

La répartition des compétences entre pouvoir central et pouvoir local au Vietnam (Approche critique et propositions)

**Professeur par Nguyen HOANG ANH,
à la Faculté de droit d'Hanoi,
Vietnam**

Dans un pays unitaire, la centralisation constitue un mode efficace d'administration. Elle tend à assurer une direction des affaires publiques à la fois impartiale et intègre. Pourtant avec la libéralisation de l'économie, elle finit par apparaître comme un obstacle au développement, et même comme contre-productive au moment où il faut encourager l'épanouissement des initiatives locales. Beaucoup s'accordent alors à souhaiter que l'on donne une plus grande autonomie aux collectivités locales. Au Vietnam, la question est posée depuis plusieurs années ce qui s'est traduit par des réformes tendant à renforcer la capacité de décision des autorités décentralisées par des transferts de compétences du pouvoir central vers le pouvoir local.

Cependant, ce processus n'a pas encore fait l'objet d'une réflexion suffisamment poussée ce qui explique que les critères de répartition des compétences ne soient pas assez clairs et qu'en pratique, les autorités locales exercent un certain nombre de prérogatives qui ne leur ont pas été explicitement confiées par les textes en vigueur. Dans cet article, nous nous bornerons à évoquer quelques aspects relatifs à la répartition des compétences entre les autorités centrales et les autorités locales (I) ainsi que les conséquences de cette répartition (II) ce qui nous conduira à proposer certaines réformes (III).

I. La répartition des compétences prévue par les textes et leur application

Avant 2003, l'ordonnance sur les missions et les compétences des conseils populaires et des comités populaires en place à chaque échelon de l'administration (ordonnance promulguée le 3 juillet 1996) fixait les compétences de ces organes dans les matières suivantes: l'économie, la culture et l'éducation, le social et la vie du citoyen; la science, les technologies et l'environnement; la défense nationale; la sécurité sociale; la politique des minorités ethniques et la religion; l'exécution des lois; l'organisation des institutions locales; le contrôle des institutions. A noter que ce texte reprenait et regroupait plusieurs articles issus d'autres textes antérieurs.

Pour autant la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux n'était pas très nette. C'est pour cette raison qu'en 2003, l'ordonnance a été abrogée et remplacée par une loi sur l'organisation des conseils et des comités populaires, les articles 11 à 35 étant consacrés aux premiers et les articles 82 à 118 aux seconds. Ces dispositions ont constitué un progrès dans la mesure où elles se sont efforcées de distinguer les missions des conseils et des comités en fonction des diverses zones géographiques concernées, telles les zones urbaines, les îles, etc. Dans le même sens, le législateur s'est employé à préciser les compétences des autorités locales.

D'autres textes sur l'attribution de compétences aux autorités locales régissent des domaines précis de l'action administrative, par exemple la gestion du foncier, de l'éducation, des finances ... Récemment, de nouvelles attributions ont été confiées aux autorités locales, au premier rang desquelles la planification. Le comité et le conseil populaire provincial planifient le programme de développement économique et social de la province, sous réserve de ratification par le gouvernement. Dans le domaine budgétaire, le conseil populaire dispose du pouvoir d'approuver les budgets locaux tandis qu'avant la nouvelle loi sur le budget de l'Etat, cette compétence appartenait à l'Assemblée

nationale. Cette loi sur le budget de l'Etat énumère les recettes et les dépenses de la province, du district et de la commune.

Les autorités locales disposent en outre d'une compétence élargie sur les questions de gestion foncière. Pour s'en tenir à un exemple: le gouvernement ne décide de l'utilisation des terrains que lorsque leur surface est supérieure à cinq hectares en zone urbaine et cinquante hectares en zone rurale; dans tous les autres cas, c'est la province qui est compétente. Ainsi le droit de délivrer les permis de construire appartient exclusivement aux autorités locales.

En matière de projets d'investissements étrangers, la province est compétente pour autoriser les projets dont la valeur se situe entre cinq et dix millions de dollars en dehors des zones industrielles, ce seuil étant élevé à quarante millions de dollars dans les zones industrielles. Dans le domaine de l'éducation, le niveau local s'est vu reconnaître une compétence exclusive pour la gestion de l'éducation populaire, c'est-à-dire pour les crèches, les écoles primaires et les lycées.

L'organisation du système administratif tel qu'il résulte de la loi de 2003 reconnaît à chaque conseil et à chaque comité populaire au niveau provincial le droit de décider du nombre et des missions précises des services spécialisés relevant de leur autorité ainsi que des services institués auprès des comités populaires inférieurs. Le changement est important puisque avant la loi de 2003, cette compétence appartenait aux institutions de l'Etat central, au premier rang desquels les ministères.

Les textes présentent cependant quelques faiblesses, s'agissant de la répartition des compétences entre les organes de l'Etat central et les autorités locales. Cela tient d'abord au fait que les attributions des organes locaux sont limitativement énumérées par la loi de 2003 ce qui implique que les instances nationales conservent l'essentiel des compétences. Les collectivités n'ont, dans le domaine administratif, qu'une autonomie relative. Certaines distinctions ne sont pas claires, ainsi entre zones urbaine et rurale. D'une façon générale, les dispositions législatives ne sont pas assez précises. Elles sont souvent trop générales ce qui entraîne des difficultés d'application.

Un exemple illustre cette situation. Ainsi, en matière de protection de l'environnement, il est prévu que le gouvernement « décide des politiques concrètes pour la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement, arrête les mesures de prévention dans des zones principales, contrôle la pollution, évite et résout les atteintes à l'environnement » (article 10, paragraphe 5 de la loi sur l'organisation du gouvernement 2001).

Simultanément, le conseil populaire provincial « décide des mesures nécessaires pour protéger l'environnement ainsi que des mesures pour prévenir, combattre et surmonter les situations d'atteinte à l'environnement, la pollution et les incidents contre l'environnement au plan local selon les règles de droit » (art. 13, paragraphe 3 de la loi de 2003). Enfin, il appartient au comité populaire provincial d'« organiser et conduire l'exécution et le contrôle des mesures de protection de l'environnement, prévenir, combattre et surmonter les conséquences des catastrophes, des inondations, ou de la pollution de l'environnement » (article 91, paragraphe 4 de la loi de 2003).

La confrontation de ces textes apparemment contradictoires conduit à poser plusieurs questions. Quelles sont les zones principales où l'intervention du gouvernement est possible ? Quels sont les types d'incidents contre l'environnement qui relèvent de la compétence locale ? La réponse devrait se trouver dans les règlements et pourtant ces règlements ne sont pas toujours suffisants. C'est en cela que la répartition des compétences entre le pouvoir central et le pouvoir local n'est pas claire.

Il faut voir dans ce dysfonctionnement la conséquence d'une déconcentration conduite sans se libérer des principes traditionnels selon lesquels le pouvoir central intervient presque dans tous les domaines administratifs. Pourtant, dans le cadre de la réforme, certaines compétences nouvelles ont été attribuées en propre aux instances locales. En même temps, il existe encore des compétences communes, dont la mise en oeuvre relève à la fois du pouvoir central et du pouvoir local.

Dans cette hypothèse, celle d'attributions partagées, la décision finale appartient au gouvernement. Ainsi, en cas de litiges entre plusieurs personnes morales ou physiques étrangères à propos du droit d'utilisation d'un terrain, c'est le président du comité populaire provincial qui est compétent. Si l'une des parties au litige n'accepte pas la décision du président du comité populaire, elle peut porter une plainte devant le ministre des Ressources naturelles et de l'Environnement. Il appartient alors à ce dernier de régler le litige en dernier ressort.

Cette situation résulte des modes d'organisation du système administratif vietnamien en place depuis plusieurs dizaines d'années. Ce système est fondé sur la distinction entre quatre échelons institutionnels: central, provincial, de district et communal. Ils sont organisés selon une relation hiérarchique. C'est pourquoi il est difficile d'éviter les doubles emplois: pour une même mission de l'administration, il arrive que les quatre échelons soient simultanément compétents. De surcroît, le pouvoir central conserve un pouvoir de contrôle sur les collectivités locales.

Il peut annuler ou suspendre des actes de ces autorités locales s'il les estime illégaux. Par exemple, le Premier ministre peut annuler les actes du président du comité populaire provincial, du conseil populaire ou du comité populaire provincial; le ministre peut suspendre les actes du comité populaire provincial etc. Le pouvoir central peut aussi donner des conseils ou des ordres à l'autorité locale, même dans les domaines décentralisés. Au Vietnam, ce pouvoir s'exprime très souvent par le biais de circulaires ministérielles.

II. Conséquences du manque de rigueur dans la répartition des compétences

Les compétences attribuées aux collectivités territoriales sont trop réduites et les interventions de l'Etat trop fortes. Cela ne permet pas d'exploiter toutes les potentialités qu'offrent les collectivités locales. Ces dernières disposent pourtant d'un atout qui leur appartient en propre : une connaissance irremplaçable du terrain. Si elles sont bien en prise sur la population, ce sont elles qui sont les mieux à même de mobiliser massivement et rapidement les forces d'imagination et d'initiatives de la localité. Les pressions que peut exercer l'opinion des habitants sont plus efficaces auprès des autorités locales que du pouvoir central, et cela doit inciter ces dernières à trouver les solutions les plus opérationnelles. A l'inverse, l'intervention du pouvoir central souffre de faiblesses considérables imputables à son éloignement des problèmes et à la lenteur de ses réactions. L'Etat central, parce qu'il est loin du terrain, risque de prendre des décisions sans considération des conditions locales et cela conduit à des gaspillages.

Tel est le cas des projets d'investissements imaginés par l'Etat pour les zones en difficulté, telles les montagnes ou les îles les moins peuplées et les moins développées. Il s'agit du programme 135 destiné à améliorer la vie des habitants dans des zones géographiques en difficulté ce qui a conduit à construire des routes ou des centres commerciaux. Le problème est que ces initiatives ne répondent pas toujours aux besoins réels des habitants. Dans certaines zones, par exemple, on aurait plutôt besoin d'améliorer le service de l'eau. Ces programmes ne satisfont donc pas les attentes des populations. Ils ne mobilisent ni la participation ni le contrôle des habitants, pas même des autorités locales si bien que l'utilisation de ces équipements mis à leur disposition ne se fait pas dans les meilleures conditions¹.

Dans d'autres cas, et même si l'autorité locale est active, elle rencontre nombre de difficultés. Parmi les problèmes les plus fréquents, l'on peut citer ceux qui résultent des relations entre l'autorité communale et le chef de village. Ce dernier ne constitue pas une autorité investie par le pouvoir central ou par le pouvoir local. Il ne dispose donc d'aucune prérogative de puissance publique. Selon la loi, le chef de village est « le représentant des habitants locaux, il a mission d'informer les autorités communales de la situation du village, et d'aider le comité communal en tant que de besoin ».

Or dans les faits, la plupart des chefs de village remplissent des missions qui appartiennent normalement au comité populaire communal, comme par exemple dresser des procès-verbaux, percevoir certains impôts, etc. Il en résulte qu'au cours de ces missions, quelques chefs du village ont commis des fautes soit qu'ils prennent des décisions illégales faute de connaissances suffisantes en matière de gestion administrative, soit qu'ils commettent un détournement du pouvoir lorsqu'ils exercent ces compétences dans un but personnel.

Cet exemple vaut également pour ce qui concerne les autorités locales. La répartition des compétences n'étant pas claire, l'autorité locale qui fait preuve de dynamisme, peut facilement

¹ Voir le journal *Le Droit* du ministère de la Justice, le lundi 27 septembre 2004, p. 6: « La province Gia Lai. Un marché est construit mais... sans utilisation », Hoang Cu.

commettre des fautes soit qu'elle promulgue des actes irréguliers, soit qu'elle se rende coupable de détournements de pouvoir. Il y a d'ailleurs pire qu'un dynamisme intempestif, c'est lorsque l'on constate l'inaction de toutes les autorités: dans la mesure où la loi ne détermine pas clairement qui est en charge d'une question, les autorités centrale et locale s'en désintéressent, ne réagissent pas aux problèmes qui se posent dans la vie réelle. Tout le monde se plaint dans l'irresponsabilité. On peut alors parler d'un déni d'administration et les droits des citoyens sont bafoués.

III. Quelques propositions

A. La nécessité d'une répartition législative des compétences

La loi doit déterminer les types d'affaires attribuées à chaque niveau territorial. Dans cette perspective, il est des questions qui relèvent, par nature, exclusivement de la compétence du pouvoir central. Il s'agit d'une part des problèmes de portée nationale c'est-à-dire ceux qui intéressent toutes les collectivités territoriales, d'autre part des domaines où l'intervention de l'Etat est nécessaire, par exemple pour compenser les inégalités de développement économique ou pour harmoniser les intérêts des diverses régions dans le pays, etc. L'on peut aussi citer les impôts, la protection de l'environnement et les projets d'investissement importants.

S'agissant des questions purement locales, elles doivent donc être réservées au pouvoir local: ainsi de l'éducation, des mesures attractives destinées à faire venir une main-d'œuvre compétente pour travailler dans la localité, des services de santé, des services de salubrité et d'hygiène comme le ramassage des ordures, etc.

Il est enfin des questions mixtes, qui supposent une coopération ou une collaboration entre le pouvoir central et le pouvoir local. Dans ce cas, l'Etat central fixe des directives que les autorités locales doivent appliquer concrètement. Par exemple au Vietnam, la loi sur le terrain fixe une limite maximum de la propriété foncière, identique pour toutes les provinces. C'est à partir de cette limitation que chaque province détermine la limite applicable sur son territoire, mais sans dépasser le maximum arrêté par l'Etat.

B. La nécessité d'attribuer des moyens suffisants aux autorités décentralisées

A côté de la répartition des compétences entre pouvoir central et pouvoir local, il faut des réformes pour renforcer les autorités locales, pour les mettre à même d'assurer leurs nouvelles missions. C'est l'occasion de citer de nouveau le programme 135. Il est donc destiné aux communes en difficulté. De 1998 à 2005, il a été à l'origine d'interventions dans 1715 communes, soit 1568 communes de montagne et 147 communes du delta de Me Kong. En 1999, ce programme a été modifié avec un transfert des missions du programme aux communes. C'est dans ces conditions que 1000 communes parmi les 1715 communes ont bénéficié d'un budget de 410 millions de VN dongs pour chaque commune.

Cette nouvelle modalité d'intervention publique marque une rupture importante avec les anciennes pratiques, selon lesquelles les communes ou les districts concernés par un projet s'occupaient de la confection du dossier avant de l'adresser au ministère de la Planification et de l'Investissement afin de le faire approuver. Une fois l'approbation accordée, l'exécution du projet relevait de l'autorité du district, en l'occurrence du comité du district mais pas de la commune. Même lorsqu'une affaire est de la compétence de la commune, elle n'est pas toujours en mesure de s'en charger faute de disposer des moyens suffisants. Les communes n'ont pas les cadres compétents dont elles auraient besoin pour conduire les projets. La gestion de ces projets retourne donc au district, pour la raison simple que les communes sont souvent incapables de s'en charger. Elles ne savent même pas comment pour dresser un bilan du projet!

La difficulté vient du manque de formation des cadres et des fonctionnaires communaux: selon une enquête, 60 % des cadres travaillant au niveau communal ne disposent d'aucune connaissance sur la gestion budgétaire. Parmi ces cadres occupant des postes de gestion budgétaire dans les diverses communes du Vietnam, 59 % d'entre eux ne disposent d'aucune formation concernant les questions de

financement². Pour que les autorités locales soient en mesure de prendre en charge leurs nouvelles missions, il serait indispensable que leurs cadres bénéficient d'une formation suffisante. Faute de quoi, l'on va se trouver confronté à une situation absurde. Les communes risquent de refuser d'emblée les nouvelles compétences que l'on veut leur attribuer, d'une part parce qu'elles doutent de leur capacité à remplir ces nouvelles responsabilités, d'autre part parce qu'elles craignent de ne plus bénéficier des aides dont elles ont besoin de la part de l'Etat central.

Une autre transformation à promouvoir tient à la nécessité de changer les modes de penser des autorités locales. La plupart d'entre elles ont habitude d'attendre les ordres et les lignes de conduite des autorités centrales. Paradoxalement, lorsque la loi leur confie des compétences plus étendues, elles continuent d'attendre les consignes de ces autorités centrales pour prendre possession des nouveaux territoires qui leur ont été confiés.

Un aspect important de la réforme souhaitable consisterait à réorganiser les structures locales. Les provinces et les communes constituent les échelons administratifs les plus importants. Il n'est pas nécessaire de maintenir au niveau des districts des organes inspirés du modèle de l'Etat central ou du pouvoir provincial avec un conseil populaire, un comité populaire et des services relevant du comité. Une seule personne chargée de représenter l'Etat dans le district suffirait pour coordonner l'action des communes, à l'image de ce que fait le sous-préfet en France.

Au cas où l'action de certaines communes se révélerait insuffisante, l'on pourrait confier – directement par les textes – des compétences administratives aux chefs du village. Ces derniers seraient alors érigés au rang d'autorité administrative. On éviterait ainsi un double écueil: des autorités communales surchargées et des chefs du village remplissant des fonctions utiles mais dans le silence des textes.

C. La transparence administrative, une condition indispensable au transfert des compétences

Les citoyens d'abord et, au-delà, toutes les personnes concernées doivent être parfaitement informées des compétences nouvelles attribuées aux autorités locales avec des réponses claires apportées, par exemple, aux questions suivantes: quels sont les types d'impôts que le niveau local peut imposer? Quelle sont les recettes d'une commune? Quelles sont ses dépenses? Les programmes d'action des autorités locales doivent être publics. La transparence de l'administration et la communication entre l'administration locale et le citoyen doivent être assurées par tous les moyens adaptés, notamment par voie d'affichage. Il faut que le citoyen soit en mesure d'accéder aux documents administratifs à tout moment, sauf pour les affaires concernant la vie privée ou touchant à des secrets d'Etat.

La participation des habitants est indispensable dans les affaires concernant leurs intérêts. Il appartient à l'autorité locale, au cours du processus de prise de décisions, de tenir compte des pressions de l'opinion publique. Actuellement au Vietnam, le facteur financier demeure un obstacle considérable pour une extension de la participation des habitants à la procédure de prise de décision. Pour rassembler les habitants, pour leur faire prendre des délibérations communes, un minimum de moyens financiers est nécessaire.

Selon un rapport d'une ONG – AusAID, une ONG australienne pour le développement dans le monde – l'efficacité des projets d'investissements des localités est subordonnée au fait qu'ils attirent ou pas la participation des habitants. Lorsque cette dernière est acquise, il est possible de mieux exécuter et de contrôler plus étroitement les projets mis en oeuvre dans le cadre local. En même temps, l'expérience montre que cette participation ne dure qu'aussi longtemps que se prolonge la présence de cette ONG et son aide financière³.

D. L'instauration d'un contrôle efficace portant sur les autorités décentralisées

² Tien Hanh BUI, *Les capacités des cadres dans la gestion financière au niveau communal au Vietnam: la situation et les solutions*, Rapport à la Banque mondiale, 2002, p. 2.

³ Pour apprécier la mise en oeuvre d'une répartition administrative efficace au niveau provincial et à d'autres échelons locaux, l'on peut s'appuyer sur l'analyse du processus de répartition dans les deux provinces de Quang Ngai et de Long An, Aus AID, Hanoi 2003 p. 35.

Pour un meilleur contrôle des autorités locales, il faut renforcer la compétence des juridictions. Au Vietnam, il s'agit des tribunaux et des parquets populaires. A partir du moment où les instances locales bénéficient d'une plus grande autonomie, le contrôle de l'autorité administrative supérieure se restreint parce qu'il n'existe plus la même relation hiérarchique entre le niveau local et l'Etat central. Il semble alors que l'institution la plus adaptée pour apprécier la légalité des décisions administratives prises par les organes décentralisés, soit le juge, s'appuyant sur une procédure contentieuse rigoureuse.

A l'heure actuelle, le contrôle de l'administration locale s'exerce par des voies diverses. Il est réalisé par le pouvoir central, par les autorités hiérarchiques, par le conseil populaire, enfin par les juridictions. Une tendance actuelle tend à renforcer le rôle du conseil populaire pour surveiller le comité populaire de même niveau puisque, depuis 2001, avec l'amendement introduit dans la constitution, le contrôle du parquet populaire a été supprimé. Dans l'avenir, les collectivités locales seront encore plus autonomes dans la mesure où le contrôle exercé par le conseil populaire ne peut être très rigoureux: le conseil populaire ne saurait être réellement indépendant par rapport à l'administration locale, c'est-à-dire par rapport au comité populaire. En outre et puisque le conseil populaire dispose lui-même de son propre pouvoir d'administration au niveau local, il faut qu'il soit contrôlé à son tour.

Finalement, pour un contrôle plus objectif, ce sont les juridictions, et surtout les juridictions administratives qui paraissent les plus adaptées. C'est la meilleure façon d'assurer la protection des droits des citoyens contre les abus de l'administration. Il faut cependant reconnaître qu'à ce jour, le fonctionnement des juridictions administratives au Vietnam n'est pas très efficace. Créé en 1997, cet organe est tout récent. La compétence des tribunaux administratifs est encore limitée: il n'y a que neuf types d'actes administratifs qui peuvent être attaqués devant le juge. La procédure est brève et rigoureuse ce qui constitue un obstacle pour les citoyens, surtout dans un environnement social auquel la conception du contentieux administratif est encore étrangère.

Finalement, le principal obstacle à une bonne juridiction administrative, c'est la relation étroite qui perdure entre le juge administratif et l'administration locale. Dans les circonscriptions administratives (province, district ou commune), ce sont le conseil populaire et le comité populaire qui dirigent toutes les actions administratives dont le territoire est le théâtre. Le tribunal administratif se situant sur ce territoire n'échappe pas l'influence de ces organes. Parmi les éléments qui renforcent la dépendance du juge, il faut citer le fait que ce dernier comme les membres du conseil populaire et du comité populaire sont tous des membres du Parti. Tous appartiennent à une cellule du Parti, au sein de laquelle le président du conseil populaire et le président du comité populaire exercent des fonctions de direction.

Pour que les juridictions administratives soient réellement indépendantes, il faudrait une réforme profonde de leur organisation. A notre avis, il n'est pas nécessaire de créer un tribunal administratif dans chaque circonscription mais bien plutôt mettre en place une juridiction administrative vraiment indépendante. Ce système ne dépend pas des différentes unités administratives. Au niveau central, le droit de dernier mot appartient à la Cour suprême. Au niveau local, le ressort du tribunal doit correspondre à des zones vastes, regroupant certaines provinces et certains districts. Renforcer le contrôle des autorités locales favorisera une mise en œuvre plus efficace de leurs nouvelles missions.