présents au Viêt Nam ne désiraient guère (et ne pouvaient probablement guère ?) s'aventurer dans un tel domaine. Le PNUD, qui était un des organismes de coopération les plus anciennement installés au Viêt Nam (depuis sa réunification), pu profiter de sa légitimité pour s'aventurer dans le domaine foncier, domaine des plus délicats lui aussi à l'époque. Sa contribution fut néanmoins mesurée puisqu'elle se limita au financement d'une assistance technique entre 1991 et 1994. Elle permit à l'administration foncière de mener une étude faisabilité sur la mise en place d'un système de gestion foncier moderne (Dang et Palmkvist, 2001). Par la suite, le PNUD ne s'intéressa plus guère à la question foncière de façon directe et on ne retrouve d'intérêt pour la question qu'au travers de projets dédiés à des questions connexes (comme le projet VIE/97/007 UNDP, *Urban Environmental and Planning Project in Hanoi*) soutenu aussi par la Suisse. Aujourd'hui, dans la présentation des actions menées au Viêt Nam que propose le PNUD sur son site internet, la question foncière apparaît de façon marginale dans des projets de développement ruraux très localisés et cet organisme a concentré ses efforts en matière institutionnelle dans le soutien du système légal et administratif dans son ensemble (en participant par exemple au projet de soutien du *Legal System Development Strategy*).

L'Agence de coopération australienne (AusAID)

L'Agence de coopération australienne est un acteur foncier également ancien puisqu'elle a cofinancé et mis en œuvre avec le PNUD le projet d'assistance technique pour la modernisation du système de gestion foncière. La coopération australienne n'a plus guère ensuite mené d'action importante dans le secteur foncier, se concentrant (selon son site : <http://www.ausaid.gov.au/vietnam/projects.cfm>) sur la lutte contre la pauvreté, la santé (HIV

notamment), les suites de l'entrée à l'OMC, plus généralement les secteurs financiers et commerciaux. L'AusAID apparaît néanmoins souvent dans les rapports comme référence grâce à la publication en 2000 d'un document de travail sur l'administration foncière.

La coopération suédoise (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA,)

La coopération suédoise arrive ici en troisième position en raison de son intervention un peu plus tardive que les deux organismes précédents dans le domaine foncier. C'est cependant un acteur beaucoup plus important tant dans l'amplitude de ses investissements que dans sa durabilité. La Suède est par ailleurs un partenaire historique du Viêt Nam. La coopération suédoise au Viêt Nam remonte en effet aux années soixante, lorsque, selon l'ambassade de Suède au Viêt Nam (<http://www.swedenabroad.com/>), l'opinion suédoise s'engagea en masse pour arrêter la guerre du Viêt Nam. C'est aussi très tôt, dès le lancement du *Doi Moi* à la fin des années 1980, que la Suède entama son engagement dans le soutien au processus de réforme en cours ce qui vint compléter des activités jusqu'alors moins politiques menées en particulier dans le domaine de la production de bois.

L'implication de la Suède dans le domaine foncier s'inscrit aujourd'hui dans un programme plus vaste, le programme SEMLA (*Strengthening Environmental Management and Land Administration*) conçu sur cinq ans de 2005 à 2009 (il fut lancé le 15 novembre 2004) et conclu entre la SIDA et le MoNRE. Tels qu'ils sont officiellement présentés, les principaux objectifs de ce programme sont « *d'améliorer la capacité du Viêt Nam aux échelons national, provincial et local de prévenir et contrôler les pollutions ainsi que de fournir des services équitables et efficaces dans les domaines de l'enregistrement des terres, l'information et la planification foncière ainsi que l'évaluation du prix du foncier* » (*ibid.*). Ce programme est lui-même l'héritier de deux projets plus anciens, le projet SEMA (*Strengthening of the Environmental Management Authority in Vietnam*) et le projet CPLAR (*Sweden Cooperation Programme on Land Administration Reform*) qui furent financés de 1997 à 2003⁴⁰. Au cours des années qui précédèrent la mise en place du projet CPLAR, la SIDA apporta son aide au GDLA grâce à la réalisation d'études techniques et méthodologiques. Cette coopération déboucha sur la signature du projet CLARP, accord spécifique de coopération entre les deux institutions, signé à l'origine pour dix ans. La première phase du CPLAR comprenait six projets : *Land Legislation, Cadastral Mapping, Land Use Mapping & Planning, Land Valuation and Land Registration, Land Information System, Programme Management*. (Dang et Palmkvist, 2001).

Ainsi que cela est suggéré dans l'article écrit conjointement par Dang Hung Vo et Gösta Palmkvist qui fut le conseiller technique du projet CPLAR (*ibid.*), ce projet peut être considéré comme le projet le plus important mené au Viêt Nam dans le domaine foncier à l'époque. Cette affirmation n'est plus vraie aujourd'hui en raison des investissements faits par la Banque mondiale. Mais le projet conserve une puissance financière importante⁴¹ et se démarque par le nombre et l'ampleur des actions menées dans le domaine. La SIDA est par ailleurs un acteur qui a investi massivement et depuis longtemps dans le domaine foncier et qui a développé au cours du temps un réseau d'expertise international, dépassant largement le cadre suédois, réseau qu'elle mobilise afin de réaliser ses objectifs (elle fait par exemple appel à la société Infoterra Ltd, une

⁴⁰ La première phase du projet CPLAR fut financée à hauteur de 88 millions de couronnes suédoises (SEK) dont 65 millions apportés par la Suède et 23 millions par le Viêt Nam. La contribution initiale de la Suède au programme SEMLA est de 200 millions de SEK, complétés par un apport de 50 millions de SEK par le Viêt Nam. Au cours actuel, 1 couronne suédoise (SEK) vaut 0,156 dollars (août 2008). L'investissement de la Suède dans le projet SEMLA est donc de 3,12 millions dollars environ.

⁴¹ "SEMLA promotes an integrated approach to natural resources, including land and environmental management. Two key processes linking land and environment are land use planning (LUP) and strategic and environmental impact assessments (SEA and EIA). The programme links national policy development, drafting of legislation and preparation of technical guidelines on the one hand and the application of policy and legislation at the local (province, district and commune) levels. This is done through the implementation of pilots and demonstration projects and feeding back the relevant experience to the policy level. The direct beneficiaries of SEMLA are the poor in rural and urban areas. The programme aims at strengthening the land use rights and the provisions of land related services to these households, as well as mitigating the hazards from pollution and degradation of natural resources. In addition, government officials and others directly involved in the programme at national, provincial, district and commune levels will benefit from the capacity building activities" (<http://www.semla.org.vn/>)

société du groupe EADS spécialisée dans les solutions géomatiques). La SIDA a aussi fait le choix d'intervenir en ce domaine directement au niveau national auprès du MoNRE et plus spécifiquement du GDLA, ce qui lui confère à l'interne des contacts nombreux et solides et un impact important. Il faut cependant ajouter, pour compléter cette description que c'est en revanche un acteur qui publie peu, et est peu facilement accessible.

■ Un nouvel acteur dominant

La Banque mondiale

La Banque mondiale est un acteur très récent, mais appelé à devenir dominant dans le domaine foncier. Son premier projet concernant directement le foncier date de mars 2008 (*Land Administration Project*, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64624210&theSitePK=2748750&menuPK=2805043&Projectid=P096418>). Il est consacré uniquement au foncier, ainsi que son nom l'indique, et bénéficie d'un financement de 100 millions de dollars dont 25 millions sont financés par le Viêt Nam, 70 millions par l'IDA (International Development Association⁴²) et 5 millions devront être apportés par des donateurs bilatéraux (*bilateral donors*). En raison de la jeunesse de ce projet, il n'existe encore aucun document décrivant les activités menées et il n'est bien sûr pas possible de connaître son impact. Mais d'ores et déjà, ses dimensions laissent supposer qu'il sera important. Il convient également de noter que la mise en œuvre de ce programme constitue en quelque sorte un revirement de la politique vietnamienne en matière foncière. En effet, Dang et Palmkvist (2001) indiquent que dans la période 1994-1997 la Banque mondiale s'est plusieurs fois rapproché du GDLA afin de discuter de la pertinence de la délivrance de prêts à faible taux (*soft loans*) afin de financer le projet de modernisation du système de gestion foncière (estimé alors à 360 millions de dollars). Après réflexion, le gouvernement vietnamien décida cependant d'utiliser le budget de l'État afin de financer ce projet.

Pour la Banque mondiale, ce projet constitue en quelque sorte une victoire de sa politique en matière foncière ainsi qu'une reconnaissance des actions menées dans le pays, ainsi qu'elle le reconnaît elle-même dans la fiche de description du projet. La Banque n'est en effet pas restée inactive dans le domaine jusqu'à aujourd'hui : comme cela apparaît dans la fiche de projet « *The country program has a number of land related activities already. Land-policy issues represent a major theme in PRSCs I-V as well as the forthcoming PRSC cycle. The Bank has carried out a number of AAA work related to land--land consolidation review; poverty assessments, environment and poverty nexus, ethnic minority development, land markets and private sector development, and land policy synthesis. Various aspects of land administration are also addressed in on-going investment projects such as Vietnam Urban Upgrading Project (VUUP) and Information Communication Technology (ICT) (with a particular focus on the registration of property in urban areas) and Agriculture Diversification Project, Forest Protection & Rural Development Project, and Forest Sector Development Project (with a particular focus on land allocation and issuance of LURCs in rural areas)*⁴³ ». La Banque projetait par ailleurs dès 2002 dans le document de stratégie pour le Viêt Nam 2003-2007 (WB, 2002) d'intervenir les années

⁴² Pour information : « L'IDA est l'institution de la Banque mondiale (créée en 1960) qui aide les pays les plus pauvres de la planète. L'action de l'IDA complète celle de l'autre guichet de prêt de la Banque mondiale—la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)—qui fournit aux pays à revenu intermédiaire des services de conseil et des capitaux pour financer leurs dépenses d'équipement. La BIRD et l'IDA partagent le même personnel et le même siège et évaluent les projets suivant les mêmes normes rigoureuses. L'IDA est l'un des principaux bailleurs d'aide aux 78 pays les plus déshérités de la planète, dont 39 se trouvent en Afrique. C'est la principale source de financement par les donateurs des services sociaux de base dans les pays les plus pauvres. L'Association prête des fonds (appelés crédits) à des conditions concessionnelles. Autrement dit, les crédits de l'IDA ne portent pas intérêt, et les remboursements sont étalés sur une période de 35 à 40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans » (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/>).

⁴³ La fiche indique aussi que « The World Bank has financed more than one hundred and seventy land administration and management projects throughout the world including more than a dozen land administration and management projects in EAP [East Asia and Pacific] since the early 1980s as well as land management components in projects in Vietnam. »

suyvante de façon plus importante dans la reforme de l'administration foncière dans le cadre du PRSC (*Poverty Reduction Support Credits*).

Afin de donner une idée de la structure et du contenu de ce projet un extrait (conservant en partie la structure originale, mais éliminant de nombreux points) de la fiche du projet disponible en ligne est proposé dans l'encadré ci-dessous.

Land Administration Project

Date d'approbation : 27 mars 2008

A. Country and Sector Background

Land reform represents a centrepiece of the *doi moi* process and is widely recognized as one of the most important driver of Vietnam's rapid growth and poverty reduction. The promulgation of the 2003 *Land Law* represents the recent landmark development that further enhances land users' rights and lays out a comprehensive legal framework for developing a modern land administration and management. However, the existing land administration system has a number of weaknesses including:

- (a) incompleteness of granting land users with Land Use Right Certificates (LURCs), especially in urban and upland areas;
- (b) insufficient infrastructure for effective operation of the land administration system from cadastral mapping, land titling, registration of land transactions, record management to the provision of land administration services;
- (c) the lack of public awareness and limited capacity of land administration staff, especially at the commune and district levels.

B. Objectives

The development objective of this project is to increase land information access by all stakeholders through the development of an improved land administration system in selected provinces of Vietnam. This objective will be achieved through ensuring that land users including businesses and households have access to more efficient and reliable services from land administration. A transparent land administration system will contribute to good governance and further strengthen trust of local people in land related development activities in the country.

C. Description

The project will finance, over a period of five years, the following main components and activities in nine provinces.

Modernization of the Land Registration System Component (US\$ 85.76 million) would support the development of an accurate, current, and complete information system to support land registration

Improvement of Land Registration Service Delivery Component (US\$ 7.27 million) would support improvement of land registration office service delivery; provision of access to land registration and land use data through all land registration offices; and implementation of a program to promote awareness by the public of land information availability and enhance participation in the processes to complete and update land records and surveying.

Support to Project Management and M&E Component (US\$ 6.97 million) would support overall implementation of the project through activities aimed to strengthen project management capacity and enhance monitoring and evaluation to provide timely feedback for management actions.

D. Implementation

The project will be implemented at the central level by MONRE and at local levels by respective Provincial People's Committees (PPCs). MONRE will be responsible for overall project implementation on behalf of the GOV and implement nation-wide project activities. A National Project Steering Committee (NPSC), chaired by MONRE Vice Minister, has already been established with the aim to ensure effective cross sector and vertical guidance and coordination.

A Central Project Management Unit (CPMU) would be established, headed by a Project Director, to assist MONRE in day-to-day supervision and implementation. In particular, CPMU will provide technical support, planning and monitoring, financial management and procurement, and administrative services. The Provincial People's Committees (PPCs) will be responsible for overall coordination within their provinces, while district and commune people's committees are accountable for coordinating project implementation within their districts and communes. Field implementation will be carried out by the Provincial Land Registration Office (PLRO) under the provincial Departments of Natural Resources and Environment (DONRE) and District Land Registration Offices (DLROs) under the district Sections of Natural Resources and Environment (SONREs), or SONREs themselves wherever DLROs do not exist.

E. Lessons Learned from Past Operations in the Country/Sector

Country's Ownership and particularly government leadership and active participation of other stakeholders at each level, is vital

Gradual Approach and Simple Design is Needed.

Strong Project Management is Essential

■ **Les acteurs secondaires**

Au-delà des quatre acteurs qui viennent d'être décrits, aucune autre institution n'a à notre connaissance mis en place des projets concernant directement le foncier. Ce qui ne signifie pas que d'autres organes de coopération et donateurs ne s'y sont pas intéressés. Plusieurs autres bailleurs comme la JICA (*Japan International Cooperation Agency*), le *Netherlands Development Institute*, l'ADB, la FAO ont travaillé sur les politiques foncières ou ont apporté des appuis techniques à la réalisation du cadastre ou de la planification que ce soit au niveau national, avec le GDLA, ou avec des comités populaires provinciaux. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, beaucoup d'organisations se sont penchées sur la question foncière dans le cadre de projets multisectoriels ou touchant d'autres domaines. Les projets développés par l'ADB afin de lutter contre la corruption, considèrent par exemple, avec soin, la question de la spéculation et des transactions foncières. Dans ce lot d'acteurs que l'on peut qualifier de secondaires il en est deux qui nous semble être et avoir été plus important que les autres.

La coopération technique allemande pour le développement (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ).

Elle est, par le biais de sa longue et forte implication dans le domaine forestier un acteur ayant eu, selon nous, un impact important sur la façon dont a évolué le foncier forestier.

Ainsi que nous l'avons noté plus haut, les forêts sont soumises à un régime foncier spécifique en partie défini par la loi de protection et de développement forestier de 2004 (loi qui succède elle-même à la loi du même nom datant de 1991), ses décrets d'application et amendements, et dont la mise en application relève essentiellement de l'administration forestière. La GTZ a financé pendant dix ans, de 1997 à 2006, un projet de soutien à la réforme de l'administration forestière (*Support to the Reform of the Forestry Administration System, REFAS*). Ce projet a mené des d'actions relativement diverses (*administration, forest management system, organisational analysis and development, sector policies and programmes, technical, managerial, education training*) en s'inscrivant directement au niveau national, auprès du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, après une première phase (1997-2000) ayant été plus spécifiquement consacré à quatre provinces pilotes (Dak Lak, Thanh Hoa, Son La and Vinh Phuc). L'originalité du projet REFAS est ainsi d'avoir pu mener des expériences localement et d'en mobiliser les résultats en participant à la réforme des institutions au niveau central, lors de la rédaction de la loi de protection et de développement de la forêt de 2004 par exemple.

La GTZ a aussi financé un projet de développement rural moins directement en lien avec le foncier, le SFDP (*Social Forestry Development Project*) dans les provinces de Lai Chau et de Son La, qui a permis d'expérimenter des modalités d'allocation des droits d'usage des terres forestières originales, participatives et collectives. On en retrouve des traces dans les dernières lois foncières et forestières. À noter aussi que la GTZ a été leader dans l'organisation d'ateliers et conférences sur la répartition des terres forestières au Viêt Nam (comme par exemple en 1997 le *National Workshop on Land Use Planning and Forest Land Allocation*, organisé conjointement avec le PNUD et la FAO) et que les expériences qu'elle a financé ont fait l'objet de nombreuses publications, y compris scientifiques, par des chercheurs accueillis dans les projets (comme Thomas Sikor par exemple).

La Banque asiatique de développement (ADB)

La Banque asiatique de développement intervient discrètement et indirectement dans le domaine foncier. Elle prend une part active depuis 1996 dans la réforme de l'administration publique (ou PAR en anglais) et a apporté une assistance technique précoce (1995) au gouvernement par le biais d'une étude intitulée « *Land Information System and Agricultural Taxation Study* ». Mais surtout, comme nombre d'organismes de développement, elle affiche une préoccupation assez constante pour le foncier dans ses documents stratégiques que ce soit en lien avec la lutte contre la corruption, celle contre la pauvreté, le développement rural ou l'ouverture économique.

2. Les mécanismes de production des institutions vus par les acteurs du foncier

Les mécanismes de production des institutions ont déjà été en partie présentés dans les paragraphes précédents sur les acteurs institutionnels. Il s'agit ici d'aller un peu plus loin dans la description de ces mécanismes tout en donnant une idée de la façon dont ce processus est décrit par ses acteurs de , ainsi que de la façon dont ils se positionnent les uns par rapport aux autres et se décrivent mutuellement. Cette partie propose une description et analyse du processus sur le long terme, puis du processus récent.

2.1 Les mécanismes sur le long terme : la technique du tâtonnement

Lorsque l'on interroge les différents acteurs concernant la production des institutions sur le long terme (à partir des années 1980 et/ou du *Doi Moi*), seuls les acteurs membres des institutions vietnamiennes disposent d'un recul important et d'une connaissance assez fine des évolutions. Généralement, les acteurs étrangers sont capables de donner les dates clés de l'histoire du foncier à partir de la fin des années 1980, mais ne connaissent de cette évolution que les points forts comme par exemple le fait que la loi foncière de 1993 reconnaisse cinq droits dérivés pour les détenteurs de DUS. En revanche, ces acteurs ont souvent une connaissance fine de la situation actuelle et une connaissance moins sectorielle et moins limitée à ce qu'il se passe à Hanoï que la plupart des acteurs vietnamiens.

Le principal facteur de différenciation entre acteurs étrangers et vietnamiens sur le long terme tient bien sûr à la participation relativement récente des premiers. Ainsi que cela a été noté plus haut, les acteurs étrangers ont commencé à intervenir en 1991 au plus tôt, c'est-à-dire globalement au cours et dans le cadre du processus de rédaction de la loi foncière de 1993. Un autre point est le fait que les personnels des projets et des institutions de coopération connaissent un *turn-over* rapide, les nouveaux venus ne disposant plus de leurs prédécesseurs que des traces écrites. Pour finir, ceci étant lié, les membres de ces institutions sont investis dans des projets à durée limitée, ayant des objectifs définis et le plus souvent une méthodologie déjà prédéfinie elle aussi. Ce qui limite leur capacité non seulement à se projeter sur un plus long terme, mais aussi à mobiliser les connaissances passées. Lorsqu'ils le font, ces connaissances sont celles disponibles dans les rapports produits précédemment (par exemple le rapport AusAID de 2000 qui est très souvent cité) et il y a peu d'investissement dans la production de connaissances permettant une compréhension approfondie des processus en cours. À noter cependant que les contacts avec leurs partenaires vietnamiens leur apportent des connaissances de plus en plus fine avec le temps passé au Viêt Nam...

Côté vietnamien, une différenciation doit être faite entre les membres du GDLA et du MoNRE, d'un côté, ceux des autres ministères, de l'autre. Logiquement, les premiers disposent de connaissances à la fois fines et extensives du processus de production des institutions sur le long terme. Plusieurs nous ont ainsi raconté leur version de ce processus comprenant des détails comme les dates des décrets, leurs noms etc. Ceux-ci peuvent aussi retracer la chronologie de participation des acteurs étrangers et leur rôle.

Ce sont ainsi des membres du GDLA et du MoNRE qui nous ont décrit le processus de production des textes de loi foncier par le gouvernement vietnamien comme un processus de tâtonnement. Le gouvernement procéderait, selon eux, à des essais de nouvelles dispositions dans des régions (de niveau variable allant de la province à la commune), puis promulguerait des textes, décrets, amendements de lois ou même nouvelles lois permettant de les mettre en application. Les résultats de la mise en application de ces textes seraient ensuite analysés et des propositions d'amélioration élaborées, selon le même processus. La loi foncière de 1993, par exemple, est présentée comme une « *revisionnal land law* » par Dang Hung Vo (2007), mise en place après cinq années d'expérimentation de la loi de 1988.

Ce processus de production des textes par tâtonnement explique la multiplication des textes, leur caractère partiel, retardé... Cela explique aussi l'existence d'expériences menées au niveau provincial ou du district (souvent par des projets de coopération) avec l'accord des pouvoirs publics, mais en désaccord avec la législation en vigueur.

L'analyse de l'évolution des textes de loi corrobore aussi assez clairement ce point de vue. La loi foncière de 1993, par exemple, dresse le nouveau cadre foncier, mais est très rapidement complétée par toute une série de textes qui modifient certains points, en précisent d'autres ou contredisent même le texte. Dans la loi de 2003, pourtant plus longuement préparée que la précédente, les points sur lesquels l'État n'a pas encore travaillé sont indiqués clairement par la mention « *Le gouvernement – ou le MoNRE – réglera ou organisera en détail...* » que l'on retrouve plus d'une dizaine de fois dans la loi. Plus intéressant encore, nombre de décrets qui entourent la loi sont publiés afin de corriger les contradictions entre les textes ainsi que leur mauvaise mise en œuvre, ce qui montre bien un processus mal maîtrisé.

Il est intéressant de noter aussi que le gouvernement est en train de préparer une révision de la loi foncière pour la fin de l'année 2009 (date probable de mise en œuvre du texte) alors qu'une nouvelle loi est déjà prévue en 2013. Il y a donc en quelque sorte une planification de ces tâtonnements, le gouvernement ne pouvant pas attendre 2013 pour une révision d'ensemble et devant proposer des révisions intermédiaires.

Un constat assez similaire peut être fait pour la création de l'administration foncière, qui a nécessité trois étapes et est passée d'un statut de relative indépendance au sommet de l'État à un statut de rattachement à un ministère, ce qui indique une recherche de positionnement de cette administration – ayant cessé d'exister pendant plus de vingt ans – au sein du système administratif d'ensemble du pays. Il faut aussi et surtout mentionner les dysfonctionnements (décrits plus haut) de cette administration et la nécessité ressentie par le gouvernement par exemple de réglementer par décret (n° 181/2004/ND/CP de 2004) l'obligation faite au GDLA d'établir les certificats de droit d'usage des terrains selon un modèle uniforme sur tout le territoire vietnamien

Ces tâtonnements, à l'origine de textes successifs et pas toujours concordants, sont systématiquement présentés comme un défaut en ce qui concerne la mise en application des textes de loi entre autre en raison de la trop faible durée de vie des textes qui fait que lorsqu'ils sont appliqués ils n'existent parfois déjà plus.

En revanche, ils ne trahissent pas pour tous les acteurs un dysfonctionnement de la l'évolution des institutions foncières, mais sont plutôt considérés comme une technique. Le recours à cette technique s'expliquerait en effet pour deux interlocuteurs par le vide juridique dans lequel se trouverait le Viêt Nam en raison du choix fait du socialisme de marché. La Chine, qui a fait un choix assez similaire, ne peut pas constituer un exemple à suivre en raison des choix très différents en matière foncière. Aucun pays, par conséquent, ne peut véritablement montrer la voie à suivre et on doit sans cesse inventer la façon de concilier les impératifs socialistes et l'ouverture économique. Le cas particulier fait aux terres agricoles est, selon ces interlocuteurs, l'exemple emblématique de celle-ci.

Cet avis n'est cependant pas dominant et beaucoup, Vietnamiens comme étrangers, pensent que les tâtonnements trahissent plutôt l'impuissance des institutions à se renouveler et celle des politiques à avoir une vision claire à long terme. Il y a donc à la fois des défauts techniques et politiques.

Au niveau « technique » les limites classiques sont invoquées : manque de personnel, de moyens financiers, de compétences... La législation foncière et l'administration du foncier sont souvent décrites comme des domaines particulièrement ardu, nécessitant des compétences très variées, problème qui est accentué par la relative jeunesse de la question foncière au Viêt Nam. Ce défaut est, selon les acteurs étrangers, en cours de correction grâce aux acquis d'une expérience de plus en plus longue, mais aussi grâce aux investissements en formation consentis aussi bien par le gouvernement que par les organismes de développement. Mais le problème n'est pas encore résolu, surtout dans les échelons infra nationaux.

Au niveau politique, les raisons invoquées sont variées. D'aucuns ont mentionné l'absence de vision à long terme des décideurs dont les préoccupations sont celles des problèmes du jour. Ce qui expliquerait par exemple que la loi de 1993 soit concentrée sur le foncier agricole sans tenir compte des évolutions en cours dans les autres domaines et que celle de 2003 n'ait pas vu venir les problèmes ruraux... Beaucoup ont noté aussi la frilosité du gouvernement à ce sujet. Le foncier, dont l'histoire est liée à celle du Viêt Nam, est un domaine délicat qui ne peut pas être traité à la légère. Dans un même ordre d'idée, les étrangers notent un point spécifique qui est celui de la « fermeture » de ce secteur. Décider au niveau foncier est politiquement sensible et aider à la décision est malaisé. Cela ne favorise pas la prise de positions nettes, les changements importants, et explique dès lors les nombreux tâtonnements.

Un élément d'explication apparemment plus anecdotique, mais revenu plusieurs fois, est celui des déséquilibres et des tiraillements entre institutions et ministères. Un exemple mentionné plusieurs fois est celui des tensions entre MARD et MoNRE, le premier ayant perdu une partie de son pouvoir de décision sur les terres agricoles et forestières au profit du GDLA dans le cadre de la répartition des terres et à cause de son intégration au sein du MoNRE. La planification concernant l'utilisation des terres revient par exemple aujourd'hui au MoNRE, privant le MARD du pouvoir de jouer sur les affectations de terre dans le cadre de ses stratégies de développement agricole. Les membres du MARD doivent dès lors effectuer du « lobbying » (sic) afin de pouvoir faire entendre leurs points de vue sur certaines questions considérées comme importantes pour les zones rurales. Un autre exemple de tiraillement est celui qui existe entre le MoNRE et le ministère de la Construction dans la mesure où le premier est en charge de l'ensemble de la question foncière, alors que le second continue à être habilité à délivrer des « livrets roses », livret garantissant la propriété des biens immobiliers dans les zones urbaines. La distinction dans le traitement des zones urbaines et rurales est ainsi un point de friction important.

Lorsque l'on considère les textes fonciers sur le long terme, le constat peut être fait d'une amélioration de la prise en compte des spécificités des différentes catégories de terre, comme les terres forestières ou les terres d'habitation, ce qui transparaît par exemple par le nombre plus grand de catégories (ou sous catégories de terre) reconnues et par le traitement spécifique de chaque catégorie. Nos interlocuteurs signalent cependant comme une constante les faiblesses de la concertation entre les institutions dans le processus de production de la législation ce qui se traduit par la multiplication de décrets d'application sectoriels venant compléter, préciser mais aussi contredire la loi foncière afin de la rendre applicable. Il en résulte une certaine confusion autour de la législation foncière ainsi éventuellement que l'apparition de contradictions avec les textes produits dans les secteurs connexes ainsi que nous le verrons plus loin entre la législation foncière et la législation forestière.

2.2 Écrire la loi aujourd'hui : un processus itératif et consultatif

Les défauts relevés dans le processus de production de la législation foncière apparaissent atténués – mais non absents – sur la période récente. Le processus d'écriture de la loi a en effet changé de plusieurs façons.

- La rédaction des textes est l'objet d'un travail plus long et plus attentif, travail pour lequel des moyens humains et matériels relativement importants sont mis en œuvre : les membres du GDLA avouent ainsi, par exemple, la rapidité du processus de préparation de la loi de 1993 alors que celle de 2003 a fait l'objet de beaucoup plus d'attention et que celle de 2013 plus encore. Cette attention plus soutenue portée aux textes fonciers a plusieurs explications concomitantes. Il faut noter d'une part, la situation « d'urgence foncière » dans laquelle se trouvait le Viêt Nam avant 1993 et la nécessité à laquelle était tenu le gouvernement (pour sa stabilité) d'avaliser des pratiques ayant cours partout et en masse (comme la vente des terres par exemple, Kerkvliet, 1997). Il faut aussi bien entendu considérer que le Viêt Nam n'a fait que récemment le choix de devenir un État de droit et qu'il lui faut à la fois surmonter des réticences politiques⁴⁴ et des contraintes liées au manque total de références dans le domaine de la législation. Ainsi, un de nos interlocuteurs vietnamiens nous a indiqué – sur le ton de la boutade, mais certainement non sans raison – que ni les membres de l'Assemblée ni le Premier ministre ne savaient ce qu'ils attendaient, ni comment procéder, en lançant le processus d'écriture des deux premières lois. Le même interlocuteur indique aussi que le caractère inabouti de la loi de 1993 a incité les législateurs à s'intéresser aux législations existantes à l'étranger, dans les pays voisins notamment, et à se former et recevoir des conseils techniques. Cette ouverture sur l'extérieur n'est bien sûr pas non plus étrangère aux pressions exercées par la communauté internationale et par les bailleurs qui font une priorité de la mise en place d'un État de droit reposant sur une législation moderne et complète. En témoignent les approches repoussées de la Banque mondiale au début des années 1990 et celles, réussies en revanche, de la coopération suédoise.
- Une autre amélioration notée dans le processus de production de la législation est celle de la prise en compte des échelons provinciaux et locaux, par une consultation des institutions à ces échelons, lors de ce processus. Cette évolution qui accompagne le processus de décentralisation en cours (mais inachevé) au Viêt Nam (Mellac, 2007) est à nuancer. En effet, nombre de nos interlocuteurs signalent le manque de moyens mis en œuvre pour cette consultation ainsi que sa brièveté pour une tâche pourtant immense. Il faut aussi noter qu'il s'agit d'une consultation réalisée par le GDLA, qu'elle est non publiée et que le processus de décision reste totalement centralisé.
- Dans un même ordre d'idée, il existe aujourd'hui une procédure de consultation de la population pour les textes importants. Différents canaux sont en effet mis à disposition de la population pour réagir sur les textes au moment de leur finalisation :
 - le site internet de l'Assemblée nationale (<http://www.na.gov.vn/>);
 - la Poste, par le biais d'un service spécial à adresser au « 35 Ngo Quyen » (adresse de l'Assemblée nationale à Hanoï) ;
 - les services des représentants à l'Assemblée nationale dans les conseils populaires provinciaux.

Mais ces procédures sont nouvelles, peu connues et faiblement médiatisées. Par ailleurs, comme pour la consultation des échelons infranationaux, ce sont les organes centraux qui

⁴⁴ Par exemple, l'application de la loi foncière de 1993, a pris beaucoup plus de retard au Nord qu'au Sud (retard de deux ans dans certaines localités), en raison, selon un rapport de l'AusAID (2000), du conservatisme de nombre de personnages politiques du Nord.

collectent et reçoivent directement les informations et celles-ci ne sont pas publiées, ce qui remet en cause la capacité de la population à exercer une pression réelle.

- Un processus qui semble, en revanche, avoir plus d'impact est celui de la consultation horizontale au niveau central. Elle se fait par le biais de la circulation de cahiers (cahiers avec le texte sur une page, et une page laissée vierge pour enregistrer la réaction ou avec les deux textes, ancien et nouveau, en vis-à-vis) ou de versions électroniques, éventuellement traduites, des projets de texte, entre les ministères et les diverses institutions nationales ou étrangères. Il existe aussi des groupes d'experts, certains permanents, d'autres provisoirement mis en place dans le cadre du processus de production ou amendement d'un texte (voir ci-dessous). Cette procédure relativement ouverte fait que certains organismes, de l'avis de membres du GDLA, s'invitent à la discussion, sans y avoir été convié.

La participation d'un plus grand nombre d'acteurs au sein de l'administration est gage d'une meilleure adéquation de la législation foncière avec l'ensemble de la législation et d'une meilleure prise en compte de problèmes et enjeux qui ne sont pas toujours maîtrisée par le GDLA. L'ouverture aux acteurs étrangers permet de tirer profit de l'expérience acquise en dehors du Viêt Nam et de mieux préparer la législation aux contraintes d'une insertion au sein de la communauté internationale (signature de conventions ou accords comme celui de l'OMC). La consultation effectuée n'est cependant pas exempte de défauts.

■ **Au niveau interne :**

- nombre de nos interlocuteurs ont mentionné l'extrême rapidité du processus. Certains hauts fonctionnaires indiquent avoir eu trop peu de temps pour réagir sur les textes et signalent que le remodelage de la loi qu'ils jugeraient utile de faire est trop important pour qu'il soit possible de le faire à la fois matériellement et politiquement,
- de leur côté, certains membres des ministères non consultés déplorent que la consultation se fasse uniquement auprès des hauts fonctionnaires et ne puisse pas permettre à des techniciens et/ou des personnes confrontées aux réalités de terrain, de donner leur avis,
- les personnes enquêtées ne mentionnent jamais le rôle du Comité central, mais il est certain qu'il donne son avis en amont comme en aval de la production des textes.

■ **Au niveau externe :**

- la participation aux financements de la réforme foncière d'un petit nombre d'acteurs leur confère un poids très important. Nous reviendrons par la suite sur cet aspect concernant les terres agricoles et forestières.

Description du processus de production de la loi de 2003

(compilation de plusieurs descriptions faites au cours des enquêtes)

1. Le processus débute par une décision prise par l'Assemblée nationale de retravailler le texte de loi ou d'en préparer un nouveau.
2. L'Assemblée nationale crée un groupe de travail restreint responsable de la rédaction du texte. Ce groupe est proposé au gouvernement. Il est dirigé par un responsable du GDLA au sein du MoNRE.
3. Le MoNRE crée deux nouveaux groupes de travail élargis :
 - un comité de préparation de la nouvelle loi, dirigé par un responsable du MoNRE et composé d'un responsable de chaque ministère concerné (ministère de la Construction, des Finances, MARD, ministère de l'Industrie et du Commerce, ministère du Planning et de

l'Investissement) ;

– un groupe d'experts, lui aussi dirigé par le MoNRE, qui rassemblent des experts de différents ministères et des experts étrangers. Ce groupe n'a pas de statut officiel, il est uniquement consultatif mais il travaille en association étroite avec le comité de préparation. Ce groupe comprend des juristes, des agronomes, des forestiers, des notaires etc.

C'est ce groupe qui a été officiellement soutenu par le projet de la SIDA (SEMLA) en 2003 et qui travaille aussi aujourd'hui pour la révision de la loi foncière de 2009. La SIDA, comme financeur, est l'organisme qui mobilise les experts étrangers sur des points précis (par exemple, un juriste australien financé par le projet SEMLA va aider son homologue vietnamien à rédiger le texte amendant la loi foncière en juillet 2008), mais toutes les organisations étrangères peuvent participer au processus en donnant leur avis sur les projets de texte.

4. Le comité de préparation rédige un premier projet concret.

5. Ce texte est soumis aux experts et est confronté aux textes de loi similaires (ou proches) qui sont produits dans d'autres pays : pays voisins (dont Chine), pays occidentaux (dont France), etc.

6. Suite à cette confrontation, un second projet plus étoffé est rédigé.

7. Ce second texte est soumis aux comités populaires des soixante quatre provinces du pays, ainsi que dans diverses autres localités (villes, districts par exemple) et des organismes compétents (vietnamiens et étrangers) qui émettent leurs avis.

8. Cela donne lieu à la rédaction d'une troisième version du texte.

9. Cette version est soumise au groupe de travail restreint dirigé par le MoNRE (qui l'approuve ou le désapprouve).

10. S'il est approuvé, il est à nouveau proposé aux provinces.

11. Puis il est éventuellement à nouveau modifié (quatrième version).

12. Cette version est alors à nouveau soumise au groupe de travail restreint dirigé par le MoNRE.

13. Puis au Comité législatif et au Comité économique et politique » de l'Assemblée nationale.

14. Le texte est à nouveau remanié en fonction de leurs remarques.

15. Puis il suit à nouveau le même processus de vérification (le groupe de travail et les deux comités).

16. Il est proposé à l'Assemblée nationale qui l'étudie en détail et qui l'accepte en tout ou en partie.

17. La version « finale » est alors rédigée par un membre de l'Université nationale du droit.

18. Elle est alors – dans le cas des textes importants comme le foncier – proposée à la population qui peut donner son avis par différents canaux.

19. À ce stade, l'Université nationale du droit peut donner son avis – c'est la seule université

qui donne son avis directement au niveau de l'Assemblée nationale.

20. L'Assemblée nationale se réunit une seconde fois et examine les avis : soit il n'y a pas de problème majeur et le texte est retouché à la marge, soit il y a en et un nouveau texte est demandé. La boucle reprend... un nouveau texte est écrit et l'Assemblée se réunira à nouveau...

21. Il y a alors la possibilité pour que des groupes nationaux ou étrangers fassent appel et demandent la réécriture du texte. Mais cet appel ne sera entendu que si 50 % des membres de l'Assemblée acceptent qu'il y ait une révision.

22. Le texte est voté par l'Assemblée nationale.

Avant 1993, l'écriture des textes fonciers était une affaire interne reposant uniquement sur le GDLA et les décisions prises reposaient essentiellement sur la vision qu'avaient les membres de l'Assemblée nationale et les très hauts fonctionnaires des enjeux fonciers. Le processus d'écriture est aujourd'hui beaucoup plus ouvert. La procédure décrite ci-dessus est proche de celle qui ressort de l'analyse de la Constitution (annexe A.1.3). Elle en est cependant une version plus complète dans la mesure où de nombreux allers et retours entre échelons ont été mentionnés et où les acteurs consultés sont nombreux. Il s'agit, en dépit de tous les défauts que nous avons relevés, d'un processus consultatif et itératif permettant – ainsi que cela ressort dans les textes – de produire un corpus légal plus riche, plus détaillé et plus complet que par le passé. En revanche, la question se pose aujourd'hui du poids des influences extérieures sur les responsables internes de la production de la législation et de la façon dont une éventuelle pression externe s'exerce.

2.3 La « difficile » articulation des niveaux national et provincial

Une autre question qui se pose aujourd'hui avec acuité est celle de l'articulation des institutions entre les différents niveaux administratifs, en particulier les niveaux national et provincial. Le processus de production des institutions nous a en effet été décrit comme étant consultatif et les provinces, nous l'avons vu, se dotent progressivement d'institutions capables de répondre au nombre toujours plus grand de transactions et d'acteurs fonciers. L'exemple de Binh Duong montre pourtant clairement que la législation foncière est tardivement adaptée aux contextes provinciaux et ne l'est pas toujours conformément aux recommandations nationales.

Plusieurs de nos interlocuteurs expliquent ces décalages par l'inadaptation des textes de loi aux contextes locaux, en raison notamment de la rigidité des différentes classifications opérées, en particulier la classification des provinces selon leur localisation (plaines, versants, montagnes), alors que nombre d'entre elles, comme c'est le cas de la province de Binh Duong, se situent dans des situations intermédiaires. Les variations inter et intra provinciales résultent donc à la fois de ces classifications et de leur non (ou faible) respect au niveau provincial.

La fréquence et l'importance des changements législatifs sont aussi une cause souvent mentionnée de leur non ou mauvaise application au niveau provincial, les administrations provinciales n'ayant pas le temps et/ou la capacité de traduire localement chacune des nouvelles dispositions. Cela est manifeste à Binh Duong où la province ne réagit que tardivement aux dispositions foncières et ne le fait finalement que peu de temps avant que de nouvelles dispositions soient prises au niveau national, rendant rapidement caduques, ou plutôt décalées, les adaptations locales.

Les fonds de développement fonciers comptent parmi les éléments notés comme porteurs d'une amélioration du fonctionnement de l'administration foncière dans les provinces en raison de sa position centrale dans le dispositif d'indemnisation des foyers expropriés. Pourtant, cette position centrale est problématique dans la mesure où, comme c'est le cas à Binh Duong, plusieurs

interlocuteurs soulignent les difficultés rencontrées notamment lorsqu'il s'agit de trouver une organisation financière claire. En effet, ne dépendant pas directement du Comité populaire (cf. organigramme de l'exécutif et législatif à Binh Duong), ce fonds ne dispose pas officiellement de ressources propres. Or, pour mener à bien sa mission d'indemnisation et de collecte des fonds d'investissements, l'organisation financière et la mobilisation des fonds apparaissent centrales. Il semble qu'aucune directive ne soit venue clarifier ses mécanismes budgétaires. Cette question plusieurs fois rappelée par des cadres provinciaux laisserait entendre que le mécanisme officiel des fonds versés par les investisseurs pour indemnisation serait plus « complexe », par exemple en direction d'autres acteurs institutionnels impliqués dans le processus, c'est-à-dire qu'il existerait des flux d'argent informels.

Plus récemment encore, la province de Binh Duong expérimente de nouvelles modalités de recouvrement des terres et paiement des compensations faisant intervenir une compagnie privée. Le prototype n'est pas encore arrêté et il n'est pas encore certain que ce soit l'État ou la compagnie qui procède aux enchères. Dans les deux cas cependant, la partie épineuse – celle des indemnisations avec d'une part les conflits et d'autre part les fonds nécessaires – est transférée au privé. Une des conséquences de ces nouvelles modalités qui peut être envisagée est la spéculation foncière. En effet, le transfert vers le privé du risque des transactions pourrait avoir pour effet d'accroître la valeur des terrains, notamment par le simple fait qu'une partie de ces derniers doit être dévolue à la relocalisation des anciens utilisateurs. Cette partie des terrains – dédiée à l'habitation et donc d'une valeur importante – pourrait alors servir à amortir les éventuelles pertes en cas d'enchères insuffisantes par exemple ou tout simplement à accroître les revenus fonciers grâce à la partie dédiée à destination de l'habitat. Dans ces conditions, l'immobilier subirait une hausse importante des prix comme c'est déjà le cas dans les métropoles.

Ainsi que nous le verrons plus tard, la question de la corruption dans les provinces est omniprésente, que ce soit ponctuellement lors de l'implantation de projets d'investissement au moment notamment de l'indemnisation des foyers expropriés, ou plus globalement lors de la mise en place des plans d'aménagement et d'occupation des sols. Cette corruption répond d'une certaine façon à l'incapacité des acteurs, y compris dans les provinces, à décrire le processus de production des institutions à cet échelon. La complexité tient entre autre à la double origine des institutions, national et provincial et il a été difficile, malgré des enquêtes approfondies à Binh Duong, de démêler le processus : celui-ci ne peut être décrit que par un tableau très complexe et très riche (annexe A.2.4) dont le principal intérêt est de montrer les décalages entre les deux niveaux. Les acteurs, étrangers comme nationaux ou locaux, s'entendent pour indiquer que la situation est loin d'être homogène et il ressort dans l'ensemble qu'il se produit énormément de choses à l'articulation entre les niveaux provincial et national et que ce qu'il s'y produit n'est guère contrôlé, ni même prévisible. Cette articulation est un lieu d'innovations autant que de déviations. Elle est le lieu, précisément, où est expérimentée la législation nationale. Les acteurs étrangers, dont la Banque mondiale, ne s'y trompent d'ailleurs pas et prévoient un grand nombre d'interventions au niveau provincial de façon à mettre en évidence les points de clarification les plus urgents, mais aussi à proposer, dans un cadre moins contraignant qu'au niveau national, des modalités de production des institutions pouvant mieux répondre à leurs attentes.

3. L'évolution de la question foncière : discours et représentations

3.1 Le foncier entre bien marchand et bien public

Selon la grande majorité des personnes enquêtées, la législation est aujourd'hui mieux à même de répondre aux multiples enjeux entourant le foncier, que ce soit en milieu rural ou urbain. En 1993, la loi foncière était une « loi politique » répondant à des attentes ciblées mais restant globales et concernant les terres agricoles essentiellement. Elle s'apparentait plus à un programme relativement vague qu'à une loi permettant de traiter toutes les situations foncières. La loi de 2003, si elle reste bien entendu « politique » elle aussi, s'intéresse au foncier dans son ensemble.

C'est aussi une loi beaucoup plus « technique », qui a intégré des aspects judiciaires, administratifs et techniques permettant de répondre à un plus grand nombre de situations précises. La législation actuelle a cependant encore beaucoup de points faibles et a évolué dans une direction qui ne satisfait pas l'ensemble des acteurs. Ainsi que l'a indiqué un de nos interlocuteurs vietnamiens, « *la législation vietnamienne est en transition comme le pays* » et les modifications qui vont être faites sont primordiales pour le Viêt Nam !

Nous revenons dans cette partie sur la distinction entre acteurs vietnamiens et étrangers. Les avis ne sont pas unanimes au sein de chacun de ces deux groupes, en particulier en ce qui concerne les acteurs institutionnels, mais il existe des différences de points de vue assez nettes et les points jugés problématiques ou satisfaisants sont différents. Dans les deux cas, nous faisons ressortir les points les plus souvent mentionnés et/ou les mieux décrits par nos interlocuteurs.

■ Le discours libéral des acteurs étrangers

En matière foncière, comme plus généralement en ce qui concerne l'ensemble de la législation vietnamienne, les diagnostics effectués insistent de façon récurrente sur le caractère imparfait du marché foncier, phénomène expliqué par l'inaboutissement du processus de libéralisation et l'incapacité de l'État à assurer correctement le contrôle qu'il entend continuer d'exercer. Cette situation est décrite comme amplifiant les phénomènes de corruption, en créant notamment des tensions entre acteurs publics et privés (l'administration foncière est très souvent donnée en exemple d'une administration corrompue, WB, 2007), et comme retardant le développement économique du pays en créant un environnement instable aussi bien pour les vietnamiens que pour les étrangers souhaitant investir dans le pays. La Coopération suisse pour le développement indique par exemple, dans un diagnostic rapide de l'environnement légal vietnamien que « *la lenteur de la réforme de l'administration publique et la corruption ambiante continuent à affecter négativement la capacité du pays à attirer les investissements domestiques et étrangers et créent des obstacles aux affaires* »⁴⁵.

Pour le Viêt Nam, pays en transition vers une économie de marché, le foncier représente un enjeu particulièrement important. La majorité des acteurs reconnaît aujourd'hui que le pays a déjà considérablement progressé dans ce domaine et la Banque mondiale, associée à l'ADB (WB, 2002b), estime par exemple que la répartition et l'enregistrement des droits d'usage des terres agricoles est une des réalisations majeures du Viêt Nam depuis le lancement du *Doi Moi*. Ce processus est à l'origine d'une augmentation majeure de la production agricole, il a soutenu la croissance dans un contexte d'égalité et est à l'origine d'une réduction considérable de la pauvreté. L'ouverture économique – synonyme de développement économique – et la réduction de la pauvreté sont les deux thématiques qui reviennent de façon récurrente lorsque sont abordées les questions foncières. Ces thèmes apparaissent par exemple avec netteté dans les attendus du projet SEMLA piloté par la SIDA « *The objective of the Land Administration Group is to support the continued development and implementation of land policy and legislation, and to strengthen and streamline a land administration system that supports the Government's objectives of sustainable development and poverty alleviation* » (<http://www.semla.org.vn/>). La Banque mondiale, de son côté, évoque les questions foncières dans de nombreux projets visant à soutenir le Viêt Nam dans son évolution vers une économie de marché, mais insiste sur les questions de gouvernance et de lutte contre la pauvreté dans son récent projet de soutien à l'administration foncière (voir encadré plus haut). Pour la Banque mondiale, et plus généralement pour les institutions de Bretton Woods qui ont fait de la lutte contre la pauvreté leur principale raison

⁴⁵ « *Slow progress in reforming the public administration system and ambient corruption continue to negatively affect the country's ability to attract both foreign and domestic investment and create obstacles for businesses* »

http://www.sdc.org.vn/en/Home/About_Swiss_International_Cooperation/ressources/resource_en_167727.pdf

d'être depuis la fin de la guerre froide, cette entrée permet d'aborder un sujet politiquement sensible en affichant des intentions dont la légitimité est difficilement contestable. Quel que soit cependant le point de vue affiché, les principales attentes sont identiques et sont celles d'une libéralisation du marché foncier associée à une privatisation des terres et à une meilleure sécurisation des droits par l'État, dérégulation, privatisation et sécurisation étant jugées favorables à une augmentation des investissements nécessaires à la croissance et à une amélioration durable des conditions de vie des populations pauvres et marginales (les questions de genre et d'exclusion sont aussi souvent évoquées).

Dans ce cadre, les points jugés les plus problématiques aujourd'hui dans la législation foncière et dans sa mise en œuvre sont ceux de l'interventionnisme trop important encore de l'État dans la gestion du foncier et des difficultés rencontrées par l'administration foncière pour mettre en place un système d'enregistrement des terres efficace et fiable.

Un interventionnisme trop marqué

Dans le questionnaire transmis aux membres de plusieurs institutions internationales (annexe A.4.2), une des questions proposait aux enquêtés de donner leur avis sur l'article 1 de la loi foncière de 2003 (*This Law prescribes the powers and responsibilities of the State which represents the entire-people owner of land and uniformly manages land; the regime of land management and use; the rights and obligations of land users*). Dans la majorité des réponses, la question de la propriété de la terre n'apparaît pas comme étant problématique. Cet article rappelle un principe énoncé dans la Constitution et il n'est pas jugé nécessaire de le remettre en cause dans la mesure où les droits d'usage et les droits dérivés accordés aux usagers de la terre les apparentent *de facto* à des propriétaires fonciers. L'idée souvent avancée ici est qu'il n'existe pas, dans la pratique, de différence fondamentale pour un usager de la terre entre la détention d'une propriété pleine et exclusive et celle de droits d'usage sur la terre, à conditions que ceux-ci ne soient pas restreints. Ce n'est donc pas la nature du droit obtenu (le fait qu'il porte sur l'objet ou sur son utilisation) qui importe. Ces acteurs sont avant tout pragmatiques et ne s'embarrassent pas du contenu idéologique de la propriété publique de la terre détenue par l'État. En revanche, il est important pour eux de continuer à étendre ces droits à l'ensemble des usagers et de leur permettre de s'exercer plus librement dans un environnement sécurisé.

Dans la législation foncière, les différentes catégories d'usagers et de terre définies apparaissent comme un moyen dont dispose l'État afin d'exercer un contrôle temporel, territorial et humain en distribuant des droits plus ou moins étendus et durables selon le type d'usagers et de terre (un avatar de la planification en somme). Cette double catégorisation génère une complexité importante (annexes A.1.5 et A.1.6) et est tenue pour responsable d'une distorsion du marché foncier celui-ci étant contraint par de trop nombreuses mesures administratives.

Concernant les catégories d'usagers, la loi foncière de 2003 est généralement présentée comme porteuse de progrès dans la mesure où les droits des usagers ont été étendus et où un plus grand nombre d'usagers a été reconnu. L'apparition des catégories « communautés de population », Vietnamiens expatriés (*overseas vietnamese* ou *viêt kieu*), organisations et particuliers étrangers constitue une avancée considérée comme importante. Mais cette avancée trouve vite ses limites dans la nature des droits qui sont accordés à ces usagers et la façon dont ils le sont.

La catégorie « communautés de population » a pour objectif de permettre aux règles foncières coutumières de s'exercer afin de sécuriser localement l'accès au foncier et aux ressources, notamment dans les zones de montagne dans le cas du foncier forestier. Mais le cadre dans lequel ces droits peuvent s'exercer est trop contraignant. D'une part, les communautés doivent être en adéquation avec les définitions données par la législation et être reconnues par les échelons supérieurs. D'autre part, elles doivent fixer leurs règles par écrit (elles ne relèvent dès lors plus de l'oral et de la jurisprudence), distribuer des droits reconnus par la loi (ce qui disqualifie par

exemple les droits sur les ressources et non sur le sol) et le faire d'une façon jugée équitable, non seulement par le groupe, mais aussi par les responsables en charge de l'approbation du projet. Les systèmes fonciers coutumiers ont donc aujourd'hui une existence légale reconnue, mais cette reconnaissance est en quelque sorte fictive puisque les groupes doivent satisfaire à des exigences qui vident ces systèmes de leur sens et les privent du coup de leur efficacité.

Les catégories « Vietnamiens expatriés », « organisations et particuliers étrangers », de leur côté, correspondent à une distinction entre domestique et étranger qui n'est pas jugée pertinente et que certains qualifient d'inéquitable, voire de nationaliste. Cette distinction est considérée comme étant très problématique en raison de la faible étendue des droits accordés aux étrangers (ceux-ci, en simplifiant, ne peuvent prétendre qu'à des locations de longue durée en justifiant de leurs investissements, voir tableau en annexe A.1.5) et comme créatrice de phénomènes de corruption puisque ces limites incitent les investisseurs étrangers à contourner le cadre légal, par exemple en utilisant des prête-noms pour acheter de la terre. Elle est un frein à des investissements durables et de qualité et concourt à la mauvaise image du Viêt Nam. Cette distinction est perçue par ailleurs comme n'ayant pas d'avenir puisque les règles de l'OMC auquel le Viêt Nam a adhéré en 2005, ne permettent pas son existence.

L'existence de catégories de terres est elle aussi jugée problématique. S'il est positif d'avoir supprimé les références à la localisation pour définir les types de terres (qui ne sont plus définis que par l'usage), le contenu des catégories – plus que leur existence – pose problème. Les avis ne sont cependant pas aussi nets sur ce point que sur la question précédente. En effet, certains bailleurs ou membres de projet estiment qu'il est nécessaire de conserver, voire de renforcer, le statut particulier de certaines catégories de terres. C'est le cas notamment des terres résidentielles : certains estiment qu'elles doivent former une quatrième catégorie de terres (par subdivision de la catégorie des terres non agricoles) en raison de leur importance et de la spécificité de leur régime. Pour ces terres, il est très souvent fait mention de la difficulté que représente la distinction entre les biens immobiliers, sur lesquels s'applique un droit de propriété entier, et le foncier dont il n'est possible de détenir qu'un droit d'usage attribué temporairement (ou « droit de propriété individuelle »).

La situation est en revanche généralement inverse pour les terres agricoles jugées trop protégées et dont le régime particulier est mal accueilli, alors que les terres forestières sont généralement considérées comme devant être protégées. Un des arguments de la Banque mondiale, par exemple, consiste à dire que le statut spécifique de ces terres en terme de durée des droits d'usage (courte), de taxation (absente) et de détermination des prix officiels (par la valeur de la production) est créateur de corruption et est un facteur important de distorsion du marché. Le problème des terres agricoles est par ailleurs accentué par les limites imposées à leur conversion et à leur transfert (même si ces limites ont été allégées), limites qui provoquent une situation de rareté relative et élèvent les prix des terres transformées. Cela fragilise les populations pauvres qui se dirigent vers les zones urbaines et ne peuvent pas accéder au marché périurbain, mais touche aussi les populations rurales restant sur place dont les terres n'ont guère de valeur (WB, 2002b, p. 46). Ainsi, ce sont les populations pauvres qui pâtiraient les premières des distorsions du marché.

“Overall, the study's preliminary findings suggest that increased efficiency, greater transparency and reduced costs in the formal land market may benefit the poor more than traditional "protective" interventions aimed at restricting market transactions”. (ADB, 2004)

L'existence de catégories de terres forestières n'est pas souvent contestée elle non plus. En revanche, les avis divergent sur la nécessité ou non de renforcer leurs spécificités. Les massifs forestiers anciens ont besoin d'être protégés et leur classement (en forêt à usage spécial) permet d'interdire certains usages et de les distinguer des terres cultivables. C'est la position des organisations conversationnistes comme le WWF par exemple. En revanche, certains organismes plus préoccupés des hommes que des forêts, comme par exemple la FAO (ou la GTZ, mais de

façon moins nette) estiment que la distinction entre terres forestières et agricoles est rigide, qu'elle est un frein au développement de l'agroforesterie et qu'elle est une source de déstabilisation des populations pratiquant l'essartage. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, la législation foncière de 2003 a progressé vers une meilleure prise en compte des populations locales dans le domaine forestier, grâce notamment à la reconnaissance des systèmes fonciers coutumiers, ou en autorisant (article 77) dans certaines conditions, et pour une courte durée, les organismes chargés de la gestion des forêts à répartir l'usage des terres strictement protégées. Dans les écrits et les dires de ces organisations, les revendications ne portent pas véritablement sur une remise en cause des catégories forestières, mais sur l'extension des droits sur ces terres, les apparentant plus à des terres agricoles, et sur la nécessité d'une meilleure reconnaissance des droits coutumiers et surtout de la création d'un cadre plus propice à leur fonctionnement.

De façon fort compréhensible, il ressort de l'analyse des discours des acteurs étrangers sur la législation foncière une quasi unanimité pour une libéralisation du marché foncier, ce qui nécessite plus de droits, moins de restrictions et d'État, sauf dans les cas rares et clairement déterminés de terres et/ou d'usagers qu'il est jugé utile de protéger. Pour la Banque mondiale, le développement du marché foncier est un véritable remède miracle, remède qui n'est pas remis en cause même lorsqu'il est reconnu qu'il peut accentuer la pauvreté en milieu rural en concentrant les terres et en augmentant le nombre de paysans sans terre (WB, 2002b et 2007). La libéralisation du marché foncier rural est en effet nécessaire à l'augmentation de l'emploi non agricole, lui-même créateur de richesse en milieu rural. Il est donc nécessaire de mettre en place des mesures qui permettent de corriger les défauts du marché en atténuant la vulnérabilité des populations, comme la mise à disposition de crédits, le développement des assurances, des programmes de rachat des terres par l'État et une taxation douce (WB, 2002b).

Une administration à construire

Si l'État doit se faire plus discret sur le marché, il doit aussi s'assurer que celui-ci fonctionne grâce à une administration efficace, garantissant fermement les droits des usagers par la délivrance de certificats garantissant les droits d'usage. Les certificats fonciers sont le deuxième remède miracle (ou plutôt le « remède accélérateur miracle ») de la Banque mondiale.

“Establishing the framework for an efficient land market is an important part of the second-generation reform program. Land titling is bound to increase efficiency. Land Use-right Certificates (LUCs) can be used as collateral to obtain credit and help improve the insufficient access to finance, which is arguably the main constraint to business development in Vietnam. Property titles should also provide a more sound foundation to develop a real estate market. From a social perspective, they could help formalize the status of urban migrants, who continue to be registered as “temporary residents” despite having lived in the cities for years, if not decades. However, land titling alone is not enough to ensure efficiency and equity. Strengthening land management and administration is a top priority to consolidate and safeguard user-rights already issued, to promote efficiency and equity through enhanced transparency in land records management as well as to strengthen the emerging rural and peri-urban land markets”. (WB, 2007, p10).

L'administration forme un réseau dense présent à tous les échelons, y compris les plus bas. La décentralisation a produit des résultats positifs en réorganisant l'administration à tous les échelons et en répartissant mieux les tâches. Mais l'administration reste limitée dans sa capacité à mettre en application la législation et à gérer le foncier, ce qui est la justification principale des deux projets importants concernant le foncier aujourd'hui. Les bailleurs, c'est notable, pénètrent le domaine foncier en affichant des objectifs avant tout techniques et organisationnels, nécessitant des fonds importants et des outils modernes.

L'entrée technique à un double avantage :

- améliorer effectivement les capacités de l'administration à délivrer des certificats et à améliorer l'information foncière nécessaires au fonctionnement du marché,
- rendre la présence des bailleurs acceptable.

Par exemple, et ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'administration foncière est souvent montrée du doigt pour son haut niveau de corruption. Ce dernier phénomène n'apparaît bien entendu pas directement dans l'argumentaire des projets destinés à soutenir l'administration foncière, mais les termes de transparence, d'uniformisation, de contrôle, sont révélateurs et indiquent que le sujet concerne bien les bailleurs de fonds. Être présent au GDLA et dans les centres provinciaux permet une observation quotidienne des pratiques. Cela permet aussi de se positionner au plus proche des centres de décision et de faire évoluer indirectement la législation.

■ Des acteurs institutionnels en plein questionnement

Il est extrêmement difficile de présenter les points de vue des acteurs institutionnels de façon synthétique tant les points de vue peuvent diverger. Cette divergence est finalement une de leur spécificité principale. Elle témoigne, à notre sens, du malaise ressenti au sommet de l'État dans le domaine foncier et n'est pas étonnante dans un contexte de transition et de changements de génération comme de comportement.

L'inaboutissement de la réforme foncière

Contrairement aux acteurs étrangers peu préoccupés du positionnement idéologique des dirigeants, les acteurs vietnamiens du foncier mentionnent fréquemment l'inconfort qui est le leur et qui est celui de la population dans l'état de transition du système foncier. Pour la majorité, la direction que prendra la gestion foncière dans les années à venir est clairement celle qu'attend la Banque mondiale, un régime de propriété privée (ou fonctionnant comme tel) dans un marché dérégulé sur l'ensemble des terres. Mais un tel régime ne peut pas être mis en place brutalement sans heurter l'opinion publique, en particulier la masse rurale de la population qui a apprécié le retour à un accès individuel à la terre, mais n'est pas prête à subir une situation de concurrence interne et externe. Il s'agit donc d'éviter des tensions trop vives dans un domaine fondamental pour la légitimité politique de Hanoï en continuant notamment à affirmer la propriété collective des terres et à assurer un régime spécifique aux terres agricoles en insistant sur l'équité (en limitant les superficies attribuées et les durées d'allocation) plus que sur l'efficacité économique du régime de ces terres. Plusieurs interlocuteurs notent aussi que certains hauts dirigeants, notamment à l'Assemblée nationale, ne sont pas prêts à épurer la législation de principes jugés fondamentaux pour le régime politique. Les choix faits en matière foncière peuvent ainsi paraître de nature idéologique avant d'être fonctionnels et même en contradiction avec le bon fonctionnement du système foncier. Cette idée, formulée à plusieurs reprises au cours des entretiens, fut aussi relevée dans le rapport de synthèse sur la situation foncière publié par l'AusAID en 2000 :

« *In Viet Nam, the state is acutely aware that decolonisation struggles and ultimately its own legitimacy revolved around the equitable distribution of land. People ownership and state management of land are central principles of Communist doctrine that underpin legal definitions of land ownership and use. Doctrinal issues are most evident in the regulation of rural and other income-producing land and less relevant to residential land. Finally, the land law regime in Viet Nam is exceedingly complex* ». (AusAID, 2000)

Certains cadres estiment que l'État central est allé trop loin vers la libéralisation et la décentralisation sans préparation ; d'autres pensent au contraire qu'il n'a pas encore été assez loin et que les hésitations dont il fait preuve sont source de dysfonctionnements graves. « *Les*

dirigeants se disent communistes, mais tout ce qu'ils font est capitaliste, cela n'est pas tenable ! »
Dans les deux cas, les acteurs insistent sur l'inaboutissement des réformes ainsi que sur la faible maîtrise des dynamiques foncières.

Les thèmes abordés avec les acteurs vietnamiens ont été particulièrement nombreux et variés, allant du détail d'un article de loi à une réflexion sur l'idéologie sous-tendant le régime de propriété collectif. Les plus grandes récurrences sont néanmoins les problèmes de corruption engendrés par les dysfonctionnements de la loi foncière, et le problème beaucoup plus précis du prix de la terre.

Une corruption omniprésente

Le sujet de la corruption, pourtant délicat, a été fréquemment et spontanément abordé au cours des entretiens à propos, le plus souvent, de questions portant sur l'efficacité de la nouvelle législation. Nos enquêtes ayant été menées auprès de cadres (civils) hanoïens, les responsables désignés de la corruption se situent assez naturellement dans une sphère relativement lointaine, en l'occurrence aux échelons provinciaux et locaux essentiellement.

Parmi les causes avancées de la corruption, l'une des principales tient en effet au choix qui a été fait de donner du pouvoir aux échelons provincial et districtal, en particulier celui de décider l'attribution, la location et d'autoriser le changement d'affectation des terres en faveur des groupements pour les provinces et en faveur des foyers familiaux et des particuliers pour les districts (article 37). En théorie, ce pouvoir est encadré par les plans d'usage des sols qui fixent pour une période cinq ans les changements d'affectation qui pourront être faits et qui doivent être approuvés par l'échelon supérieur, par le MoNRE pour les provinces. Mais cette planification, dont le rôle est de maintenir un contrôle sur l'affectation et les usagers des terres par l'État central, est décrite comme étant beaucoup plus théorique que réelle. Le MoNRE n'a pas la capacité d'évaluer l'ensemble des plans en détail, les plans sont approuvés avec de longs retards. Cela a été réglementé par le décret 181 de 2004, mais ne semble pas avoir eu d'effet majeur ce qui crée des situations de longue transition. Par ailleurs, beaucoup de districts ainsi que la moitié des communes ne disposent pas de plan du tout. Il est donc aisé pour les responsables des provinces et des districts de prendre des décisions en dehors de tout cadre planifié et centralisé.

En l'absence de contrôle réel, les provinces et districts usent par ailleurs de différentes ruses afin d'augmenter leur marge de liberté : création de projets d'implantation industrielle ou commerciale par tranches inférieures à 200 ha (au-delà, tout projet de modification de l'usage du sol doit en effet être soumis au gouvernement), camouflage des changements d'affectation par manipulation des chiffres. Ainsi, il est courant de constater que les taux de diminution des terres agricoles soient relativement stables alors que les terres inutilisées (terres hors digue par exemple dans le delta) diminuent en parallèle à l'augmentation des superficies non agricoles. La transformation rapide des terres agricoles est en réalité camouflée par celle des terres non utilisées dont l'évolution est en réalité bien moindre. Les districts, quant à eux, peuvent avoir tendance à minimiser les superficies agricoles déclarées afin de disposer d'un volant de terres pouvant être donné en adjudications aux foyers plus large que les 5 % autorisés par la loi, ce qui leur procure des revenus supplémentaires.

Quant à la corruption à proprement parler, il est facile d'imaginer qu'elle résulte de la position avantageuse des cadres locaux, ceux-ci pouvant monnayer leur pouvoir d'attribution des terres et de modification du statut des sols auprès des investisseurs et pouvant aussi, le cas échéant, profiter des connaissances qu'ils ont de la planification et des projets touchant leur juridiction afin d'acquérir des terres :

- terres agricoles à bas prix avant une décision de conversion de l'usage, ce qui leur permettra de disposer de terres ayant une valeur augmentée,

- terres agricoles à bas prix avant une décision d'expropriation, ce qui leur permettra de toucher les indemnités,
- terres forestières avant le lancement d'un projet de protection de l'environnement qui leur fournira des fonds pour mettre en place des plantations forestières, etc.

Une autre situation favorable à la corruption est celle de l'expropriation des foyers ruraux et de leur indemnisation. Pour les entreprises, le prix à payer aux foyers est relativement peu élevé lorsque ceux-ci doivent céder leurs terres. Mais les entreprises ne négocient pas directement avec les foyers et doivent payer un coût de procédure très élevé, chaque échelon prélevant une dîme pour donner son accord à l'implantation nouvelle et effectuer les démarches nécessaires à cette implantation. À cela s'ajoute le fait que les communes ne s'embarrassent généralement pas de l'accord des foyers devant être expropriés et que ceux-ci ne peuvent donc pas négocier le prix de leur déplacement. Il est aussi nécessaire de mobiliser trois départements différents (construction, financier et DoNRE) afin d'obtenir toutes les autorisations. Depuis peu, dans le cadre de sa politique instituant « une seule porte » et destinée à simplifier les procédures dans tous les domaines administratifs (arrêté 81/2003/QĐ-TTg)⁴⁶, nous avons vu que le gouvernement a décidé de la création d'un seul guichet au niveau provincial auquel doivent s'adresser les investisseurs. Mais, ainsi que nous l'a indiqué un interlocuteur, s'il n'y a plus qu'une seule porte, il subsiste plusieurs serrures qu'il faut toutes ouvrir, et finalement le guichet est un acteur supplémentaire, susceptible d'être corrompu, plutôt qu'un outil de simplification.

Le pouvoir laissé aux autorités provinciales et districtales est source de corruption, mais aussi de conflits entre les autorités et les particuliers qui perçoivent souvent trop tard le tour qui leur a été joué. Selon un interlocuteur, 70 % des conflits enregistrés aujourd'hui au Viêt Nam portent sur le foncier (cela corrobore les chiffres donnés plus hauts par le journal *Tuoi Tre*). Ces conflits, dont de très nombreux exemples nous ont été donnés et qui occupent la presse locale et nationale, trouvent une solution d'autant moins aisée que la législation foncière est aussi très incomplète en ce qui concerne la résolution des conflits et qu'il n'est pas habituel de porter les différends devant un tribunal. La recherche de solution se fait donc par arbitrage du Conseil populaire de l'échelon supérieur et par remontée dans la hiérarchie tant que le conflit n'est pas réglé.

Finalement, il apparaît souvent comme problématique que les provinces et échelons locaux aient acquis un nombre toujours plus grand de prérogatives en matière foncière (fixation des prix officiels des terres, taille maximale des fermes agricoles, etc.). Parmi nos interlocuteurs, certains pensent que les tensions sont telles aujourd'hui que le gouvernement va devoir faire marche arrière dans ce domaine. D'autres estiment que dans les années qui viennent, certaines catégories de terres comme les forêts protégées et les rizières vont échapper aux provinces pour redevenir de la compétence du gouvernement aussi bien pour modifier l'usage que décider des allocations. Une planification provinciale sera suffisante pour les autres catégories. D'autres encore imaginent et souhaitent plutôt une plus grande libéralisation permettant d'ôter du pouvoir aux provinces en réduisant leur pouvoir de décision. Dans tous les cas, la situation intermédiaire actuelle caractérisée par des provinces mal préparées, mais dotées de pouvoirs importants, échappant à tout contrôle et subissant des pressions fortes du privé, leur paraît source de tensions et de corruption.

Le problème de la fixation du prix de la terre

La question du prix de la terre est très présente chez les bailleurs étrangers qui trouvent que les procédures de formation des prix sont opaques et restent dominées par les acteurs publics selon

⁴⁶ L'arrête s'intitule exactement « Quyết định của Thủ tướng Chính Phủ Về việc ban hành quy chế thực hiện cơ chế "một cửa" tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương ».

des procédures administratives. Cette question revient cependant de façon plus systématique encore chez les acteurs institutionnels, peut-être parce qu'ils sont aussi des usagers de la terre, certainement parce que cette question était hautement médiatisée lors des travaux de recherche.

Parmi les points posant problème aux acteurs institutionnels, deux apparaissent plus fréquemment. Le premier est celui de l'existence de deux méthodes de fixation des prix lors d'une intervention de l'État, l'une s'appliquant plutôt aux terres non-agricoles et tenant compte du prix du marché, l'autre s'appliquant aux différentes catégories de terres agricoles et prenant en compte les revenus agricoles annuels, et non la valeur des terres adjacentes. Ainsi, les terres agricoles conservent une valeur identique en dépit des transformations des terres adjacentes, construction d'une route, installation d'une entreprise, d'une zone résidentielle etc., ce qui disqualifie les détenteurs de droits d'usage sur ce type de terre. Cela permet en revanche aux spéculateurs d'acquérir de la terre agricole à bas prix avant de modifier le statut de la terre et de procéder ensuite à la location du terrain (après avoir investi dans la construction de logement par exemple ou avoir viabilisé les terrains).

Le second point souvent mentionné concerne les fourchettes de prix fixées par l'État selon les catégories de terre et leur localisation. En dépit de la prise en compte de ces différents critères, les fourchettes fixées au niveau national sont décrites comme inadaptées à la prise en compte de la diversité des situations. C'est le cas par exemple de la fourchette de prix, allant de 4 000 à 90 000 V.N dongs par m² devant être appliquée pour la détermination du prix de terres (avec une flexibilité de +/-20 % par rapport à la fourchette) portant des cultures annuelles dans les deltas, fourchette qui est jugée bien trop basse pour les riches terres du delta du Mékong et du fleuve Rouge (celles portant plusieurs récoltes par an par exemple). Par ailleurs, les fourchettes fixées sont extrêmement défavorables aux terres agricoles dont le prix le plus élevée est de 90 000 V.N dongs par m² ce qui est en totale déconnexion avec le prix d'une terre résidentielle rurale qui peut s'élever à 1 250 000 V.N dongs (soit près de 14 fois plus) et plus encore celui d'une terre rurale de production non agricole pouvant atteindre 67 500 000 V.N dongs (soit 750 fois plus !).

Pour l'ensemble des acteurs institutionnels, ces modes de fixation des prix sont décrits comme la porte ouverte à tous les phénomènes de corruption. Les délits d'initiés (les personnes informées de la teneur des nouveaux plans d'aménagement avant leur publication par exemple ou profitant de l'ignorance des exploitants) expliquent le mécontentement croissant des ruraux expropriés lorsque ceux-ci découvrent, non seulement que l'ensemble des indemnités leur étant dues ne leur sont pas parvenues, mais aussi que le prix de leur parcelle a été multiplié par dix, vingt ou bien plus encore en l'espace de quelques mois, et après quelques rares passages de pelleteuses. La législation pénalise l'agriculture et les agriculteurs d'autant plus facilement en effet que la majorité des ruraux ont peu connaissance de la législation foncière et que les cadres de niveau bas ne sont pas formés : il est dès lors facile de les instrumentaliser

L'unanimité ne se fait cependant pas autour des moyens de résoudre ce problème. Les uns jugent que l'encadrement doit être renforcé afin de rendre impossible la spéculation tout en maintenant des modalités de protection des terres agricoles. Les autres pensant que la libération totale du marché est aujourd'hui nécessaire afin d'éviter des distorsions trop importantes et des phénomènes de spéculation. On retrouve néanmoins, dans les deux cas, l'idée que le choix, non tranché, fait par L'État, entre économie de marché et économie planifiée est problématique, et affecte spécialement les populations fragiles.

Conclusion

Pour qui connaît le positionnement des institutions internationales, en particulier celui de la Banque mondiale, la description qui vient d'être faite de leur positionnement vis-à-vis de la question foncière au Viêt Nam n'est guère étonnant. S'y retrouvent en effet les thèmes et problèmes récurrents de la pauvreté et de la corruption associés à – et même expliqués par – les

dysfonctionnements du marché en lien avec un trop fort interventionnisme de l'État. Ce dernier, dans cette vision, est perçu comme un simple opérateur devant mettre en œuvre et garantir, par son contrôle, les réformes, elles-mêmes conçues sur des modèles toujours identiques (allocation individuelle de droits d'usage, de certificats, etc.) et c'est le marché, par son fonctionnement, qui assurera la résolution des problèmes. Tous les acteurs étrangers abordés ici, nous l'avons vu, ne tiennent pas exactement les mêmes discours. Mais leur positionnement est néanmoins relativement homogène par comparaison à la « cacophonie » qui se dégage au premier abord de l'analyse du discours des acteurs institutionnels.

Là, le foncier n'est pas sujet d'entente et l'on sent bien que des questions fondamentales sur la nature du pouvoir et l'orientation sociale et économique future du pays se posent autour de lui. Le paysan attaché à sa rizière est-il encore la figure du Viêt Nam ? En quoi le pays est-il encore socialiste, va-t-il le demeurer, en façade ou en profondeur ? Quel rôle doit jouer l'agriculture et les espaces ruraux ? Les sensibilités et intérêts politiques sont multiples et les tensions sont visibles dans le processus même de construction des institutions, que ce soit dans l'établissement de l'administration foncière, État au sein de l'État, puissante et peu efficace à la fois, dans la législation, qui procède par à-coups et n'a pas peur des contradictions. Les hésitations sont nombreuses et il y aura d'autres heurts dans cette transition rapide. Pourtant, l'évolution d'ensemble est aujourd'hui assez nette, le Viêt Nam s'aligne progressivement sur la législation foncière internationale et beaucoup de nos interlocuteurs considèrent cela comme inéluctable en raison des choix économiques qui ont été faits et des contraintes de l'insertion dans la communauté internationale (ASEAN, OMC entre autre). Avec l'entrée de la Banque mondiale dans le jeu foncier, le Viêt Nam indique clairement au plus haut niveau que cette question n'est plus une affaire purement intérieure et qu'elle peut s'exposer comme une autre aux regards et aux modèles extérieurs. Mais cette position d'ouverture, qui ne va pas sans démission de la part de l'État, est-elle tenable dans le Viêt Nam d'aujourd'hui ? Est-elle à son tour une position conjoncturelle, de façon à donner l'apparence d'une normalisation, ou un choix fort de long terme ? Certains événements, comme la flambée du prix du riz, la « crise alimentaire » et l'inflation, rappellent chacun à leur manière au Viêt Nam qu'il est encore un pays rural ; les manifestations sans cesse renouvelées des paysans qu'il est un pays où la paysannerie compte et que celle-ci croit encore en l'État ; et les hésitations des cadres que l'on peut encore réfléchir à la marche à suivre et se questionner sur sa direction...

3.2 L'avenir incertain des terres agricoles

■ Acteurs étrangers

Par comparaison aux acteurs vietnamiens qui nous ont accordé de longs entretiens, les acteurs étrangers se sont exprimés de façon moins approfondie sur la question spécifique des terres agricoles et forestières dans la législation foncière et il est difficile d'aller plus loin dans la présentation de leur position que ce qui a été déjà dit plus haut concernant l'ensemble de la législation. On peut rappeler néanmoins les points qui ressortent de leurs discours et de leurs écrits le plus fréquemment.

- La question de l'insécurité : un point souvent soulevé est celui des durées limitées des droits imposées dans le domaine agricole. Ces limites sont jugées peu favorables à la mise en œuvre d'investissements sur le long terme tout en n'ayant aucune utilité en termes de redistribution puisque les usagers retrouveront l'usage des terres mises en valeur. Se pose aussi le problème de la durée des droits lorsque ceux-ci sont acquis à la suite d'une vente ou d'une transmission. Les limites temporelles sont ainsi une cause d'insécurité foncière tout en n'ayant plus d'utilité sociale.
- Rejoignant cette idée, la remarque a été plusieurs fois faite de la place trop importante accordée dans la législation aux mesures garantissant l'équité foncière plutôt que sur celles se préoccupant de l'efficacité économique de l'agriculture.

- Un problème souvent soulevé aussi est celui du morcellement agricole. La recherche extrême d'équité au début des années 1990 a pu se traduire par une multiplication des catégories de parcelles dont l'usage est concédé aux foyers, ceux-ci pouvant avoir jusqu'à trente parcelles dans le delta du fleuve Rouge, ce qui pose des problèmes importants pour la mécanisation, l'hydraulique, la construction d'infrastructures... Des efforts de remembrement ont été faits, notamment dans le delta du fleuve Rouge, mais ils ne sont pas suffisants. Il existe par ailleurs un risque à regrouper les parcelles de façon volontariste et il serait plus opportun (selon la Banque mondiale) de laisser les mécanismes de marché fonctionner.

“The government's response has been to promote the voluntary exchange of parcels among farmers, with the aim of consolidating land into larger blocks when several plots are held by a single household. Whether consolidation can substantially increase agricultural productivity remains an open question. Care needs to be taken to maintain the risk mitigating benefits of spatially dispersed plots in different agro-ecological areas. In any event, this measure is essentially an one-off intervention. There already exist bottom-up processes of consolidation and land accumulation through informal channels, including land exchange, and the rental and sale of land-use right certificates (Chung, 2000, and Kerkvliet, 2000). But these informal processes need to be complemented by market mechanisms that provide more adaptability and flexibility for households”. (WB, 2007)

En résumé, la gestion actuelle des terres agricoles est dominée par des mesures administratives qui contraignent les dynamiques économiques et la législation future devrait lever les contraintes administratives de toutes sortes.

“Numerous administrative constraints over land-use allocation and land use remain. There is administrative influence over crops to be grown, even if it is now being eased with the 2001 revisions to the Land Law. There are constraints on land leasing as well. The family leasing land must be in poverty, have taken up another occupation, or lack the capacity to work its land. There are also ceilings on land holdings, on duration of land-use rights, and on land transactions. Ceilings on land holdings are set at levels below what is economically optimal, given experience in neighboring countries. The length of the period of land use is also low. It is currently set at 20 years and 50 years for agricultural land and forest land, respectively. Lengthening these periods would encourage long-term fixed investments in both agricultural land and upland”. (WB, 2002b)

Concernant les terres forestières, nous avons déjà mentionné plus haut que les acteurs se positionnaient différemment selon qu'ils posaient la question de leur gestion d'un point de vue environnemental ou social, les uns œuvrant pour une plus grande ouverture d'une partie des forêts, d'autres pour un renforcement des mesures de protection, et donc de la fermeture. L'existence de multiples catégories de forêts n'est cependant pas remise en cause et tous les acteurs se retrouvent sur l'existence d'un problème relatif à la délimitation des forêts et au respect de ces limites. La Banque mondiale, par exemple, note dans un rapport sur la réforme des entreprises forestières (WB, 2005a) que les retards de mise en œuvre de la réforme au niveau des entreprises peuvent être imputés à une mauvaise définition des limites dans les espaces forestiers, limites des parcelles, mais aussi celles entre les différentes catégories de forêts. Cela crée des tensions entre entreprises forestières et foyers dans le cadre de l'effort de réallocation des droits d'usage des terres aux foyers qui est demandé aux entreprises. Ces difficultés tiennent elles-mêmes non seulement aux moyens (ou à l'absence des moyens) disponibles et mis en œuvre pour réaliser les inventaires et les cadastres forestiers, mais aussi au manque de clarté des catégories forestières dans la législation et des procédures d'allocation et d'inventaires.

La GTZ, de son côté, insiste plus particulièrement sur la nécessité d'associer la population aux processus de planification et d'allocation et a développé dans le cadre de ses projets des

méthodologies participatives de « *Land Use Planning and Land Allocation* ». Ces méthodes portent sur des questions de gouvernance mais contiennent aussi des solutions techniques (cartographie, SIG, télédétection...) chargées de répondre aux manquements mis en évidence dans ce domaine. Ainsi que nous l'avons mentionné, la GTZ est aussi une initiatrice des projets de gestion communautaire des forêts (*community forestry*) et fait plutôt porter ses critiques de la législation sur les aspects sociaux, les populations étant jugées insuffisamment associées à la gestion et les politiques peu préparées.

■ Acteurs institutionnels

Dans la partie précédente, la question des terres agricole et forestière a été abordée à plusieurs reprises, en particulier au sujet du traitement spécifique qui est réservé à ces terres au sein de la législation. Nous avons aussi relevé les réactions contrastées des cadres vietnamiens face à cette situation, les uns jugeant utiles de protéger plus encore les terres agricoles, les autres préférant l'abandon de tout système spécifique et le fonctionnement du marché. Ainsi que le notent Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son (2008), il y a deux courants de pensée aujourd'hui au Viêt Nam concernant l'avenir de la gestion des terres agricoles. L'un fait de cette question un élément clé dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et estime qu'il est nécessaire d'allouer les ressources foncières de façon équitable entre les foyers agricoles. Le second courant estime que l'avenir des zones rurales réside dans la migration d'une part importante des foyers vers les zones urbaines et périurbaines, associée à une modernisation profonde des exploitations agricoles (et une plus grande concentration des terres) et une réorientation vers des fonctions touristiques et écologiques.

Il est délicat d'expliquer les raisons du positionnement des différents cadres vietnamiens en faveur de l'une ou l'autre de ces thèses. Nous ne disposons pas pour cela d'informations suffisantes les concernant et concernant leurs institutions elles-mêmes. Le constat de la très grande diversité des points de vue est néanmoins intéressant en lui-même en cela qu'il indique des tensions entre cadres, mais aussi entre institutions, sur le sort des terres agricoles. Bien que les membres du MoNRE et du MARD approchés n'aient pas des avis unanimes, nous avons ressenti une empathie beaucoup plus grande au MoNRE pour une libéralisation accrue du marché foncier, et au MARD pour un renforcement de la place de l'État et une recentralisation, nécessaires à la protection de l'agriculture et des agriculteurs, jugés insuffisamment préparés à une libéralisation accrue. Il est probable que les membres du MARD, dont les attributions ont été réduites de façon importante par les réformes foncières cherchent en partie à protéger leurs fonctions en prônant une plus grande intervention de l'État dans le domaine agricole. Au contraire, les membres de l'administration foncière voient leur rôle valorisé et leur pouvoir renforcé par la mise en place de systèmes d'enregistrement modernes. Les positions adoptées sont donc probablement liées à l'histoire des institutions elles-mêmes et sont à mettre en lien avec les phénomènes de compétition entre institutions déjà mentionnés.

Le positionnement des différents acteurs est aussi à comprendre dans le contexte politique du Viêt Nam depuis le milieu des années 1990, qui est celui de la priorité croissante donnée à l'industrialisation du pays – le Viêt Nam ayant l'objectif de devenir un pays industriel à l'horizon 2020 – au détriment de l'agriculture. Ce nouvel enjeu national produit des différenciations entre les acteurs. Dans la province de Lào Cai, dont nous avons vu qu'elle était encore très agricole, certains cadres estiment que le gouvernement n'est pas allé assez loin pour favoriser les processus d'industrialisation et les investissements. Un interlocuteur de la province a ainsi manifesté son désir de pouvoir intervenir sur les certificats d'usage alloués dans les espaces forestiers, espaces qu'il considère, de façon très classique, comme peu mis en valeur par les foyers. Selon lui, l'allocation de droits d'usage des terres forestières aux individus n'apporte rien à ces derniers et est un frein important aux investissements en matière agricole et forestière et donc au développement de la province dans son ensemble (et au développement de ses exportations qui sont essentiellement agricoles). Il serait donc nécessaire de revenir sur cette allocation et de

permettre à la province de gérer directement les espaces forestiers. Ce type de positionnement s'explique aisément par le souci de valorisation de la province dans un contexte de compétition inter-provinciale fort qui se focalise essentiellement sur le développement industriel et commercial. Il existe par exemple chaque année un classement bien connu des provinces selon le montant des investissements qu'elles ont attirés.

Dégagés de ce type de contingences, les acteurs de niveau national considèrent différemment les enjeux agricoles. Au niveau national, certains acteurs regrettent ainsi plutôt la priorité faite aux investissements industriels et estiment que le peu de place qui est fait aux terres agricoles et forestières dans la législation depuis la loi de 1993 est non seulement préjudiciable à la modernisation du secteur agricole mais le rend vulnérable aux autres secteurs d'activité en matière foncière.

Les différences entre acteurs nationaux semblent aussi liées au rôle joué par les institutions étrangères en matière foncière. Si les cadres du MARD utilisent une rhétorique qui rappelle celle de la période socialiste pour justifier le traitement spécifique des terres agricoles (moyen de production essentiel, répartition équitable, limite à l'accumulation, nécessité de la planification, etc.) il n'est pas anodin en revanche de retrouver, dans le discours des cadres du MoNRE, des arguments très similaires à ceux des institutions dominantes aujourd'hui dans le domaine foncier. Bien que cela soit anecdotique, il est amusant de noter par exemple la référence qui a été faite au cours de deux entretiens auprès de membres du MoNRE des travaux de l'économiste péruvien Hernando de Soto (thèse très appréciée à la Banque mondiale) afin de justifier la consolidation de l'administration foncière et le renforcement de la propriété privée. Ainsi que nous l'a indiqué un membre du MARD, « *au MoNRE, tout le monde parle de la thèse de De Soto, mais personne ne réfléchit aux spécificités de l'agriculture vietnamienne* ». Une mode temporaire ? Peut-être. Mais dont l'origine ne fait pas mystère.

Les problèmes propres à la législation foncière en matière agricole

Au-delà du problème relatif au traitement spécifique des terres agricoles et forestières, de nombreux autres points problématiques ont été relevés concernant la législation de ces catégories de terre.

- L'absence de taxe est un des points jugé parfois problématique : les exploitants n'étant pas taxés, ils ne sont pas incités à produire directement et peuvent sous-exploiter leurs terres ou les donner en location, ce qui limite les transactions foncières et pénalise les foyers n'ayant pas ou peu de terres (puisque la terre est conservée par des non exploitants), les deux phénomènes étant souvent présentés comme liés.
- Un autre problème relevé est celui du choix d'une approche foncière qui se focalise uniquement sur la quantité de terres et non sur leur qualité. Il est en effet jugé insuffisant de fixer des limites spatiales pour des catégories aussi vastes que les rizières, cultures annuelles, cultures pérennes, etc., alors qu'il peut y avoir une à trois récoltes de riz sur une même parcelle, que les cultures pérennes sont d'un rapport très variable... la qualité du sol et les pratiques effectives devraient ainsi être prises en compte. Cette critique est surtout le fait de membres du MARD qui remettent en cause la classification proposée par le MoNRE dans le domaine foncier, la classification étant jugée trop simple et témoignant d'une mauvaise connaissance des réalités agricoles. Le problème qui est ici soulevé est en quelque sorte celui d'une planification « incomplète » et trop imprécise, préoccupée d'efficacité immédiate – et apparente – du dispositif plus que de celle de l'agriculture.
- Critiquant eux aussi les catégories de terres certains cadres, la plupart appartenant au MoNRE pensent en revanche que le problème n'est pas celui de l'inadéquation des catégories retenues, mais celui de l'imposition pure et simple de ces catégories. Pourquoi contraindre certains exploitants à produire du riz dans un contexte où celui-ci rapporte peu

et nécessite un travail intensif tout au long de l'année. Pourquoi ceux-ci devraient se sacrifier pour la sécurité alimentaire du pays ? Les exploitants n'ont pas d'autres choix que de contourner la loi afin de maintenir leur activité.

- Allant plus loin, certains cadres ne voient plus l'utilité (autre qu'idéologique) de maintenir des limites temporelles ou spatiales aux exploitations agricoles, dans la mesure où les limites temporelles ne sont pas réelles puisque les terres vont être réattribuées à leurs usagers et que les limites spatiales peuvent être aisément contournées par des acquisitions foncières. Les catégories de terres et les limitations spatiales et temporelles sont des archaïsmes qui perdurent dans les textes mais qui ne reflètent plus la réalité de terrain.
- Une autre remarque récurrente concerne la faible association des exploitants agricoles aux processus d'allocation et aux décisions concernant la gestion des terres. Si certaines décisions prises en matière foncière au début des années 1990 sont jugées comme ayant répondu aux aspirations de la majorité des exploitants, ceux-ci ne sont pas plus aujourd'hui qu'hier associées à l'élaboration de la législation foncière et à l'élaboration des plans d'aménagement, à aucun des échelons administratifs ce qui fait d'eux de simples receveurs et non des acteurs du système foncier. Cette situation est aggravée par leur faible niveau de compréhension de la législation, celle-ci étant complexe et aucun effort n'étant fait pour la « traduire » afin de la rendre accessible. Le reproche qui est fait est celui de la faiblesse de la vulgarisation dans le domaine légal. Cela rend les foyers ruraux vulnérables et aggrave à son tour les problèmes de corruption à tous les échelons, les foyers ne prenant conscience généralement des abus dont ils sont victimes que de façon tardive.

Les problèmes propres à la législation foncière en matière forestière

Concernant les terres forestières, de nombreux points soulevés comme étant problématiques sont d'ordre technique, la gestion de ces terres étant considérés comme étant particulièrement difficile.

- Un point concerne la difficulté de détermination des différentes catégories de terres forestières sur le terrain face à l'étendue des massifs forestiers et à la variété des types de forêts naturelles et secondarisées, sans parler de la distinction entre espaces forestiers et agricoles, point d'achoppement fréquent entre forestiers et spécialistes de l'agriculture. Sont incriminés le peu de clarté des typologies forestières et le manque cruel de personnel qualifié pour réaliser ce travail, laissant libre cours à des interprétations fantaisistes variables d'une province à une autre. Est incriminé aussi le problème, non résolu en dépit d'une meilleure mise en adéquation des différents textes légaux (fonciers et forestiers), de la non correspondance entre les diverses classifications forestières mises en œuvre, par le MARD pour gérer les forêts et par le MoNRE pour allouer les droits d'usage.
- Un problème technique se pose aussi pour l'allocation des droits d'usage et la levée de cadastres dans des régions au relief accidenté, souvent peu accessibles. Les cadastres qui existent sont peu précis, lorsqu'ils existent, et les foyers ne savent pas où se situent leurs parcelles et quelles en sont les limites. Cela rend illusoire le respect de la « propriété » foncière d'autrui et le contrôle de cette propriété par les exploitants pour leurs propres parcelles. « Les uns pénètrent chez les autres et ceux qui ont les parcelles ne parviennent pas à empêcher les animaux [buffles] d'y pénétrer ni les autres d'y réaliser des collectes, voire d'y mettre en place des cultures ». Pour les détenteurs de parcelles, cette situation est aussi préjudiciable lorsque des programmes d'aide aux foyers (comme le programme 661 qui prévoit des aides aux plantations) sont mis en œuvre dans la mesure où ceux-ci n'apportent des aides qu'aux propriétaires de parcelles clairement identifiées.
- L'administration forestière qui souffre elle aussi de manque d'effectifs et ne dispose pas d'outils de contrôle efficace est impuissante à répondre aux besoins de contrôle de la propriété, mais aussi de vérification de l'utilisation réelle des terres.

- Un autre point souvent mentionné est celui de l'extrême morcellement des exploitations en raison de la détermination de différentes catégories de forêts et de droits associés, les foyers devant recevoir des parcelles de chaque catégorie. Selon Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son (2008) les foyers ont reçu deux à trois parcelles de 2,87 ha en moyenne chacune, avec des situations extrêmes de foyers ayant reçu une quinzaine de parcelles, souvent éloignées les unes des autres.

Au-delà des questions purement techniques, le positionnement de l'État est jugé peu clair vis-à-vis des foyers et particuliers à plusieurs titres.

- Sur l'ensemble des forêts recensées au Viêt Nam (douze millions d'hectares aujourd'hui), les foyers et particuliers ont reçu environ 25 % des espaces disponibles mais leurs droits dérivés sont limités et ils n'ont guère de choix de l'usage qu'ils peuvent faire des terres, y compris pour le choix des espèces pouvant être plantées, chaque province déterminant les essences prioritaires.
- Les foyers n'ont par ailleurs plus de superficie suffisante pour pratiquer la défriche-brûlis ce qui est de toute façon interdit par la législation forestière sur tout espace classé en forêt. Or les foyers n'ont pas reçu d'aide pour passer à un nouveau système de production et les cultures agroforestières sont longues et coûteuses à mettre en place et les agriculteurs ne perçoivent pas toujours leur intérêt, notamment leur rentabilité. Ainsi, la distribution des droits sur les terres reste inefficace, peu respectée, ou met en difficulté les foyers. Un de nos interlocuteurs a avancé l'idée que gérer les espaces forestiers par le foncier n'est pas efficace et est une solution de facilité dangereuse dont le gouvernement fait régulièrement les frais dans les Hauts Plateaux lors d'émeutes. Le prosélytisme des États-Unis est souvent accusé, mais dans les faits, le problème des terres est souvent majeur.
- Un autre problème mentionné est celui de la disparition des terres forestières communales du fait de l'allocation de droits d'usage individuels, ce qui pose un problème pour l'élevage des gros ruminants, en particulier des buffles qui pâturent maintenant un peu n'importe où en forêt, se perdent et connaissent des taux de mortalité élevés. Exemple donné de l'hiver 2007-2008 qui a été très froid dans le nord du pays, provoquant une forte surmortalité des buffles. Au printemps, les foyers montagnards ont manqué de bêtes pour le labour et des collectes ont été organisées afin de les aider en envoyant des bêtes du delta dans les montagnes, ce qui inverse les mouvements habituels, les exploitants du delta achetant en général des bêtes provenant des zones de montagne.
- Autre difficulté est celle de l'accès à des fonds pour effectuer des plantations. Les foyers les plus riches seulement y accèdent, alors que les plus pauvres continuent à effectuer des collectes ou maintiennent des usages illégaux faute d'alternative, ce qui renforce les inégalités entre foyers. Selon deux membres du MARD (Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son, 2008) les foyers les plus riches ont des revenus tirés de la forêt proportionnellement plus faibles que les foyers pauvres (7 % pour le groupe le plus riche contre 19 % pour le plus pauvre), mais bien plus élevés en valeur absolue (2,5 millions contre 1,6 millions de dongs par exploitant). Par ailleurs, dans le cas des programmes d'aide mentionnés plus haut, le fait de réserver les aides aux propriétaires de parcelles clairement identifiées est considéré comme créant des inégalités entre foyers, en particulier lorsque des cadres locaux mieux informés des règlements et des procédures d'allocation profitent de leur position pour capter les aides des programmes d'appui à l'agroforesterie ou aux plantations.

En raison des difficultés rencontrées pour contrôler les usages faits des espaces forestiers et parce que les usages de la forêt proposés aux foyers ne correspondent pas à leurs besoins, seulement 20 à 30 % des foyers respectent l'usage qui doit être fait des parcelles (*ibid.*). Selon certaines sources, cela incite le gouvernement à modifier les catégories de terre forestière dans le sens d'une plus grande ouverture d'une partie des espaces forestiers à l'agriculture et à une limitation spatiale des

espaces totalement fermés. En revanche, pour les terres forestières, aucun interlocuteur n'a remis en cause la nécessité d'effectuer des classifications permettant de réglementer l'usage de façon à préserver certains massifs de toute activité anthropique.

Le constat d'échec des politiques forestières et foncières dépasse le cas des individus et des foyers. Ainsi que cela a été noté précédemment, les droits d'usage concédés sur des espaces forestiers, l'ont été aux deux tiers (en superficie) à des entreprises forestières. La production de bois reste cependant très peu développée et le marché foncier des terres forestières concerne peu d'espaces et reste limité aux particuliers. Les législations foncières et forestières n'ont donc pas, ainsi que cela était attendu, dynamisé le secteur forestier industriel, aussi bien par entreprises forestières privées que d'État.

Les entreprises forestières privées restent en effet très peu nombreuses en dépit de la possibilité accordée aux étrangers dans la loi de 2003 de louer des terres forestières sur un long terme. Outre la question de la faible rentabilité de l'exploitation forestière (cette question se pose d'autant plus que les forêts sont plus abondantes dans les pays voisins – Laos et Cambodge – et que les coûts de production y sont plus bas) et celui posé par des infrastructures de transport défectueuses, les privés, étrangers comme nationaux, investissent peu dans le secteur forestier pour plusieurs raisons liées au système légal :

- parce que la législation n'est pas encore aboutie et change trop fréquemment ;
- parce qu'il peut se produire des modifications de la planification provinciale, les provinces pouvant déterminer les essences prioritaires à la plantation et celles autorisées ou non à l'exploitation, comme les bambous, le caoutchouc... Or les investissements se font sur le long terme et les entreprises souhaiteraient être assurées de planter des espèces pouvant ensuite être commercialisées ;
- parce que, lors de la création d'une entreprise de plus de deux cent hectares, il faut l'accord de l'Assemblée nationale. La procédure est alors très longue car elle n'a pas de temps à consacrer aux cas particuliers et peu urgents alors qu'elle ne se réunit que quatre fois par an et examine de très nombreux projets de loi ;
- le foncier forestier reste par ailleurs extrêmement morcelé ce qui rend problématique la constitution d'une entreprise de dimension importante. Il faut en effet négocier avec un grand nombre de détenteurs de droits d'usage.

La majorité des projets sont des investissements de l'État. Pour autant, ce secteur est peu efficace lui aussi. En 2007, les entreprises d'État (*lâm truông*)⁴⁷ ou EFN (entreprises forestières nationales) étaient 355 et géraient 3,5 millions d'hectares de forêts (Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son, 2008), mais leur production connue était faible. Cela peut s'expliquer de différentes façons :

- la production connue est d'autant plus faible qu'elle ne reflète pas la réalité. En effet, la gestion des EFN est opaque, en particulier pour celles d'entre elles qui appartiennent à l'armée. Leur activité n'est pas connue et leur production est probablement plus élevée que ce qui est donné à connaître ;
- une autre raison tient à ce que, en dépit des efforts faits pour réformer les entreprises, en fermant notamment les entreprises les moins rentables (décret 200/CP), beaucoup d'entreprises se maintiennent uniquement pour bénéficier des subsides de l'État, sous forme de salaires, d'aide à la gestion, de bénéfice de projets de développement ;

⁴⁷ Créées au milieu des années 1950 dans le nord du pays et ayant été ensuite reproduites au sud du pays à partir des années 1975, les EFN n'ont cessé de croître jusqu'au milieu des années 1980. Plus de 1 000 à la fin des années 1980, elles étaient 500 environ en 2004, 370 environ en 2006 et 355 en 2007.

- ce processus freine l'allocation des droits d'usage des terres forestières de production aux populations locales que ces entreprises sont invitées à mettre en œuvre, les privant de main d'œuvre et de moyens pour gérer des plantations ;
- il n'existe par ailleurs aucune coordination entre entreprises et collectivités locales (Jong et al., 2006) : les EFN peuvent être gérées directement au niveau central (40 entreprises en 2006) ou au niveau provincial (328 entreprises). Certaines entreprises procèdent elles-mêmes à l'allocation, les plus vastes mobilisant les services de chacun des districts dans lesquels elles s'étendent, mais ceux-ci sont de simples exécutants, n'ayant aucun pouvoir de décision.

Un dernier point relevé par les acteurs institutionnels est celui de l'échec des programmes de plantation. Celui-ci peut s'expliquer par le peu de suivi de ces programmes, l'État décidant du contenu des grands programmes (comme celui, récent, de développer 200 000 hectares de plantations de caoutchouc), fournit des moyens financiers, mais se désintéresse des modalités pratiques de mise en œuvre. Ceci, crée un climat peu propice à la mobilisation des acteurs locaux. L'absence de suivi est aussi une cause de l'échec des plantations sur le long terme, les arbres plantés dépérissant faute de soin, ou étant même parfois arrachés dès le départ par des membres du projet de plantation. Un autre problème tient à ce que les programmes de plantation, comme le programme dit « Cinq millions d'hectares » (*Five millions hectares Reforestation Program*) ne parviennent pas à trouver suffisamment de terres dénudées pouvant être reforestées. La plupart des terres ont en effet été réparties entre les foyers et ceux-ci revendiquent l'usage des parcelles sur lesquels ils ne disposent pas de droit d'usage établi en arguant du fait qu'elles ont été cultivées récemment et que leur usage leur revient à ce titre.

CONCLUSION

Cette conclusion est l'occasion de revenir sur les questions posées à l'origine de ce travail. Ces questions se situent à deux niveaux.

Le premier niveau est relatif aux conditions de possibilité de la diversité foncière observée à l'échelon local. Cette diversité témoigne selon nous de la vitalité des institutions foncières (et donc sociales et spatiales) coutumières locales et cela en dépit de trente années de collectivisation dans le nord du pays. Il est néanmoins nécessaire, pour que cette diversité surgisse, qu'elle soit acceptable à d'autres échelons, ce qui conduit à reporter la question de son apparition aux échelons politico-administratifs disposant d'une autonomie réelle au Viêt Nam, c'est-à-dire au niveau de l'État et des provinces. Cette diversité est-elle subie, gérée ou même instrumentalisée ? A-t-elle un impact sur le cours des réformes actuelles ? Un des objectifs de ce travail consiste à rechercher dans l'évolution et le fonctionnement des institutions à ces deux échelons, les « espaces » rendant possible cette diversité. Nous avons fait l'hypothèse première qu'un de ces espaces se situe précisément à l'articulation entre ces deux échelons. La connaissance du fonctionnement foncier dans les provinces, échelon de décision le plus fin dans le cadre de la décentralisation, est ainsi primordiale afin d'apprécier la part de la diversité relevant du cadre légal et administratif lui-même, que cela soit intentionnel (ou présenté comme tel) ou non.

Le second type de questions porte sur l'État et sur les modifications des fondements de sa légitimité dans le cadre la réforme foncière. Que nous apprend cette réforme sur celle plus large de l'État vietnamien ? Comme ce dernier procède-t-il pratiquement et symboliquement à la réforme de ses institutions et comment compose-t-il avec ses fondements idéologiques « historiques » ? La réforme du foncier, en redéfinissant les liens entre la terre, les individus et les organisations, est au cœur du nouveau contrat social proposé dans le projet de « socialisme de marché » et en est un révélateur privilégié.

La démarche proposée pour répondre à ces questions repose, d'une part, sur une analyse du processus de réforme foncière (reposant elle-même sur un travail préalable de description fine de ce processus), d'autre part sur l'identification des acteurs de cette réforme et sur l'analyse de leur discours. Ce travail une fois accompli, nous ne pouvons bien entendu pas prétendre apporter des réponses définitives à l'ensemble de ces questions. Mais nous pouvons cependant, en reprenant maintenant ce questionnement pour analyser nos résultats, indiquer quels sont les éléments de réponse qu'ils apportent et quelles sont les questions qui se posent toujours.

Les deux premières parties de cette conclusion adoptent un point de vue plutôt technique et proposent une synthèse des connaissances acquises sur le processus de réforme des institutions foncières. Nous insisterons sur le caractère inabouti – et en constante construction – de cette réforme et sur les dysfonctionnements légaux et administratifs du foncier aujourd'hui, ce qui est un premier niveau d'explication de la diversité des situations locales observées.

Les deux parties suivantes se situent plutôt du côté du discours et insistent sur les analyses qui sont faites de cette réforme, de ses performances et ses dysfonctionnements par les différents acteurs identifiés. Cela nous conduira à questionner la nature réellement technique ou non des dysfonctionnements mis en évidence. Nous poserons aussi alors la question spécifique de la place faite à l'agriculture, aux agriculteurs et aux espaces agricoles et forestiers dans le nouveau Viêt Nam en construction et réfléchirons, à travers le foncier, au cheminement suivi par le Viêt Nam dans son entreprise de modernisation et de passage d'un pays agraire fortement centralisé à un pays moderne, industriel et libéral.

Des institutions foncières en « transition »

Une des particularités du foncier vietnamien réside dans l'existence d'un « état zéro » des institutions foncières, il y a vingt-cinq ans environ, à partir duquel l'ensemble des institutions a été mis en place. Cet « état zéro » institutionnel ne signifie cependant pas l'absence d'héritages et les institutions qui émergent aujourd'hui portent la trace des périodes passées. C'est le cas par exemple de la multiplicité des institutions coutumières dont on retrouve souvent le fonctionnement logique localement et qui se manifeste donc dans la pratique effective du foncier. C'est le cas aussi du système foncier français dont on retrouve la trace dans le choix qui est fait de privilégier les certificats de propriété enregistrés (*deed system*) plutôt que le système des titres (*title system*), plutôt anglo-saxon. De façon apparemment contradictoire, c'est pourtant la période collectiviste qui – quoique cela s'estompe de plus en plus – marque le plus visiblement les institutions actuelles. Le processus de création des institutions depuis vingt-cinq ans montre en effet que celles-ci ont d'abord été mises en place *ad minima*, de façon à répondre aux attentes fortes de la société, alors rurale, sans autonomiser le foncier et ce n'est que très récemment que l'État a conçu un véritable projet foncier, rendant les derniers vestiges de la période précédente en partie inopérants. Quelles sont les étapes de mise en place des institutions et où en sont-elles aujourd'hui ?

La première étape (1979-1993) est celle de la dissolution des coopératives et du retour de la question foncière en milieu rural. Dans un mouvement inverse à celui qui s'était produit lors de la collectivisation, mouvement qui avait vu la dissolution progressive des institutions foncières dans le projet collectiviste, le gouvernement vietnamien a utilisé le levier du foncier pour défaire, sans le reconnaître – au moins dans un premier temps – les coopératives. L'État procède alors par petites touches et reconnaît tout d'abord (décret 100, décret 10 et loi foncière de 1989), les individus et les foyers comme usagers potentiels de la terre, les droits d'usage étant cependant alors toujours limités et définis au sein des coopératives par le biais de contrats temporaires passés entre les coopératives, qui détiennent toujours les droits de gestion délégués, et ces nouveaux usagers. La loi foncière de 1993 constitue le second temps de cette période. Les coopératives ne sont pas remises en cause ouvertement mais les individus et foyers disposent alors, outre le droit d'usage, de droits de gestion dérivés fondamentaux (droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession et d'hypothéquer), pour des périodes fixées relativement longues, leur conférant une maîtrise importante du foncier et dépossédant du coup les coopératives de leur capacité réelle de gestion de la terre. Ces droits ne s'appliquent qu'au droit d'usage, et ce n'est donc pas la terre qui est transmise ou hypothéquée, mais le droit de l'utiliser et d'en percevoir les fruits. Cependant, leur existence même et la fixation des durées d'allocation sur un terme assez long font que les droits fonciers s'apparentent de plus en plus fortement à une forme de propriété privée limitée et qu'un marché foncier peut se développer.

La seconde étape est une étape de transition qui permet de passer en « douceur » (ou « invisiblement ») d'un foncier conçu pour répondre aux attentes des ruraux à un foncier conçu pour accompagner le projet d'un Viêt Nam moderne, industriel et urbain. Elle correspond *grosso modo* aux dix années qui séparent les lois foncières de 1993 et 2003. Pendant ces dix années, l'État touche peu aux droits accordés aux individus et aux foyers. Il se contente alors, dans la loi de 1998 amendement celle de 1993, de rassurer les usagers en indiquant qu'il ne sera pas procédé à une redistribution des droits d'usage des terres de grande envergure en 2013, date de l'expiration des droits d'usage des rizières concédés pour vingt ans en 1993. En 2001 (amendement de la loi foncière de 1993), la planification des terres est aussi assouplie, rendant les modifications de catégories de terres plus faciles aux échelons les plus bas, ce qui permet de mieux répondre aux aspirations des exploitants en la matière. La sécurité de l'usage se trouve donc renforcée et les initiatives locales mieux prises en compte sans que les durées d'allocation n'aient été modifiées ni les catégories de terres remises en cause. En revanche, l'État œuvre à la mise en place de l'administration foncière et a créé en 1994 un organe indépendant, le Département général de gestion foncière (ou GDLA, *General Department of Land Administration*). Ce département

regroupe pour la première fois en son sein les dimensions décisionnelle, opérationnelle (ex-Département général de la gestion foncière créé en 1979) et techniques (ex-Département national des enquêtes et de la cartographie) du foncier, ce qui témoigne alors de sa volonté d'autonomiser et de donner du poids à ce domaine. L'État régleme aussi progressivement – mais dans le désordre, par une accumulation considérable de textes – les modalités d'accès aux terrains urbains, industriels et commerciaux, et augmente les droits concédés aux entreprises privées, préparant ainsi aux changements de la période suivante.

La troisième étape débute avec une réforme de l'administration foncière en 2002 et la publication d'une nouvelle loi foncière en 2003. La nouvelle configuration est celle d'un foncier devenant un outil d'aménagement du territoire au service de l'industrialisation et de l'urbanisation. Cette orientation n'est pas entièrement nette. En effet, la nouvelle structure administrative créée pour administrer le foncier est intégrée au sein d'un nouveau ministère, le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (MoNRE), ce qui indique plutôt une volonté de mettre le foncier au service du partage des ressources naturelles et de l'environnement. Ce choix n'est pas neutre dans une période où l'environnement est une question « à la mode » au sein des instances internationales. Il faut y voir aussi très certainement une logique « corporatiste », les spécialistes du foncier étant souvent recrutés parmi les personnes formées aux sciences environnementales et/ou dans des domaines techniques connexes comme la cartographie, la topographie ou la topométrie. Au Viêt Nam, le foncier est ainsi une question environnementale et technique, avant d'être une question sociale, politique ou juridique. Mais la mise en place de la nouvelle structure au sein de ce ministère peut aussi se comprendre autrement. Il est impossible de ne pas penser en effet que le fait de rattacher au MoNRE ce qui devient alors l'Office central de la gestion foncière, et donc de placer ce nouvel organisme sous tutelle ministérielle, témoigne d'une volonté politique de diminuer le poids – voire la puissance – de l'administration foncière en lui faisant perdre de fait son autonomie administrative et financière.

Cette perte d'autonomie se produit au moment – et l'on peut croire que ce nouvel équilibre a été pensé afin d'éviter de créer une institution surpuissante – où des efforts sont faits pour moderniser l'administration foncière et en renforcer l'efficacité. Ces efforts portent sur les aspects techniques du cadastre et de l'enregistrement des terres dans un souci affiché de transparence. Cette modernisation réaffirme aussi le rôle central de l'Office dans la planification de l'utilisation du sol à tous les échelons – et donc de l'aménagement du territoire – et fait de lui, en lui confiant la nouvelle tâche de déterminer les prix du foncier, un acteur capital du marché foncier. Pour finir, l'Office foncier reste le principal législateur, ce qui lui octroie le pouvoir d'orienter les modalités de gestion foncière, en particulier celles qui régissent l'accès à la terre. Or la loi de 2003 et les dispositions qui suivent font de la législation foncière un outil beaucoup plus complet et efficace de gestion foncière. Les règles d'accès aux terres agricoles et forestières qui avaient été fixées en 1993 sont relativement peu modifiées et ne sont guère assouplies pour les foyers ruraux. Mais les autres catégories de terres et les autres catégories d'usagers – dont certaines apparaissent pour la première fois dans la législation – prennent une place grandissante et même dominante dans la loi. Ainsi, la nouvelle législation est riche en dispositions destinées à faciliter les investissements industriels et commerciaux des entreprises privées et des étrangers, et elle permet que se développent marché immobilier et marché des droits d'usage du sol. La nouvelle législation précise aussi les procédures d'inventaire et de planification. La planification de l'usage du sol reste une procédure descendante, pilotée par l'Office foncier aux différents échelons, mais la législation étend les prérogatives des provinces et introduit la possibilité de modification du statut des terres par les autorités administratives infra-provinciales, ce qui donne une beaucoup plus grande souplesse à cette planification. Finalement, dans un contexte de multiplication et d'intensification des enjeux fonciers et de décentralisation, l'Office foncier en tant que seul organe compétent dans la planification à tous les échelons n'a jamais eu autant de pouvoir qu'à présent.

L'histoire des institutions foncières du Viêt Nam depuis l'ouverture économique est celle d'une « création » puis d'une « normalisation » progressive mais chaotique de ces institutions. Sur le long terme, le rythme de cette évolution apparaît en effet relativement linéaire à l'image d'un Viêt Nam s'ouvrant progressivement à l'étranger et ressentant la nécessité de lui ressembler pour échanger et commercer. La législation est progressivement plus complexe, mais aussi plus complète, permettant au domaine foncier d'émerger à part entière à partir d'une situation de non-existence relative. Les textes flous des premiers temps (1988 et 1993), textes qui tenaient plus de projets politiques que d'une véritable législation, ont fait place à une législation détaillée, unifiée et applicable (en partie), ce que le code foncier annoncé très prochainement devrait améliorer encore. Le système foncier évolue vers toujours plus d'ouverture : il intègre de nouveaux usagers et de nouvelles catégories de terres, il propose de nouveaux droits fondamentaux et dérivés. Il donne une place de plus en plus grande au privé, y compris dans le système de gestion des questions foncières lui-même (organismes privés réalisant la planification des terres au niveau provincial ou districtal, organismes de gestion des fonds fonciers lors des expropriations). Le système est ainsi toujours plus libéral.

Les institutions foncières, la législation en particulier, évoluent cependant aussi de façon chaotique dans la mesure où on peine à déceler la mise en œuvre d'un projet conçu et déroulé sur le long terme. Les lois foncières se succèdent à un rythme dont on peut vanter la relative régularité. Mais cette régularité tient en partie de la compulsion, les lois répondant à chaque fois et avec retard aux urgences du moment, sans solution de continuité. La loi de 1988, par exemple, crée le foncier au niveau légal, mais reste parfaitement inutile. Celle de 1993 entérine le règlement de la question des terres agricoles et forestières pour les foyers ruraux, n'anticipant aucunement les besoins dans les autres domaines. Plus tard, la loi de 2003 oublie les ruraux dont les besoins ont pourtant évolué et dont le devenir est de plus en plus lié à celui des urbains et accompagne – mais avec du retard encore – le projet d'un Viêt Nam urbain et industriel pour 2020. Cette absence de méthode pose à son tour la question de la direction prise par les réformes. On les a vues allant dans le sens d'une plus grande libéralisation (décentralisation, création d'un marché, multiplication des usagers, plus grande place accordée au privé, etc.). Mais le projet vietnamien n'est pas parfaitement clair, ce qui, en retour, peut expliquer l'absence de méthode.

Il reste en effet encore, au-delà d'une direction générale vers plus d'ouverture et de libéralisme, du socialisme dans le projet vietnamien (comme le veut d'ailleurs son orientation vers le « socialisme de marché »). L'État demeure, depuis la Constitution de 1959, propriétaire des terres (au nom du peuple entier) et les droits fonciers, s'ils sont sans cesse étendus, ne sont que des droits délégués d'usage et de gestion, la propriété foncière étant limitée à l'État. Ce sont donc uniquement les conditions de l'usage et les usagers reconnus qui évoluent. Des mécanismes nettement interventionnistes subsistent par ailleurs, comme le principe de la classification des terres et celui d'une planification descendante de l'occupation des sols.

Le caractère chaotique et hésitant des évolutions foncières ne doit pas être simplement perçu comme une preuve d'incompétence de la part des instances de direction les plus hautes. Pour certains de nos interlocuteurs, il s'agit d'une « technique de tâtonnement », preuve du pragmatisme d'un État (et du Parti) qui autorise décalages, vides et imprécisions afin que des ajustements puissent survenir sans provoquer de heurts, et être plus tard portés (ou non) dans la loi. Deux exemples abondent dans le sens de cette thèse d'un tâtonnement relativement maîtrisé : celui des terres agricoles, domaine doté d'une réglementation spécifique et particulièrement marqué par la philosophie de la période socialiste, ainsi que celui de l'administration foncière et de ses dysfonctionnements supposés.

Fonctionnement et dysfonctionnements de l'administration foncière : l'épreuve de la réalité

Les rapports, documents de projet ou publications institutionnelles qui s'inquiètent des retards et incohérences de l'administration foncière vietnamienne sont relativement nombreux et constituent

autant de justifications à une intervention dans le domaine. Ces bilans reposent cependant sur des chiffres très peu fiables – et fort rares – et les approches qualitatives détaillées sont inexistantes. Le bilan qui doit être fait est donc nécessairement nuancé. Aujourd'hui encore, les cadastres ne couvrent pas le territoire entier, beaucoup sont encore réalisés de façon manuelle, et les foyers ne disposent pas toujours de certificats (certificats de droit d'usage) pour les terres dont ils font usage (ce qui est un de leurs droits depuis 1993). Les terres ne sont par ailleurs pas toutes administrées avec la même efficacité, des variations importantes apparaissant selon les catégories de terres et selon les régions, les deux étant ou non liées. Ces retards et incohérences ne sont cependant pas ceux d'une administration inefficace. Le rythme d'allocation est loin d'avoir été négligeable comme en témoigne l'allocation de certificats sur près de 80 % des terres agricoles. L'administration foncière a par ailleurs fait face à la difficulté spécifique de devoir se construire tout en agissant, de la mise en place du corps des fonctionnaires à tous les échelons à la définition de procédures techniques complexes et adaptées à toutes les situations, dans un contexte administratif et économique en constante évolution lui aussi. La question des moyens humains et financiers pouvant être dévolus à l'administration pour réaliser la tâche qui lui est impartie se pose au Viêt Nam comme partout ailleurs. L'administration foncière a des besoins humains et financiers qui demeurent importants, en particulier aux échelons les plus bas (communes, districts) où le personnel est généralement peu ou pas formé. Mais les aspects techniques et financiers ne sont pas tout. Une analyse, même grossière, des principales réalisations de l'administration, montre que celle-ci répond avant tout, comme le fait aussi la législation, aux urgences et aux priorités du moment, reflétant les hésitations politiques.

C'est le cas par exemple de la priorité qui fut d'abord accordée, à partir de la fin des années 1980, aux espaces ruraux, terres agricoles et terres forestières dans une moindre mesure, et aux espaces les plus peuplés et les plus demandeurs de l'allocation, comme le delta du fleuve Rouge, ce qui explique bien des disparités observées. Aujourd'hui, l'urbanisation et le développement industriel concentrent les efforts dans de nouveaux espaces, et la réalité de l'ouverture économique (comme l'adhésion à l'OMC) rend nécessaire le passage d'une allocation en quantité à un travail sur la qualité et la durabilité du système d'enregistrement. Ce que traduisent, par exemple, les objectifs du programme de modernisation de l'administration lancé en 2002 ou, plus modestement, le décret de 2004 obligeant l'établissement de certificats de droit d'usage des terrains selon un modèle uniforme sur tout le territoire vietnamien.

Cette disposition appelant à une homogénéisation des procédures de titrisation pointe une autre des difficultés de l'administration foncière centrale : celle de composer avec les pouvoirs provinciaux. Le travail réalisé dans la province de Binh Duong a en effet permis de montrer qu'il se produit beaucoup de choses lors du passage de l'échelon central à celui de la province.

Un exemple significatif des distorsions liées au passage entre échelons est celui de la planification. Le plan initial de dix ans (*quy hoach*) qui couvre l'ensemble de la province est un document approuvé au niveau central par le Premier ministre et constitue le seul document légal faisant foi à cet échelon. Cependant, dans les faits, ce plan n'a guère de réalité : le processus de proposition ascendant et de validation/correction descendant est problématique à plusieurs égards et remet en cause l'application du plan. Des décalages temporels importants se produisent (à Binh Duong, le plan 2000-2010 a été approuvé au niveau gouvernemental en 2005, soit cinq ans avant la fin du plan en question), obligeant les provinces à composer avec des plans non validés et les sous-divisions administratives à prolonger les plans validés, et donc les plans antérieurs. La nécessité d'un retour de validation de niveau national avant l'adoption des plans au niveau districtal et communal, alors que la province planifie déjà pour les districts, contribue à rendre la planification inopérante à ces échelons, ce qui remet aujourd'hui en question la planification de niveau des districts. La planification pose aussi le problème de la multiplicité et des intentions des acteurs qui y sont engagés. D'un côté, la planification provinciale est entièrement sous la houlette du MoNRE qui est à la fois maître d'œuvre (ce qui n'est pas toujours le cas –Lào Cai par exemple) et décideur à ce niveau, posant le problème de l'objectivité de la procédure. Cela n'évite

pas cependant que des désaccords se produisent, ceux-ci ayant alors lieu entre échelons, le niveau central n'approuvant pas toujours les plans de niveau provincial et montrant ainsi les limites de la décentralisation.

Paradoxalement, le problème de la planification pointe aussi les limites du centralisme. Les plans, nous l'avons noté, ne sont en effet approuvés que très tardivement et les provinces ne disposent pas des moyens de contrôler l'application des plans, ce qui leur laisse une grande marge de manœuvre. Marge dont une province très dynamique comme Binh Duong a grandement besoin pour pallier les déficits des plans, largement incapables d'anticiper les évolutions en cours. Le rôle que semble vouloir conserver Hanoï en matière de planification de l'usage des sols pose bien entendu la question de sa capacité à maîtriser les enjeux locaux dans un contexte d'évolution très rapide. Que penser d'un Office foncier devant réaliser, contrôler et proposer à validation des plans détaillés sur dix ans pour cinquante-sept provinces, elles-mêmes d'une grande diversité ? Pour la seule province de Binh Duong, la gestion de l'occupation du sol soulève trois enjeux fondamentaux et contradictoires : l'accueil des investisseurs étrangers, l'extension des zones résidentielles et le maintien des zones rizicoles et d'hévéaculture. Outre la gageure technique, l'Office foncier a-t-il la capacité de prendre en compte la dimension sociale et économique des arbitrages qu'il doit rendre ?

Une autre question qui se pose avec acuité dans les provinces est celle de la place faite au domaine privé. Aujourd'hui, l'équilibre entre public et privé évolue rapidement au Viêt Nam et crée des tensions entre échelons d'administration et de décision, ce à quoi n'échappe pas le domaine foncier. Un exemple révélateur est celui de l'installation des projets d'investissement privés. Depuis l'amendement de 2001 les provinces ont la possibilité de convertir des terres agricoles en terres industrielles sur des superficies dépassant un hectare (mais inférieures à deux cents hectares), ce qui leur donne la possibilité, avec des formalités et des durées réduites (car ne devant plus passer par le niveau central), de développer des projets industriels beaucoup plus conséquents que par le passé. Depuis le décret n° 181 de 2004, les projets peuvent par ailleurs se mettre en place en dehors des zones ou parcs spécialisés, y compris lorsqu'ils sont à 100 % étrangers, mais ne peuvent pas s'établir dans des zones existantes. Cette possibilité, combinée aux retards de planification, laisse une marge de manœuvre conséquente aux provinces pour répondre aux demandes des investisseurs.

Cette plus grande autonomie laissée aux provinces et aux investisseurs privés est accentuée par la création en 2004 des « organisations de développement des fonds fonciers ». Le problème récurrent des installations est en effet celui des modalités d'expropriation, en particulier les indemnités, des personnes détenant les droits d'usage. Ce problème n'a longtemps pas été réglementé et a été traité au cas par cas par les provinces ou par l'Office foncier. Dans la loi de 2003, l'État apparaît toujours comme le principal acteur de la répartition des terres en reprenant le terrain pour le réattribuer immédiatement aux investisseurs. Depuis 2004, l'État s'est désengagé des transactions intervenant lorsque les terrains sont repris en créant une nouvelle personnalité mandatée par l'État pour gérer les transferts de terres, les « organisations de développement des fonds fonciers ». Leur principale tâche est de simplifier les démarches des investisseurs en leur proposant un unique interlocuteur, de gérer les fonds provenant des terrains récupérés par l'État après décision des organes compétents et de préparer ces terrains avant qu'ils ne soient remis aux investisseurs. Or ces organisations n'ont pas de réalité forte. Leur création n'est pas obligatoire et elles sont placées sous la responsabilité de deux ministères, le MoNRE et le ministère de l'Intérieur. Leur forme est floue, y compris leur échelon de compétence, celui-ci pouvant être de niveau districtal ou provincial. Ces organisations non commerciales mais pas totalement publiques, n'ont pas non plus de capacité financière propre, car ne dépendant pas directement du Comité populaire provincial. Pour toutes ces raisons, elles peinent à être indépendantes des structures dont elles sont censées harmoniser les actions, ce qui corrobore l'impression négative qu'elles laissent à certains fonctionnaires hanoïens qui les considèrent comme une barrière supplémentaire plutôt que comme un élément de facilitation des investissements. De leur côté et

pour les mêmes raisons, les expropriés ne sont pas mieux indemnisés depuis la mise en place des « fonds fonciers » et de leurs organismes de gestion. L'absence de ressources propres rend problématique la capacité de cet organisme à mobiliser des fonds pour les indemnités et son rôle centralisateur ne remet pas en cause la capacité de décision des différents organismes impliqués dans les projets d'investissements, et donc leurs potentielles exigences financières, au dépend des expropriés.

La réponse apportée par le gouvernement pour répondre aux problèmes des expropriations dans la province de Bình Dương est celle de la création, pour une période probatoire de cinq ans, d'une compagnie privée par action qui doit récupérer les terrains et indemniser les utilisateurs actuels. La partie problématique de l'installation des investisseurs est donc transférée au privé, laissant à cette institution le soin de gérer les problèmes qu'elle provoque.

Une conséquence probable de ces nouvelles modalités est la spéculation foncière. En effet, le transfert du risque des transactions vers le privé pourrait avoir pour effet d'accroître la valeur des terrains, notamment par le simple fait qu'une partie de ces derniers doit être dévolue à la relocalisation des anciens utilisateurs. Cette partie des terrains – dédiée à l'habitation et donc d'une valeur importante – pourrait alors servir à amortir les éventuelles pertes en cas d'enchères insuffisantes par exemple, ou tout simplement à accroître les revenus fonciers grâce à la partie laissée à destination de l'habitat. Dans ces conditions, l'immobilier subirait une hausse importante des prix comme c'est déjà le cas dans les métropoles.

Pour nos interlocuteurs hanoïens – cadres au niveau central – il est souvent présenté comme problématique que les provinces aient acquis un nombre toujours plus grand de prérogatives en matière foncière : modification de l'usage du sol, modalités d'indemnisation, mais aussi fixation des prix officiels des terres (ainsi que le montre nettement l'exemple du Bình Dương), dimension des fermes agricoles, etc.. Pour eux, la situation intermédiaire actuelle, caractérisée par des provinces dotées de pouvoirs relativement importants mais en situation de tampon entre l'État et les investisseurs privés, leur paraît source de tensions et de corruption.

La corruption, sujet qui n'est jamais bien loin de celui du foncier, est en effet très souvent associée, aussi bien par les cadres vietnamiens que par les acteurs et observateurs extérieurs, au rôle de l'État, ou plus précisément aux modalités de rencontre/discussion entre acteurs publics et acteurs privés. Dans le cas du foncier, la question se pose avec une acuité particulière au niveau provincial, cet échelon ayant récemment acquis un pouvoir de décision important, lui permettant de capter, au détriment de l'État mais aussi à celui des échelons inférieurs, les revenus que procurent la mise en œuvre de nouveaux investissements tout en fournissant localement des emplois et en enrichissant potentiellement la province à plus long terme si les projets se développent. Dans la province de Lào Cai, par exemple, les enquêtes montrent que certains investissements ont été autorisés sans étude sérieuse préalable et qu'il peut se produire des détournements des objectifs affichés du projet ou des sous locations des terrains obtenus pour des projets non conformes à ce qui avait été prévu. Face à ce constat, nos interlocuteurs ne proposent pas tous des solutions identiques, les uns préférant une recentralisation, l'échelon central étant prétendument mieux armé pour négocier avec des acteurs privés puissants, les autres prônant au contraire une plus grande libéralisation de façon à réduire le rôle des acteurs publics. Au cours des cinq dernières années, l'État a plutôt donné raison aux derniers, en remettant au privé certaines tâches délicates et en approuvant des projets devant améliorer la transparence des opérations foncières, l'administration devant garantir le fonctionnement du marché. Mais le principe d'une planification centralisée n'a pas encore été remis en cause et certains domaines restent extrêmement encadrés, les protégeant et les fragilisant dans le même temps.

Le foncier agricole : secteur « protégé » ou « sacrifié » ?

Les domaines agricoles et forestiers (ou domaine agricole au sens large), sont des domaines maintenus depuis quinze ans dans un état relatif d'isolement et d'immobilité. Cet état censé les protéger (et protéger leurs usagers) les rend aujourd'hui fragile face aux dynamiques du foncier urbain et/ou non agricole (industriel et commercial, de loisir, etc.)

L'état du foncier agricole aujourd'hui trouve largement son origine dans l'histoire. La question foncière au Viêt Nam est en effet, depuis la révolution communiste, une question rurale, dont l'histoire est étroitement liée aux réformes menées dans les campagnes : réforme agraire, collectivisation puis décollectivisation. Cette histoire se prolonge après le *Doi Moi* jusqu'aux débuts des années 1990 et connaît son point d'orgue avec la loi foncière de 1993. Comme celle de 1988, cette loi est une loi sectorielle car se préoccupant quasi exclusivement du foncier rural, agricole et forestier, et laissant de côté foncier urbain et non agricole. Il s'agit, à cette date, de légaliser et d'organiser l'individualisation de la tenure foncière dans les campagnes. Cela se traduit par une loi qui accorde – sous couvert de l'État et non plus des coopératives – des droits individuels fondamentaux aux usagers des terres agricoles. Cette loi organise aussi la répartition des terres entre les usagers et protège l'usage agricole. Des droits associés sécurisent les droits d'usage, mais ceux-ci demeurent accordés temporairement pour une durée qui varie selon le type de culture pratiqué (riziculture, cultures annuelles ou pérennes). La dimension des superficies sur lesquelles des droits peuvent être alloués est aussi fixée règlementairement selon les types et ces derniers ne peuvent être modifiés en dehors du cadre fixé par une planification élaborée à Hanoï. Cette loi donne alors lieu à la dernière redistribution des terres agricoles d'envergure, elle relance le découpage des terres forestières et marque le début d'un processus de titrisation (les certificats étant devenus un droit des particuliers) à l'échelle nationale ce qui se traduit par une décennie d'activité intense de l'administration foncière aux différents échelons

Tout se passe ensuite comme si la question du foncier agricole avait été en partie oubliée par la législation, la question étant considérée comme réglée. Il se produit bien en effet quelques changements : les droits associés aux droits d'usage sont étendus (et passent de cinq à dix), les modalités de modification du statut des terres sont assouplies, un nouveau statut d'exploitation de grande dimension, les fermes, est mis en place, l'allocation des droits d'usage des terres forestières ne subit plus de contrainte de durée, etc. Mais l'accès aux terres agricoles demeure très réglementé, en particulier par le maintien de superficies et de durées d'allocation maximales. Ce statut spécifique permet de limiter les processus d'accumulation et de garantir un accès égalitaire au foncier au sein de la population rurale. Selon la même logique, les droits d'usage alloués aux foyers par l'État ne sont pas imposables et la valeur de la terre est fixée en fonction de la valeur de la production agricole et non par comparaison avec le prix des terres adjacentes (prix du marché), ce qui doit permettre qu'elles restent accessibles aux foyers ruraux, même démunis. Mais le statut spécifique du foncier agricole, en particulier celui du foncier rizicole qui est particulièrement protégé, joue dans certains cas en défaveur des foyers ruraux en les enfermant dans des exploitations de petite dimension et en les contraignant à faire un usage agricole de leurs terres. La non imposition des terres agricoles est par exemple un facteur de sclérose du domaine agricole en rendant économiquement peu intéressant la modification du statut de la terre ou sa vente lors d'un changement d'activité. La fixation de la valeur des terres agricoles selon celle de la production pénalise par ailleurs les foyers expropriés et obligés de céder leurs terres. Alors qu'en dehors du monde agricole, les terres prennent une valeur très élevée et que de plus en plus d'usagers peuvent accéder sans contrainte majeure aux terres agricoles par le biais de contrats de locations de longue durée, les foyers ruraux sont finalement dans certains cas plus exposés qu'ils ne sont protégés, ce qui se ressent de façon aiguë chaque fois qu'une expropriation doit avoir lieu ! Ne sont-ils pas alors – avec l'agriculture – sacrifiés à l'industrialisation et à l'urbanisation plutôt qu'ils ne sont protégés ?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple que le laissent supposer ces dernières lignes. La situation des foyers ruraux est en effet extrêmement inégale selon les régions. Le marché foncier

(et les pressions qui s'exercent sur le foncier) est peu développé en dehors des grands deltas et la conversion des terres agricoles n'est pas toujours un enjeu immédiat, rendant la législation foncière plus ou moins contraignante pour les foyers. Il est des cas aussi où la législation protège effectivement les foyers ruraux, comme par exemple dans celui des terres forestières, dont les droits sont alloués pour des durées indéterminées aux foyers, ce que certains cadres provinciaux aimeraient bien remettre en question afin de pouvoir allouer (ou louer) des droits sur de vastes superficies à des entreprises sans être obligés de négocier avec des usagers. Des événements assez récents, la crise alimentaire en particulier, ont rappelé au Viêt Nam qu'il n'en avait pas fini avec l'agriculture et avec les paysans et ont remis la question du foncier rural sur le devant de la scène. En réponse à la crise alimentaire mondiale (et à une augmentation considérable du prix du riz), le gouvernement a décidé du gel de plus d'un million d'hectares de rizières afin de maintenir la production de riz au niveau de l'autosuffisance jusqu'en 2050. Il a aussi lancé une campagne (les « trois nông ») dont l'objectif est de revaloriser le milieu rural par rapport au milieu urbain et dont une des composantes réaffirme la gratuité de l'usage de la terre agricole. Sans remettre en cause son choix, vieux d'une quinzaine d'années, de privilégier l'urbanisation et l'industrialisation, le gouvernement, dans le texte introductif de sa campagne en faveur du milieu rural, reconnaît le danger qu'il peut y avoir à négliger l'agriculture et souhaite revenir sur son erreur.

Il est trop tôt pour savoir si le retour du « rural » qui a marqué l'année 2008 aura un impact durable sur le foncier agricole et quel sera précisément cet impact. Mais le gel des terres et certaines des dispositions prises dans la campagne des « trois nông » montrent que ce foncier reste un levier que le gouvernement n'hésite pas à actionner lorsque le besoin se fait sentir. Le foncier agricole, comme le notent certains cadres nationaux, est un symbole du socialisme et son règlement reste un élément crucial de la paix sociale dans une société encore très largement rurale et attachée à la terre. Cela place le gouvernement face à un choix délicat. Il peut en effet souhaiter conserver son contrôle sur le foncier en le maintenant dans son statut particulier. Mais comment alors ne pas pénaliser ses usagers et devenir un État moderne, ouvert, s'appuyant sur une agriculture compétitive ? À travers la question du foncier agricole, c'est toute la question du rôle de l'État dans la voix du « socialisme de marché » qui est posée. C'est aussi celle de la légitimité du Parti communiste. Il est en effet possible de comprendre les hésitations (ou les approximations) en matière foncière comme la manifestation d'un certain pragmatisme d'État qui s'inscrit en continuité de celui de la période socialiste. Les évolutions récentes du foncier remettent cependant en cause les fondements même de la légitimité du Parti communiste ce que le Parti, à travers le gouvernement, pourrait chercher à atténuer en maintenant le statut spécifique du foncier rural. Le Viêt Nam s'acheminerait-il donc vers un foncier à deux vitesses, une partie des terres – la grande masse des terres agricoles et forestières – gérée comme un bien commun par le pouvoir central pour l'intérêt de la masse rurale de la population, et même au-delà pour celui de tous (alimentation), une autre partie mobilisée pour participer à l'enrichissement économique du pays.

Les jeux d'acteurs autour du foncier

Ainsi que l'on peut aisément le supposer, la légitimité du Parti et les compromis à faire entre idéologie socialiste et économie de marché ne préoccupent pas l'ensemble des acteurs du foncier de la même façon. Tous les acteurs, l'histoire de leur implication dans le foncier, le rôle qu'ils se donnent et qui leur est donné, renseignent néanmoins sur la place attribuée au foncier dans l'exercice du gouvernement et précise – en la confirmant – l'orientation nettement libérale des évolutions foncières.

L'histoire des acteurs du foncier se lit en filigrane de celle des institutions foncières. Au moment où ces dernières se mettent en place et où le foncier est convoqué pour répondre à la demande pressante de mettre fin à l'expérience collectiviste, faisant du foncier une question particulièrement sensible politiquement, le foncier est affaire intérieure. La première loi, celle de 1988, est alors rédigée sans regard extérieur et sans guère de consultation horizontale, au plus haut niveau seulement de la hiérarchie législative, c'est-à-dire essentiellement par le Conseil des

ministres et l'Assemblée nationale, elle-même en lien immédiat par le Parti. Vingt ans plus tard, il n'a d'ailleurs pas été possible de recueillir de témoignage d'acteurs ayant participé ou même seulement observé ce processus. Peu de temps après, le début des années 1990 voit la mise en place du premier projet de coopération dans le domaine foncier. Mais cette coopération qu'entame alors le PNUD en 1991 reste essentiellement technique et ne fut pas longtemps poursuivie. Quant à la loi de 1993, elle fut elle aussi rédigée dans les sphères les plus hautes, rendant difficile la connaissance des acteurs impliqués. Quoique plus longue (plus du double) et plus détaillée que la précédente loi, celle de 1993 reste aussi avant tout un programme politique, une loi-cadre laissant une large marge de manœuvre et d'interprétation possible dans le cadre de son application.

À partir de 1993, la question foncière, sans devenir annexe, se banalise et s'externalise. Les décrets d'application se multiplient, rendant rapidement la loi de 1993 obsolète et nécessitant des ajustements importants en 1998 et 2001, avant qu'une nouvelle loi clarifiant la situation soit produite en 2003. Une administration foncière unie et autonome se met en place et conclut des accords de coopération importants et durables (dix ans à l'origine pour le projet CPLAR signé en 1997) avec l'Agence de coopération suédoise (SIDA). Cette coopération déborde alors du cadre purement technique pour s'intéresser à la réforme de l'administration foncière dans son ensemble ainsi qu'à la législation en la matière. À cette époque se développent aussi nombre de projets de coopération ne concernant pas directement le foncier mais y touchant localement au gré d'actions liées au développement rural et à la gestion environnementale essentiellement (allocation des droits d'usage des terres agricole et/ou forestières, création de cadastres, inventaires forestier etc.). Les étrangers deviennent alors des acteurs directs et interviennent à différents échelons du foncier. Dans le même temps, le processus de rédaction de la loi foncière devient plus ouvert aux cadres vietnamiens et des projets de texte circulent dans les différents ministères et dans les provinces afin d'être commentés. Le foncier devient progressivement un sujet dont il est possible de discuter et sur lequel les étrangers peuvent agir, perdant en partie son statut de question d'État hautement sensible.

Le Viêt Nam n'a cependant pas achevé sa réforme du foncier et celle-ci ne se fait pas sans douleur. Les multiples expropriations dont sont victimes les foyers ruraux au profit de l'urbanisation et des intérêts privés industriels ou commerciaux posent, par les manifestations de mécontentement qu'elles provoquent, un problème de taille au régime de Hanoï qui mobilise le plus souvent pour régler les conflits ses « bonnes vieilles » méthodes de gouvernement : silence et interdictions et/ou désignations de responsables boucs émissaires. De leur côté, les acteurs étrangers considèrent la réforme comme inaboutie et exercent des pressions pour débarrasser la loi des « archaïsmes socialistes » (comme le fait que l'État soit toujours propriétaire de la terre et le traitement différencié des citoyens vietnamiens et des étrangers) et pour la rendre plus libérale encore. Récemment (mars 2008), la Banque mondiale, dont il est possible de considérer qu'elle est le symbole mondial du libéralisme, a signé un projet de coopération très ambitieux dans le domaine foncier (*Land Administration Project*), ce qui la positionne aujourd'hui comme le chef de file des acteurs étrangers dans ce domaine. Alors que la Banque mondiale fut longtemps écartée de la coopération dans ce domaine, ce projet qui intervient au niveau central et dans plusieurs provinces marque clairement un revirement de la politique vietnamienne quant au rôle de ses partenaires étrangers dans le foncier.

Pourtant, l'exemple du foncier agricole montre qu'il est encore des domaines où des hésitations subsistent. Ces hésitations se manifestent dans la divergence des positions exprimées par les différents acteurs internes du foncier, c'est-à-dire les cadres de niveau national et provincial ayant participé à titre plus ou moins direct à la réforme des institutions foncières. Ces cadres ont en effet des discours produisant une apparente cacophonie concernant le foncier. Mais il est néanmoins possible d'y mettre un peu d'ordre.

Tout d'abord, et contrairement à la plupart des acteurs étrangers dont nous avons recueilli les avis (qui raisonnent essentiellement en termes économiques, y compris la société analysée en termes

de pauvreté et de richesse, et perçoivent l'intégration – par la normalisation – comme inéluctable), les cadres se positionnent fréquemment en termes idéologiques. Ils se préoccupent du moyen de permettre à un esprit socialiste de continuer à se manifester (notions d'égalité, d'équité, de partage, de redistribution, de planification etc.) et, au-delà, bien que cela soit rarement formalisé ainsi, au Parti communiste de continuer à gouverner, tout au moins de la méthode à suivre pour rendre socialement acceptables les changements en cours.

Parmi les cadres, deux positions assez antagonistes se manifestent toutefois. D'un côté, nettement marquée chez les cadres de l'administration foncière, il existe une approche assez technicienne du foncier où dominent les préoccupations d'efficacité, aussi bien pour l'administration que la législation, ainsi qu'une volonté de rendre autonome le domaine foncier. Il s'agit de cadres en relation directe avec des experts étrangers qui adoptent un point de vue « d'en haut », considérant le développement du pays dans son ensemble avec ses contraintes liées aux processus d'urbanisation, d'industrialisation et d'ouverture. De leur point de vue, le maintien d'une propriété foncière d'État est déjà vide de sens et le foncier doit se débarrasser des cadres restreignant les dynamiques et les transactions foncières : catégories de terres, catégories d'usagers, attributions temporaires, catégories de prix, etc. De l'autre côté, représentés plutôt dans notre échantillon par des membres du MARD, certains acteurs considèrent plutôt le foncier comme une question qui ne peut pas être détachée des contextes locaux et sectoriels, le foncier agricole devant par exemple répondre aux besoins de l'agriculture et des populations rurales alors que le foncier forestier doit répondre avant tout à des objectifs de protection de l'environnement, etc. Contrairement aux premiers, ces cadres appellent à plus d'État et pensent que la libéralisation et la décentralisation sont déjà allées trop loin. Ce dernier type de discours n'est pas exempt d'un certain romantisme reposant sur l'idée d'un Viêt Nam fort ayant choisi une voix originale et porteur de valeurs sociales fondamentales (égalité, valeurs rurales, etc.). Il est néanmoins réaliste dans la mesure où il se préoccupe d'une activité qui représente près de 25 % du PIB annuel ainsi que d'une population rurale encore largement majoritaire (75 % de la population totale, la population active agricole représentant 65 % de la population active) et dotée d'une capacité de contestation qui se manifeste fréquemment. Les questions posées par le foncier au Viêt Nam sont finalement celles qui accompagnent partout la mondialisation libérale dans ce domaine : celle de l'efficacité du marché pour résoudre le problème des inégalités sociales et celle, en contrepartie, du rôle que doit conserver l'État pour corriger le fonctionnement du marché. Quel dispositif peut assurer un accès équitable au foncier ? L'équité passe-t-elle par l'égalité ainsi que le pratique le Viêt Nam ?

Aujourd'hui, le premier groupe d'acteurs est nettement le plus influent en raison de la position stratégique qu'occupe la plupart des personnes le constituant dans l'administration foncière, et par l'appui qu'il trouve auprès de la coopération internationale. C'est lui qui gère le foncier et le mène vers une plus grande libéralisation. Mais la question de l'agriculture, des populations et des espaces ruraux demeure un frein à cette libéralisation, et si la seconde catégorie d'acteurs est moins investie dans le domaine foncier, le rôle qu'elle a pu jouer récemment par exemple dans l'élaboration et la mise en œuvre de la campagne des « trois nông » montre que le pouvoir en place est sensible à ses arguments, au moins conjoncturellement.

Quelle place pour les systèmes fonciers coutumiers ?

Les évolutions récentes du prix des denrées alimentaires (crise alimentaire mondiale) ont été apparemment l'élément ayant déclenché le sursaut d'intérêt porté récemment au domaine agricole. Cet intérêt a aussi été préparé sur le long terme par les manifestations récurrentes provoquées par les procédures d'expropriation, et aussi plus indirectement par le sentiment d'injustice que font naître les affaires de corruption liées au foncier et l'augmentation pharamineuse des prix du foncier pour les populations qui ne profitent pas de la manne foncière. Devenu trop manifeste, l'oubli du secteur rural a été reconnu par le gouvernement qui a pris des mesures destinées à lui redonner de l'importance et à satisfaire les producteurs agricoles. Rien n'indique cependant

actuellement que les spécificités du monde rural, et en particulier sa grande diversité, soient plus efficacement pris en compte.

Les problèmes que pose le système foncier actuel dans le domaine agricole ne sont en effet pas uniquement liés aux conséquences secondaires du statut spécifique dans lequel est maintenu ce foncier. Ils tiennent aussi à ce que ce statut se distingue surtout par la multiplicité des contraintes qu'il impose (catégories, limites temporelles et spatiales, etc.) et non par sa capacité à s'adapter à celles du monde agricole, des populations comme de leurs pratiques et leur environnement. Le foncier agricole se distingue donc du foncier non agricole à plusieurs titres, mais il a les mêmes caractéristiques fondamentales : celles de reposer sur des droits accordés individuellement pour des usages définis administrativement, faisant de la législation foncière un carcan dans nombre de contextes locaux.

La loi foncière de 2003 introduit des innovations qui atténuent ces contraintes. Elle officialise notamment la création d'un type nouveau d'exploitation de grande dimension (les fermes) et crée une nouvelle catégorie d'usagers, les « communautés de population » qui permet à des groupements de détenir collectivement des droits d'usage sur des terres agricoles et forestières qui leur sont attribuées à titre gratuit sans limitation de durée et de superficie. Ces deux mesures ont des objectifs très différents : la première accentue plutôt l'individualisation de la tenure, alors que la seconde la remet en cause, reconnaissant par là qu'elle ne répond pas à toutes les situations, ce qui paraît immédiatement évident pour les systèmes de défriche-brûlis, mais est aussi réel pour toutes les populations qui géraient les ressources sur d'autres modes que sur un mode individuel et foncier. Cette nouvelle catégorie découle d'expérimentations touchant à l'allocation des droits d'usage ayant été faites sur plusieurs années, en particulier par la GTZ dans des villages de montagne. Il est possible de penser qu'elle découle aussi du constat répété qui peut être fait de la non application de la législation dans certaines localités, soit qu'il y ait eu absence d'allocation, soit que l'allocation ne modifie pas immédiatement les pratiques. Cette nouvelle mesure est cependant elle-même très contraignante, tant en ce qui concerne les conditions de constitution d'une « communauté », que des démarches qu'elle nécessite et du cadre qu'elle impose à la gestion collective. Elles ont été décrites comme étant très rares (beaucoup de cadres ne connaissent pas cette disposition) et associées à des projets de développement étrangers.

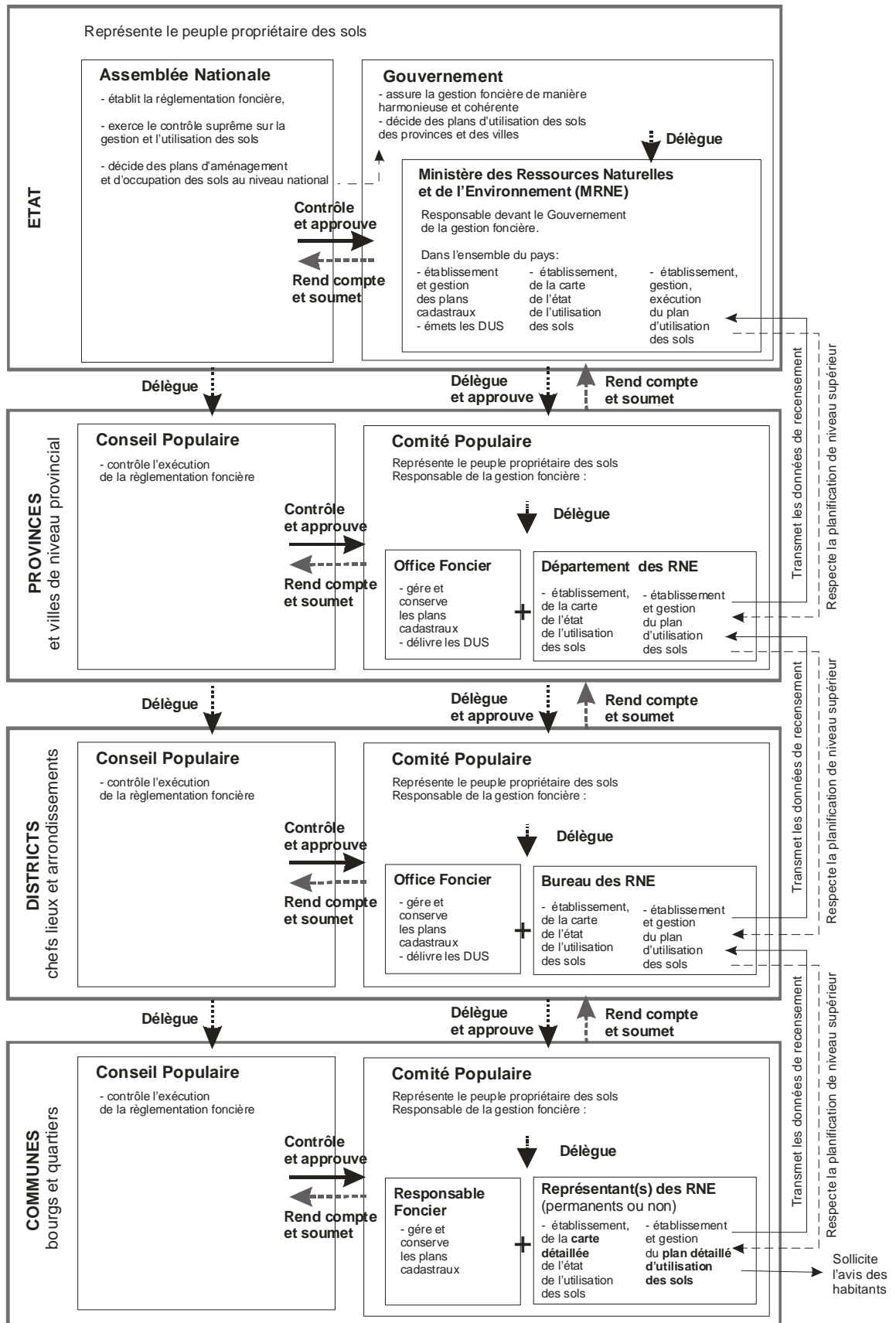
Alors quelle place pour les systèmes fonciers coutumiers ? Cette place n'est pas prévue ou de façon très insatisfaisante dans les institutions. Le maintien d'une grande diversité des situations locales semble finalement découler des hésitations qui sont encore celles du gouvernement concernant le foncier agricole. Les systèmes coutumiers peuvent subsister dans l'entre-deux créé par la cohabitation d'acteurs ayant des positionnements divergents concernant cette question, ainsi que sur le rôle de l'État. Ils sont aussi rendus possibles par l'abandon relatif du monde rural, en particulier lointain, ce qui s'y produit n'étant pas considéré comme important tant que cela ne remet pas en cause les objectifs d'urbanisation et d'industrialisation. Aussi, le regain récent d'intérêt pour ce domaine peut potentiellement avoir la capacité de relancer le sujet des systèmes considérés comme non conformes avec la mise en place d'un État moderne, que ce soit en raison des pratiques agricoles, comme celles de défriche-brûlis, ou par le fonctionnement de systèmes de pouvoir locaux originaux. Les systèmes coutumiers subsistent aussi tant que le projet du développement d'une agriculture intensive de type industriel n'est pas soutenu efficacement et partout. Bien qu'il ne soit pas compatible avec la grande majorité des systèmes fonciers coutumiers, le régime spécifique accordé aux terres agricoles permet à ceux-ci d'échapper à une compétition trop forte par le développement d'activités selon des modalités que les systèmes locaux coutumiers ne prennent pas en compte (et donc auxquelles ils devraient s'adapter) et/ou l'apparition et le renforcement du rôle d'acteurs étrangers au système.

ANNEXES

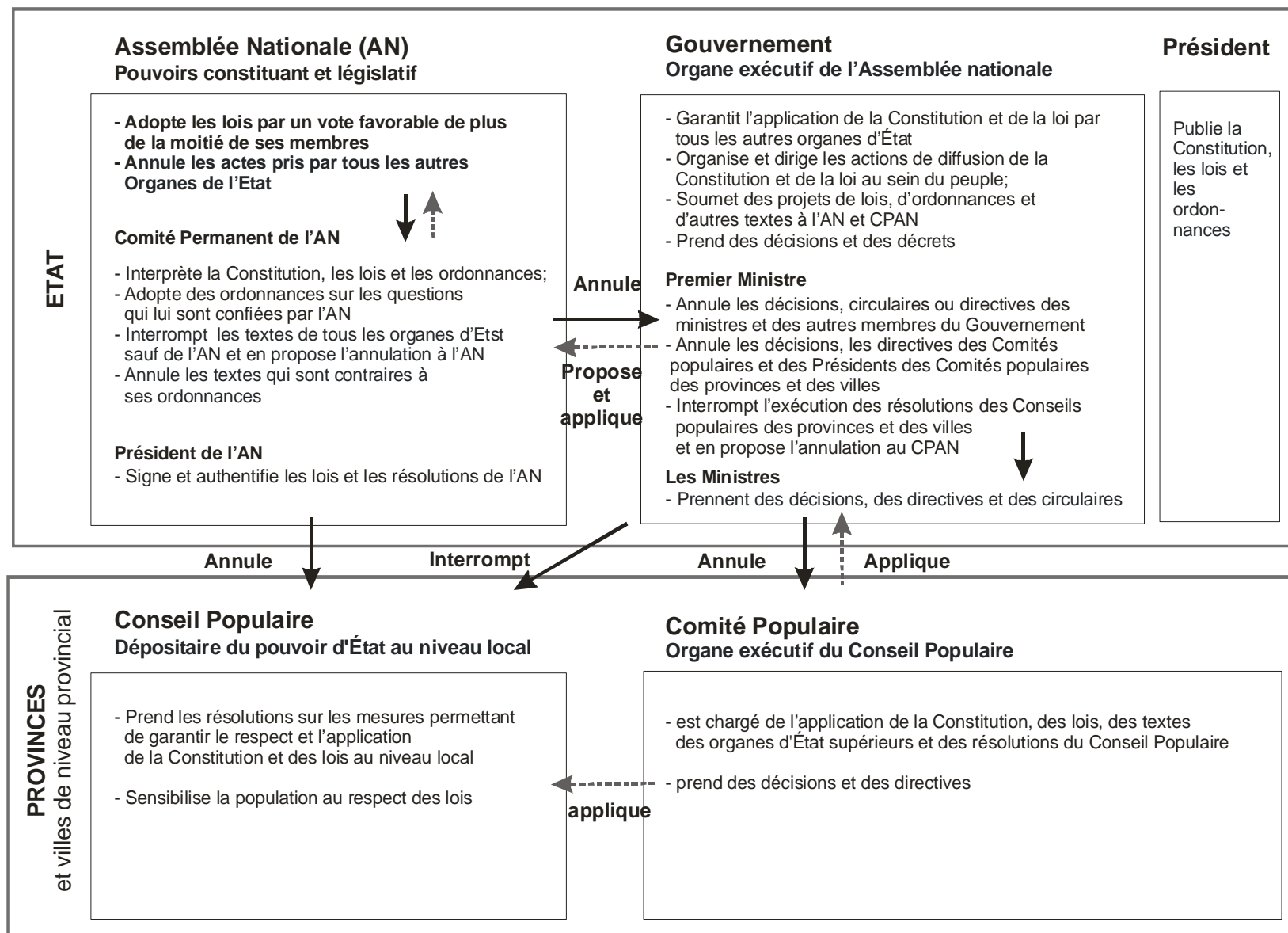
| | |
|---|-----|
| A.1. ORGANIGRAMMES..... | 115 |
| A.2. CHRONOLOGIES | 128 |
| A.3. CARTES ET DONNEES..... | 137 |
| A.4. ENQUETES..... | 149 |
| A.5. ESSAI SUR L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS FONCIERES AU VIET NAM..... | 169 |
| A.6. ILLUSTRATIONS..... | 178 |
| A.7. BIBLIOGRAPHIE..... | 183 |

A.1. Organigrammes

A.1.1. Le système hiérarchique de la gestion foncière selon la loi foncière de 2003

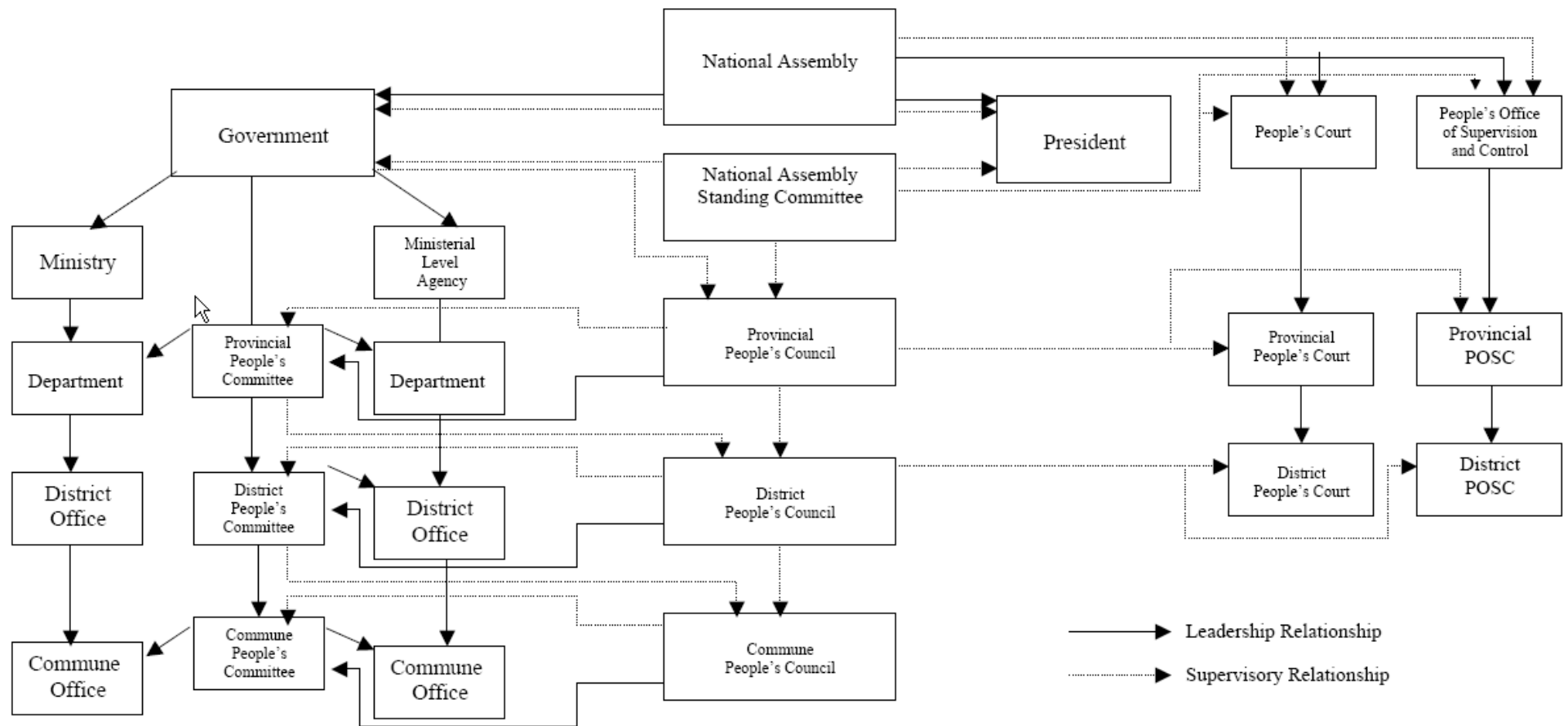


A.1.2. Le processus d'élaboration des lois selon la constitution amendée de 1992



Source : d'après, S.D., *La constitution de la République socialiste du Viêt Nam de 1992*. Traduction de la Maison du droit vietnamo-française.

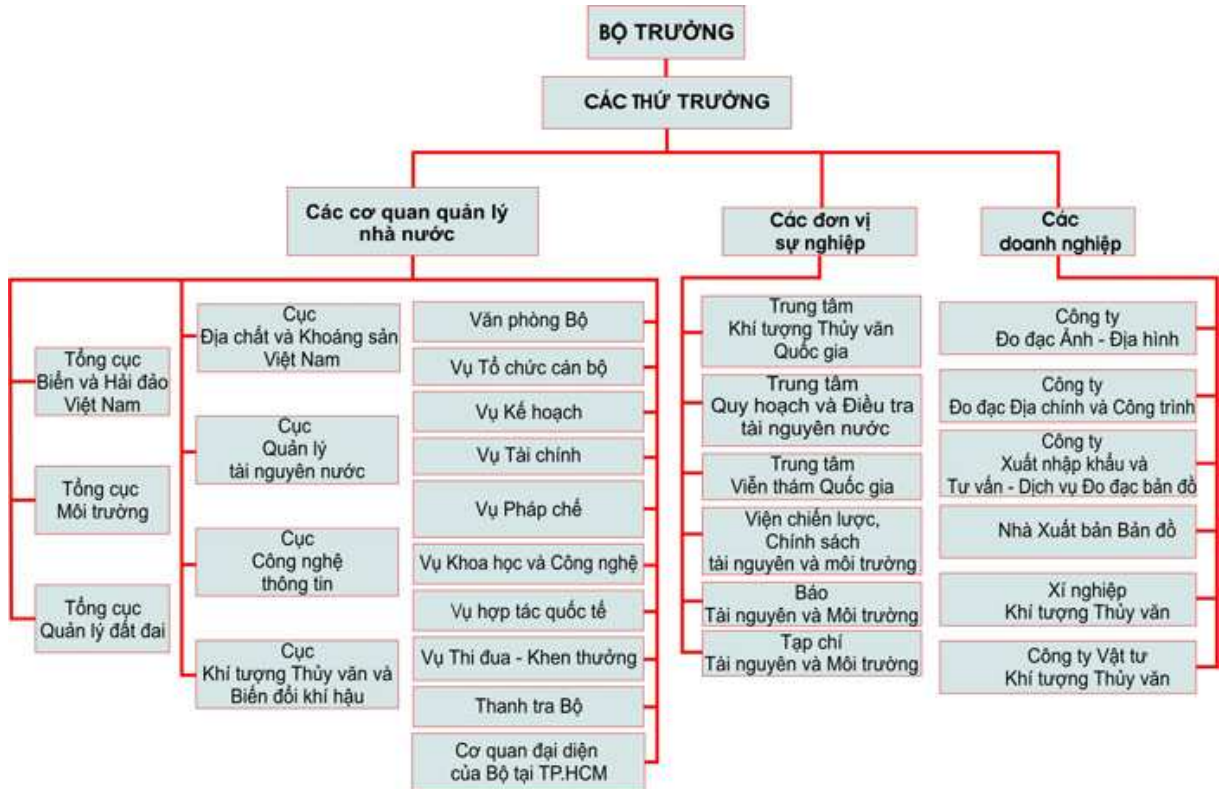
A.1.3. Organisation du système politique vietnamien selon la constitution amendée de 1992



Source : Fforde et al., 2003, *Decentralisation in Vietnam*. USAID.

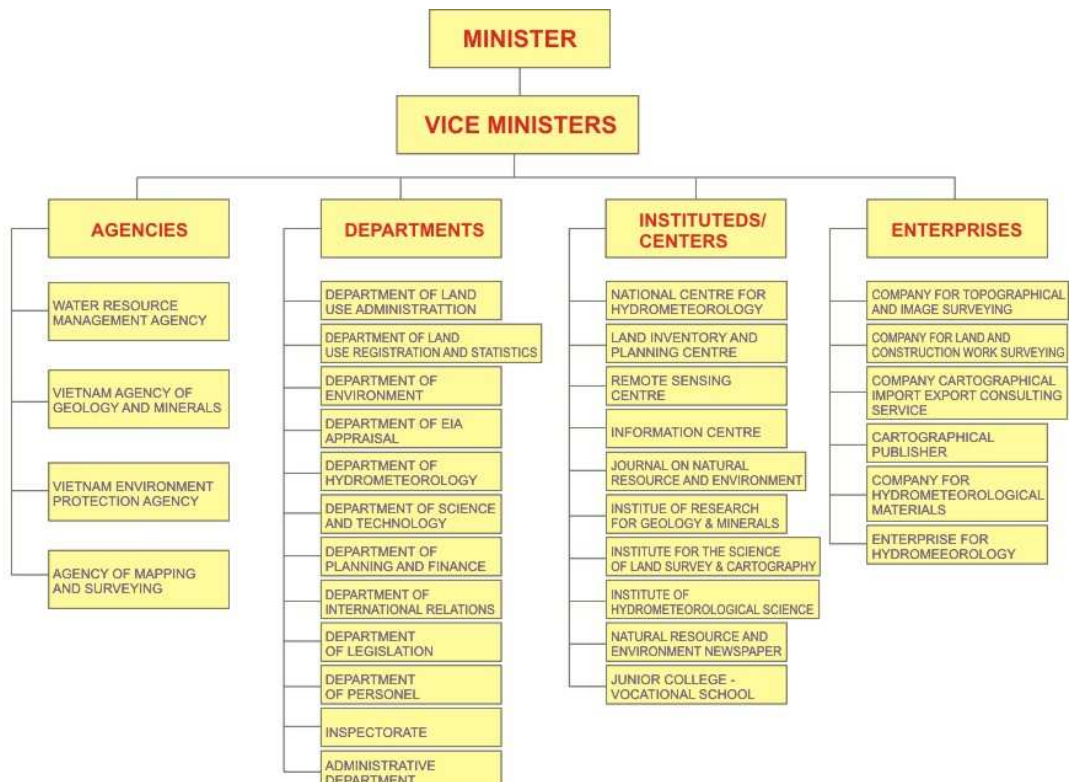
A.1.4. Organigrammes du MoNRE

Selon le site du MoNRE



Source : site du MoNRE : <http://www.monre.gov.vn/monreNet/Default.aspx?tabid=199>, mai 2008.

Selon l'Agence vietnamienne de la protection de l'environnement (une des quatre agences du MoNRE)



Source : http://www.nea.gov.vn/english/organization/MONRE/sodo_bo_eng.jpg, mai 2008.

A.1.5. Catégories d'usagers et modalités d'obtention des droits d'usage de la terre

| Catégories d'usagers | Modalités d'obtention des DUS | Usages des terres attribuées sans redevance foncière* | Usages des terres attribuées avec redevance foncière | Usages des terres louées (moyennant un loyer) |
|---|--|--|---|---|
| 1. Groupements : organes d'État, organisations politiques, groupements économiques, services publics, unités des forces armées, groupements économiques | Pour tous : - nouvelle attribution - réattribution du DUS antérieur - location Pour les groupements économiques : - transfert | Recherche, expérimentation agricole, foresterie, etc., Usage agricole (forces armées), Constructions en vue du logement, Usages publics (services, infrastructures, etc.) | Groupements économiques : - projet d'investissement agricole, construction d'habitations, - production non agricole, commerce | Groupements économiques : - projet d'investissement agricole, construction d'habitations, - production non agricole, commerce |
| 2. Individus et foyers vietnamiens | Nouvelle attribution Réattribution du DUS antérieur Transfert Location | Usage agricole en faire-valoir direct (selon quotas légaux) Espaces forestiers à usage spécial ou de protection | Habitation Production non agricole Commerce Construction d'ouvrages publics à but lucratif | Usage agricole en faire valoir indirect + superficies allouées avant 1999 en dépassement des quotas actuels ** Production non agricole Commerce Construction d'ouvrages publics à but lucratif |
| 3. Communautés de population : communautés de citoyens habitant dans les mêmes hameaux, villages ou agglomérations ayant les mêmes us et coutumes ou appartenant à une même famille. | Nouvelle attribution Réattribution du DUS antérieur Location | Usage agricole | Aucun | Aucun |
| 4 . Institutions religieuses, dont les pagodes, églises, couvents, écoles, etc. | Nouvelle attribution Réattribution du DUS antérieur | Constructions religieuses (pagodes, temples, écoles...) | Aucun | Aucun |
| 5. Organisations étrangères exerçant une fonction diplomatique, organismes de l'ONU, agences et organisations intergouvernementales | Location (loyers annuels ou en une seule fois) | Aucun | Aucun | Construction de locaux professionnels |

| | | | | |
|--|--|-------|---|---|
| 6. Vietnamiens ayant une résidence permanente à l'étranger , réalisant des investissements de manière régulière au Vietnam ou revenus s'y installer de manière stable | Nouvelle attribution Location Transfert : achat possible des logements d'habitation rattachés au droit d'usage des terrains d'habitation | Aucun | Projet d'investissement : agricole, construction d'habitations Production non agricole, commerce | Projet d'investissement : agricole, construction d'habitations Production non agricole, commerce |
| 7. Étrangers : personnes physiques et groupements étrangers réalisant des investissements au Vietnam | Location (loyers annuels ou en une seule fois) | Aucun | Aucun | Projet d'investissement : agricole, construction d'habitations Production non agricole, commerce |

* La traduction française de la loi de 2003, donne la définition suivante de la redevance : l'expression "*redevance foncière*" s'entend de la somme d'argent que l'usager des sols doit payer pour l'usage d'un terrain déterminé et attribué par l'État à titre onéreux. Le texte original n'est guère plus clair : " Tiền sử dụng đất là số tiền mà người sử dụng đất phải trả trong trường hợp được nhà nước đất có thu tiền sử dụng đất đối với một diện tích đất xác định ».

** Plus précisément : superficies allouées avant 1999 en dépassement des quotas actuels dont les durées d'usage ont expiré, superficies allouées avant 1999 en dépassement des quotas actuels, déduction faite des terrains acquis par transfert.

Source : loi foncière de 2003, présentation simplifiée.

A.1.6. Catégories de terres, durées d'attribution et superficies maximales susceptibles d'être attribuées

| | DUS permanents (1) | DUS à durée déterminée (usager / durée maximale)(1) | Superficies |
|--|---|--|---|
| Terres agricoles | | | |
| a) terres destinées aux plantations annuelles | Communautés de population | IFV : 20 ans GE : 70 ans | IFV : 3 ha (total a+f+g = max 5 ha) |
| b) terres destinées aux plantations pluriannuelles | Communautés de population | IFV : 50 ans GE : 70 ans | IFV : 10 ha dans les plaines (5 ha max si a+f+g = 5ha), 30 ha dans les montagnes (25 ha max si a+f+g = 5ha) |
| c) terres forestières à usage de production | Communautés de population | IFV : 50 ans GE : 70 ans | IFV : 30 ha (25 ha max si a+f+g = 5ha) |
| d) terres forestières à usage de protection | Tout ayant droit | | IFV : 30 ha |
| e) terres forestières à usage spécial | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| f) terres destinées à l'aquaculture | Communautés de population | IFV : 20 ans GE : 70 ans | IFV : 3 ha (total a+f+g = max 5 ha) |
| g) terres destinées à la saliculture | Communautés de population | IFV : 20 ans GE : 70 ans | IFV : 3 ha (total a+f+g = max 5 ha) |
| h) autres terres agricoles | | | Non spécifié |
| Terres à usage non agricole | | | |
| a) terres d'habitation dans les zones rurales et urbaines | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| b) terres destinées à la construction de bureaux et de locaux de production (non agricoles) | | GE, IFV : 70 ans VRE et étrangers** : 50 ans Organisations étrangères à fonction diplomatique : 99 ans | Non spécifié |
| c) terres destinées à la défense et sécurité nationale | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| d) terres destinées à la production non agricole : industries, commerces, mines | Individus et foyers vietnamiens | GE, IFV : 70 ans VRE et étrangers** : 50 ans | Non spécifié |
| e) terres destinées à l'intérêt public : agriculture, infrastructures, éducation, santé, vestiges historiques, culturels, sites naturels | Comités populaires des communes, districts, provinces, etc. | Si location à des tiers (IFV, GE) : 5 ans | Fonds de terrain agricole : 5 % max de la superficie agricole des communes |

| | | | |
|--|------------------|--|--|
| f) terres utilisées par des institutions religieuses | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| g) terres occupées par des maisons communales, temples, pagodons, maisons de culte des ancêtres; | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| h) terres à usage de cimetières | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| i) réseau hydrographique | Tout ayant droit | | Non spécifié |
| j) autres espaces | | | Non spécifié |
| Terres dont l'usage n'a pas encore été déterminé* | | Selon les dispositions relatives aux terres agricoles a, b, c, f et g. | Selon les dispositions relatives aux terres agricoles a, b,c, f et g |

(1) Les DUS sont obtenus par attribution dans le cas des DUS permanents, par attribution ou location dans le cas des DUS temporaires.

* Ces terres peuvent être attribuées à des individus et foyers vietnamiens afin d'être utilisées selon les usages a, b,c, f et g. Elles ont alors les mêmes caractéristiques mais la superficie qu'elles représentent ne s'impute pas à la superficie maximale de terres de catégories a, b,c, f et g attribuées.

** Cette durée est portée à 70 ans si les investissements nécessitent une gestion sur le long terme et dans le cas des régions éloignées et difficiles.

IFV : Individus et foyers vietnamiens ; GE : groupements économiques ; VRE = Vietnamiens ayant une résidence permanente à l'étranger.

Source : loi foncière de 2003.

A.1.7. Donneurs étrangers impliqués dans le secteur légal en octobre 2006

| Pays/région | Principaux bailleurs | Main subjects | 1 Support for implemen- tation of LSDS | 2 Legislative support | 3 Institutional building and law implemen- tation | 4 Access to justice | TOTAL |
|----------------------------|----------------------|--|--|-----------------------------|--|---------------------------|-------|
| Etats-Unis | USAID/USVTC | BTA, WTO, anti dumping, international treaties, Intellectual property rights | | 10 | 8 | 7 | 25 |
| Japon | JICA/LCP/DHRD | WTO, Property rights, competition, nuclear | | 8 | 4 | | 12 |
| Suède | SIDA | Land, environment, justice, childhood, HIV/AIDS | 1 | 3 | 7 | 1 | 12 |
| Australie | AusAID | anti dumping, international treaties, national boundaries | | 6 | 3 | 2 | 11 |
| Danemark | DANIDA | National assembly, justice | 1 | 3 | 3 | 1 | 8 |
| Canada | CIDA | WTO, competition, justice | | 3 | 3 | 1 | 7 |
| France | MAE | justice, property rights registration (notariat), nuclear | | 4 | 1 | | 5 |
| Allemagne | FES / GTZ | | | 2 | 1 | | 3 |
| Belgique | | | | | 2 | | 2 |
| Espagne | AECI | | | | | 2 | 2 |
| Korée | KOICA | | | 2 | | | 2 |
| Norvège | NORAD/Norway | | 1 | 1 | | | 2 |
| Pays-bas | SNV | | | 1 | 1 | | 2 |
| Suisse | SDC | | | | 1 | 1 | 2 |
| Irlande | Ireland embassy | | 1 | | | | 1 |
| Italy | | | | | 1 | | 1 |
| Nelle-Zélande | | | | 1 | | | 1 |
| Royaume Uni | DFID | | | | 1 | | 1 |
| Asie | ADB | secured transactions | | 3 | 1 | | 4 |
| Europe | EC / EPO | WTO, Intellectual property rights | | 5 | 3 | | 8 |
| International | UNICEF | gender, women, childhood and youth, trafficking | | 30 | 39 | | 69 |
| | UNIFEM | women, gender, girls | | 4 | 10 | 3 | 17 |
| | UNDP | State bodies, very diverse | 1 | 7 | 3 | 3 | 14 |
| | WHO | violence, health | | 3 | 2 | | 5 |
| | UNODC | | | 3 | | | 3 |
| | WB | | | 2 | | | 2 |
| | UNAIDS | | | | 2 | | 2 |
| | IAEA | | | 1 | | | 1 |
| | UNWTO | | | | | 1 | 1 |
| | Total | | 1 | 50 | 56 | 7 | 114 |
| Nombre total d'occurrences | | | 5 | 102 | 96 | 22 | 225 |
| Nbre total de "projets" | | | 1 | 96 | 92 | 24 | 213 |

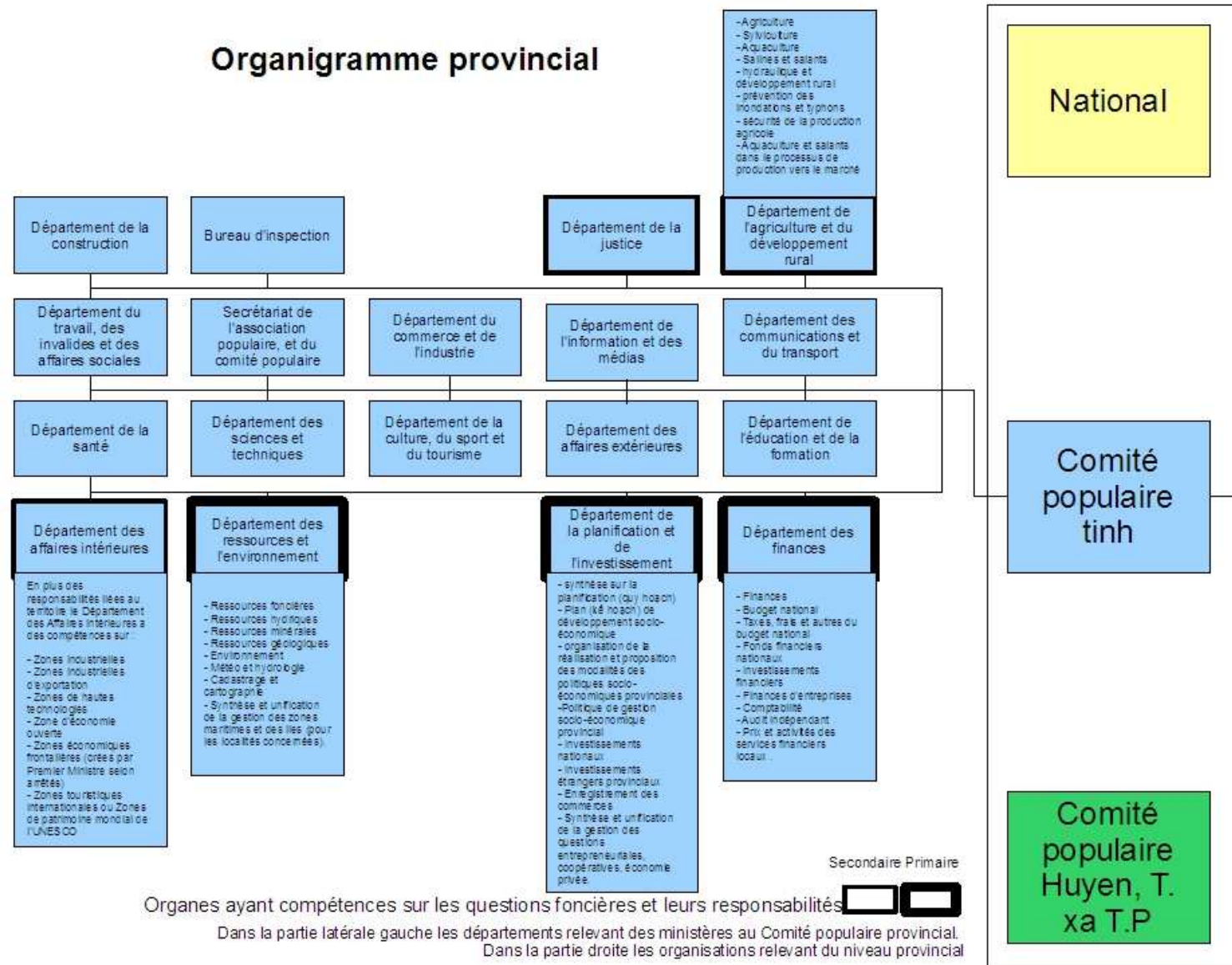
Abréviations

| | |
|---------|--|
| ADB: | Asian Development Bank |
| AECI: | Agencia Española de Cooperación Internacional (Spanish International Cooperation Agency) |
| AusAID: | Agency for International Development of Australia |
| CIDA: | Canadian International Development Agency |
| DANIDA: | Danish International Development Agency |
| DFID: | United Kingdom Department for International Development |

| | |
|-----------|---|
| EC: | European Commission |
| EPO: | European Patent Office |
| FES: | Friedrich Ebert Stiftung (Germany) |
| GTZ: | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Technical Co-operation) |
| JICA/LCP: | Japan International Cooperation Agency / Legal Cooperation Project |
| IAEA: | International Atomic Energy Agency |
| KOICA: | Korean International cooperation Agency |
| NORAD: | Norway Agency for Development |
| SDC: | Swiss Agency for Development and Cooperation |
| SECO: | State Secretariat for Economic Affairs of Switzerland |
| SIDA: | Swedish International Development Agency |
| SNV: | Netherlands-based International Development Organisation |
| UNDP: | United Nations Development Programme |
| UNICEF: | United Nations Children's Fund |
| UNIFEM: | United Nations Development Fund for Women |
| UNODC: | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UNWTO: | World Tourism Organisation |
| USAID: | Agency for International Development of the United States |
| WB: | World Bank |
| WHO: | World Health Organisation |
| WTO: | The World Trade Organisation |

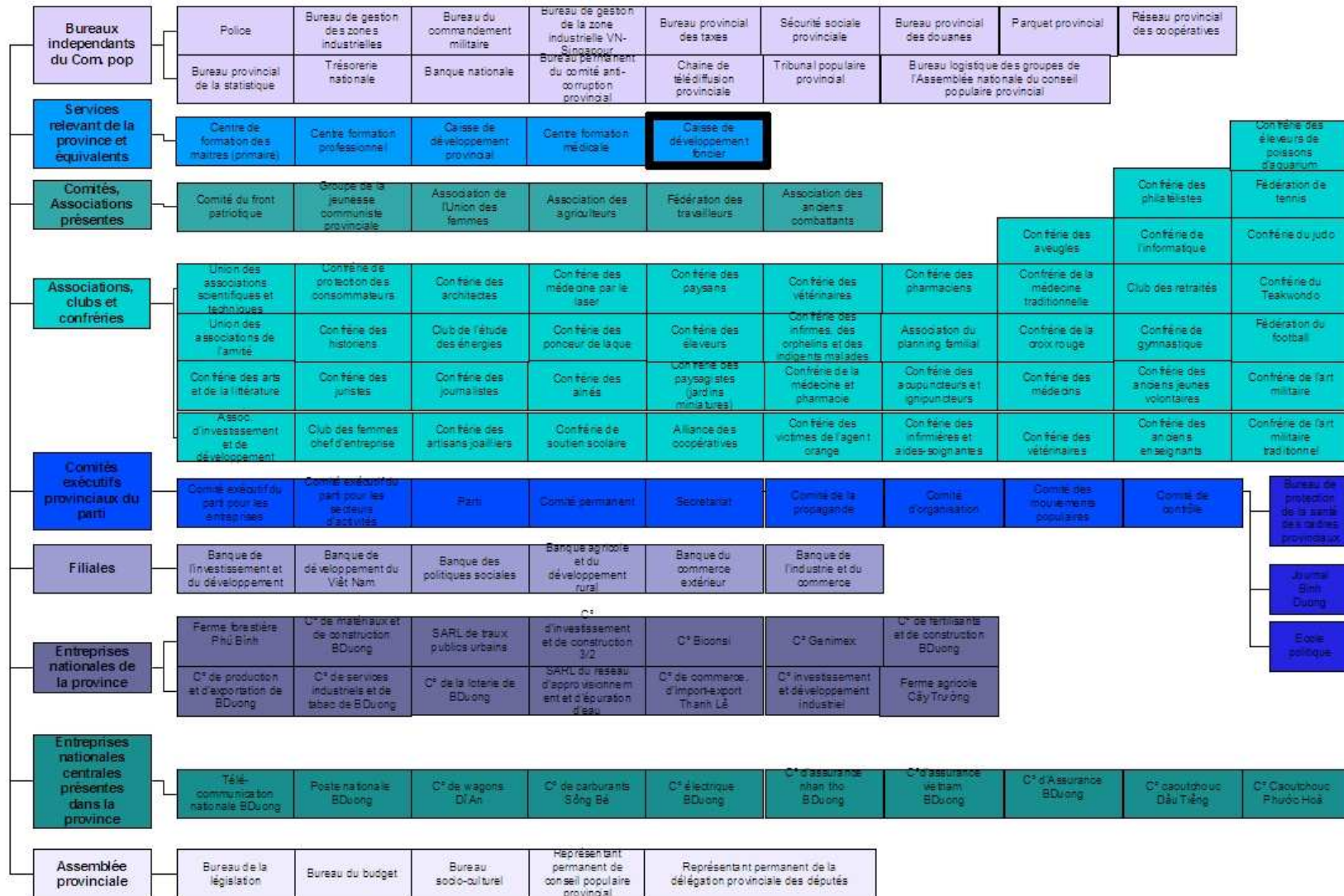
Source : *The matrix on on-going donor-government cooperation in the legal sector, update in october 2006* ;
 projet VIE0201, vie02015.vn@undp.org.

A.1.8. Organigramme du Comité populaire de la province de Binh Duong : les structures principales



Source : Nghị Định số 13/2008/NĐ-CP du 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương – Anêté gouvernemental n°13/2008 du 04/02/2008 sur l'organisation des Bureaux spécialisés relevant des Comités Populaires provinciaux et des villes relevant de l'échelon national.

A.1.8. Organigramme du Comité populaire de la province de Binh Duong : les structures annexes



A.2. Chronologies

A.2.1. Chronologie des principaux textes fonciers depuis 1953

| Année | date | Nom |
|-------|----------|--|
| 1953 | 04/12/53 | Loi établissant la réforme Foncière (République Démocratique du Viêt Nam - RDV) |
| 1962 | 07/07/62 | Circulaire No 73/TTg du prmeier Ministre sur la gestion des terres privées qui sont louées, laissées sans maître ou ne sont pas utilisées dans les périphéries urbaines et les villes (RDV) |
| 1969 | 01/05/69 | Statuts de la collectivisation de haut niveau |
| 1971 | 28/06/71 | Résolution No 125/CP du conseil des ministres sur l'amélioration de la gestion foncière (RDV) |
| 1972 | 15/03/72 | Décret No 47/CP du conseil des Ministres promulgant la réglementation provisoire sur une sélection de projets de construction et de gestion des terres de construction (RDV) |
| 1973 | 16/12/73 | Résolution No 28/CP du conseil des Ministres sur le relogement des populations lors du nettoyage des rives des cours d'eau (RDV) |
| 1974 | 25/05/74 | Décision No 129/CP du conseil des ministres promulgant des décisions politiques concernant l'extension des espaces agricoles et le développement de la foresterie dans les coopératives des régions de montagne et de moyenne montagne (RDV) |
| 1975 | 05/03/75 | Décret No 01/ND/75 du Gouvernement révolutionnaire provisoire de la république du Sud Viêt Nam sur les politiques foncières |
| 1976 | 20/08/76 | Directive No 235 CT/TW du Comité central du Parti des Travailleurs du Vietnam sur la réalisation de la résolution du Bureau Politique concernant le foncier dans le Sud. |
| 1976 | 25/09/76 | Décision No 188/CP du conseil des ministres sur la politique consistant à abolir de façon absolue les vestiges de la propriété foncière et toutes les formes d'exploitation coloniale et féodale dans le Sud (République Socialiste du Viêt Nam - RSV) |
| 1978 | 14/12/78 | Decision No 318/CP du conseil des ministres sur l'abolition des formes d'exploitation capitaliste dans le domaine foncier et promouvant des ajustements fonciers dans les zones rurales du Sud (RSV) |
| 1980 | 01/07/80 | Décision No 201/CP du conseil des Ministres sur la gestion uniforme des terres et l'amélioration des la gestion des terres dans l'ensemble du pays (RSV) |
| 1987 | | Loi foncière |
| 1989 | 01/02/89 | Décret No 13/HDBT du Conseil des Ministres sur la mise en œuvre de plusieurs questionsurgentes sur le foncier |
| 1989 | 23/03/89 | Arrêté 30/HDBT guidant la mise en œuvre de la loi foncière |
| 1993 | 14/07/93 | Loi foncière |
| 1993 | 27/09/93 | Décret 64/CP - réglementations concernant l'allocation des terres aux foyers et aux individus pour un usage stable et de long terme dans l'objectif de la production agricole |
| 1994 | 05/07/94 | Décret No 60/CP sur le droit de posséder des maisons d'habitation et d'utiliser des terres résidentielles dans les zones urbaines |
| 1994 | 05/07/94 | Décret No 61/CP sur l'achat, la vente et le marché des maisons d'habitation |
| 1994 | 17/08/94 | Décret No 88/CP sur la gestion et l'utilisation des terres urbaines |
| 1994 | | Décret 02/CP qui confirme la durée d'allocation des terres forestières pour 50 ans et précise les modalités de leur allocation |
| 1995 | 24/01/95 | décret No 11/Ct3 détaillant la mise en œuvre de l'ordonnace sur les droits et obligations les particuliers et les organisations étrangères louant des terres au Viêt Nam |
| 1996 | 02/02/96 | Décret No 09/CP sur les régimes de gestion et d'utilisation des terres dévouées à la défense et la sécurité |

| Année | date | Nom |
|-------|----------|---|
| 1996 | | Ordonnance sur les droits et obligations des organisations domestiques sur les terres allouées ou louées par l'Etat |
| 1996 | | Décret No. 85/CP donnant des dispositions détaillées pour la mise en œuvre de l'ordonnance sur les droits et obligations des organisations domestiques sur les terres allouées ou louées par l'Etat |
| 1997 | | Circulaire No. 293 - TT- DC sur l'allocation, la location et la sous-location de terres aux organisation domestiques dans les zones industrielles et les zones de production pour l'exportation |
| 1998 | 02/12/98 | Loi No. 10/1998/QH10 portant amendement de plusieurs articles de la loi foncière |
| 1998 | 18/02/98 | Directive No. 08/1998/CT-TTg du Premier Ministre qui insiste sur l'importance de réviser la mise en oeuvre de la Loi Foncière au niveau local, c'est à dire dans les provinces et les villes |
| 1998 | 06/03/98 | décret No 14/1998/ND6GP sur la gestion de la propriété d'Etat |
| 1998 | 20/08/98 | Résolution 58/1998/NQ-UBTVQH10 sur les transacions entre particliers de maisons d'habitation effectués avant le 1er juillet 1991 |
| 1999 | 29/03/99 | Decree No. 171/1999JND-CP sur les procédures d'échange, de transfert, de location, de sous-location, de transmission patrimoniale, d'hypothèque, d'affecteionà un cautionnement et d'apport au capital d'une entreprise des droits d'usage des sols |
| 1999 | 19/04/99 | Décret No 25/99/ND-CP sur les modalités de restitution des maisons d'habitation, le prix de la location des maisons d'habitation lorsqu'elles n'ont pas encore été restituées pour l'établissement des droits de propriété des maisons d'habitation tels que prescrits dans la résolution 58/1998/NQ-UBTVQH10 |
| 1999 | 28/08/99 | Décret No. 85/1999/ND-CP portant amendement de plusieurs articles du décret 64/CP et ajoutant des dipositions concernant l'allocation de terre de marais salant aux foyers et aux individus pour un usage stable sur le long terme |
| 1999 | 16/11/99 | Décret No. 163/1999/ND-CP sur l'allocation et la location de terrains forestiers aux organisations, aux foyers et aux individus pour un usage stable et de long terme dans l'objectif de la foresterie |
| 2000 | 11/02/00 | décret No. 04/2000/ND-CP sur l'application de la Loi No. 10/1998/QH10 |
| 2000 | 10/03/00 | décret No 08/2000/ND-CP sur la sécurisation de l'enregistrement des transacions |
| 2000 | | Circulaire interministérielle No. 62/2000/TTLT/BNN-TCDC guidant la mise en œuvre de l'allocation, la location et la fourniture de DUS pour les terres forestières |
| 2001 | 12/07/01 | Ordre No. 06/2001/L-CTN promulgant la loi No. 10/1998/QH10 portant amendement de plusieurs articles de la loi foncière |
| 2001 | 28/09/01 | Décret No. 66/2001/ND-CP portant amendement de plusieurs articles du décret No. 04/2000/ND-CP |
| 2001 | 01/10/01 | Décret No.68/2001/ND-CP sur l'utilisation des terres et la planification de l'usage des terres |
| 2003 | | Loi No. 13/2003/QH11 - Loi foncière |
| 2003 | 17/06/03 | Résolution No 15/2003/QH11 de l'Assemblée Nationale sur la dispense ou l'abaissement des taxes d'utilisation des terres agricoles |
| 2003 | 03/11/03 | Décret No 129/2003/NĐ-CP du Gouvernement organisant le détail de l'exécution de la résolution de l'Assemblée nationale No 5/2003/QH11 |
| 2003 | 26/11/03 | Order No. 23/2003/L-CTN de promulgation de la loi foncière No. 13/2003/QH11 |

| Année | date | Nom |
|--------------|-------------|--|
| 2004 | 09/02/04 | Directive No. 05/2004/CT-TTg organisant la mise en œuvre de la loi foncière de 2003 |
| 2004 | 29/10/04 | Décret No. 181/2004/ND-CP promulguant la mise en œuvre de la loi foncière |
| 2004 | 29/10/04 | Décret No. 182/2004/ND-CP sur les sanctions appliquées en cas de violations administratives dans le domaine foncier. |
| 2004 | 16/11/04 | Décret No. 188/2004/ND-CP sur les méthodes permettant de déterminer le prix du foncier et sur les tranches de prix y étant assorties |
| 2004 | 03/12/04 | Décret No. 197/2004/ND-CP sur les compensations, les aides et la relocalisation en cas de récupération des terres par l'Etat |
| 2004 | 03/12/04 | Décret No. 198/2004/ND-CP sur la levée des taxes foncières |
| 2004 | 07/12/04 | Circulaire No. 117/2004/TT-BTC guidant la mise en œuvre du décret No. 198/2004/ND-CP |
| 2004 | | Instruction No. 116/2004/TTC-BTC sur la mise en œuvre de la réalisation de l'arrêté No197/2004/ND-CP |
| 2005 | 08/11/05 | Décret No. 135/2005/ND-CP à propos de l'intégration des terres agricoles, des terres forestières et des espaces piscicoles au sein des plantations agricoles et forestières d'Etat. |
| 2005 | 14/11/05 | Décret No 142/2005/ND-CP sur le paiement des taxes foncières |
| 2005 | 23/11/05 | Décision No 304/2005/QD-CP sur l'expérimentation de l'allocation de terres forestière et de forfaits de protection de la forêt aux foyers et aux communautés populaires dans la région des Tâi Nguyên |
| 2006 | 24/01/06 | Décret No 13/2006/ND-CP sur la détermination de l'utilisation des terres et le calcul des prix sur les propriétés de toutes les organisations auxquelles le gouvernement a attribué des terres dont l'usage se fait à titre gratuit |
| 2006 | 22/02/06 | Directive No 05/2006/CT-TTg du Premier Ministre pour combattre les erreurs et les fautes dans la continuitation de la mise en œuvre de la loi foncière |
| 2007 | 27/05/07 | Décret No. 84/2007/ND-CP portant certaines dispositions sur la délivrance et les modalités d'exercice des droits d'usage de terrains ("DUT"), sur les réquisitions gouvernementales des DUT, les procédures de compensation, d'assistance et de relogement qui suivent ces réquisitions, et sur les plaintes relatives à l'exercice des DUT. |

A.2.2. Les références spatiales dans les constitutions du Viêt Nam depuis 1946

| date | nom | contenu | références à l'unité du territoire | | références aux divisions du territoire | |
|------|--|----------------------------|------------------------------------|---|--|--|
| | | | articles | contenu relatif à l'unité du territoire | articles | contenu relatif aux divisions administratives |
| 1946 | Constitution de la République Démocratique du Viet Nam | 6 chapitres, 70 articles | 2 | Le Viêt Nam est un bloc monolithique et indivisible comprenant le nord (bac Bo, le centre (trung bo) et le sud (nam bo) [art.2] | 57 et 58 | Bo, provinces, districts, communes. Les Bo et districts ne disposent pas d'un Conseil Populaire (élu au suffrage universel), mais disposent d'un Comité Administratif élu par les conseils des échelons inférieurs. |
| 1959 | Constitution de la République Démocratique du Viet Nam | 10 chapitres, 112 articles | 1 et 3 | Le territoire du Viet Nam est unique et indivisible du nord au sud [art.1] - La RDV est un Etat unique multinational [art.3] | 3; 78; 79 | niveau 1 = Zones autonomes (parties inaliénables de la RDV), provinces et municipalités ; niveau 2 = districts , cités et villes; niveau 3 = villages, township, quartiers, villages et hameaux. Toutes ces unités disposent d'un Conseil Populaire élu au suffrage universel |
| 1980 | Constitution de la République Socialiste du Viet Nam | 12 chapitres, 147 articles | 1; 5; 9; 13 | La RSV est un pays indépendant et uni formé de terres continentales, d'un espace aérien, d'eaux territoriales et l'îles [art.1] Etat uni formé par toutes les nationalités vivant sur le territoire [art.5] territoire sacré et inviolable [art.13] | 113 | niveau 1 = provinces et villes relevant directement du pouvoir central - niveau 2 = districts ruraux, villes relevant du pouvoir provincial, capitale provinciale, arrondissements - niveau 3 = communes , bourgs, quartiers urbains. Toutes ces unités disposent d'un Conseil Populaire élu au suffrage universel et d'un comité populaire |
| 1992 | Constitution de la République Socialiste du Viet Nam - La Résolution N°51/2001/QH10 portant amendement de la constitution de 1992 est prise en compte | 12 chapitres, 147 articles | 1; 5; 9; 13; 45 | Idem 1980 | 118 | idem 1980 |

| date | références à la nature de la propriété | | références au foncier | |
|------|--|---|-----------------------|--|
| | articles | contenu | articles | contenu |
| 1946 | 12 | Le droit de propriété est garanti aux citoyens vietnamiens | – | – |
| 1959 | 11 à 20; 40 | formes de propriété des moyens de production: propriété de l'Etat = propriété du peuple entier (sacrée et inviolable); propriété des coopératives = propriété collective de la masse des travailleurs; propriété des individus appartenant à la masse des travailleurs; propriété des capitalistes nationaux [art.11] | 12 | Toutes les ressources minérales, les surfaces en eau, les forêts et les terres inexploitées appartiennent à l'Etat et sont la propriété du peuple entier |
| 1980 | 17 à 28; 35; 70; 79 | L'Etat assure aux travailleurs la maîtrise entière de leur droit collectif sur les moyens de production et la force de travail... [art.17] - La terre, les forêts, etc. appartiennent à L'etat et sont la propriété du peuple entier [art. 19]* - La propriété socialiste est sacrée et inviolable [art. 79] | 19 et 20 | La terre, les forêts, etc. appartiennent à L'etat et sont la propriété du peuple entier [art. 19] - La terre est gérée par l'Etat selon une planification d'ensemble de façon à assurer une utilisation rationnelle et économique - Les terres agricoles et forestières ne peuvent pas être utilisées pour autre chose sans autorisation des organes compétents.[art.20] |
| 1992 | 15; 17; 18; 21 à 23; 25; 58; 60 | La structure économique [...] se fonde sur les régimes de la propriété du peuple entier, de la propriété collective et de la propriété privée, dont la propriété du peuple entier et la propriété collective constituent le fondement [art.15] - idem art. 19 de 1980 - Les biens appartenant légalement à toute personne physique ou morale ne peuvent être nationalisés (sauf cas spéciaux et moyennant une indemnisation selon le prix du marché) [art.23] - Tout citoyen a la propriété sur ses revenus, ses biens, son logement etc. [art.58] - L'État protège le droit d'auteur et le droit de propriété industrielle [art. 60] - | 17 et 18 | idem art. 19 de 1980 - L'État gère l'ensemble des terrains conformément au plan d'aménagement et à la loi et garantit que l'usage des sols soit fait avec efficacité et conformément aux objectifs prévus. Il attribue des terrains aux groupements et personnes physiques pour un usage stable et durable.[art. 18] - |

NB: le contenu du préambule n'est pas pris en compte

* **l'article 19 de la constitution de 1980** stipule que : "La terre, les forêts, les rivières les lacs, les mines, les ressources naturelles du sous-sol, dans les eaux territoriales et sur le plateau continental; les entreprises industrielles, agricoles, forestières et commerciales d'Etat, les entreprises bancaires et de l'assurance; les aménités; le système de transport ferrovière, par route rivières, mer et air; les digues et les travaux hydrauliques majeurs, les installations de défense; les système d'information et de communication, la radio, la télévision, le cinéma; les instituts de recherche scientifique et technologique, les établissements culturels et sociaux et toute propriété définit par la loi comme appartenant à l'Etat est la propriété du peuple entier".

* **l'article 17 de la constitution de 1992** stipule que : "Constituent la propriété du peuple entier: les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs, les sources aquatiques, les ressources du sous-sol, les ressources maritimes, les ressources du plateau continental, les ressources de l'espace aérien, les apports en nature et les apports en numéraire investis par l'État dans des entreprises ou des ouvrages relevant des différents secteurs économiques, culturels, sociaux, scientifiques, techniques, diplomatiques, de défense nationale et de sécurité nationale ainsi que tous les autres biens appartenant à l'État conformément à la loi"

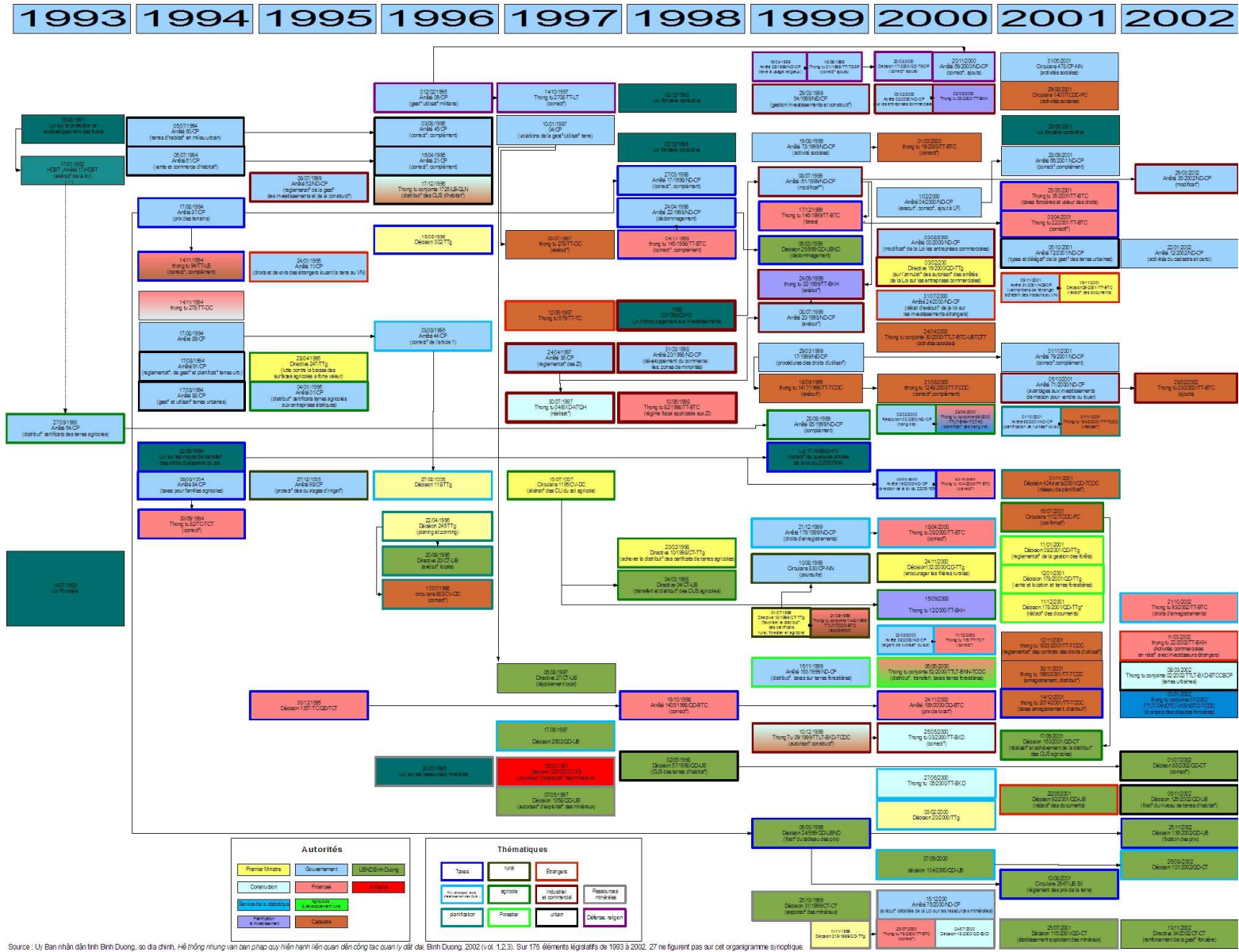
***L'article 58 de la constitution de 1992** stipule que : "Tout citoyen a la propriété sur ses revenus légalement perçus, ses biens mis en réserve, son logement, ses moyens utilisés pour la vie quotidienne, ses instruments de production, ses apports en nature ou en numéraire investis dans les entreprises ou les organisations économiques. Pour les terrains dont l'usage lui a été attribué par l'État, les articles 17 et 18 s'appliquent. L'État protège le droit de propriété légalement acquis et le droit aux successions des citoyens"

Source : 2003, *The constitutions of Vietnam*, The Gioi Publishers, Hanoi.

A.2.3. Evolution des DUS des terres agricoles dans les principaux textes fonciers depuis 1988

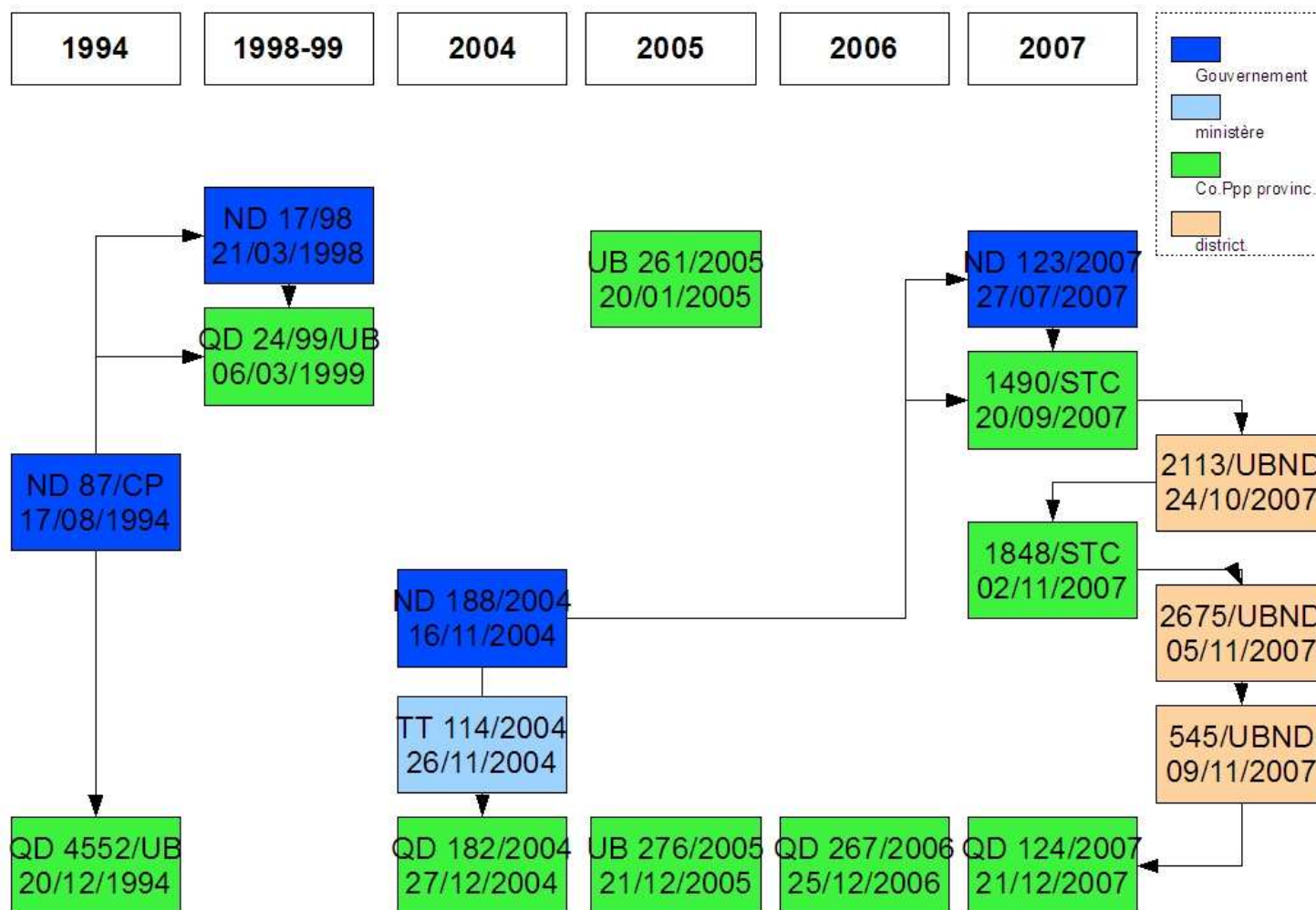
| année | texte | catégories de terre | usagers reconnus | durée des DUS | superficie allouées | droits associés | devoirs associés | Organe responsable de l'allocation |
|-------|--|--|--|---|--|--|--|--|
| 1988 | Loi foncière | cinq : terres agricoles, terres forestières, terres d'habitation, terres à usage spécifique et terres non utilisées. Deux sous catégories de terres agricoles : (1) terres à usage économique des familles et (2) terres de production individuelle. | sept: fermes d'état, entreprises d'état, institutions, unités de l'armée, coopératives, groupes de production, organisations sociales et individus. | non spécifié - la loi autorise une allocation temporaire ou selon un terme limité dont la durée est laissé au choix des autorités responsables de l'allocation | (1) : de 300 à 1000 m ² selon les régions; (2) selon les disponibilités foncières et le nombre de foyers des communes pour les terres de production | aucun | respecter l'usage, mettre en valeur la terre | (1) coopératives et groupes de production agricole et sylvicole; (2) comités populaires des provinces et villes de niveau central |
| 1993 | Loi foncière | six : terres agricoles, terres forestières, terres résidentielles rurales, terres urbaines, terres à usage spécifique et terres non utilisées. | trois types: (1) les organisation d'état (organisations économiques, sociales et politiques, unités de l'armée et institutions), (2) les foyers et (3) les individus. | 20 ans pour les cultures annuelles et l'aquaculture, 50 ans pour les cultures pérennes (tous usagers) | 3 ha - mais précisé dans le décret 64 de 1993 : 2ha au nord et 3ha au sud pour les cultures annuelles, 10ha dans les plaines et 30ha dans les montagnes et collines pour les cultures pérennes (tous usagers) | cinq droits dérivés: droits d'échanger, de céder, de louer, de laisser en succession, d'hypothéquer. Usage à titre gratuit. Droit de recevoir une certificat d'usage. | idem + protéger l'environnement | (1) Comités Populaires de provinces et des villes de rang national; (2) et (3) Comités populaires des districts urbains et ruraux et des villes de rang provincial |
| 1998 | Loi No. 10/1998/QH10 portant amendement de plusieurs articles de la loi foncière | pas de changement | pas de changement | pas de changement + à l'expiration de la durée légale l'Etat doit réattribuer la terre si l'usager en exprime le vœu et a utilisé la terre selon la réglementation en vigueur | pas de changement | foyers et individus : usage à titre gratuit limité aux superficies spécifiées par la loi, à titre onéreux pour les superficies en excédent pendant la moitié du temps réglementaire, au-delà régime de la location. Autres usagers = location | pas de changement | |
| 2001 | Ordre No. 06/2001/L-CTN promulgant la loi No. 10/1998/QH10 portant amendement de plusieurs articles de la loi foncière | pas de changement | pas de changement | pas de changement | pas de changement | pas de changement | pas de changement | Idem + les comités populaires des communes et des quartiers peuvent donner en location les réserves de terre à intérêt public (terres communales) |
| 2003 | Loi No. 13/2003/QH11 - Loi foncière | trois principales: terres agricoles, terres à usage non agricole, terres dont l'usage n'a pas encore été déterminé - Huits sous-catégories de terres agricoles, dont 3 sous catégories de terres forestières | sept groupes : (1) organisations étatiques et groupements économiques, (2) individus et foyers vietnamiens, (3) communautés de population, (4) institutions religieuses, (5) organisations étrangères exerçant une fonction diplomatique, (6) vietnamiens ayant une résidence permanente à l'étranger, (7) personnes physiques et groupements étrangers. | cultures annuelles = (2) 20 ans ; (1) groupements économiques = 70 ans ; (3) permanents. + principe de la réallocation à l'expiration est réaffirmé | réglementée seulement pour les individus et foyers (2) : pour les cultures annuelles, aquaculture et saliculture: 3 ha (plafond de 5ha max pour le total des 3 catégories); cultures pérennes : 10 ha dans les plaines, 30 ha dans les montagnes. Le total de toutes les catégories ne peut pas excéder 10 ha dans les plaines, 30ha dans les montagnes. | Dix : idem + Droits de sous-louer, de donner, d'affecter à un cautionnement, d'apporter au capital d'une entreprise, d'être indemnisé en cas de réattribution des terrains à l'État; usage à titre gratuit pour (1), (2) et (3). Autres usagers = location | idem + procéder à l'enregistrement du droit d'usage. | (1), (4), (6) et (7) : Comités populaires des provinces et des villes de rang national; (2) et (3) Comités populaires des districts, arrondissements, chefs lieux |

A.2.4. Evolution de la législation foncière dans la province de Binh Duong entre 1993 et 2002



Source : U) Ban nhân dân tỉnh Bình Dương, so địa định, Hệ thống pháp luật ban hành liên quan đến công tác quản lý đất đai, Bình Dương, 2002 (vol. 1, 2, 3). Sur 175 éléments législatifs de 1993 à 2002, 27 ne figurent pas sur cet organigramme synoptique.

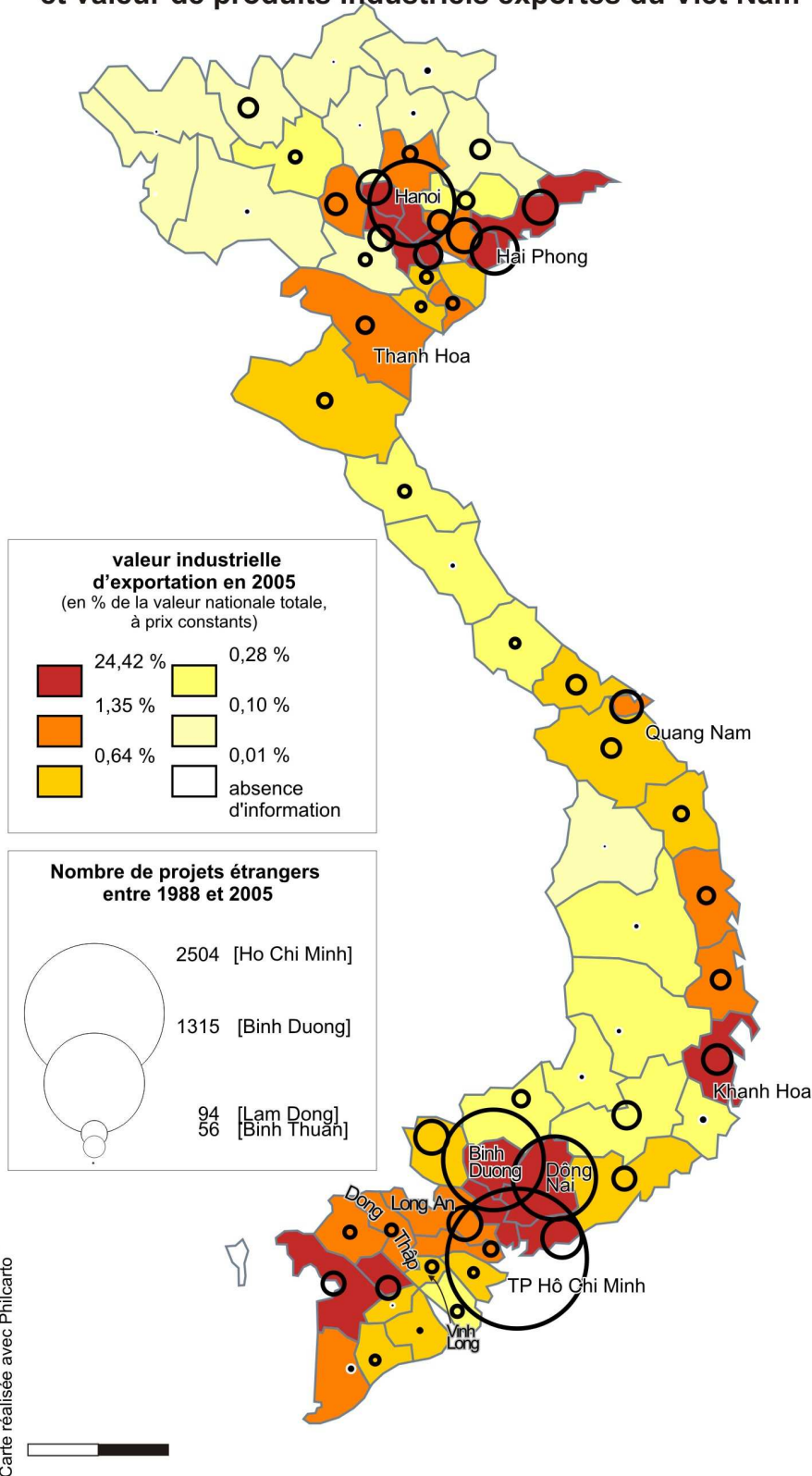
A.2.5. Les textes réglementant la fixation des prix de la terre dans la province de Binh Duong de 1994 à 2007



A.3. Cartes et données

A.3.1. Carte 1 : investissements étrangers et valeur de produits industriels exportés du Viêt Nam, 2005

Investissements étrangers et valeur de produits industriels exportés du Viêt Nam



Source : TongCuc thông kê, *Statistical yearbook of Vietnam 2006*, NXB Thông kê, Hanoi, 2007, p. 342-343
Carte réalisée avec Phlcarto

A.3.2. Tableaux 1 et 2 - La répartition des terres (selon les catégories de terre définies dans la loi foncière 1993) selon les régions du Vietnam (1994)

| Catégorie de terre | Ensemble (ha) | Montagnes du Nord | Delta du fleuve Rouge | Littoral Centre-Nord | Littoral du Centre | Hauts plateaux centraux | Sud-Est | Delta du Mékong |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-------------------------|------------------|------------------|
| Total | 33 104 218 | 10 296 763 | 1 258 438 | 5 118 054 | 4 517 822 | 5 618 483 | 2 339 108 | 3 955 550 |
| Terres agricoles | 7 367 207 | 1 021 437 | 711 744 | 670 323 | 544 513 | 629 208 | 955 916 | 2 654 066 |
| Terres sylvicoles | 9 915 092 | 2 038 421 | 55 502 | 1 882 259 | 1 858 767 | 3 266 626 | 509 207 | 304 310 |
| Terres à usage spécial | 1 122 184 | 228 096 | 187 692 | 166 097 | 144 159 | 89 190 | 141 647 | 165 303 |
| Terres résidentielles rurales | 654 205 | 182 823 | 81 362 | 64 340 | 46 307 | 49 649 | 76 784 | 152 940 |
| Terres urbaines | 63 302 | 8 064 | 5 951 | 4 550 | 8 736 | 3 468 | 20 467 | 12 066 |
| Terres non utilisées | 13 982 228 | 6 637 922 | 216 187 | 2 330 485 | 1 915 340 | 1 580 342 | 635 087 | 666 865 |

| Catégorie de terre | Ensemble (%) | Montagnes du Nord | Delta du fleuve Rouge | Littoral Centre-Nord | Littoral du Centre | Hauts plateaux centraux | Sud-Est | Delta du Mékong |
|-------------------------------|---------------|-------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|-------------------------|---------------|-----------------|
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Terres agricoles | 22,25 | 9,92 | 56,56 | 13,10 | 12,05 | 11,20 | 40,87 | 67,10 |
| Terres sylvicoles | 29,95 | 19,80 | 4,41 | 36,78 | 41,14 | 58,14 | 21,77 | 7,69 |
| Terres à usage spécial | 3,39 | 2,22 | 14,91 | 3,25 | 3,19 | 1,59 | 6,06 | 4,18 |
| Terres résidentielles rurales | 1,98 | 1,78 | 6,47 | 1,26 | 1,02 | 0,88 | 3,28 | 3,87 |
| Terres urbaines | 0,19 | 0,09 | 0,47 | 0,09 | 0,19 | 0,06 | 0,87 | 0,31 |
| Terres non utilisées | 42,24 | 64,47 | 17,18 | 45,53 | 42,40 | 28,13 | 27,15 | 16,86 |

Source : Dang Hung Vo, 1997, *Land Administration Reform in Vietnam*.

A.3.3. Tableau 3 - La réalisation du cadastre : état des lieux et prévisions en 2000

| NO | LAND CATEGORY | CADASTRAL MAPS | | CADASTRAL BOOKS | | LTC's ISSUANCE | |
|----|-------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
| | | Status at the end of 2000 | Year for completion | Status at the end of 2000 | Year for completion | Status at the end of 2000 | Year for completion |
| 1 | Agriculture | 40% | 2005 | 70% | 2003 | 85% | 2001 |
| 2 | Forestry | 20% | 2003 | 20% | 2003 | 15% | 2002 |
| 3 | Rural residential | 25% | 2005 | 35% | 2003 | 60% | 2003 |
| 4 | Urban | 50% | 2003 | 35% | 2003 | 5% | 2005 |

Source : Dang et Palmkvist, 2001.

A.3. 4. Tableaux 4 à 10 - Statistiques relatives à la délivrance des certificats d'usage et à l'allocation des terres entre 1994 et 2006

Tableau 4 - Nombre de certificats d'usage délivrés depuis la loi foncière de 1993

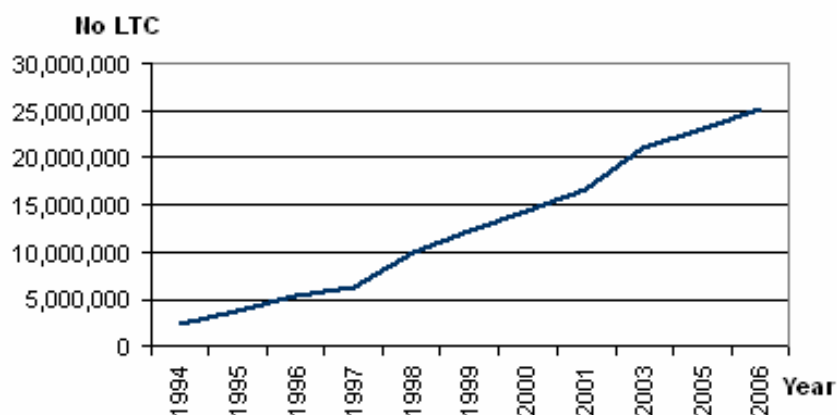


Tableau 5 - Nombre de certificats d'usage délivrés depuis la loi foncière de 1993 selon les régions

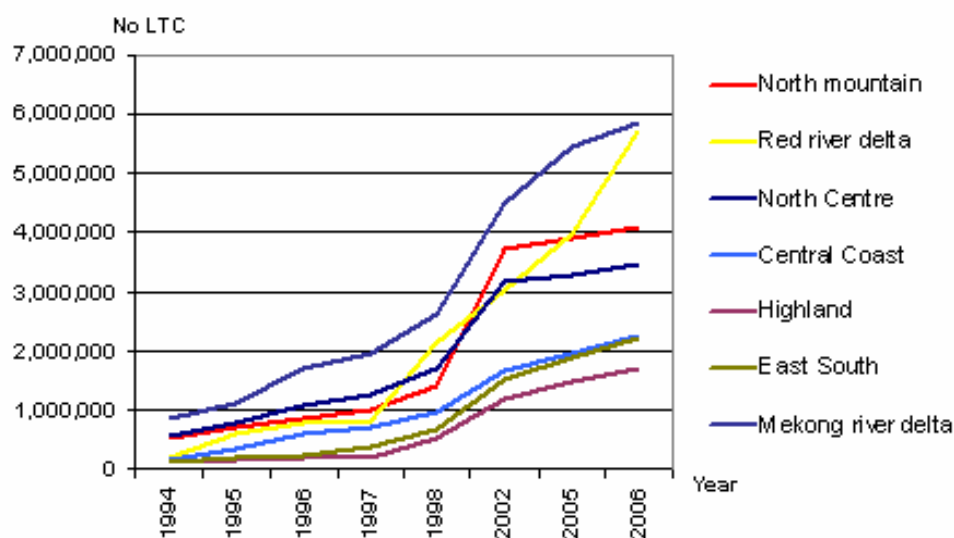


Tableau 6 - Superficie des terres pour lesquelles un certificat d'usage a été délivré depuis la loi foncière de 1993 selon les régions

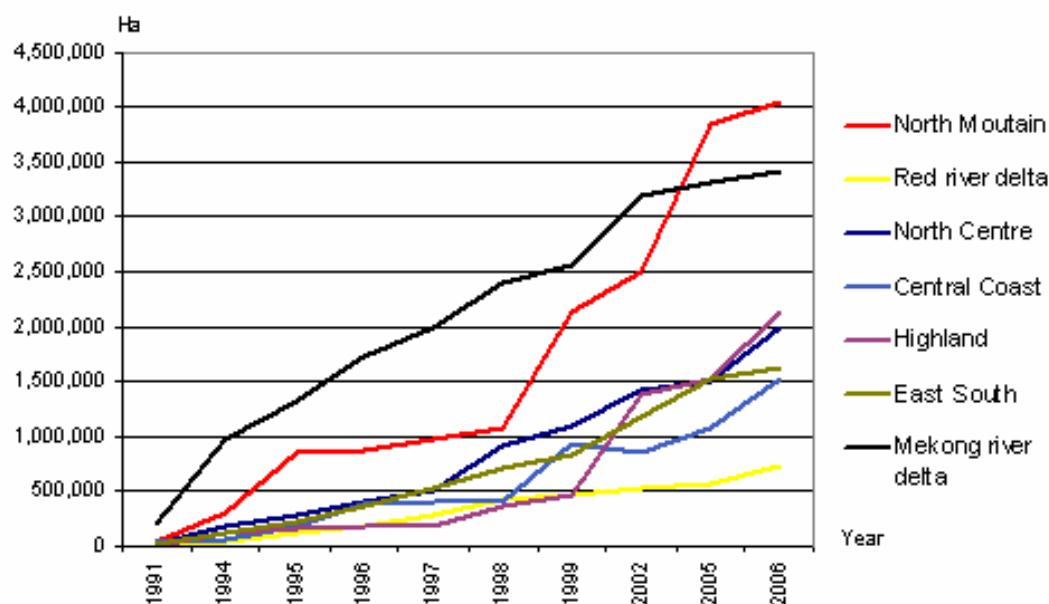


Tableau 7 - Proportion (pourcentage) des terres pour lesquelles un certificat d'usage a été délivré depuis la loi foncière de 1993 selon les régions du pays

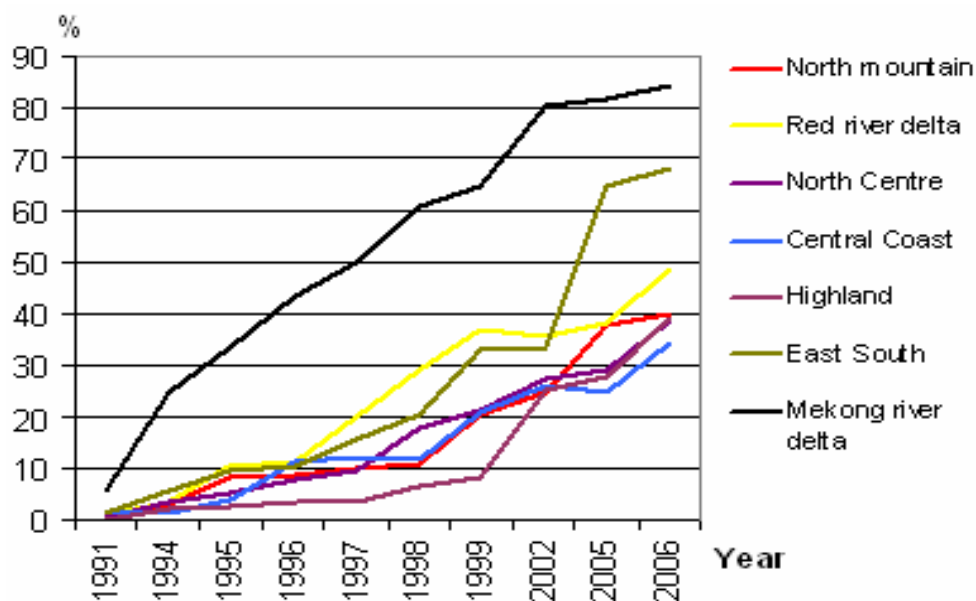


Tableau 8 - Nombre de certificats d'usage délivrés aux particuliers depuis 1998 pour trois catégories de terres

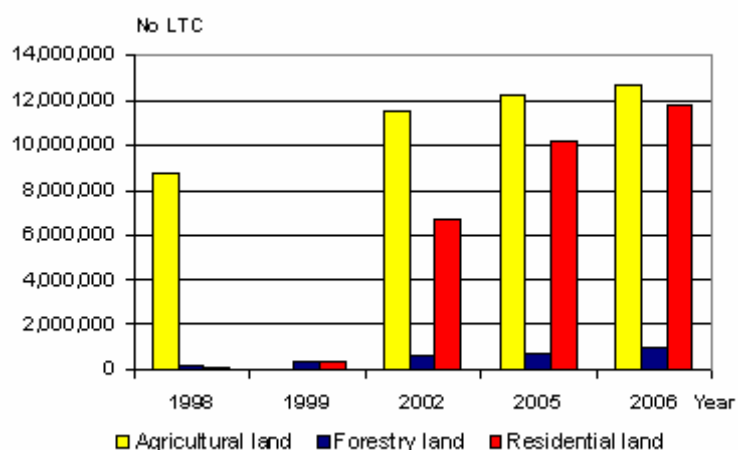


Tableau 9 - Superficie des terres allouées depuis 1998 pour trois catégories de terres

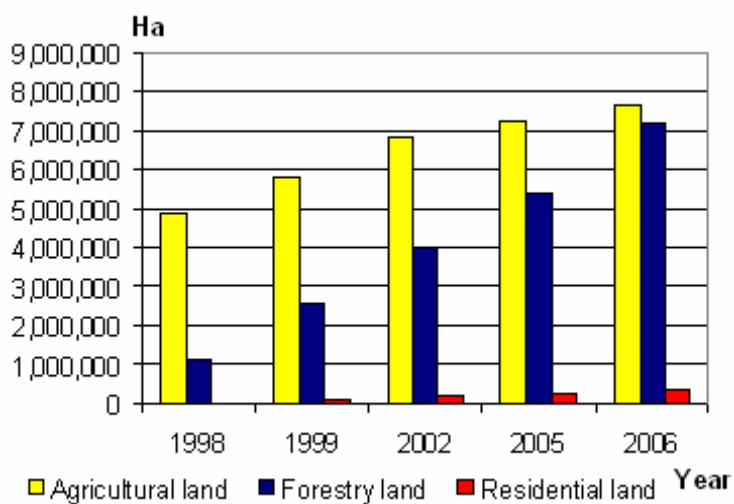
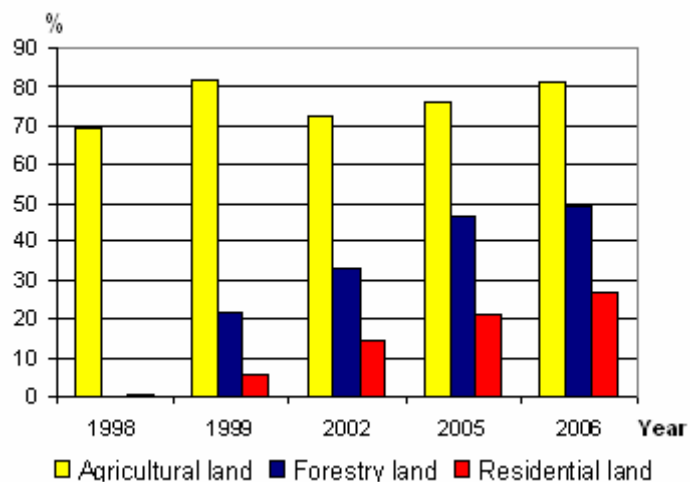


Tableau 10 - Pourcentage des terres allouées depuis 1998 pour trois catégories de terres



Source: Tran Nhu Trung et al., 2006.

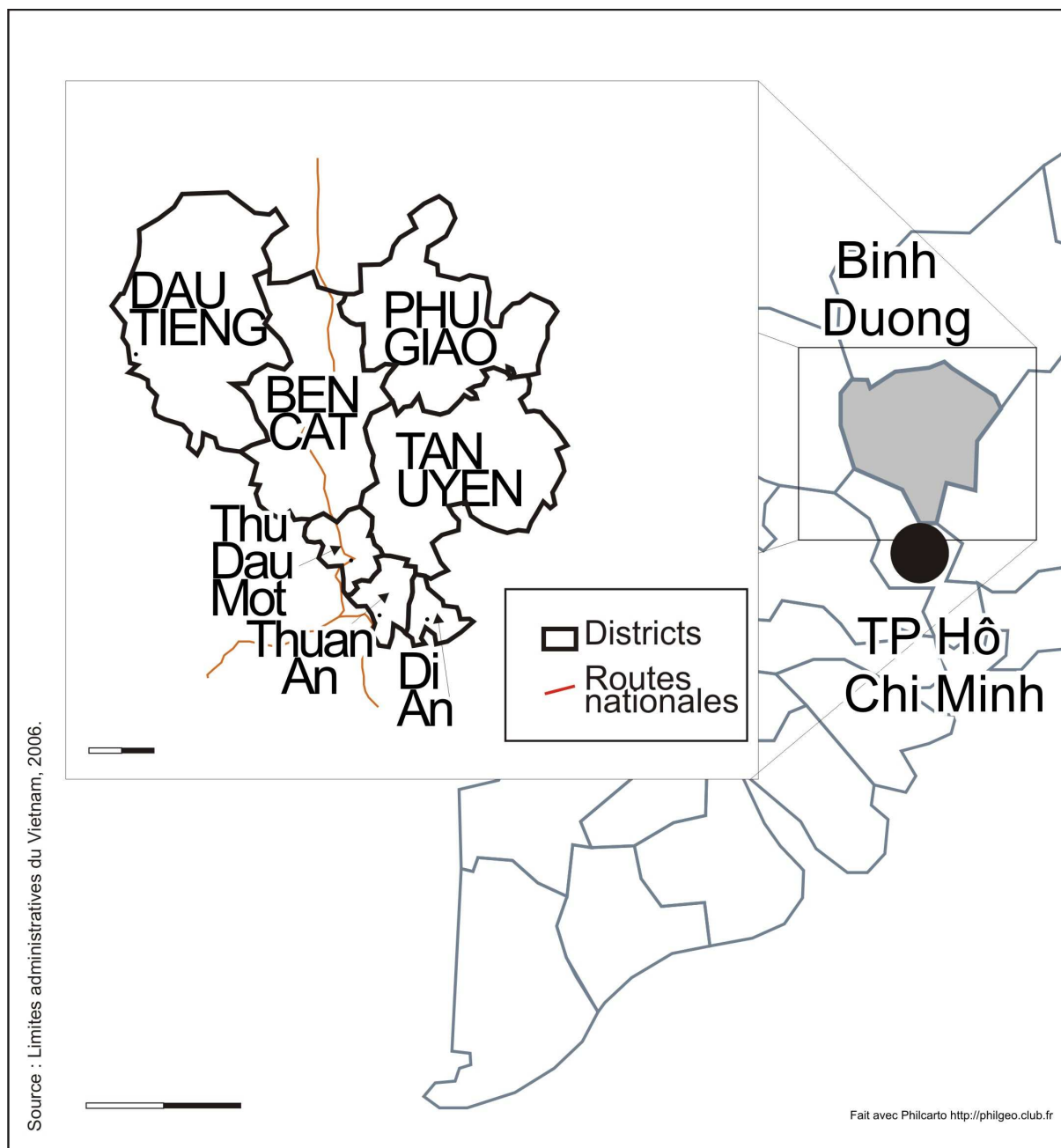
A.3.5. Tableau 11 - Délivrance des certificats de droits d'usage fonciers dans le domaine forestier selon les régions. État des lieux en 2007

| Régions | Total | | | Dont | | | |
|---------------------------|--------------------------------|------------------|-----------|------------------------------|------------------|------------------------|------------------|
| | Nombre de certificats délivrés | Superficie | | Entreprises et organisations | | Foyers et particuliers | |
| | | ha | % (*) | Nombre de certificats | Superficie (ha) | Nombre de certificats | Superficie (ha) |
| Montagnes du Nord | 590 768 | 3 349 743 | 72,8 | 3 201 | 1 215 751 | 587 567 | 2 133 992 |
| Plaines et deltas du Nord | 8 502 | 17 741 | 15,3 | 53 | 4 016 | 8 449 | 13 725 |
| Centre-Nord | 223 499 | 1 541 648 | 69,4 | 585 | 890 512 | 222 914 | 651 136 |
| Centre-Sud | 191 272 | 1 085 887 | 59,1 | 564 | 862 821 | 190 708 | 223 066 |
| Hauts plateaux centraux | 61 722 | 1 550 138 | 46,7 | 922 | 1 496 723 | 60 800 | 53 415 |
| Plaines centrales du Sud | 2 862 | 313 700 | 51,2 | 63 | 307 425 | 1 124 | 6 275 |
| Sud-Ouest | 30 826 | 253 034 | 69,2 | 130 | 169 822 | 30 696 | 83 212 |
| Viêt nam | 1 109 451 | 8 111 891 | 62 | 5 518 | 4 947 070 | 1 102 258 | 3 164 821 |

* Pourcentage des espaces forestiers.

Source : Dinh Huu Hoand et al., 2008, d'après des données du MoNRE de 2007.

A.3.6. Carte 2 - La province de Binh Duong : localisation et subdivisions districtales



A.3.7. Tableau 12 - Occupation du sol calculée et planifiée à deux échelons (provincial et national) pour la province de Binh Duong (2005-2010)

| Utilisation | Surface 2005 (ha) | Surface 2010 proposition provinciale (ha) | +/- % | Surface 2010 arrêté gouvernemental (ha) | +/- % |
|----------------------------|-------------------|---|-------|---|---------|
| TOTAL | 269 522 | 269 522 | 0 | 269 522 | 0 |
| | | | -5 | | -8 |
| <i>Production agricole</i> | 205 065 | 194 460 | -5 | 188 612 | -8 |
| - cultures annuelles | 30 859 | 27 859 | -10 | 18 916 | -39 |
| - riz | 17 699 | 17 000 | -4 | 11 744 | -34 |
| - élevage | 179 | 10 859 | 5 966 | 7 172 | 3 |
| | | | | | 906,704 |
| - cultures pérennes | 174 206 | 166 600 | -4 | 169 696 | -3 |
| <i>Forestier</i> | 12 650 | 12 579 | -1 | 12 286 | -3 |
| - forestier en production | 11 190 | 11 119 | -1 | 11 093 | -1 |
| - forêt naturelle | 1 460 | 1 460 | 0 | 2 359 | 61,58 |
| <i>Lacs, étangs</i> | 512 | 407 | -21 | 630 | 23,05 |
| <i>Autres</i> | 430 | 431 | 0 | 661 | 53,72 |
| <i>Non agricole</i> | 49 751 | 61 635 | 24 | 67 285 | 35,24 |
| <i>Habitation</i> | 7 227 | 10 017 | 39 | 13 467 | 86,34 |
| - habitation rurale | 5 257 | 6 298 | 20 | 9 141 | 73,88 |
| - habitation urbaine | 1 969 | 3 719 | 89 | 4 326 | 119,71 |
| <i>Usage particulier</i> | 30 034 | 41 074 | 37 | 41 100 | 36,84 |
| - bureaux, industries | 411 | 569 | 38 | 476 | 15,82 |
| - militaire | 3 572 | 3 572 | 0 | 3 609 | 1,04 |
| - production, commercial | 15 362 | 22 920 | 49 | 21 042 | 36,97 |
| - zones industrielles | 10 069 | 11 000 | 9 | 11 230 | 11,53 |
| - public | 10 687 | 14 011 | 31 | 15 973 | 49,46 |
| - religieux | 232 | 232 | 0 | 235 | 1,29 |
| - cimetières | 1 048 | 1 225 | 17 | 1 170 | 11,64 |
| - rivières | 11 193 | 8 419 | -25 | 11 302 | 0,97 |
| - non agricole autres | 14 | 665 | 4 650 | 11 | -21,43 |
| <i>Non utilisé</i> | 1 111 | 8 | -99 | 48 | -96 |
| <i>Plaine</i> | 1 063 | 0 | -100 | 45 | -96 |
| <i>Montagne</i> | 40 | 0 | -100 | 0 | -100 |
| <i>Montagne sans arbre</i> | 7 | 8 | 14 | 3 | -57 |

A.3.8. Tableaux 13 à 16 - Données statistiques, province de Lao Cai

Tableau 13 - Données générales sur la province de Lao Cai

| | |
|---|--|
| Superficie | 6 357 km ² |
| Population (2005) | 576 800 habitants |
| Densité (2005) | 91 |
| Subdivisions administratives (8 districts) | Bảo Thắng, Bảo Yên, Bắc Hà, Si Ma Cai, Mường Khương, Sa Pa, Bát Xát, Văn Bàn |
| Capitale | TP. Lào Cai |
| Kinh | 35 % de la population |
| Minorités ethniques | 23 groupes, 65 % de la population |
| | dont : |
| | Tai (Thai et Tay) 23 % |
| | Hmong 22 % |
| | Yao 13 % |

Source : d'après <http://laocai.gov.vn/> consulté en juin 2008.

Tableau 14 - Structure de l'emploi en 2004

| | | |
|---|--|--------------|
| Population active totale | 307 468 | 100 |
| dont : | | |
| Population active en âge de travailler, dont : | 296 074 | |
| Population active en état de travailler | 291 028 | |
| Population active en incapacité de travailler | 5 046 | |
| Population active travaillant en dehors de l'âge légal | 16 440 | |
| Structure sectorielle | | |
| Agriculture et foresterie | | 78,07 |
| | Pêche | 0,04 |
| | Mines et carrières | 1,62 |
| | Industrie | 2,37 |
| | Électricité, gaz, adduction d'eau | 0,22 |
| | Construction | 3,29 |
| | Commerce de gros et de détail, service après vente (réparations) | 3,48 |
| | Hôtellerie et restauration | 0,90 |
| | Transport et communications | 1,31 |
| | Services financiers | 0,21 |
| | Recherche scientifique et technologique | 0,05 |
| | Gestion de biens, immobilier | 0,13 |
| | Administration publique et défense | 3,06 |
| | Éducation, formation | 3,57 |
| | Santé et services sociaux | 0,69 |
| | Activités culturelles et sportives | 0,24 |
| | Activités au sein du Parti et des organisations nationales | 0,52 |
| | Activités de service à la personne et à la communauté | 0,24 |

Source : d'après <http://laocai.gov.vn/> consulté en juin 2008, chiffres pour 2004.

Tableau 15 - Structure des revenus en 2003 (millions de dongs)

| PNB total | 2 150 294 | 100 % |
|---|------------------|--------------|
| Secteur domestique | 2 132 294 | 99,16 |
| Secteur étatique | 875 000 | 40,69 |
| Secteur privé et collectif | 1 257 294 | 58,47 |
| Secteur étranger | 18 000 | 0,84 |
| Structure sectorielle | | |
| Agriculture et foresterie | 825 995 | 38,41 |
| Pêche | 10 575 | 0,49 |
| Mines et carrières | 140 600 | 6,54 |
| Industrie | 58 923 | 2,74 |
| Électricité, gaz, adduction d'eau | 39 743 | 1,85 |
| Construction | 240 222 | 11,17 |
| Commerce de gros et de détail, service après vente (réparations) | 74 440 | 3,46 |
| Hôtellerie et restauration | 34 194 | 1,59 |
| Transport et communications | 79 936 | 3,72 |
| Services financiers | 51 104 | 2,38 |
| Recherche scientifique et technologique | 2 226 | 0,10 |
| Gestion de biens, immobilier | 141 548 | 6,58 |
| Administration publique et défense | 86 640 | 4,03 |
| Éducation, formation | 218 650 | 10,17 |
| Santé et services sociaux | 29 206 | 1,36 |
| Activités culturelles et sportives | 13 740 | 0,64 |
| Activités au sein du Parti et des organisations nationales | 24 882 | 1,16 |
| Activités de service à la personne et à la communauté | 6 990 | 0,33 |

Source : *Statistical handbook year 2003*, Lao Cai Statistical Office.

Tableau 16 - Utilisation des terres (usage reconnu), probablement pour 2004-2005

| | Superficie (ha) | Pourcentage de la surface totale |
|------------------------------|----------------------------|---|
| Superficie totale | 635 707 | 100 |
| Terres agricoles, dont : | 76 254 | 12,00 |
| riz | 17 304 | 2,72 |
| autres cultures annuelles | 36 361 | 5,72 |
| cultures pérennes | 10 512 | 1,65 |
| élevage, pâturages | 3 841 | 0,60 |
| pisciculture | 1 241 | 0,20 |
| Terres forestières, dont : | 278 907 | 43,87 |
| forêt naturelle | 229 297 | 36,07 |
| forêt plantée | 49 610 | 7,8 |
| Terres d'habitation, dont : | 2 998 | 0,47 |
| terres d'habitation urbaines | 497 | 0,08 |
| terres d'habitation rurales | 2 501 | 0,39 |
| Terres à usage spécial | 13 781 | 2,17 |
| Terres sans usage désigné | 263 767 | 41,49 |

Source : d'après <http://laocai.gov.vn/> consulté en juin 2008.

A.4. Enquêtes

A.4.1. Trame des enquêtes de niveau national

Cette trame a été élaborée afin de guider les entretiens réalisés auprès des acteurs de niveau national. Il s'agit essentiellement de fonctionnaires vietnamiens.

A. Le processus d'élaboration de la loi

Loi foncière de 2003

Quels sont les acteurs/les institutions qui ont participé au projet et à la rédaction de la loi foncière de 2003 ?

Comment se déroule le processus d'élaboration d'une nouvelle loi foncière :

- existence de groupes de travail, de consultations, etc. Lesquels ? Mis en place par qui ? Pilotés par qui ? Composés de qui ?
- étapes du processus
- durée du processus
- mécanismes de consultation des échelons inférieurs, de la population ?

Quelles sont les institutions vietnamiennes qui ont un rôle déterminant dans les choix fait en matière (légal) foncière ? Quel est leur rôle ?

Quelles sont les institutions étrangères (ONG, bailleurs de fonds, organisme de coopération, etc.) qui ont un rôle déterminant dans les choix fait en matière (légal) foncière ? Quel est leur rôle ?

La législation aujourd'hui

Quels sont les principaux textes de loi, décrets, décisions en application aujourd'hui ?

- actuels : nom, date, contenu
- précédents : nom, date, contenu
- principales évolutions en termes de contenu

Prochaines étapes

Quelles sont les prochaines étapes en matière de législation foncière ? Lois, décrets, amendements en cours de rédaction ?

Même question que précédemment concernant le processus d'élaboration. Quels sont les changements entre le processus actuel et le processus mis en œuvre pour la loi de 2003 ?

Étapes précédentes

Quels sont les principales évolutions du processus d'élaboration de la loi depuis 1987 ? Acteurs nouveaux ? Acteurs ayant disparus ? Processus de participation de la population ?

B. Les caractéristiques de la loi foncière de 2003

Caractéristiques principales

Quels étaient les principaux arguments de révision/rénovation de la loi foncière de 1993 ?

Quels étaient les discussions les plus courantes, les points les plus discutés ?

Quels ont été les principaux apports de la loi de 2003 (par rapport à celle de 1993) ?

Quelles sont les qualités essentielles du système légal actuel ?

Quels sont les points posant problèmes qui n'ont pas été modifiés et pourquoi ?

Quels sont les points (domaines) de la loi de 2003 qui sont aujourd'hui matière à discussion ?

Quels sont les manques ou défauts principaux de la loi de 2003 ? Dans quels domaines se situent-ils ? Pourquoi (taxation/imposition ; prix des terres ; inventaires et recensements ; planification ; cadastre et délivrance des droits d'usage ; catégories de terres ; catégories d'usagers ; autres) ?

Quels sont les points (domaines) qui vont rapidement être modifiés ou qui sont en cours de modification ? Comment ?

Caractéristiques détaillées

Quelle est la raison d'être de l'article 1 de la loi (*This Law prescribes the powers and responsibilities of the State which represents the entire-people owner of land and uniformly manages land; the regime of land management and use; the rights and obligations of land users*) ?

Quelle est la logique de la division des terres en trois catégories principales (terres agricoles, terres non agricoles, terres inutilisées) ?

Pourquoi les terres agricoles (qui comprennent les terres forestières) forment-elles une catégorie distincte ?

Pourquoi les terres agricoles ont-elles des durées d'allocation réduites (vingt ans pour les cultures annuelles et cinquante ans pour les cultures pérennes) ? Quelle utilité ? Quels inconvénients ? Cela va-t-il être modifié ?

Sur quoi repose la division actuelle des usagers en sept catégories (1. Organisations domestiques ; 2. foyers et individus ; 3. Communautés de population ; 4. Établissements religieux ; 5. Organisations diplomatiques étrangères ; 6. Vietnamiens résidant à l'étranger ; 7. Organisations et individus étrangers) ?

À quels besoins répond la catégorie d'usagers « communauté de population » ? Cette catégorie est-elle répandue ? Où ? Exemples ?

Concernant l'allocation des terres agricoles et forestières

- Où en est le processus et pourquoi ?
- Les terres agricoles vont-elles être redistribuées en 2013 ? Pourquoi ?
- Quel est la raison de l'allocation des terres forestières aux forêts ruraux ?
- Statistiques ? Où ? Qui ?

Selon les personnes enquêtées, développer les questions suivantes (niveau légal) :

- prix des terres,
- imposition,
- inventaires et recensements,
- planification de l'utilisation des terres,
- cadastre et délivrance des DUS.

C. L'administration foncière

Organigramme d'ensemble de l'administration foncière

Quelles sont les administrations ayant un rôle direct dans la gestion foncière ?

- quelles sont ces administrations
- quel est leur rôle
- qu'est ce qui a changé récemment (depuis 2000-2003)
- quelles sont les principales évolutions en termes de fonctionnement
- quelles sont les évolutions en cours

Quels sont les acteurs non institutionnels jouant un rôle direct dans la gestion foncière, auprès des institutions (ONG, bailleurs de fonds, entreprises privées...) en matière de :

- financement
- conseil
- aide technique, logistique
- Qui ? Quand ? À qui ? Modalités ?

Trois domaines d'investigation spécifiques

- la planification foncière (selon la terminologie légale : projets et plans d'utilisation des terres – quy hoạch kê hoạch sử dụng đất) Théoriquement réalisés tous les dix ans.
- le cadastrage et l'allocation des terres
- les recensements annuels (kiểm kê đất đai) et inventaires quinquennaux (bản đồ hiện trạng sử dụng đất) de l'utilisation des terres

Pour chaque composante :

- organigramme opérationnel détaillé (qui fait quoi réellement ?)
- quelle est la marge de manœuvre de l'échelon provincial par rapport à l'État ?
- quelles sont les compétences déléguées à cet échelon ?
- qu'est-ce qui fonctionne ? Qui dysfonctionne ?
- statistiques

Pour l'ensemble des composantes :

- mise en évidence des relations entre composantes (liens entre allocation des terres, planification, recensements de l'état d'utilisation)
- quel est le rôle spécifique de la planification ? Comment a évolué ce rôle au cours du temps ?

D - La place des provinces dans les institutions (administration et législation)

Où se situent aujourd'hui les marges de manœuvre des provinces en matière de gestion/législation du foncier ? Quels sont les domaines dans lesquels les provinces ont un pouvoir de décision notable (les prix, les catégories de terre, les plans d'utilisation des sols...) ?

Quels intérêts/inconvénients de donner du poids aux provinces ?

La marge de manœuvre des provinces est-elle à l'origine de différenciations fortes à cet échelon ? Si oui dans quels domaines ?

E - Les enjeux fonciers actuels au niveau national (en insistant sur l'agricole et le forestier)

Quel est le principal problème posé par le foncier aujourd'hui au Viêt Nam ?

Le foncier est-il un problème majeur au Viêt Nam aujourd'hui ?

Quels sont les domaines (agricole, forestier, urbain, industriel, commercial...) dans lesquels les enjeux fonciers sont les plus cruciaux (pression foncière, problèmes liés au foncier) ?

- terres agricoles (rizicoles, autres)
- terres forestières
- terres urbaines (terres d'habitation)
- terres industrielles, commerciales, de loisirs...

Quels sont ces enjeux ? Comment se manifestent-ils ? Sont-ils médiatisés ?

Quelles sont les régions du pays dans lesquelles les enjeux sont les plus cruciaux ? Quels sont ces enjeux ? Comment se manifestent-ils ? Sont-ils médiatisés ? Des exemples ? Différences entre le Nord, le Centre, le Sud ?

Quelles sont les catégories d'usagers pour lesquels les enjeux sont les plus cruciaux ? Quels sont ces enjeux ? Comment se manifestent-ils ? Sont-ils médiatisés ? Des exemples ?

Quels sont, en dehors des institutions, les acteurs/organismes qui ont un poids important dans les évolutions du foncier aujourd'hui (entreprises privées par exemple) ? Comment se manifestent-ils ? Quelles sont leurs relations avec les institutions ?

Le Viêt Nam a-t-il un système foncier original ? En quoi ? Y a-t-il des ressemblances avec d'autres pays ?

Vers quel système foncier le Viêt Nam se dirige-t-il ? Plus de libéralisation ? Plus de contrôle de l'État ? Plus ou moins de décentralisation ?

A.4.2. Enquêtes électroniques

Les enquêtes électroniques ont été envoyées aux organismes étrangers.

INTRODUCTION

Duration. The interview has been designed in order to be filled in a 10 to 15 minutes time. Please feel free to answer a part of it only when you do not feel concerned with the questions. We are specifically thinking of the boxes number 3 and 4. We still remain interested by your opinion in boxes 5 and 6.

Confidentiality. Your identity is of interest for our project because we would like to have a precise view of the actors participating in the land system building. But there will be no individual results published and the confidentiality of the information will be strictly guaranteed.

How to fill the form. The cursors will automatically move from one question to another by using the left and rights arrows. Please type the answer in the grey text fields - **txt** . The field will expand as much as necessary when you type. For “yes or not” answers, please tick into the correct tick field. For numbers and years, please choose the right answer into the menu - **year** 2008

1 - WHO ARE YOU?

W1 - Name : txt

W2 - First Name: txt

W3 - Nationality: txt

W4 - Institution: txt

W5 - Position: txt

W6 - Special field: txt

W7 - Date of first entry in Vietnam: year 2008

2 - YOUR PARTICIPATION IN THE LAND SYSTEM IMPLEMENTATION AND TRANSFORMATION

P1 - Did you participate - or are you now participating - to the implementation and/or transformation of the Vietnamese land system (administration and regulation)?
yes / no

If yes, in which part of the land system were (are) you involved?

P2 - the land administration : yes / no (if yes, please answer box 3)

P3 - the land regulation : yes / no (if yes, please answer box 4)

If no, please answer the following questions and pass then to the box 5.

P3 - Do you know somebody in your institution who participates in? yes / no

Who? P4 - Name: txt

P5 - Position: txt

P6 - e.mail address : txt

3 - LAND ADMINISTRATION

A1 - Which are the subject(s) you were (are) involved in?

- land pricing :
- land use statistics and land inventory :
- cadastral works and land use titling :
- land use planning in urban area :
- land use planning in rural area :
- another domain : Which one ? txt

What were (are) you involved for?

A2 - You

consultancy:

technical/logistical support:

control:

evaluation:

decision making:

A3 - Your institution

consultancy:

technical/logistical support:

control:

evaluation:

decision making:

financial assistance:

A4 - Which vietnamese institution was (is) your main partner? txt

A5 - Did your institution had (have) a contractual relation with it? yes / no

A6 -Which type of contract? txt

A7 -Why - according to you - have you been contacted to participate to the process? txt

A8 - Additional useful information concerning your work:

R1 - Which piece(s) of legislation did you worked on or around?

| | | | |
|--|--------------------------|---|--------------------------|
| 1993 land law | <input type="checkbox"/> | 2004 - Decree No. 181/2004/ND-CP on the implementation of the Land Law | <input type="checkbox"/> |
| 1993 - Regulations on allocation of land to households and individuals for stable and long term use for the purpose of agricultural production (issued with Decree no. 64-cp). | <input type="checkbox"/> | 2004 - Decree No. 197/2004/ND-CP on compensation, support and resettlement when land is recovered by the State | <input type="checkbox"/> |
| 1998 - Law amending and supplementing a number of articles of the Land Law (No. 10 of 1998) | <input type="checkbox"/> | 2004 - Decree No. 198/2004/ND-CP on collection of land use levies) | <input type="checkbox"/> |
| 2001 - Order No. 06/2001/L-CTN on the promulgation of the Law amending and supplementing a number of articles of the Land Law | <input type="checkbox"/> | 2007- Decree No. 84/2007/ND-CP additionally stipulating the grant of land use right certificates recovery of land, exercise of land use rights (etc.) | <input type="checkbox"/> |
| 2003 land law | <input type="checkbox"/> | | |

R2 - Other pieces (including coming pieces) : Which one : txt

R3 - Which are the domain(s)/subject(s) you were (are) involved in?

- legal aspect:
- text writing:
- taxation:
- land pricing:
- land use statistics and land inventory:
- cadastral works and land use titling:
- land use planning:
- agricultural land:
- forest land:
- residential and urban land:
- land for construction:
- another domain : Which one ? txt

What were (are) you involved for?

R4 - You

- consultancy:
- technical/logistical support:
- control:
- evaluation:
- decision making:

R5 - Your institution

- consultancy:
- technical/logistical support:
- control:
- evaluation:
- decision making:
- financial assistance:

R6 - Which institution was (is) your main partner? txt

R7 - Did your institution had (have) a contractual relation with it? yes / no

R8 - Which type of contract? txt

R9 - Why - according to you - have you been contacted to participate to the process? txt

R10 - Additional useful information concerning your work : txt

5 - OTHER LAND SYSTEM ACTORS

O1 - Do you know other people or institutions being involved in land administration building?

yes / no

O2 - If yes, can you tell who and give a quick overview of the nature of their participation? Please give them if possible by descending order of importance (according to you)

| Foreign institutions | Vietnamese institutions |
|----------------------|-------------------------|
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |

O3 - Do you know other people or institutions being involved in land regulation improvement?

yes / no

O4 - If yes, can you tell who and give a quick overview of the nature of their participation? Please give them by descending order of importance (according to you)

| Vietnamese institutions | Foreign institutions |
|-------------------------|----------------------|
| 1 | 1 |
| 2 | 2 |
| 3 | 3 |
| 4 | 4 |
| 5 | 5 |

6 - YOUR ANALYSIS OF THE VIETNAMESE LAND SYSTEM

Y1 - What are the main improvements ensuing from the 2003 land law?

txt

Y2 -What are, according to you, the main qualities of the Vietnamese land regulation?

txt

Y3 -What are, according to you, the main qualities of the Vietnamese land administration?

txt

Y4 -What do you think of the “article 1” ? (article 1 : *This Law prescribes the powers and responsibilities of the State which represents the entire-people owner of land and uniformly manages land; the regime of land management and use; the rights and obligations of land users*)

txt

Y5 -What are - according to you - the domains of the land legislation being the more problematic today?

Please number them by descending order of importance (from 7 for the more problematic to 1 for the less problematic)

- land taxation: **nbre 1**
- land pricing: **nbre 1**
- land use statistics and inventory: **nbre 1**
- cadastral works and land use titling: **nbre 1**
- land use planning: **nbre 1**
- land categories : **nbre 1**
- land user categories : **nbre 1**
- other problematic domains :

name

name

name

Y6 -What do you think of the present land categories and why? (1 - agricultural land/ 2 - non agricultural land / 3 - unused land)

txt

Y7 -Which are - according to you - the land categories facing the more accurate problems nowadays?

Please number them by descending order of problem importance (according to you)

- agricultural land: nber 1
- forest land: nber 1
- residential and urban land: nber 1
- land for construction: nber 1
- other problematic categories :

name

name

name

Y8 -What do you think about the duration of assignment of agricultural land (20 and 50 years)? Do they have to be maintained, abrogated, reduced, lengthened? Why?

txt

Y9 -Why - according to you - is the duration of assignment of annual crop land limited to 20 years?

txt

Y10 -What do you think of the present land users categories? Are they too or not enough numerous? Whose categories might be merged/splitted? Why? (1. Domestic organizations; 2. Domestic households and individuals; 3. Communities of population; 4. Religious establishments; 5. Foreign organizations with diplomatic functions; 6. Overseas Vietnamese; 7. Foreign organizations and individual)

txt

Y11 - Which are the three first land user categories whose rights and duties should be - according to you - revised?

1 -

2 -

3 -

Y12 - What are, according to you, the raisons of the existence of the “community of population” (cộng đồng dân cư) category?

txt

Y13 -What do you think of the land pricing procedures?

txt

Y14 -What do you think of the land taxation procedures?

txt

Y15 -What do you think of the land use statistics and inventory procedures?

txt

Y16 -What do you think of the cadastral works and land use titling procedures?

txt

Y 17 - What do you think of the land use planning procedures?

txt

Y18 - What are - according to you - the more important stakes today ?

txt

Y19 - Any other comments?

txt

Thank you very much for having filled this form.

Merci beaucoup d'avoir répondu à ce questionnaire.

A.4.3. Trame des enquêtes de niveau provincial

Identification des institutions foncières au niveau provincial

Objectifs principaux

- Quel est le rôle des provinces au sein de la structure (verticale) des institutions foncières du Viêt Nam (administration et législation) ?
- Quelle est, plus spécifiquement, la marge de manœuvre des provinces par rapport à l'État et qu'en font-elles ?
- Quelles sont les institutions foncières au niveau provincial et comment fonctionnent-elles ?
- Quelles sont les spécificités de la dimension rurale/forestière dans les enjeux fonciers ?

A – Aspects légaux : recensement des textes (décisions, décrets, etc.) de mise en œuvre de la législation foncière au niveau provincial

Plus qu'un inventaire précis, idée de savoir, à travers les textes :

- quelles sont les marges de manœuvre au niveau provincial ?
- quels sont les choix faits par les provinces, les domaines dans lesquels elles choisissent de légiférer ?
- les provinces sont-elles en phase avec les réformes de niveau national, en décalage ?

Existe-il des textes aux échelons inférieurs ? Des directives d'application de planification et/ou aménagement ?

B - Organigramme administratif d'ensemble de la gestion foncière au niveau provincial (en insistant sur les articulations avec les échelons supérieur et inférieur)

État des lieux en 2008.

Évolution : principaux changements avant/après la loi de 2003 et périodes précédentes si possible.

C – Trois domaines d'investigation spécifiques

La planification foncière (selon la terminologie légale : projets et plans d'utilisation des terres – quy hoạch kế hoạch sử dụng đất). Théoriquement réalisés tous les dix ans.

Le cadastrage et l'allocation des terres.

Les recensements annuels (kiÓm k^a ®Êt ®ai) et inventaires quinquennaux (bản đồ hiện trạng sử dụng đất) de l'utilisation des terres.

Pour chaque composante

Organigramme opérationnel détaillé (qui fait quoi réellement) ?

Lien avec les échelons inférieurs et supérieurs : quel est le rôle de la province dans l'organigramme d'ensemble ? Quelle est la marge de manœuvre de l'échelon provincial par rapport à l'État ? Quelles sont les compétences déléguées aux échelons inférieurs ?

Statistiques.

Pour l'ensemble des composantes

Mise en évidence des relations entre composantes (liens entre allocation des terres, planification, recensements de l'état d'utilisation).

Quel est le rôle spécifique de la planification ? Comment a évolué ce rôle au cours du temps ?

Pour la planification

Identifier les circuits administratifs par niveau scalaire et transversal (organigramme dans une entité et le rapport d'une administration à l'autre).

Identification/questions précises sur les statistiques : qu'est ce qui relève de la planification, de l'utilisation ?

Questions centrales sur la prise en compte provinciale/district de la relation allocation/planification.

Identification des concepteurs effectifs de la planification : qui réalise les plans de niveau provincial : est-elle sous traitée à des bureaux privés, réalisée par des fonctionnaires provinciaux ?

Si oui comment ont-ils été formés ? Est-elle réalisée par des administrations de niveau national ?

Problématique de la marge de manœuvre des provinces dans la planification.

Questions sur l'intérêt, avantage et/ou inconvénient de sa présence/absence au national et/ou local.

Pour les recensements et inventaires d'utilisation des sols

Identifier son rôle/sa place vis-à-vis de la planification (partie prenante ?) et de l'allocation (résultante ?).

Intérêt des statistiques : diachronique et comparaison avec planification synchronique.

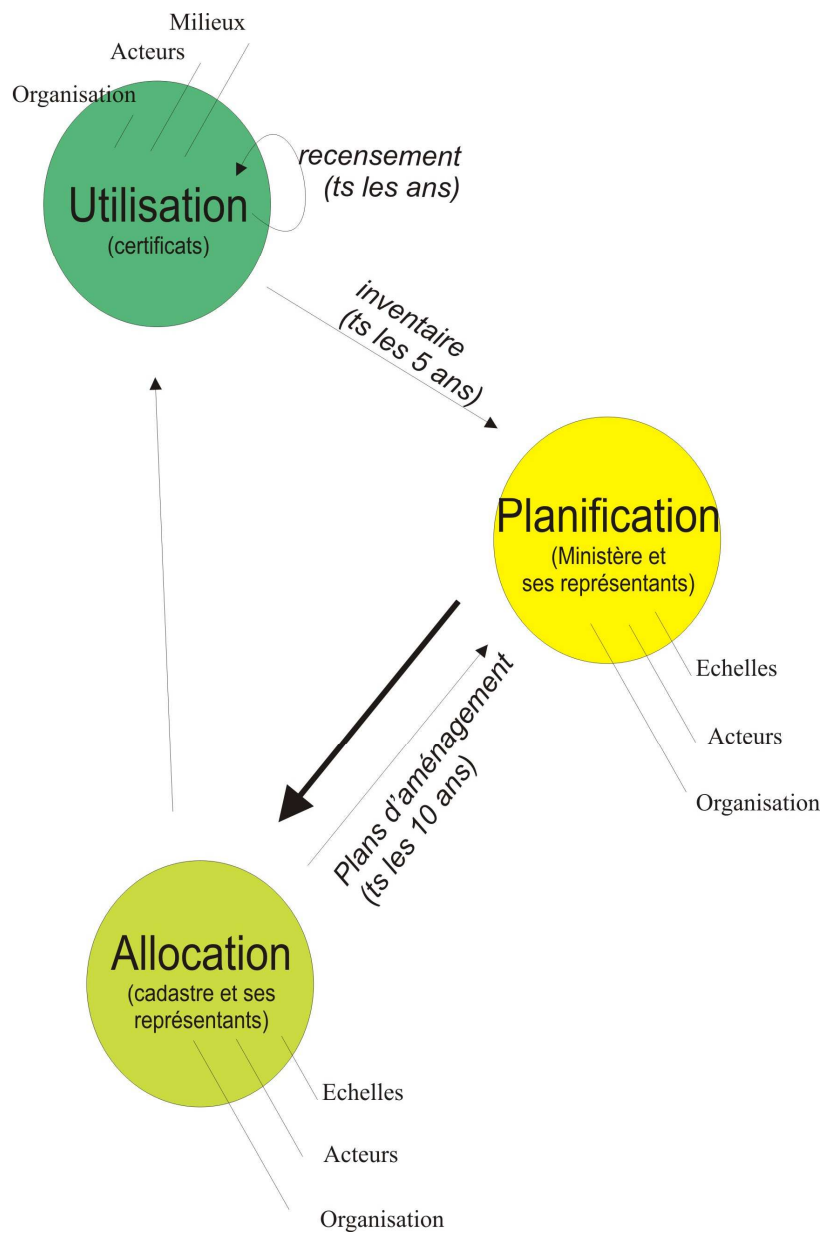
Pour l'allocation et le cadastre

Décalage dans le temps des différents rouages fonciers entre les différentes échelles.

Entre les directives provinciales et nationales.

Intérêt des statistiques : comparaison synchronique et diachronique du rapport entre allocation et utilisation, d'une part, et avec la planification, d'autre part.

Qui gère l'allocation ? Comment ? Quelles relations ? Quels enjeux ?



Les acteurs et leurs discours

Objectifs principaux

- Qui sont les principaux acteurs, directs et indirects, qui jouent un rôle sur le foncier ?
- Ce que les acteurs savent et pensent des institutions foncières. Les questions que l'on souhaite poser aux différents acteurs peuvent être résumées de la façon suivante :
 - rôle : que fait-il dans la gestion foncière ?
 - savoir: que sait-il des institutions foncières au niveau provincial et national ? Des autres acteurs impliqués au niveau provincial dans la gestion foncière ?
 - avis: que pense-t-il de la gestion foncière au niveau national et provincial ?

A – identification des acteurs qui interviennent dans les choix fonciers au niveau provincial

Quels sont les acteurs qui interviennent de façon directe (visible/officielle) ?

- il s'agit essentiellement des acteurs institutionnels qui participent à la gestion foncière (cf organigramme),
- mais aussi des acteurs qui jouent un rôle de conseil et/ou fournissent des services. Il peut s'agir d'acteurs institutionnels (des fonctionnaires de services annexes : forêt, agriculture etc. qui ont conseillé les responsables de l'administration foncière), des ONG ou des bailleurs de fonds internationaux qui ont soutenu les institutions foncières au niveau provincial dans le cadre d'accords de coopération, des entreprises qui ont fourni un service technique (réalisation des plans d'aménagement par exemple) etc.

Quels sont les acteurs qui interviennent de façon indirecte ? Il s'agit des acteurs qui influencent l'évolution et la marche des institutions foncières en faisant pression par leurs demandes et leurs actions sur ce fonctionnement. Les agissements de ces acteurs peuvent être légaux ou illégaux :

- il s'agit des acteurs privés qui investissent dans le foncier ou dont les demandes se traduisent au niveau foncier (construction de parcs de loisirs, de bâtiment d'habitation, implantation de parcs industriels, exploitants forestiers et agricoles, entreprises agroalimentaires, etc.),
- des acteurs institutionnels (corruption, délits d'initiés, etc.),
- des entreprises d'État,
- des groupes de pression issus de la société civile (manifestations/organisations des paysans expropriés, etc.).

B - Que savent et pensent les acteurs des institutions et de la situation foncières provinciale ?

Rôle

- Identification précise de la personne, institution, entreprise.
- Positionnement dans (par rapport) l'organigramme de la gestion foncière.
- Intérêts dans le domaine foncier.

Savoir

Sur les institutions

Les institutions de niveau national (rapidement – surtout les fonctionnaires impliqués dans la gestion foncière)

Quels sont les principaux textes de loi, décrets, décisions en application aujourd'hui ?

- actuels : nom, date, contenu
- précédents : nom, date, contenu
- principales évolutions en termes de contenu

Quelles sont les administrations ayant un rôle direct dans l'administration foncière ?

- actuelles
- précédentes
- principales évolutions en terme de fonctionnement

Quels sont les acteurs jouant un rôle indirect auprès de l'administration foncière de niveau national (ONG, bailleurs de fonds, entreprises, etc.) ?

Les institutions de niveau provincial (tous – y compris acteurs qui ne sont pas impliqués directement pour savoir ce qu'ils savent ou non... Ces questions sont bien sûr à poser aux responsables du foncier pour réaliser l'organigramme de la gestion foncière)

Quels sont les principaux décrets d'application fonciers dans la province ?

- actuels
- précédents
- principales évolutions en terme de contenu

Quelles sont les administrations ayant un rôle direct dans la gestion foncière ?

- quelles sont ces administrations ?
- quel est leur rôle ?
- qu'est-ce qui a changé récemment (depuis 2000-2003) ?
- quelles sont les principales évolutions en termes de fonctionnement ?
- quelles sont les évolutions en cours ?

Quels sont les acteurs non institutionnels jouant un rôle direct dans la gestion foncière, auprès des institutions (ONG, bailleurs de fonds, entreprises de service privées...) en matière de :

- financement
- conseil
- aide technique, logistique
- qui ? Quand ? À qui ? Modalités ?

Quelle est la marge de manœuvre de la province par rapport à ce qui est décidé, mis en place à Hanoï ? Quels sont les domaines dans lesquels la province a une capacité propre de décision ? Quels sont les domaines dans lesquels la province n'a aucun pouvoir de décision ?

Qui ou quelles institutions connaissez-vous au sein de cet organigramme ?
 – avec qui avez-vous déjà travaillé ? Êtes entrés en relation ? De quoi ? Pourquoi ? Dans quelles circonstances ? Quand ?

Sur les autres acteurs (autres que les institutions foncières)

Quels sont les acteurs jouant un rôle « indirect » dans la gestion foncière ?

Acteurs qui fournissent des conseils, exercent des pressions : ONG, bailleurs de fonds, leaders politiques...

- qui ?
- quand ?
- à qui ?
- modalités ?

Acteurs qui ont des intérêts importants dans le foncier

- intérêts économiques : grandes entreprises privées et publiques dans tous les domaines y compris agricoles, forestiers ; institutions publiques, etc.
- intérêts politico-administratifs : institutions autres que foncières qui interviennent ou ont des intérêts dans le domaine foncier (par exemple le service de la construction, l'urbanisme, le service agricole, forestier, etc.)

Qui ou quelles institutions connaissez-vous parmi eux ?

Avec qui – ou quelle institution – avez- vous déjà travaillé ? Discuté ? De quoi ? Pourquoi ? Dans quelles circonstances ? Quand ?

Avis

Sur les institutions et leur fonctionnement

Les évolutions des dix dernières années vont-elles dans le bon sens ?

Quels sont les mécanismes fonciers qui se sont améliorés et pourquoi ?

Quels sont les mécanismes qui dysfonctionnent et pourquoi ? Dysfonctionnaient-ils déjà avant ?

Que faudrait-il améliorer et comment ?

Sur les enjeux fonciers dans la province aujourd'hui (en insistant sur l'agricole et le forestier)

Quelles sont les dynamiques foncières qui caractérisent la province ?

Quelles sont les réalisations, dans le domaine foncier, qui ont été remarquables dans la province ?

Quels sont les domaines (agricole, forestier, urbain, industriel, commercial...) dans lesquels les problèmes fonciers sont les plus cruciaux (pression foncière, problèmes liés au foncier) ?

Quels sont les problèmes et les points forts dans chacun des domaines (ce qui a été fait, ce qu'il reste à faire, ce qui a été bien fait, mal fait...) ?

- terres agricoles (rizicoles, autres)
- terres forestières
- terres urbaines (terres d'habitation)
- terres industrielles, commerciales, de loisir...

Quelles sont les régions dans lesquelles les enjeux sont les plus cruciaux ? Pourquoi ?

La province a-t-elle plutôt beaucoup ou peu de problèmes fonciers par rapport aux autres provinces/régions du pays ?

A.5. Essai sur l'histoire des institutions foncières au Viêt Nam

(par Marie Mellac)

Selon Nguyen et Leroy (2005) « *Le droit vietnamien se trouve [...] au carrefour de plusieurs influences, ce qui augmente inévitablement les difficultés de son appréhension : les fondements politiques d'une entreprise coloniale à une certaine époque, l'idéologie marxiste-léniniste, l'ordre social et la croyance religieuse* ». Ce constat vaut pour le droit foncier, et est valable, plus généralement, pour l'ensemble des institutions foncières. Le territoire vietnamien actuel est par ailleurs de formation très récente (1975). Il n'y a donc pas une seule histoire des institutions vietnamiennes, mais plusieurs, et c'est l'ensemble de ces histoires multiples qui produit les institutions du Viêt Nam actuel.

Le droit foncier et les institutions observés aujourd'hui évoluent en effet de façon nette en fonction de dynamiques très actuelles que l'on peut désigner de façon simplifiée comme relevant des processus de mondialisation et de libéralisation. Ils sont aussi héritiers des systèmes foncières des périodes passées (strates temporelles) et sont porteurs, quoique de façon moins visible, du multiculturalisme caractéristique de la société vietnamienne.

Pour N. Rouland (1998, cité par Nguyen et Leroy, *ibid.*), « *Le constat de la diversité n'est utile que dans la mesure où il sert à amorcer une réflexion sur la possible existence d'un ordre sous-jacent à cette diversité* ». En esquissant ici ce qui pourrait être les premières lignes d'une histoire des institutions foncières vietnamiennes et en faisant surtout ressortir ce qu'il nous semble en être les points forts, notre projet est de participer à la recherche de cet ordre.

De façon très classique, l'histoire du foncier au Viêt Nam peut être présentée en distinguant la période précoloniale qui s'étend jusqu'à la seconde moitié du XIXe siècle lorsque la France prend progressivement en charge, au Sud d'abord, puis au Nord, l'administration de ses colonies et protectorats, la période coloniale qui s'achève en 1954 au Nord et en 1975 au Sud, la période collectiviste qui débute peu de temps après la décolonisation et s'achève officiellement en 1986 avec le lancement de la politique du « *Doi Moi* » (Renouveau). La période post-collectiviste est traitée indépendamment dans la mesure où elle constitue le cœur de ce rapport. Du fait de nos sources et de la localisation à Hanoï du pouvoir politique colonial et de celui du Viêt Nam « réunifié » (à partir de 1975), le Nord Viêt Nam est largement avantagé dans cette présentation.

A.5.1. La période précoloniale : le foncier au cœur des relations inter-ethniques

Les dimensions du territoire vietnamien actuel n'ont guère de sens pendant cette période. Nous les prenons néanmoins en compte afin de donner une idée de la diversité des situations foncières rencontrées par les Français dans leur entreprise de colonisation et d'unification du territoire.

Les zones de montagne présentaient la diversité la plus importante, tant du point de vue culturel que politique. Ces zones étaient (et sont) le lieu d'habitation de groupes ethniques nombreux et particulièrement variés qui s'organisaient en systèmes sociopolitiques originaux, généralement plus restreints que ceux des groupes des plaines (Kinh, Lao, Khmer entre autres) en entretenant entre eux et avec eux des relations de coopération/dépendance plus ou moins affirmées selon les périodes. Les configurations sociopolitiques étaient très mouvantes et les institutions foncières coutumières, qui reflétaient ces mouvances, étaient très diverses et étaient un élément très important des rapports inter-ethniques sur le long terme. Elles participaient de la répartition spatiale des groupes sur le long terme et sur de

vastes étendues (logiques altitudinales par exemple) et participaient aussi plus localement des rapports sociaux intra (comme élément de distinction sociale) et inter (en participant par exemple au processus d'intégration des groupes non tai dans la société Tai) groupes. Mettre de l'ordre dans cette diversité est une tâche ardue et les distinctions habituelles que l'on peut faire entre les groupes (catégories ethnolinguistiques ; riziculteurs/essarteurs ; groupes sociaux restreints/élargis ; dominants/dominés, etc.) ne permettent guère de clarifier les choses tant les variations étaient grandes au sein même de ces catégories. Il faudrait donc partir des institutions foncières elles-mêmes – travail titanesque – pour y voir un peu clair.

Ngo Duc Tinh (2006) distingue par exemple ce qu'il appelle deux types de codes (corpus de règles codifiées dont une partie plus ou moins importante concernait le foncier) : les codes oraux que l'on retrouvait nombreux dans les Hauts Plateaux centraux et les codes écrits des groupes tai et des Chams par exemple. Il est aussi possible de faire apparaître des points forts communs à la plupart des groupes comme le principe d'une propriété collective de la terre et des ressources, assorti de la définition de droits d'usage différenciés selon le « rang » des individus. Les groupes faisaient aussi usage de marqueurs pour délimiter les terres et les ressources temporairement appropriées et il existait des règles communes aux groupes voisins organisant leur coexistence.

Dans certaines régions de montagne, on peut noter l'existence de systèmes fonciers dont il est probable qu'ils aient été fortement modifiés sous l'effet de contacts longs et anciens avec les Kinh du delta du fleuve Rouge, comme c'est le cas des Tay, groupe tai occupant de vastes espaces au nord-est du cours du fleuve Rouge. Leur système se caractérisait par une appropriation individuelle des rizières (avec possibilité de vente et achat de terres, transmission patrilinéaire) qui rappelait fortement celui des Kinh mais portait encore néanmoins les traces d'un système foncier proche de celui des Muong Tai (dans la toponymie et les aspects culturels par exemple).

Les plaines du Nord et le delta du fleuve Rouge abritaient de longue date le pouvoir Kinh, débarrassé de la tutelle chinoise à partir du Xe siècle et s'étendant progressivement vers le sud au dépend des Chams, puis des Khmers. La connaissance des institutions foncières Kinh est facilitée par la formalisation ancienne de règles foncières au sein des codes impériaux (code des Lê du XVe siècle, code Gia Long du XIXe) et par l'existence de nombreuses études plus ou moins récentes qui en décrivent les éléments principaux (Philastre, 1876 et 1909 ; Bienvenue, 1911 ; Boudillon, 1915 ; Ngo Kim Chung et Nguyen Duc Nghinh, 1987 ; Papin, 1997 ; Phan Huy Lê, 1997, Ngo Duc Tinh, 2006, etc.).

Le code impérial le plus récent, celui de Gia Long (1815) nous apprend que « *Au point de vue spécial qui nous occupe, l'Empereur, père et mère de son peuple suivant l'expression annamite, [était] propriétaire de tous les biens immeubles, dont les occupants, simples tenanciers, [acquéraient] la possession par différents moyens, ayant toujours pour première origine la concession octroyée par le Souverain, qui [conservait] sur eux un droit de domaine éminent* » (Bienvenue, 1911, cité par Tessier, 2003). L'État, par l'intermédiaire de l'empereur, était ainsi en quelque sorte le propriétaire de tous les biens immeubles, dont le sol. Les particuliers ne détenaient ainsi sur la terre qu'un droit d'usage étendu et certains droits dérivés (dont celui de la transmission patrilinéaire) à condition qu'ils travaillent la terre et s'acquittent d'un impôt foncier. Les relations tat/paysans reposaient ainsi pour beaucoup sur un « contrat foncier », contrat par lequel l'État assurait un certain niveau de sécurité foncière aux paysans en échange de quoi ces derniers mettaient en valeur le territoire et remplissaient les caisses de l'État. Un tel contrat (que l'on retrouve assez similaire dans le code des Lê dont le code Gia Long fut fortement inspiré) ne pouvait

fonctionner correctement sans système d'enregistrement des hommes et des terres. Plusieurs systèmes d'enregistrement furent mis en place par les souverains Kinh, le premier par la dynastie de Ly entre le XIe et le XIIIe siècle, un autre à la fin du XVe siècle par la dynastie des Lê, le dernier au début du XIXe siècle par celle des Nguyen.

“The first cadastral system in Vietnam was established by the Le dynasty in 1490. It is a DEED system in service for the nationwide land administration focusing on the utmost collection of agricultural tax. Meanwhile Hong Duc Law, the first Vietnamese law, was promulgated, of which 60 articles were about the land. The second cadastral system established in Vietnam took 31 years between 1805 and 1836 by the Nguyen dynasty. It is a DEED system also containing 10,044 volumes of cadastral books that covered 18 thousand communes across the country. Meanwhile Gia Long Law, the second Vietnamese law, was promulgated, of which 14 articles were to regulate the civil and administrative relation on housing, land and rice tax (Dang Hung Vo et Palmkvist, 2001)”

Voici ce qu'écrit O. Tessier (2003) à propos du cadastre établi pendant la dynastie des Nguyen (Gia Long).

*« Le premier document qui permet d'approcher les conditions de production des villageois est le *điền bạ* de la commune [Ninh Dân – commune étudiée par l'auteur] ou « “registre des rizières”. Document rédigé *en hán* (idéogrammes), il fait partie du corpus des registres fonciers (*điền bạ* et *địa bạ*) établi systématiquement dans toutes les communes *du Bắc Bộ* (Nord) entre 1803 et 1805 sous le règne de Gia Long afin de recenser l'ensemble des terrains agricoles et habités du Nord. Ce n'était pas la première fois que les souverains du pays s'attelaient à inventorier le patrimoine foncier, mais c'est en revanche la première fois que cette opération fut menée à son terme dans l'ensemble du pays et cela bien qu'elle ne fut achevée dans le Sud (Nam Kù) qu'en 1836 (Phan Huy Lê, 1995 : 36). Cette volonté centralisatrice de l'État impérial nouvellement reconstitué explique l'unicité de structure qui caractérise chacun de ces documents articulés en quatre parties descriptives distinctes (Phan Huy Lê, 1998 : 231-233) :*

1 - La localisation de la commune et son inclusion successive dans les unités territoriales et administratives englobantes (tæng “canton”, huyŏn “district”, éventuellement phñ “préfecture” et tŏnh “province”) ;

2 - Les différents types de terres (rizière, terre d'habitation, cimetière, mare, etc.), leur statut respectif ou affectation (privé, public, communal, allocation à une pagode ou à un temple, etc.), et leur utilisation lors de l'établissement du registre (cultivé, abandonné, en friche, etc.) ;

3 - La liste des propriétaires, qu'ils soient privés ou publics, couplée à la localisation de chacune de leur terre ou groupe de terre, et des superficies possédées ;

4 - La déclaration officielle résumant les informations fournies précédemment, paraphée de la marque officielle (sceau, signature) des notables et autorités communales, cantonales, du district et de la province.

*Source documentaire des plus précieuses puisqu'elle nous renseigne simultanément sur la taille de la propriété foncière, sur la nature des différents régimes fonciers, sur certains modes de tenure particuliers (les terres dites *phụ canh* par exemple) ainsi que sur le nombre de propriétaires terriens précisé nominativement. Pour autant, elle ne peut être assimilée à un cadastre, comme ce fut parfois le cas, en ce sens qu'une pièce essentielle fait ici défaut: le plan du territoire découpé en propriétés où chaque parcelle est associée au nom de son propriétaire qu'il soit public ou privé, réel ou fictif » (p. 40 et 41).*

Si l'on excepte ce défaut (que minimisait en son temps la précision des enregistrements), le système foncier Kinh du début du XIXe siècle se caractérisait par un haut niveau de formalisation et par l'existence d'outils permettant l'exercice d'un contrôle foncier étatique très resserré. Le droit de l'État ne fonctionnait cependant pas seul et différents auteurs (Ngo Duc Tinh, 2006, Nguyen et Leroy, 2005) notent la coexistence du droit de l'État et de règles codifiées de niveau communal (ou villageois, *lang*). Pour Nguyen et Leroy (*ibid.*) la règle de l'État, codifiée ou non, n'était par ailleurs pas la première localement et l'on peut considérer que l'organisation de chaque commune était avant tout régie par la coutume, variable d'une commune à une autre (Le Thanh Khoi, 1981). Ainsi que le note Dery dans sa thèse (1999), « *la communauté était solidement organisée, pourvoyeuse de la résistance en hommes et en vivres. Son organisation politique était nettement intégrée, son territoire nettement délimité* (Brocheux et Hemery, 1995). *Cette affirmation doit cependant être nuancée dans le cas des territoires méridionaux. Dans ce qui constituait alors la Cochinchine, la "commune [était] beaucoup moins puissante, [les villageois] s'embarrassaient moins de traditions que leurs congénères du Tonkin"* (Robequain, 1948) ».

Ainsi dans cette région, colonisée tardivement par les Kinh qui n'atteignirent le delta du Mékong qu'à la fin du XVIIe siècle et les rives du Golfe de Thaïlande qu'en 1780, le système foncier avait des caractéristiques proches de celles du Nord mais se caractérisait par une individualisation plus poussée de la tenure familiale et un moindre poids des structures villageoises.

A.5.2. La période coloniale : la création d'un problème foncier

"The French colonial land tenure system can be characterised by the introduction of the concept of State property and the attempt to promote private property amongst the local population, via land registration programmes. While the French sought to promote conversion of public land to private ownership, and made legal provision for indigenous people to register land, this made little impact, and customary systems persisted to a high degree with little direct intervention by the authorities". Ce constat dressé par Leonard et Longbottom (2000) à propos de l'Afrique de l'Ouest n'est vrai au Viêt Nam que dans les régions de montagne où la propriété étatique n'existait pas et où les Français ne furent généralement pas en mesure d'étendre le système foncier décidé à Hanoï. Les Français se contentèrent donc souvent de laisser fonctionner les institutions locales (aux niveaux communal et villageois) à condition, lorsqu'ils en avaient la capacité, que les impôts et corvées puissent être levés. L'influence des Français en matière foncière, si elle fut légère, ne doit cependant pas être considérée comme nulle dans la mesure où les structures sociopolitiques furent, aux échelons les plus hauts, grandement remodelées et partiellement unifiées, et où les Français imposèrent localement un système de propriété privée. Dans la province de **Bắc Kạn**, par exemple, province pourtant géographiquement proche de Hanoï, un service du cadastre ne fut mis en place qu'au début des années 1940 et ne fut levé, avant le départ des Français, que dans quelques villages entourant la ville même de **Bắc Kạn**. Dans cette même province, nombre de rizières furent attribuées à d'anciens soldats (parfois dans des localités éloignées) et d'importantes emprises foncières (dans des zones minières ou forestières par exemple) furent appropriées par les Français. Il faut noter par ailleurs que les Français, lorsqu'ils en eurent la possibilité, n'hésitèrent pas à intervenir dans les « affaires indigènes » locales ce que démontre par exemple dans cette même province, la publication en 1931, d'un « *Coutumier à l'usage des Mans* » (Yao) dans lequel étaient consignées les règles sociales propres à ce groupe, différentes en matière foncière de celles des Tày.

Dans l'ensemble des zones de montagne finalement, si l'on veut dresser un constat rapide de l'influence française, quatre éléments importants ressortent :

- un impact faible sur les règles coutumières locales,
- l'interdiction de la défriche-brûlis et la non reconnaissance des terres essartées comme terres appropriées par les groupes,
- la multiplication des taxes et corvées,
- la naissance d'un processus de titrisation « inégal » profitant aux administrateurs indigènes et français et plus généralement à ceux qui en faisaient la demande,
- un processus de patrimonialisation des terres « vacantes ».

Dans les deux grands deltas et les plaines côtières du Nord et du Sud, le pouvoir colonial eut un impact beaucoup plus important sur le foncier et les processus qui étaient naissants dans les montagnes y prirent une ampleur beaucoup plus grande. Les Français, par exemple, reprirent assez rapidement l'œuvre d'enregistrement des terres, ce qui leur permit de lever des impôts fonciers et de dresser un état des terres laissées « *vacantes et sans maîtres* », terres qui furent versées au domaine colonial privé et purent être attribuées sous forme de concessions de plus ou moins grande taille aux colons français.

L'impact colonial ne fut cependant pas homogène, ce que permettait la mise en place d'un cadre juridique dual (fixé par un arrêté en 1898) permettant la coexistence du régime foncier coutumier « indigène » et de la loi foncière métropolitaine (Ta Thi Thuy, 1993). Cela se traduisait schématiquement par le maintien d'un système de contrat foncier entre l'État et les paysans dans les zones rurales (contrats médiatisés par les autorités communales) et la délivrance de véritables titres de propriété foncière dans les zones urbaines (Dang Hung Vo, 1997).

Ainsi que cela est décrit dans *l'Atlas de la province de Hanoï* (Rossi et al., 2002), à la fin des années 1950, la structure sociale caractéristique du delta du fleuve rouge était constituée de grands propriétaires et d'une classe de moyens et petits paysans qui contrôlaient le foncier et les productions. Elle comprenait aussi des paysans sans terre qui vivaient comme manœuvres et entraient en métayage pour les grands propriétaires. Ces paysans étaient plus ou moins nombreux selon les régions du delta et pouvaient atteindre plus de 80 % de la population dans certaines communes proches de Hanoï. Ailleurs, au contraire, la structure communautaire ancienne du foncier restait importante, les terres étaient la propriété collective de la commune et étaient redistribuées aux foyers tous les cinq ans, en échange de quoi ceux-ci devaient payer un impôt dépendant de la qualité de la terre. Selon les auteurs, le phénomène d'accaparement des terres par de grands propriétaires fonciers se produisit en parallèle au phénomène de croissance urbaine : à la fin du XIXe siècle, les terres urbaines relevaient de la propriété privée alors que les terres agricoles des villages périurbains étaient collectives, ce qui ralentissait la croissance urbaine. Afin de procéder à l'aménagement de la ville, les colons procédèrent à la privatisation de nombreuses terres rurales et en devinrent propriétaires aux dépend des communautés villageoises.

La privatisation croissante de la propriété foncière par l'administration française accentua donc progressivement la différenciation entre propriétaires terriens, petits paysans et paysans sans terre, différenciation qui était plus grande au sud qu'au nord du pays. Selon Dao The Tuan (1998), dans le Nord et au Centre où le système des terres communales fut mieux conservé en raison de la pression démographique plus importante, les fermes étaient plus petites, et les différenciations foncières moins poussées avec peu de très gros

propriétaires terriens. Tandis qu'au Sud la terre était plus abondante, les terres communales plus rares et les différenciations plus fortes, avec de grandes propriétés agricoles et d'avantage de paysans sans terres. En 1930, reprenant Y. Henri (1932), il indique que le pourcentage de terres communales était de 21 % au Nord, de 25 % au Centre et de 3 % au Sud.

Les inégalités foncières qui fleurirent dans les grandes plaines et delta du Viêt Nam au cours de la première moitié du XXe siècle provoquèrent de nombreux conflits fonciers et alimentèrent le sentiment d'injustice profond que ressentait une partie importante de la population rurale vis-à-vis des colons et de ceux qui profitaient de la colonisation. Si ces inégalités ne sont bien entendu pas les seules conditions qui permirent à la « révolution socialiste » d'être menée à bien, le foncier fut un élément fondamental de légitimité du projet socialiste. Ainsi par exemple, la réforme agraire fut inscrite dans le programme du PCI dès sa création en 1930 : « *l'abolition des vestiges du féodalisme, la distribution de la terre aux paysans, le renversement de l'impérialisme* » (Le Thanh Khôi, 1978, cité par Tessier, 2003). Et les luttes pour l'accès au foncier furent un élément inextricable des guerres qui furent menées pour chasser les Français et réunifier le pays (Kerkvliet, 1997).

A.5.3. La période collectiviste : la « disparition » du foncier

La période collectiviste se caractérise par la mise en place progressive d'un système répondant à une conception socialiste non marchande de la terre où gestion foncière et propriété reposaient sur les seuls pouvoirs publics. La collectivisation des terres ne fut cependant pas menée dès la mise en place de la République démocratique du Viêt Nam (Nord Viêt Nam) et fut précédée, ainsi que le PCI en avait fait le projet, par un processus de réforme agraire (1953-1956) selon le célèbre slogan « *la terre appartient à celui qui la travaille* ».

Cette réforme, dont les objectifs étaient en partie politiques et conjoncturels (affaiblir les opposants au nouveau régime et donner le pouvoir aux paysans) par le biais de la confiscation des terres des grands propriétaires et par leur distribution, ainsi que les terres communales, aux petits paysans et paysans sans terre, fut menée de façon poussée dans les plaines et dans le delta du Nord avant d'être abandonnée en 1956 dans un climat de terreur provoqué par les nombreux excès commis en son nom afin de mettre de l'ordre dans les campagnes. La réforme fut beaucoup plus discrète dans les régions montagneuses. Que ce soit par pragmatisme politique (désir de concilier les populations locales) ou réalisme (absence d'inégalités foncières fortes), le processus de redistribution des terres y fut même parfois quasiment absent. Mais la réforme de la société qui en constituait un projet inséparable y fut néanmoins engagée, bouleversant plus ou moins profondément le fonctionnement des sociétés locales et transformant à coup sûr les structures politiques des niveaux supérieurs.

La collectivisation, elle non plus, ne fut pas un processus linéaire ni mené de façon homogène sur le territoire. Elle fut menée par phases, précédées elles-mêmes de périodes d'expérimentations dans quelques localités du pays. Florence Yvon (1994) distingue globalement quatre périodes : la période de « lancement de la collectivisation » entre 1959 et 1961, celle de « consolidation des coopératives agricoles » qui correspond au premier plan quinquennal et avait pour objectif la mise en place de coopératives de haut niveau, puis celle des années de guerres entre 1961 et 1975 caractérisées par un désengagement de l'État dans le domaine agricole et par un relâchement du processus de collectivisation, puis, pour finir, celle de la « grande agriculture socialiste » qui débute en 1975 et marque le retour provisoire de l'idéal collectiviste. Cette période fut l'occasion d'une restructuration

profonde des coopératives et fut particulièrement mal vécue dans les campagnes, provoquant, par un effet de balancier, l'arrêt du mouvement collectiviste puis le démantèlement des coopératives.

Alors que dans la Constitution de 1946 le droit de propriété était garanti aux citoyens et qu'aucune allusion aux formes de la priorité n'était faite, la Constitution de 1959 reconnaissait quatre formes de propriétés dont deux premières formes d'un type tout à fait nouveau : la propriété de l'État qui est la propriété du peuple entier et qui est sacrée et inviolable ; la propriété des coopératives qui est la propriété collective de la masse des travailleurs ; la propriété des individus appartenant à la masse des travailleurs et la propriété des capitalistes nationaux (article 11). L'idéologie marxiste, par ailleurs, opérait une distinction entre les biens de production qui devaient être collectivisés et les biens de consommation qui pouvaient être laissés en jouissance aux ménages. Les terres considérées comme un bien de production furent très largement collectivisées et appartinrent dorénavant à l'État qui délégua leur gestion, dans les campagnes, à trois types d'usagers : les coopératives, les fermes et les entreprises d'État⁴⁸.

Ainsi que nous l'avons résumé dans un article à paraître (Mellac, à paraître): *“In the domain of land administration and tenure, the socialist model had the following characteristics. Land was the property of the entire people, uniformly managed by the State which is theoretically the case until today. This means that the State held definitively the rights of exclusion and inclusion and delegated land use management rights only. Land use management was organized in a pyramidal and hierarchical manner following a top down model. Each administrative circumscription was allocated land use rights by the upper level and devoted part of the received rights to the lower level. Following this organization, each administrative unit had a restricted access to the land and was dependant of the decisions taken at the higher level. It was the case, for instance, when the State (or a province) created a new State Forest Enterprise and allocated the land to the new unit”*

Dans les villes, les transactions hors du circuit officiel continuèrent pourtant (Pandolfi, 2001) mais l'État, qui était devenu propriétaire d'une grande partie des terrains et bâtiments privés, jouait un rôle prépondérant sur la répartition des logements. Dans les campagnes, la collectivisation ne fut jamais totale non plus. En 1961, Quang Canh estime que 70 % des foyers ruraux avaient rejoint des coopératives agricoles et l'on peut estimer qu'une part moyenne de 10 à 15 % des foyers resta toujours en dehors des coopératives. Dans les coopératives elles-mêmes, toutes les terres ne faisaient pas l'objet d'un travail collectif. Cinq pourcent des terres exploitées par les coopératives pouvaient en effet être attribuées aux foyers au titre de lopins individuels, lopins sur lesquels il leur était laissé toute liberté de culture et la pleine jouissance de leur travail, ce qui alimentait un marché libre n'ayant lui non plus jamais totalement disparu. D. Pillot (1995) estime que ces lopins générèrent, pendant cette période, plus du tiers de la production. Par ailleurs, nous avons pu faire le constat, dans les montagnes de la région de Bac Kan, de l'existence de lopins individuels (dont des lopins consacrés à l'essartage) représentant des superficies bien supérieures aux 5

⁴⁸ *“Socialist economic theory distinguished income and non-income producing land. Income producing land was treated as a special means of production (tu lieu san xuat dac biet), and along with state-owned enterprises was managed according to state production plans. Although, non-income producing residential land was also allocated, and managed, according to state needs, it was not as tightly controlled as productive land. The state-owned large tracts of urban land confiscated (tich tu) from the colonialists, traitors and reactionaries. Those considered wealthy, but non-exploitive, were permitted to retain technical ownership of commercial properties, which were leased to the state for nominal rents. Residents of large villas were encouraged to exchange their houses for smaller premises or accommodate other families. For the majority, socialist land management did not (until 1980) affect house ownership or occupancy rights”.* (AusAID, 2000 : 15).

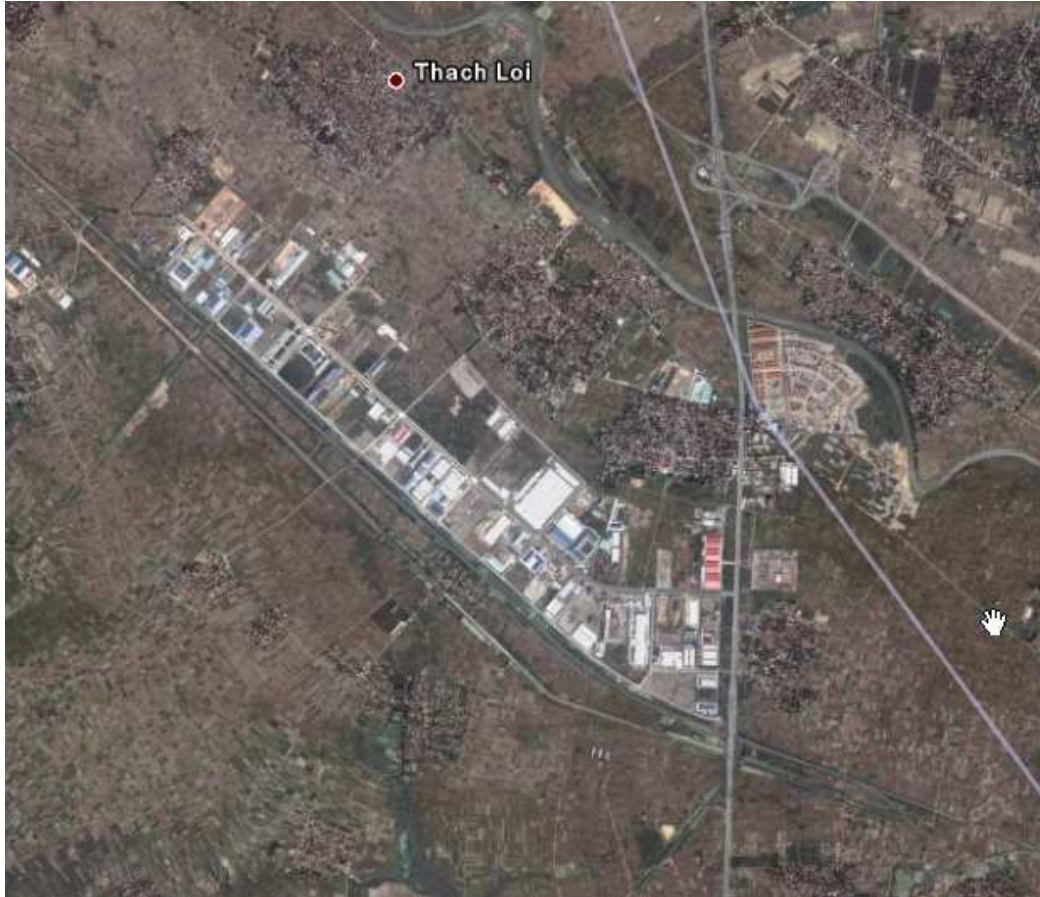
% autorisés et dont la transmission, loin d'être contrôlée par les coopératives, se faisait selon les règles anciennes au sein du lignage paternel.

En effet, malgré le peu de latitude laissé théoriquement aux localités pour s'inscrire dans la réforme collectiviste, le processus de collectivisation connu, dans les montagnes, un cheminement bien différent de celui du delta. Les réformes furent apparemment mises en œuvre partout, touchant même, pour reprendre les mots de Quang Canh (1968), les groupes les plus arriérés (« *backward* »). Mais les décisions, selon les régions et leur degré de proximité avec Hanoï, étaient cependant appliquées avec plus ou moins de rapidité et de fidélité. Les coopératives de montagne restèrent ainsi de taille plus réduite que dans le delta. Plus fragiles mais moins surveillées que les coopératives du delta, elles furent aussi nombreuses à disparaître dès que des difficultés survenaient (Dreyfus, 1993 ; Yvon-Tran, 1994). Ces coopératives devaient aussi affronter une difficulté spécifique, celle d'appliquer un modèle de production conçu pour les zones basses. Cela se traduisit en particulier par le sort bien différent qui était réservé aux rizières comparativement aux autres espaces cultivés. Les premières furent immédiatement collectivisées et restèrent, à l'image de ce qui avait été conçu pour le delta, la pièce maîtresse des coopératives jusqu'à leur disparition. Alors que les terres de pente et les jardins restèrent en grande partie gérés et cultivés individuellement, selon les règles antérieures.

Dans le système qui vient d'être décrit, un point important mérite d'être noté, celui de la disparition d'institutions foncières spécifiques en raison du choix d'une économie planifiée et centralisée. Ainsi la question de l'usage de la terre était traitée dans le cadre global de la planification territoriale et la question de la répartition et accès à la terre l'était dans le cadre global du projet collectiviste. En dépit des phases multiples de collectivisation, le statut des terres resta inchangé jusqu'au « *Doi Moi* ». Ce qui changea fut la façon dont les individus furent regroupés pour travailler (taille des coopératives, groupes et brigades de travail) et dès lors la façon dont ils accédèrent physiquement (ou non) à la terre. Les modifications portèrent aussi sur la façon dont les produits de la terre étaient redistribués aux coopérateurs et aux ouvriers des entreprises d'État. Mais la question foncière, pourtant porteuse de la révolution socialiste à ses débuts fut « dissoute » au sein du projet collectiviste.

Aujourd'hui, le réveil de la question foncière correspond à des impulsions dont les logiques sont contemporaines, mais les institutions qui apparaissent sont héritières de celles mises en place lors des périodes précédentes, y compris lorsque celles-ci n'existaient pour ainsi dire pas. La tradition de gestion planifiée qui vient d'être décrite pose la question de l'adaptation des anciennes structures de gestion au nouveau système foncier progressivement mis en place. Comment ce système a-t-il été progressivement défini et appliqué ? Quelles structures ont été mises en place, comment les anciennes structures ont-elles été redéfinies ?

A.6. Illustrations



Une emprise industrielle perturbe la trame des rizières au nord de Hanoï (image Google Earth).



Sur la voie de contournement de Hanoï : « *Payer ses impôts pour le futur radieux de la famille et de la société* » (cliché : Mellac, 2007).



La ville à l'assaut des rizières (Ha Noi), cliché : Mellac, 2007.



Verticalité des immeubles, horizontalité des rizières (Ha Noi), cliché : Mellac, 2007.

L'aménagement de la capitale : *Thoi Bao Kinh Tế Việt Nam* du 11 février 2008), copie de l'article gracieusement fournie par Sylvie Fanchette (IRD)

Un point d'appui à l'Ouest (en référence à la province de Ha Tây)

22 SỐ 30 - 36 * NGÀY 4/2 - 11/2/2008 *Thoi Bao Kinh Te* 2008 **Thoi Bao Kinh tế Việt Nam**

QUY HOẠCH VÙNG THỦ ĐÔ : ĐIỂM NHẤN PHÍA TÂY

Mở rộng không gian, mở mang tầm vóc Hà Nội

Một bản điều chỉnh quy hoạch chung vùng Thủ đô Hà Nội mà các cơ quan có thẩm quyền đang xem xét đang được dư luận đặc biệt quan tâm. Tốc độ phát triển, sự gia tăng dân số cũng như tầm quan trọng của vị thế đô thị đầu não chính trị - hành chính quốc gia đòi hỏi sự thay đổi không chỉ về hạ tầng xã hội - kỹ thuật, đất đai mà cả định hướng phân bố các khu hành chính, công nghiệp, nông nghiệp, du lịch, dịch vụ thương mại và giới hạn không gian xây dựng của thủ đô.

quan hệ giữa không gian tự nhiên và không gian xây dựng.

Hiện trạng dân số đô thị vùng là 3,3 triệu người, chiếm 26,17%. Và với dự báo cũng như yêu cầu đến năm 2010 dân số đô thị vùng đạt 30-32%, năm 2020 đạt 55-62,5%, một kế hoạch phát triển thêm khoảng 29 - 30 đô thị mới trong vùng đang được đặt ra. Theo tính toán, đến năm 2010, đất xây dựng đô thị + công nghiệp khu vực Hà Nội sẽ khoảng 55.110 ha, chiếm 4,12% diện tích tự nhiên, năm 2020 khoảng 111.500 ha.

Xét theo mô hình, từ hạt nhân đô thị Hà Nội hiện nay sẽ phát triển đồng tâm nhằm thúc đẩy

Nội có mở rộng hơn, cơ bản theo lộ trình của dự án vành đai của Bộ GTVT). Phía Tây đi sát tuyến đề sông Đáy, phía Đông có điều chỉnh rộng hơn 1 số đoạn, tuyến và giao với trục QL 1 mới tại vị trí gần Tp Bắc Ninh. Về phía Tây có thể hình thành các khu đô thị hóa lan tỏa theo dọc vành đai đến giới hạn vùng xã lữ sông Đáy, về phía Đông là những đô thị - khu đô thị theo các trục hướng tâm Hà Nội.

Điểm nhấn phía Tây

Trong khi đô thị phía Bắc sông Hồng là dự án phát triển đô thị mới của thủ đô (thuộc huyện

cao quốc gia và các khu du lịch - giải trí. Ngoài ra, có thể ở đây tiếp tục hình thành khu vực có chức năng hành chính xây dựng hiện đại, thậm chí là khu hành chính mới của quốc gia trong tương lai.

Các đô thị phía Tây được hình thành chủ yếu với quy mô đô thị loại 4-5, dân số mỗi thị dưới 100.000 người và là các đô thị độc lập, có cấu trúc mềm có thể gắn kết và phù hợp với làng xã khu vực đô thị hóa. Hiện tại, hướng phát triển này nhận được nhiều kỳ vọng lớn, nhiều dự án quy hoạch hiện đại, đảm bảo tiềm năng phát triển mở rộng thủ đô trong khung không gian quy

số Hà Nội khoảng 4,5 triệu người, làm phát sinh/đầu hút gần 10 triệu chuyến đi/ngày đêm (không kể đi bộ). Vì vậy, nhu cầu vận tải đã tăng lên 1,55 lần. Hiện tại, lưu lượng vận tải trên các đường vành đai 2 và một số trục chính đô thị đã đạt 130.000-200.000 lượt người/ngày đêm, vượt xa khả năng vận tải của xe buýt 5.000 - 7.000 lượt/giờ/hướng trên các đường chạy chung. Đến năm 2010, lưu lượng vận tải trên một số trục chính như Yên Viên - Ngọc Hồi; Ga Hà Nội - Hà Đông; Ga Hà Nội - Phú Diễn... được dự báo vượt quá khả năng chuyên chở của xe buýt và các

Une ville « intelligente »



A.7. Bibliographie

Le Viêt Nam et l'Asie du Sud-Est : contexte général

1. BERESFORD, M., FRASER, L., 1992, Political economy of the environment in Vietnam. *Journal of Contemporary Asia*, 22(1), pp. 3-18.
2. BERGERET, P., 2002, *Paysans, Etat et marchés au Vietnam. Dix ans de coopération agricole dans le bassin du Fleuve Rouge*. GRET/KARTHALA, Paris, 291 p.
3. CANNON, T., 2006, La chine et l'économie spatiale des réformes : comprendre la topocratie et l'Etat développementaliste local. In Decroly J.M., Nicolai H.(dir.), *Mutations des territoires dans le Monde à l'aube du XXIe siècle*, Harmattan, pp. 149-190.
4. CRYSTAL, E., 1997, Upland voices, highland development choices. Paper presented at the *EuroViet III Conference*, July 1997, Amsterdam, 17 p.
5. DAO THE TUAN, 1998, The crisis in agriculture in the northern uplands. Paper presented at the *Asian Studies Annual Conference*, May 1998, Washington, 8 p.
6. DE KONINCK, R., 1994, *L'Asie du Sud-Est*. Paris : Masson.
7. DE KONINCK (R.), DURAND (F.), FORTUNEL (F.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les Hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuris, Bangkok-Toulouse, 2005, 224 p.
8. DERY, S., 1999, *La colonisation agricole au Vietnam*. Thèse non publiée. Québec, Université Laval.
9. DERY, S., VANHOOREN, R., 2005, Les aires protégées en Asie du Sud-Est continentale, 1962-2005. Texte soumis pour publication dans les Actes du colloque « *Re-penser l'Asie du Sud-Est : conflits, connivence et vulnérabilités*. Conseil Canadien des Etudes sur l'Asie du Sud-Est, York University, Toronto. [<http://www.yorku.ca/ycar/CCSEAS%20Papers/Vanhooren-Dery%20Paper.pdf> - 2006]
10. DONOVAN, D., RAMBO, A.T., FOX, J., LE TRONG CUC, TRAN DUC VIEN, (Eds.), 1997, *Development Trends in Vietnam's Northern Mountain Region, Vol. 1. An overview and analysis*. East-West Center, Center for Natural Resources and Environmental Studies, Vietnam National University, National Political Publishing House, Hanoi, 110 p.
11. DONOVAN, D., RAMBO, A.T., FOX, J., LE TRONG CUC, TRAN DUC VIEN, (Eds.), 1997, *Development Trends in Vietnam's Northern Mountain Region, Vol. 2. Case studies and lessons from Asia*. East-West Center, Center for Natural Resources and Environmental Studies, Vietnam National University, National Political Publishing House, Hanoi, 231 p.
12. DREYFUS, F., 1993, *Traditions, idéologies et pragmatisme. Les principales transformations de l'agriculture et de la campagne du Viêt Nam du nord entre 1930 et 1990*. CNEARC, Montpellier, 71 p. (miméo)
13. Etudes Vietnamiennes, Spécial : Forêts et sylviculture au Vietnam. 1996 (4) – 122.
14. Etudes Vietnamiennes, Spécial : Problèmes Agricoles (4) – La gestion des Cooperatives. 1977 (51).
15. FAO, 2005, *Situation des forêts du monde*. Rome, 135 p.
16. FFORDE, A., 1989, *The agrarian question in north Vietnam 1974-1979 : a study of cooperators resistance to state policy*. M.E. Sharpe, New York.

17. FORTUNEL, F., 2005, L'amertume du café dans les plateaux du Centre Viêt Nam. In De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (éds.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuiris, Bangkok-Toulouse, 2005, pp. 161-186.
18. GIRONDE, C, 2001, *Réhabilitation et transformations de l'économie familiale au Nord Vietnam*, Genève, Thèse de doctorat, Institut Universitaire d'Études du Développement.
19. JAMIESON, N.L., LE TRONG CUC, RAMBO, A.T., 1998, The development crisis in Vietnam's mountains. *East-West center special reports*, n° 6, East-West Center, Honolulu, 32 p. Kerkvliet, BJT. and Porter, DJ. (Eds.), 1995, *Vietnam's rural transformation*, Institute of Southeast Asian Studies, Boulder,
20. LANG, C., 2001, Deforestation in Vietnam, Laos and Cambodia, In Vajpeyi, D.K. (ed.) (2001) *Deforestation, Environment, and Sustainable Development: A Comparative Analysis*. Praeger: Westport, Connecticut and London, pp. 111–137.
21. LE BA THAO, 2000, *Vietnam, pays et régions géographiques*. Editions The Gioi, Hanoi, 594 p.
22. LE DUAN, PHAM VAN DONG, 1975, *Vers une agriculture de grande production socialiste*. Hanoi : The Gioi.
23. LE THANH KHOI, 1981, *Caractéristiques de l'état Vietnamien et de la monarchie bureaucratique, Histoire du Viêt-Nam des origines à 1858*, Paris, Sudestasia.
24. LE TRONG CUC, RAMBO, A.T., (eds.), 1993, *Too many people, too little land : the human ecology of a wet rice-growing village in the Red River Delta of Vietnam*. East-West Center, Honolulu.
25. LE TRONG CUC, RAMBO, A.T., (eds.), 1993, *Bright Peaks, Dark Valleys, A Comparative Analysis of Environmental and Social Conditions and Development Trends in Five Communities in Vietnam's Northern Mountain Region*. East-West Center, CRES Upland Working Group, The National Political Publishing House, Hanoi, 309 p.
26. LE TRONG CUC, RAMBO, A.T., FAHRNEY, K., et al., (Eds.), 1996, *Red books, green hills : economic reform and restoration ecology in the midlands of Northern Vietnam*. East-West Center, Honolulu, 127 p.
27. McELWEE, P., 1999, Policies of Prejudice: Ethnicity and Shifting Cultivation in Viet Nam. *Watershed*, 5 (2), pp. 33-8.
28. McELWEE, P., 2001, *Parks or people: exploring alternative explanations for protected areas development in Vietnam*. Yale University [<http://research.yale.edu/CCR/environment/papers/>]
29. McELWEE, P., 2004, You Say Illegal, I Say Legal: The Relationship Between 'Illegal' Logging and Land Tenure, Poverty, and Forest Use Rights in Vietnam," *Journal of Sustainable Forestry*, Vol. 19, No. 1/2/3, 2004.
30. MELLAC, G.M., 1999, La gestion des espaces forestiers au Nord Viêt Nam, un modèle et son application. *Les Cahiers d'Outre Mer*, 51 (204), oct.-déc., pp. 367-384.
31. MELLAC, G.M., 2000, *Des forêts sans partage. Dynamique de l'espace et utilisation des ressources dans un district de montagne au Nord Viêt-Nam*". Doctorat de l'Université en géographie, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, 608 p.
32. MELLAC, G.M., 2006, Gestion décentralisée des ressources forestières et jeux d'acteurs au Vietnam. Séminaire « *Les biens environnementaux : biens publics, biens communs, quelles gestions décentralisées durables* », UMR ADES, 6 janvier 2006.

33. MELLAC, G.M., à paraître, Land reform and changing identities in two Tai-speaking districts in northern Vietnam. In Michaud, J., et Forsyth, T., (eds.), *Moving Mountains. Highland Livelihoods and post Socialism in China, Vietnam and Laos*.
34. MORGER, C., 1998, Les forêts du peuple au Vietnam. *Etudes Vietnamiennes*, n°3(129), Hanoi, pp. 129-135.
35. LE THI PHI, TON VAN CHUNG, LE BANG TAM, 2004, *What maintains poverty? A study of factors affecting poverty in mountainous areas of Quang Ninh province, Vietnam*. IIED, 92 p. [http://www.iied.org/NR/forestry/documents/intravillage_studyfinal_May04.pdf]
36. PAPIN, P., 1997, *Des « villages dans la ville » aux « villages urbains » : l'espace et les formes de pouvoir à Ha Noi de 1805 à 1940*. Thèse de doctorat, Université de Paris VII, 2 tomes.
37. PAPIN, P., TESSIER, O., (dir.), 2002, *Le village en questions*. Hanoi : EFEO / Trung Tam Khoa Hoc Xa Hoi va Nhan Van Quoc Gia, 740 p.
38. PHAM XUAN PHONG, 2000, People's Participation in Forest Management in Vietnam. In *Decentralisation and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, RECOFT Report n°18, FAO RAP Publication, 2000/1, pp. 87-93.
39. PHAN HUY LE, 1997, *The country life in the Red River delta*. Ha Nôi, Nha Xuất Ban The Gioi.
40. PILLOT, D., 1995a, La fin des coopératives : la décollectivisation agricole au Nord Viêtnam. *Les Cahiers d'Outre Mer*, n°190, avril-juin, pp. 107-130.
41. PILLOT, D., YVON, F., 1995, Technical Development of an economy in transition. *Vietnamese Studies*, New Series n° 45(115), pp. 46-64.
42. POFFENBERGER, M., (ed.), 1998, Stewards of Vietnam's upland forests. A collaborative study by the Asia Forest Network and the Forest Inventory and Planning Institute. Asia Forest network publication, Research Network Report, n°10, January 1998.
43. QUANG CANH, 1968, Economic transformation of mountain regions. *Vietnamese Studies*, n°15, Hanoi, pp. 89-108.
44. RAMBO, A.T., et al., (Ed.), *The challenges of higland development in Vietnam*, East-West Center.
45. ROBEQUAIN, 1948, *L'Indochine Française*. Paris : Armand Colin.
46. ROSSI, G., PHAM VAN CU, (dir.), 2002, *Atlas infographique de la province de Ha Noi*. Hanoi : CNRS,/MAE, 379 p.
47. SAVILLS, *Industrial Vietnam*, Q2, 2007, 4 p.
48. SIKOR, T., 1999, The political economy of decollectivization : a study of differentiation in and among Black Thai villages of northern Vietnam. Ph.D Dissertation, University of California, Berkeley, 377 p
49. SIKOR, T., DAO MINH TRUONG, 1998, The economic and environmental effects of agricultural reforms in three black thai villages on northwestern Vietnam. In *International Conference on Vietnamese Studies and the enhancement of International Cooperation*, Hanoi, July 14-17 1998, 11 p.
50. SIKOR, T., O'Rourke, D., 1996, Economic and environmental dynamics of reform in Vietnam. *Asian Survey*, vol. 36, n°6, June 1996, University of California Press, pp. 601-617.

51. SWINKELS, R.; TURK, C., 2006, *Explaining Ethnic Minority Poverty in Vietnam: a summary of recent trends and current challenges*. World Bank, Vietnam, Draft Background paper for CEM/ MPI meeting on Ethnic Minority Poverty, Hanoi, 28 September 2006.
52. TA THI THUY, 1993, *Les concessions agricoles françaises au Tonkin de 1884 à 1918*. Thèse d'Histoire sous la direction de Denys Lombard. Paris : EHESS.
53. TACHIBANA, T., NGUYEN M.T., OTSUKA, K., 1998, *From deforestation to reforestation through tenure reforms : the case of the northern hill region of Vietnam*. Hokkaido University, Vietnam Agricultural Science Institute, 37 p.
54. VEILLEUX, C., 1994, The state of Viet Nam's Forests: historical perspectives on a contemporary dilemma. *Documents du GERAC*, n°7, Le défi forestier en Asie du Sud-Est, Université de Laval, pp. 67-88.
55. VO QUY, 1997, *Vietnam: environmental challenges and solutions*. Vietnam National University, Hanoi, 14 p.
56. WAIBEL (Michael), *Migration to the greater Ho Chi Minh City in the course of doi moi policy, spatial dimensions, consequences and policy changes*, 6 p.
57. WORLD BANK, 1995, *Viet Nam Environmental Program and policy priorities for a socialist economy in transition*. Volume II, The supporting Annexes, Agriculture and Environment Operations Division, Country Department I, East Asia and Pacific Region, 167 p.
58. WORLD BANK, 2002a, *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Socialist Republic of Vietnam 2003-2007*. Hanoi: World Bank, 90 p.
59. WORLD BANK, 2002b, *Vietnam Delivering on its Promise, Development Report 2003*. 156 p.
60. WORLD BANK, 2003, *Vietnam Partnership for Development*. An Informal Report for the Consultative Group Meeting for Vietnam, Hanoi, December 2-3, 2003, 135 p.
61. WORLD BANK, 2005a, *State Forest Enterprise Reform in Vietnam Review of Policy and Implementation Framework for Decree 200*. 50 p.
62. WORLD BANK et al., 2005, *Vietnam Environment Monitor 2005*. World Bank/MoNRE/SIDA, 94 p.
63. WORLD BANK, 2007, *Vietnam Country Partnership Strategy with the Socialist Republic of Vietnam 2007-2011*. 170 p.

Viêt Nam (et ASE) : contexte institutionnel

64. ADB, 2004, *Poor Must Benefit More in Viet Nam's Rural Land Market*. <http://www.adb.org/Documents/News/VRM/vrm-200423.asp>
65. EEUWES, J.G.C.M., 1995, *Upland use in Vietnam, Institutions and regulations of forest management systems: Black Thai cooperatives in Son La province*. Wageningen University, 146 p.
66. ENTERS, T., DURST, P.B., VICTOR, M., (eds), 2000, *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report n° 18, RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thailand.
67. FAO, 1992a, *Vietnam watershed management and ethnic minorities*. Appendices, UNDP/FAO work program, Rome, 29 p.

68. FAO, 1992b, *Vietnam watershed management and ethnic minorities*. Main Report, UNDP/FAO work program, Rome, 75 p.
69. FAO, 1994, *National workshop on « strengthening re-afforestation programmes in Vietnam »*. JICA/STRAP/FORTIP, Hanoi, 224 p.
70. FAO, 1995, Vietnam agroforestry networking programme. Programme document, DRAFT, Hanoi, 33 p.
71. FFORDE, A., et al, 2003, *Decentralisation in Vietnam - Working Effectively at the Provincial and Local Government Level – Aus-AID Australian Agency for International development*.
72. FFORDE, A., De Vylder, S., 1996, *From plan to market*, Westview, Oxford.
73. Jong (de), W., Do Dinh Sam, Trieu Van Hung, 2006, *Forest rehabilitation in Vietnam: histories, realities and future*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia. Review of Forest Rehabilitation : Lessons from the Past. 76p.
74. KERLVLIET, B.J.T., 1995, Rural society and state relations. In Kerkvliet, BJT., Porter, DJ. (Ed.), *Vietnam's rural transformation*, Institute of Southeast Asian Studies, Boulder, pp. 65-96.
75. KERLVLIET, B.J.T, 2004, Surveying Local Government and Authority in Contemporary Vietnam. In Kerkvliet, B.J.T, Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 1-27.
76. KERKVLIT, B.J. 2005, *The power of everyday politics: how Vietnamese peasants transformed national policy*. Ithaca: Cornell University Press.
77. LI, T.M., 2002, Engaging Simplifications: Community-Based Resource Mangement, Market Processes and State Agendas in Upland Southeast Asia. *World Development*, Vol. 30, n°2, pp. 256-282.
78. LICHTENSTEIN, N. G., 1994, *A survey of Vietnam's legal framework in transition*. The World Bank, Legal Department, 61 p.
79. MACKINNON, J. (1990). *Review of the Natural Conservation Systems, National Parks and Protected Areas: Forestry Sector Review Tropical Forestry Action Plan*. Hanoi: FAO.
80. MARR, D.G, 2004, A Brief History of Local Government in Vietnam. In Kerkvliet, B.J.T, Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 28-53.
81. MOF (MINISTRY OF FORESTRY), 1991a, *Vietnam forestry sector review: tropical forestry action programme*. Executive summary, Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 25 p.
82. MOF (MINISTRY OF FORESTRY), 1991b, *Vietnam forestry sector review: tropical forestry action programme*. Main Report, Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 201 p.
83. MOF (MINISTRY OF FORESTRY), 1991c, *Research Documents on forest inventory and planning, 1961-1991*. Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 300 p.
84. MOF (MINISTRY OF FORESTRY), 1994, *Vietnam Forestry*. Agricultural Publishing House, Hanoi, 70 p.
85. Nguyen Ngoc Dien, Leroy, C.E., 2005, Pluralité des approches juridiques de la pluriculturalité au regard de la conception du patrimoine en droit vietnamien. (http://fr.jurispedia.org/index.php/Pluralit%C3%A9_des_approches_juridiques_de_la

_pluriculturalit%C3%A9_au_regard_de_la_conception_du_patrimoine_en_droit_vietnamien)

86. PILLOT, D., 1995, La fin des coopératives : la décollectivisation agricole au Nord Viêt Nam. *Les Cahiers d'Outre Mer*, n°190, avril-juin, pp. 107-130.
87. PARDO, D.R., 1989, *Forest policy formulation for Vietnam*. FAO, Rome, 53 p.
88. PHAN THANH XUAN, 1989, *Policies and practices to achieve sustainable development of the forestry sector*. Ministry of Forestry, Hanoi, 13 p.
89. PORTER, G., 1990, The politics of "renovation" in Vietnam. *Problem of Communism*, vol. 39, n°3, Information agency, Washington, pp. 72-88.
90. RAO, Y. S., 1990, *Forestry in Vietnam: an overview*. FAO, Bangkok, 30 p.
91. UNDP, 1991, *Proceedings of the forum on reforestation issues in Vietnam*. Hanoi, 10 p.
92. YVON-TRAN, F., 1994, *Une résistible collectivisation, l'agriculture au Nord Viêt Nam 1959-1988*. Thèse de doctorat, Université de Paris VII, UFR-Géographie, Histoire, Sciences de la Société, 210 p.

Viêt Nam (et ASE) : foncier

93. ADGER, W.N., KELLY, M., NGUYEN HUU NINH, NGO CAM THANH, 1997, *The enclosure of common property and its implications for coastal management in northern Vietnam*. Paper for the Third Euroviet Biannual Conference, University of Amsterdam, The Netherlands, July 2-4 1997, 17 p.
94. AusAID, 2000, *Land Administration*. Canberra: AusAID, Working Paper 4, 25 p.
95. BASSFORD, J.L., 1984, *Land Development policy in Cochinchina under the french (1865-1925)*. Dissertation submitted for a PhD in History, University of Hawaii, 348 p.
96. BERGERET, P., 1995, La politique foncière au Vietnam. *Etudes Vietnamiennes*, Nouvelle série n° 45(115), numéro spécial Les nouveaux paysans du delta du Fleuve Rouge, pp. 33-47.
97. BLOCH, P.C., OESTERBERG, T., 1989, *Land tenure and allocation situation and policy in Viêt Nam with special reference to the forest development area (Vinh Phu, Hoang Lien Son and Ha Tuyen Provinces)*. Land Tenure Center, University of Wisconsin/Swedsurvey, Gaevle, 51 p.
98. BOUDILLON, A., 1915, *Le régime de la propriété foncière en Indochine*. Emile Larose Editeur, Paris, 578 p.
99. CARR, K., 1999, The socio-economic effects of forest land policies in Viet Nam: a case study of Lang Beo Village. In Hainsworth G.B., (Ed.), *Localizes Poverty reduction in Viet Nam: improving the enabling environment for rural livelihood enhancement*, Centre for Southeast Asia Research, Vancouver, pp. 227-246.
100. DANG HUNG VO, 1997, *Land Administration Reform in Vietnam*. 1997 FIG Working week, Penang, Malaysia, 5-9 May 1997 (<http://www.fig.net/pub/>)
101. DANG HUNG VO, PALMKVIST, G., 2001, Sweden-Vietnam Cooperation on Land Administration Reform in Vietnam. *New Technology for a New Century International Conference*, FIG Working Week, Seoul, Korea 6-11 May 2001. (<http://www.fig.net/pub/proceedings/korea/full-papers/session7/dang-palmkvist.htm>)

102. DANG HUNG VO, TRAN THU TRUNG, 2006, Land policy for foodless cancellation and poverty reduction in Vietnam. Congrès *Shaping the change*, Munich, 8-13 octobre.
103. DINH HUU HOANG, DANG KIM SON, 2008, Forest and land allocation in Vietnam - Policy and Practice. Paper presented at the *National Forum on Forest land Allocation*, Hanoi, 29 may 2008.
104. DUCOURTIEUX, O., CASTELLA, J-C., 2006, Land reforms and impact on land use in the uplands of Vietnam and Laos: Environmental protection or poverty alleviation? Colloque international « *Aux frontières du foncier, enchâssement social des droits et politiques publiques* », Montpellier, 17-18-19 mai 2006.
105. DURAND, F., FORTUNEL, F., Phan Viet Ha, 2005, La question foncière dans les dynamiques rurales du Centre Viêt Nam. In De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (éds.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuiris, Bangkok-Toulouse, 2005, pp. 119-160.
106. DU VAN CHAU, 1998, Redistribution foncière et différenciation sociale au Viêt-Nam. *Revue Tiers Monde*, n°153, tome 34, Paris, pp. 161-174.
107. 2000, *Experiences and potential for community forest management in Vietnam*. Workshop proceedings, Hanoi, June 1-2, 2000.
108. FAO, 1997, *Report on forest land use planning and forest land allocation in Phong Du commune – Tien yen district- Quang Ninh province*. Project Management Board Tien yen distrit, Tien yen, 11 p.
109. FAO, 1998, *Report on forest land use planning and forest land alloaction in Dong Tam commune – Dong Phu district*. Dong Phu management board of FAO project, Binh Phuoc province, Hanoi, 11 p.
110. FEYSSAC, C., 1890, La réforme foncière en Indochine. Exposition Coloniale Internationale, Paris, 38 p.
111. FORTUNEL, F., 2006, « 10 ans d'application de la réforme foncière au Viêt Nam, les populations locales et le contournement du cloisonnement territorial », in COLIN Jean-Philippe, LÉONARD Éric (éds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers, du cadre légal aux pratiques locales*, IRD-Karthala, 2007.
112. GENERAL CADASTRAL DEPARTMENT, 1997, 1993 Land Law and stipulations on the forest land allocation. Paper presented at the "National Workshop on Land Use Planning and Forest Land Allocation", Dec. 4-6 1997, Hanoi, 10 p.
113. GRARD, A., 2004, Les réformes foncières au Vietnam. Etude des marchés fonciers périurbains de deux pôles secondaires du Nord Vietnam. Mémoire de DESS de l'IFU, Université Paris 8.
114. HAROON AKRAM-LODHI, « Are landlords taking back the land ? An essays on the agrarian transition in Vietnam », *The european journal of development research*, vol. 16, n°4, 2004, pp. 752-789.
115. KERKVLIT, B.J.T., 1997, *Land struggles and lang regimes in the Philippines and Vietnam during the twentieth century*. The Wertheim lecture 1997, Centre for Asian Studies Amsterdam, Amsterdam, 40 p.
116. LAMBALLE, P., et al., 2008, *Research on Livelihood of Trung Son Hydroelectric Dam Project*. Hanoi: GRET, Document de projet non publié.
117. LAM THANH LIEM, 2000, « La nouvelle gestion des terres au Vietnam (1986-2000) », *Conference Prospects for economic and social progress*, Washington.

118. MARD, 1997, *Several issues to forestry land allocation in Vietnam*. Report to be presented at the *National Seminar on land use planning and forestry land allocation*, Forest Protection Department, Hanoi, December 4-6 1997, 11 p.
119. MARSH P.S., MACAULAY T. G., 2002, Land reform and the development of commercial agriculture in Vietnam: policy and issues », *Agribusiness review*, vol. 10, 14 p.
120. MARSH P. S., PHAM VAN HUNG, NGUYEN TRONG DAC, MACAULAY T.G., date??. *Farm size change and the market for agricultural land use and land use rights in Vietnam since 1993.??*
121. MELLAC, G.M., 2002, Accès aux ressources naturelles et distribution des terres dans un district de montagne du Nord Viêt Nam (Exemple du district de Cho Don - Province de Bac Kan). In Kleinen, J., (ed.), *Vietnamese society in transition, The daily politics of reform and change*, IIAS, Amsterdam, pp. 102-116.
122. MELLAC, G.M., 2004, Des politiques foncières aux logiques locales. Exemple du foncier rizicole chez les Tai du Viêt Nam septentrional. *Annales de la Fondation Fyssen*, n°18, pp 93-108.
123. MELLAC, G.M., 2006, Des « rizières du muong » aux « rizières de la coopérative » : réflexion sur l'évolution des catégories cognitives mobilisées par les Tai du nord-ouest du Viêt Nam dans le domaine foncier. Colloque international « *Aux frontières du foncier, enchâssement social des droits et politiques publiques* », Montpellier, 17-18-19 mai 2006.
124. NABANGCHANG-SRISAWALAK (O.), Land tenure data and policy making in Southeast Asia, *Land reform*, n°1, 2006.
125. NGO DUC TINH, 2006, Customary law and rural development in Viêt nam today. *Vietnamese Studies*, n°3-2006 (161), pp. 32-50.
126. NGO KIM CHUNG, NGUYEN DUC NGHINH, 1987, *Propriété privée et propriété collective dans l'ancien Vietnam*. Harmattan, coll. Recherches Asiatiques, 227 p.
127. NGUYEN DUY KHIEM, VAN DER POEL, P., 1993, *Land use in the Song Da watershed (North-West Vietnam)*. Social Forestry Development project Song Da, Hanoi, 60 p.
128. SIKOR, T., 1995, Decree 327 and the restoration of barren land in the vietnamese highlands. In Rambo, A.T., et al. (Ed.), *The challenges of highland development in Vietnam*, East West Center, pp. 143-156.
129. SIKOR, T., 2004, Local Government in the Exercise of State Power: the Politics of Land Allocation in Black Thai Villages. Kerkvliet, B.J.T, Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 167-196.
130. SMITH, W., TRAN THANH BINH, 1994, The impact of the 1993 land law on rural households in the Mai Son District of Son La province. ActionAid Vietnam, 67 p.
131. SMITH, W., 1995, Implementing the land law: the impact of land allocation on rural households in Son La and Ha Tinh provinces. ActionAid Vietnam, 49 p.
132. THI THUY VAN DINH, 2006, *Le droit forestier du Vietnam*. FAO, Etude juridique en ligne, n°51.
133. TRAN NHU TRUNG, DAO ANH KIET, HYDE, I., DANG HUNG VO, 2006, Vietnam Land Registration from Terminology to the Practice. In *Shaping the Change*, XXIII FIG Congress, Munich, Germany, October 8-13, 2006.

134. VUONG XUAN TINH, HJEMDAHL, P., 1997, The impact of the 1993 land law on the ethnic minority communities in Vietnam. EuroVietnam III, July 1997, Amsterdam, 31 p.

Articles de presse et sites internet

135. Manilla Times, 7 mai 2008, *Food crisis bites in Vietnam despite economic boom*.
136. Le blog immobilier, 2008 - <http://leblogimmobilier.wordpress.com/2006/01/29/hanoi-le-plus-grand-projet-dinvestissement-immobilier/> consulté en juillet 2008
137. Karl D John, 2006, Vietnam's property market boils over. *Asia Time Online*, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HG27Ae01.html - consulté le 15 avril 2008.
138. Thu Trang, 2008, Un vaste espace culturel et touristique sera créé à Hanoi. *Courrier du Viet Nam* du 01/08/2008.
139. The Linh, 2008, Vers un équilibre entre zones rurale et urbaine de Hanoi - *Courrier du Viet Nam* du 04/08/2008.
140. Vietnam Business News, 2008, Will there be a land fever in Hà tay? <http://www.vnbusinessnews.com/2008/02/will-there-be-land-fever-in-ha-tay.html> - consulté en avril 2008.
141. VietnamNews, 2006, Une joint-venture vietnamo-sud-coréenne dans la construction d'une zone urbaine – *VietnamNews* du 18/12/2006.
142. Tuoi Tre du 16/07/07. Synthèse de presse du Consulat général de France à Ho Chi Minh Ville du 16 au 20 juillet 2007 (<http://www.consulfrance-hcm.org/IMG/pdf/1184864400.pdf>)
143. Hoang Minh, 2008, Quelle stratégie pour l'agriculture nationale ? *Courrier du Vietnam* du 20/07/2008.

Province de Binh Duong

Livres et rapports

144. Anonyme, "8 yêu cầu Luật đất đai 2003 cần sửa đổi" [8 questions sur la Loi foncière de 2003 qui peuvent résolues], *Lao Động* [Journal des travailleurs], n°57, 13/03/2008.
145. Anonyme, *Chào mừng quý khách đến Bình Dương*, NXB Thông tấn, TP Hồ Chí Minh, 2004, 55 p.
146. CHU VIỆT SOẠN (dir.), *Bình Dương, thế và lực mới trong thế kỷ XXI*, NXB chính trị quốc gia, TP. Hồ Chí Minh, 2003, 470 p.
147. CÔNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, *Luật đất đai 2003*, NXB Giao thông vận tải, TP HCM, 2008, 282 p.
148. CÔNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, *Nghị Định CP 13/2008/NĐ-CP du 4 février 2008*.
149. CÔNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, *Nghị Định CP 14/2008/NĐ-CP du 4 février 2008*.

150. CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, *Những quy định mới nhất hướng dẫn thực hiện luật đất đai năm 2007* [Les dernières décisions de 2007 concernant la loi foncière], NXB Lao Động-xã hội, Hanoi, 2007, 471 p.
151. CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, *Những quy định về quyền sử dụng đất đai của tổ chức, hộ gia đình và cá nhân* [Des arrêtés concernant les droits d'utilisation du sol des organisations, des familles et des individuels], NXB Mũi cà mau, TP Hồ Chí Minh, 1999, 459 p.
152. CỤC THỐNG KÊ BÌNH DƯƠNG, *Niên giám thống kê 2001*, TP Hồ chí Minh, 2002.
153. CỤC THỐNG KÊ BÌNH DƯƠNG, *Niên giám thống kê 2003*, TP Hồ chí Minh, 2004.
154. CỤC THỐNG KÊ BÌNH DƯƠNG, *Niên giám thống kê 2006*, TP Hồ chí Minh, 2007.
155. DINH HIEN MINH, "Vietnam's economic growth in 2006 and outlook for 2007", *Vietnam economic management review*, n°2, 2007, pp.69-78.
156. LÊ ĐÌNH THẮNG (dir.), *Giáo trình nguyên lý thị trường nhà đất*, NXB chính trị quốc gia, Hanoi, 2000, 179 p.
157. MARSH P.Sally, Mc AULAY T. Gordon, HUNG V. Pham, *Agricultural development and land policy in Vietnam*, Australian Centre for International Agricultural Research, Canberra, 2006, 272 p.
158. TỔNG CỤC THUẾ-CỤC THUẾ TỈNH BÌNH DƯƠNG, n° 7585/CT-THNVDT
159. ỦY BAN NHÂN DÂN HUYỆN PHÚ GIÁO, *Dự thảo giá các loại đất năm 2008 huyện Phú Giáo*.
160. ỦY BAN NHÂN DÂN HUYỆN TÂN UYÊN, *Dự thảo giá các loại đất năm 2008 huyện Tân Uyên*.
161. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BÌNH DƯƠNG SỞ ĐỊA CHÍNH, *Hệ thống những văn bản pháp quy hiện hành liên quan đến công tác quản lý đất đai* [Textes législatifs en vigueur relatifs à la gestion foncière], NXB Bình Dương, 2002, 3 tomes : 1012 p, 1012 p, 732 p.
162. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BÌNH DƯƠNG-SỞ TÀI CHÍNH, *bảng giá các loại đất trên địa bàn tỉnh Bình Dương* [Tableau de prix des catégories de terrains à Bình Dương], 20/09/2007.
163. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BÌNH DƯƠNG-SỞ TÀI CHÍNH, *Báo cáo tổng hợp ý kiến đóng góp về giá đất năm 2008*, Bình Dương, 02/11/2007.
164. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH BÌNH DƯƠNG, *Chỉ thị về việc tiếp tục triển khai thi hành Luật Đất đai năm 2003 trên địa bàn Bình Dương* [Directive sur le déploiement de la Loi foncière de 2003 à Bình Dương], n°03/2008/CT-UBND du 02 avril 2008.

Documentation électronique

165. CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM, "Système des textes législatifs" (*Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật*), http://www.chinhphu.vn/portal/page?-_pageid=33.638897&_dad=portal&_schema=PORTAL&newdoc=1, consulté 14 juin-26 juillet 2008.
166. HƯƠNG LOAN, "Tìm cơ chế cho doanh nghiệp đền bù giải tỏa", *VnEconomy*, 11/07/2008, <http://vneconomy.vn/home/tin-tuc/0/17/58117/nha-dat/tim-co-che-cho-doanh-nghiep-den-bu-giai-toa.htm>, consulté le 24 juillet 2008.
167. NGUYỄN AN, "Thiết kế đô thị phải chi tiết đến từng lô đất",
168. PHÚC HUY, "Đền bù giải tỏa : sẽ thay đổi theo hường có lời cho dân", *Tuổi trẻ*, 23/07/2008,

<http://www.tuoitre.com.vn/Tiayon/Index.aspx?ArticleID=269961&ChannelID=3>, consulté le 24 juillet 2008.

169. THEO H. TRÂM, "Cho phép thành lập thí điểm DN tư nhân đền bù giải tỏa", *Sài Gòn giải phóng*, 12 juillet 2008 repris sur internet par Thanhnien, <http://thanhnien.com.vn/Nhadat/2008/7/12/250118.tno>, consulté le 13 juillet 2008.
170. THEO THANH NIÊN, "Thành lập Tổng công ty đền bù giải tỏa", *Diaconline.vn*, <http://diaconline.vn/web/tintuc/tintucdiaoc/2008/05/03/111928/7695/>, 03 mai 2008, consulté le 10 juillet 2008.
171. ỦY BAN NHÂN DÂN TỈNH ĐỒNG THÁP, "*Ministère des ressources naturelles et de l'environnement de la province de Dong Thap*" (*Sở tài nguyên và môi trường tỉnh Đồng Tháp*), <http://www.dongthap.gov.vn/wps/portal/sotnmt>, consulté le 25 juin 2008.

Province de Lao Cai

172. CUC THONG KE LAO CAI, 2004, *Niên giám thông kê tóm tắt năm 2003*, Nha Xuất Ban thông kê, Hanoi, 124 p.
173. Cuc Thong Ke Lao Cai, 2006, *Niên giám thông kê tóm tắt năm 2005*, Nha Xuất Ban thông kê, Hanoi.
174. LAO CAO PROVINCIAL PEOPLE'S COMMITTEE, (s.d.), *The Comprehensive Poverty reduction and Growth Strategy in Lao Cai for the Period of 2004-2010*. 243 p.
175. LAO CAO PROVINCIAL PEOPLE'S COMMITTEE, 2008, *Lao cai delivering on its promise*. Lao Cai.
176. POVERTY TASK FORCE, 2003, *Lao Cai Participatory Poverty Assesment*. Hanoi, Department for International Development: 105.

Textes de loi

(Nb : l'ensemble des documents utilisé n'est pas cité ici)

177. 1993, *Fundamental laws and regulations of Vietnam*, The Gioi, Hanoi, 536 p.
178. 1995, *Les constitutions du Vietnam 1946-1959-1980-1992*. Editions *Thê Gioi*, Hanoi, 216 p.
179. 2003, *The constitutions of Vietnam*, The Gioi Publishers, Hanoi
180. CONG HOA XA HOI CHU NGHIA VIET NAM, *Luât dat dai – Land law*, NXB Giao thông Vận Tai, TP hồ Chí Minh, 2008, 282 p.
181. MARD (MINISTRY OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT), 1996, *Selected Government Decisions on Forestry during 1992, 1993, 1994, and 1995 (Unofficial translations)*. Compiled by the Project "Strategies for Forestry Development", Third Edition, Hanoi, 67 p.
182. MAISON DU DROIT VIETNAMEO-FRANCAISE, s.d., *Constitution de la République Socialiste du Vietnam de 1992*. Hanoi, 39 p. [<http://www.maisondudroit.org/download/F-ConstitutionVNamendee.pdf>]
183. PHILASTRE, P.L.F., 1909, *Le code Annamite, Nouvelle traduction complète*. Tome 1, Ernest Leroux Editeur, Paris, 791 p.

184. REPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIETNAM, 1992, *Constitution 1992*. Editions en Langues Etrangères, Hanoi, 71 p.
185. REPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIETNAM, 1993, *Loi agraire*. [traduction non officielle], n.p.
186. REPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIETNAM, 1995, *Les constitutions du Vietnam 1946-1959-1980-1992*. Editions The Gioi, Hanoi, 215 p.
187. SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 1991, *Law on the forest protection and development*. State Committee for Co-operation and Investment, official english translation, Hanoi, pp. 95-111.
188. SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 1993, *Law on land*. Vietnam Trade Information Centre, Hanoi, 77 p.
189. SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 1993, *Law on protection of the environment*. State Committee for Co-operation and Investment, official english translation, Hanoi, pp. 533-551.
190. SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 1994, *Decree on protection of the environment*. State Committee for Co-operation and Investment, official english translation, Hanoi, pp. 651-670.

Statistiques

191. GENERAL STATISTICAL OFFICE, 2001, *Population and housing census Vietnam 1999, completed census results*. Nhà Xuất Bản Thống Kê, Hanoi, 640 p.
192. TỔNG CỤC THỐNG KÊ, *Niên giám thông kê 2006*, NXB thông kê, Hanoi, 2007, 800 p.
193. TRAN THI QUE, NGUYEN THI HONG PHAN, TRANG DANG TUAN, 1996, *So lieu thong ke cac vung thua dan o Viet Nam* [Données sur la population des zones peu peuplées du Viet Nam]. Statistical Publishing House, Hanoi.