



Centre de Prospective
et d'Études Urbaines



N°1 - 2014/2015

Working Paper du Centre de Prospective et d'Études Urbaines - PADDI

La construction d'un réseau de transport en commun ambitieux à Hô Chi Minh-Ville (Viêt Nam)

Clément MUSIL, chercheur associé à l'Institut Parisien de Recherche : Architecture, Urbanistique et Société (IPRAUS) et membre de l'Urban Knowledge Network in Asia (UKNA).

Contact : musil.clement@gmail.com

Charles SIMON, chargé de mission au PADDI, Centre de Prospective et d'Études Urbaines.

Contact : paddi.csimon@gmail.com

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue du PADDI (Centre de prospectives et d'études urbaines) ou des institutions partenaires.

PADDI

Créé en 2006, le PADDI constitue un outil innovant de la coopération entre la Région Rhône-Alpes et la Province de Hô Chi Minh-Ville. Directement rattaché au Comité Populaire, il a pour objectif d'assister les services techniques dans les secteurs variés de l'urbain.

www.paddi.vn



La construction d'un réseau de transport en commun ambitieux à Hô Chi Minh-Ville (Viêt Nam)

Hô Chi Minh-Ville prévoit la construction d'un vaste réseau de transport public comprenant entre autres des lignes de métro et de bus en site propre. Après un état des lieux relatif au développement du réseau de transport en commun, cette contribution examine sa mise en œuvre, qui n'est pas sans poser des contraintes de taille aux pouvoirs publics : financement du réseau ; accès aux emprises foncières ; pilotage institutionnel du réseau dans sa phase de construction et d'exploitation.

1 - Avec la province de HCMV, l'aire métropolitaine inclut sept provinces limitrophes : Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Bình Phước, Tây Ninh, Long An et Tiền Giang.

2 - Selon les termes employés par les pouvoirs publics, ces derniers considèrent que les déplacements en transport en commun comprennent les déplacements effectués par bus urbains et par taxi. Par la suite, les déplacements effectués en métro et tramway seront comptabilisés dans cette catégorie.

3 - Amendement à la planification des transports et des communications de HCMV horizon 2020 et au-delà (décision du Premier Ministre n°568/QĐ-TTg du 08/04/2013).

Hô Chi Minh-Ville (HCMV), principal moteur économique du Viêt Nam, est actuellement l'une des villes les plus dynamiques d'Asie du Sud-Est. Avec une hausse de son produit intérieur brut de plus de 10% par an depuis dix ans, et avec un taux de croissance urbaine annuel dépassant les 3%, cette métropole connaît un développement tant économique que démographique rapide (GSO, 2014). En 2013, sa population était estimée à environ 8 millions d'habitants (*ibid*, 2014), alors que son aire métropolitaine¹ en comptait près de 18 millions.

L'intense développement économique de la métropole, conjugué à une hausse continue de sa population, a pour effet de mettre sous pression les réseaux urbains, en particulier le réseau de transport. Entre 2003 et 2013, le nombre de véhicules en circulation enregistrés par les services de la ville a triplé (DTC, 2014). Actuellement, près de six millions de motocyclettes et près d'un demi-million d'automobiles sont immatriculées à HCMV (*ibid*, 2014). Bien que cette métropole soit étiquetée « ville moto-dépendante » (Khuat Viet Hung, 2006 ; Nguyen Thi Cam Van *et al.*, 2013) et que le

nombre de deux roues motorisées continue de croître, la hausse du nombre d'autos, qui constitue un corollaire du développement économique du pays et reflète l'augmentation du niveau de vie d'une partie des ménages urbains, est significative avec un rythme de 10% par an depuis 2007 (DTC, 2014).

De fait, l'accroissement rapide du nombre d'autos impose aux pouvoirs publics de redéfinir le partage de la voirie, alors même que l'intensification de l'usage de ce mode de transport a amplifié les effets négatifs générés jusque-là principalement par les motos, à savoir : congestion, pollution (atmosphérique et sonore) et insécurité routière. Dans ce contexte, le transport en commun, reposant pour l'heure sur l'exploitation de bus urbains et répondant seulement à 7% des besoins de déplacement² (Mouhot, 2013), pourrait à l'avenir constituer une alternative en matière de mobilité urbaine. C'est du moins ce que laisse présager l'ambitieux plan sectoriel des transports de HCMV pour 2030, dont la révision a été approuvée en 2013³.

Afin de résoudre les problèmes liés à la congestion routière, améliorer la qualité

de l'environnement des citoyens et anticiper les effets pernecieux liés au changement climatique, les pouvoirs publics prévoient de moderniser le réseau routier existant, mais surtout de construire un vaste réseau de transport en commun comprenant entre autres des lignes de métro de type Mass Rapid Transit (MRT)⁴ et des couloirs de bus en site propre. Le transport en commun apparaît alors comme une alternative sérieuse au transport individuel et les objectifs fixés par les documents de planification sont à cet égard éloquentes : la part modale du transport en commun devrait représenter 25% des déplacements en ville d'ici 2020, puis 45% en 2030 et 60% après 2030. Si le plan annoncé est ambitieux, de lourdes contraintes pèsent pourtant sur sa mise en œuvre.

UN PLAN TRANSPORT DE GRANDE ENVERGURE PORTÉ PAR UN BUDGET LIMITÉ

L'intention de construire des lignes de MRT est apparue à HCMV en 1998 avec l'adoption du schéma directeur pour 2020⁵. Ce schéma prévoyait en priorité l'installation de lignes de chemin de fer interurbaines⁶, seules des études prospectives relatives à la réalisation de lignes de métro urbaines étaient programmées. Une première étude conduite en 1998 et financée par la coopération britannique conclut que pour relancer le transport en commun, qui n'assurait à cette époque que 2% des déplacements à HCMV, la ville devrait procéder à la construction de trois lignes de MRT, ceci après avoir réorganisé son service de bus (MVA *et al.*, 1998). En 2004, une seconde étude, celle-ci financée par la coopération japonaise, entérinait l'idée selon laquelle le futur du transport en commun à HCMV passera par la construction d'un réseau de MRT articulé autour de quatre lignes (Almec *et al.*, 2004). Les orientations proposées par ces études furent reprises par le plan transport approuvé en 2007⁷. Ce document prévoyait alors la réalisation de six lignes de MRT et trois lignes exploitées sous la forme de monorail ou de tramway, pour un réseau de 109 km au total.

Avec le réajustement en 2013 du plan de 2007, le réseau ferré urbain projeté change d'échelle : à l'horizon de 2030, le plan prévoit de doter HCMV de huit lignes de MRT, d'une ligne de tramway et de deux de monorail, soit 216 km de réseau (voir Figure 1).

Une des innovations de ce plan est que le dispositif ferré est complété par six lignes de Bus Rapid Transit (BRT)⁸, soit environ 100 km de réseau. Ce type d'infrastructure, dont les études furent initiées dès 2005 par la Banque mondiale et relayées par le PADDI⁹ en 2009, n'avait jusqu'alors pas été validé par les autorités dans l'agenda de l'aménagement de HCMV.

Concernant les effets sur l'organisation spatiale de la métropole, l'accomplissement de ce plan renforcera le poids du centre historique (Saigon) de l'agglomération, puisque quatre des huit lignes de MRT se connecteront aux abords du marché Bén Thành. Ceci présage d'un profond réaménagement marqué par la préparation de vastes opérations immobilières (construction de tours et de galeries commerciales souterraines), mais également par la piétonisation de certains secteurs du 1^{er} district. En outre, l'articulation entre les différents modes de transport en commun (MRT, BRT et bus urbains) permettra de développer des pôles d'échanges multimodaux et initiera de fait de nouveaux projets urbains sur l'ensemble du territoire métropolitain.

A son achèvement, le réseau de transport ferré de HCMV sera plus important que celui de Singapour (160 km en 2013) et deviendra l'un des plus grands réseaux de MRT de la région, rivalisant avec ceux de Shanghai (538 km en 2013) et de Pékin (465 km en 2013) (Nguyen Quoc Hien et Doan Hong Duc, 2013). L'objectif pour les pouvoirs publics de hisser HCMV au rang des villes globales d'Asie de l'Est et du Sud-Est est désormais pleinement affiché et passe par la constitution d'un réseau de métro urbain d'envergure, symbole de l'émergence d'une nouvelle modernité urbaine.

En dépit de l'ambition affichée, la planification urbaine est éminemment difficile à mettre en œuvre dans les villes du Viêt Nam. Parce qu'élaboré sur la base de ratios et de facteurs arithmétiques qui se fondent sur des données démographiques souvent mal estimées¹⁰, le produit de la planification est rapidement obsolète devant les évolutions constantes de la réalité (Berger et Quertamp, 2012). En outre, pour ce qui relève plus spécifiquement du secteur des transports, les montants d'investissements requis sont déconnectés de la capacité réelle de financement des pouvoirs publics (Huynh The Du, 2014).

4 - Terminologie anglophone pour qualifier les moyens de transport public urbain de haute capacité. Au Viêt Nam, du fait de l'internationalisation du secteur des transports urbains, le vocable anglo-saxon concernant les infrastructures de transport en commun est majoritairement utilisé.

5 - Décision du Premier Ministre n°123/1998/QĐ-TTg du 10/7/1998.

6 - Par exemple entre HCMV et Vũng Tàu, ville située à une centaine de kilomètres au sud-est de HCMV.

7 - Ce plan, intitulé "HCMC Transport Development Planning to 2020" a été préparé par le Ministère des Transports et des compagnies de consultants étatiques (TEDI, TDSI) en 2006 et fut entériné le 22/01/2007 par la décision 101/2007/QĐ-TTg du Premier Ministre.

8 - Cette appellation est héritée de la conception nord-américaine. En France, pour ce type d'exploitation, la dénomination Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) est préférée.

9 - Par le biais d'une mission d'assistance technique, le Centre de prospective et d'études urbaines avait lancé une réflexion sur la construction d'une ligne pilote de BRT à HCMV. Cette mission s'est conclue par la remise à la municipalité de HCMV d'une étude de préféabilité pour la réalisation d'un projet/réseau pilote de type BRT.

10 - Dans les recensements de population réalisés au Viêt Nam, seuls les habitants disposant de documents de résidence en règle sont comptabilisés dans le lieu où est effectué le recensement. Les autres, bien qu'ils occupent un logement pour une durée non définie, ne sont pas comptabilisés, alors même qu'ils utilisent les réseaux urbains (eau, transport, etc.) et ont besoin d'y avoir accès.

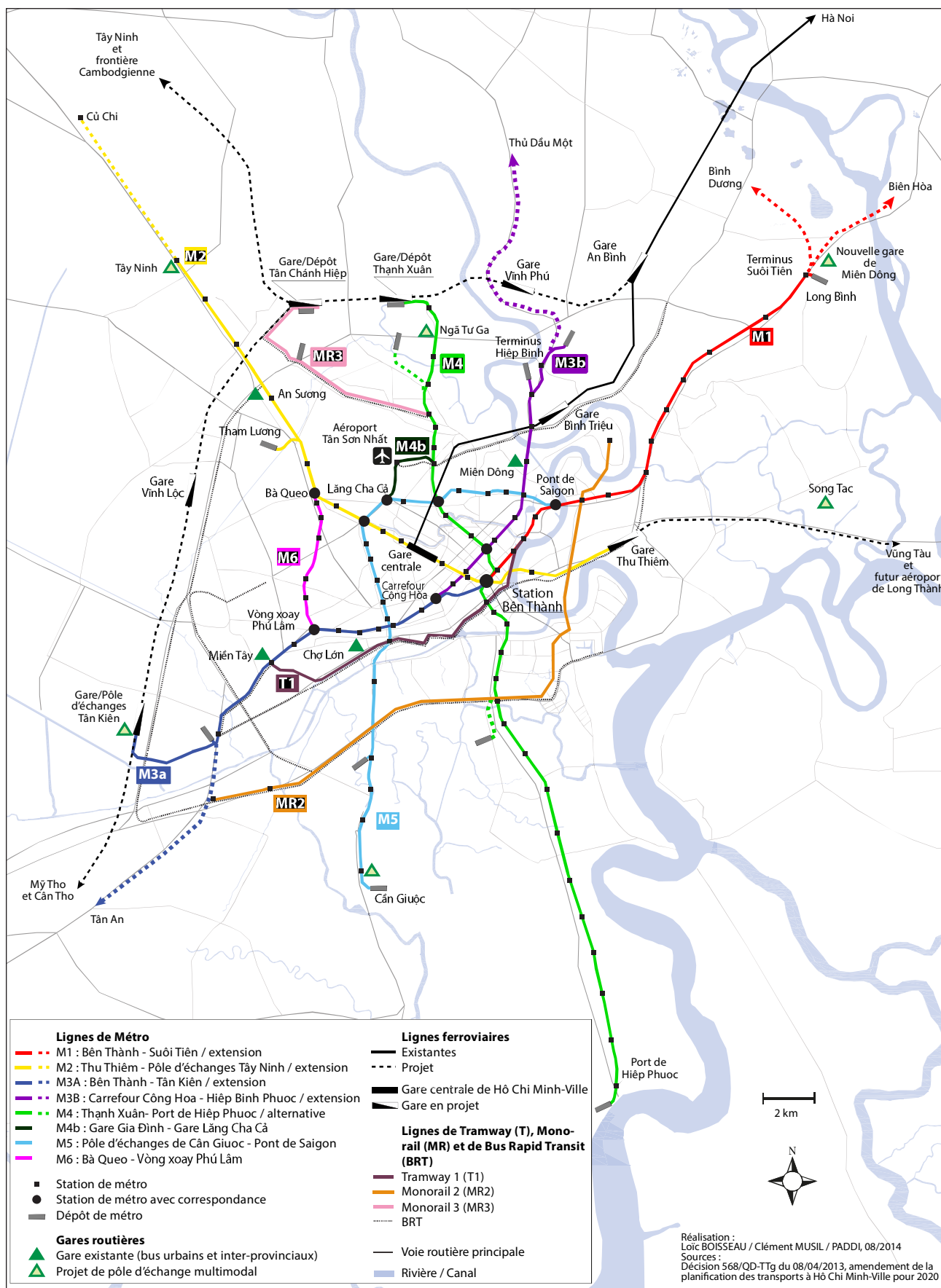


Figure 1 : Développement du réseau de transport ferré de Hồ Chí Minh-Ville pour 2020-2030

Concernant la mise en œuvre du plan transport de HCMV pour 2030, la réalisation des équipements de transport en commun coûterait plus de 18 milliards US\$. Or d'après une étude sur le financement des infrastructures urbaines, pour la période 2011-2015, sur son budget, HCMV couvrirait à peine 9% des besoins d'investissement en infrastructures de transport (équipements routiers et de transport en commun confondus) ; la ville disposerait d'environ 866 millions US\$, alors que près de 10 milliards US\$ seraient nécessaires (World Bank, 2013). Le coût de construction du réseau de transport en commun planifié paraît alors démesuré au regard de la capacité d'investissement de la ville. Par conséquent, les pouvoirs publics diversifient les sources de financement, sollicitent activement l'aide financière internationale, dite Aide Publique au Développement (APD), et mobilisent le secteur privé.

LA CONSTITUTION DU RESEAU DE TRANSPORT EN COMMUN SOUS CONTRAINTES

Outre la difficulté de mobiliser les capitaux nécessaires à la construction du réseau de transport en commun de HCMV, la fragmentation des sources de financement, l'accès aux emprises foncières et la gestion des expropriations, mais également le pilotage institutionnel du réseau dans ses phases de construction et d'exploitation à venir, sont autant de difficultés à surmonter pour parachever le réseau projeté.

La fragmentation des sources de financement

Dès la fin des années 1990, les coopérations étrangères, par le biais de missions d'assistance technique, ont été associées aux



Figure 2 : Ligne n°1 de métro – 1^{er} district, préparation des travaux de surface pour la réalisation de la partie souterraine de la ligne, septembre 2014 (Ch. Simon)

réflexions sur le développement des transports en commun. Sur ce terrain, l'Agence de coopération internationale japonaise, la JICA, a été la première à se positionner. Après avoir financé en 2004 une étude sur le développement des transports urbains et livré des études de faisabilité, dont l'une portait sur la réalisation d'une ligne de MRT, la JICA a accordé en 2007 un prêt au gouvernement vietnamien pour construire la première ligne de métro de HCMV.

Par la suite, d'autres coopérations étrangères se sont impliquées dans le financement d'équipements de ce type. La coopération allemande, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne d'investissement se sont associés pour financer la première phase de la ligne de MRT n°2. Ces deux banques se sont ensuite jointes au gouvernement espagnol pour financer un segment de la ligne n°5.

Plus récemment, la Banque mondiale a accordé des crédits pour le lancement de la première ligne de BRT (voir Figure 3). Bien que ces projets soient majoritairement financés par des capitaux étrangers, le gouvernement vietnamien contribue à hauteur de 15% en moyenne au financement de chaque équipement, se plaçant même, pour le financement du projet de ligne de MRT n°2, comme second investisseur derrière la Banque asiatique de développement.

Malgré les efforts financiers consentis, et compte tenu de l'importance des fonds à mobiliser comme des défis techniques à relever, le gouvernement vietnamien a, à l'évidence, besoin de faire appel à plusieurs guichets de financement. Jusqu'à présent six créanciers ont accordé des capitaux, mais seuls quatre projets, trois lignes de MRT et une ligne de BRT, sont financés et certains que de manière partielle.

		Tracés/Stations		Longueur	Estimation des coûts	Origine des financements	Avancement des projets/Echéances
Lignes MRT/BRT	MRT n°1	Bến Thành - Suối Tiên	14 stations (3 souterraines / 11 en élévation)	19.7 km (dont 2.6 km en souterrain)	2.49 milliards US\$	JICA (2.2 milliards US\$) G-VN (289 millions US\$)	Construction engagée en 2012 / Mise en service 2020.
	MRT n°2	Phase 1 Bến Thành - Tham Lương	11 stations (10 souterraines / 1 en élévation)	11.3 km (dont 9.3 km en souterrain)	2.15 milliards US\$	BAD (450 millions US\$) KfW (313 millions US\$) BEI (195 millions US\$) G-VN (326.5 millions US\$)	Phase d'étude avancée / Mise en service 2020
		Phase 2 Ext. ligne vers Tây Ninh / Ext. ligne vers Thủ Thiêm	A l'étude	8.7 km	A l'étude	/	/
	MRT n°5	Phase 1 Pont de Saigon - Bảy Hiền	8 stations (7 souterraines / 1 en élévation)	8.9 km (dont 6.6 en souterrain)	1.1 milliards US\$	BAD (500 millions US\$) G-ESP (200 millions US\$) BEI (200 millions US\$) G-VN (200 millions US\$)	Phase d'étude / Achèvement 2018
		Phase 2 Bảy Hiền - Cần Giuộc	13 stations (8 souterraines / 5 en élévation)	14.5 km (dont 8.6 en souterrain)	1.8 milliards US\$	/	/
	BRT n°1	An Lạc - Cát Lái	32 stations	23.5 km	155 millions US\$	Banque mondiale (142 millions US\$) G-VN (13.6 millions US\$)	Phase d'étude avancée / Mise en service 2018

Figure 3 : Origine des financements des lignes de métro MRT et de BRT de HCMV

Indications : JICA (Agence internationale de coopération japonaise), BAD (Banque asiatique de développement), KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau - Banque de développement allemande), BEI (Banque européenne d'investissement), G-VN (Gouvernement vietnamien), G-ESP (Gouvernement espagnol).

Sources : Rapport sur l'évolution des projets métro en 2012 et le plan en 2013 de l'Autorité de gestion des chemins de fer urbains (MAUR) du 5/11/2012 ; Article *Tuoi Tre*, « €850 million pledged for metro line No.5 in HCMC » du 09/12/2013 ; Urban - Civil works construction investment management authority of HCMC (UCCI), Workshop HCMC Green Transport Project (concept and basic design) du 09/09/2014; Article *Thanh Niên* « Métro : augmentation des coûts à la vitesse d'un cheval au galop et avancement au rythme de la tortue » [Metro vốn tăng 'phi mã', tiến độ 'rùa bò'] du 13/09/2014.

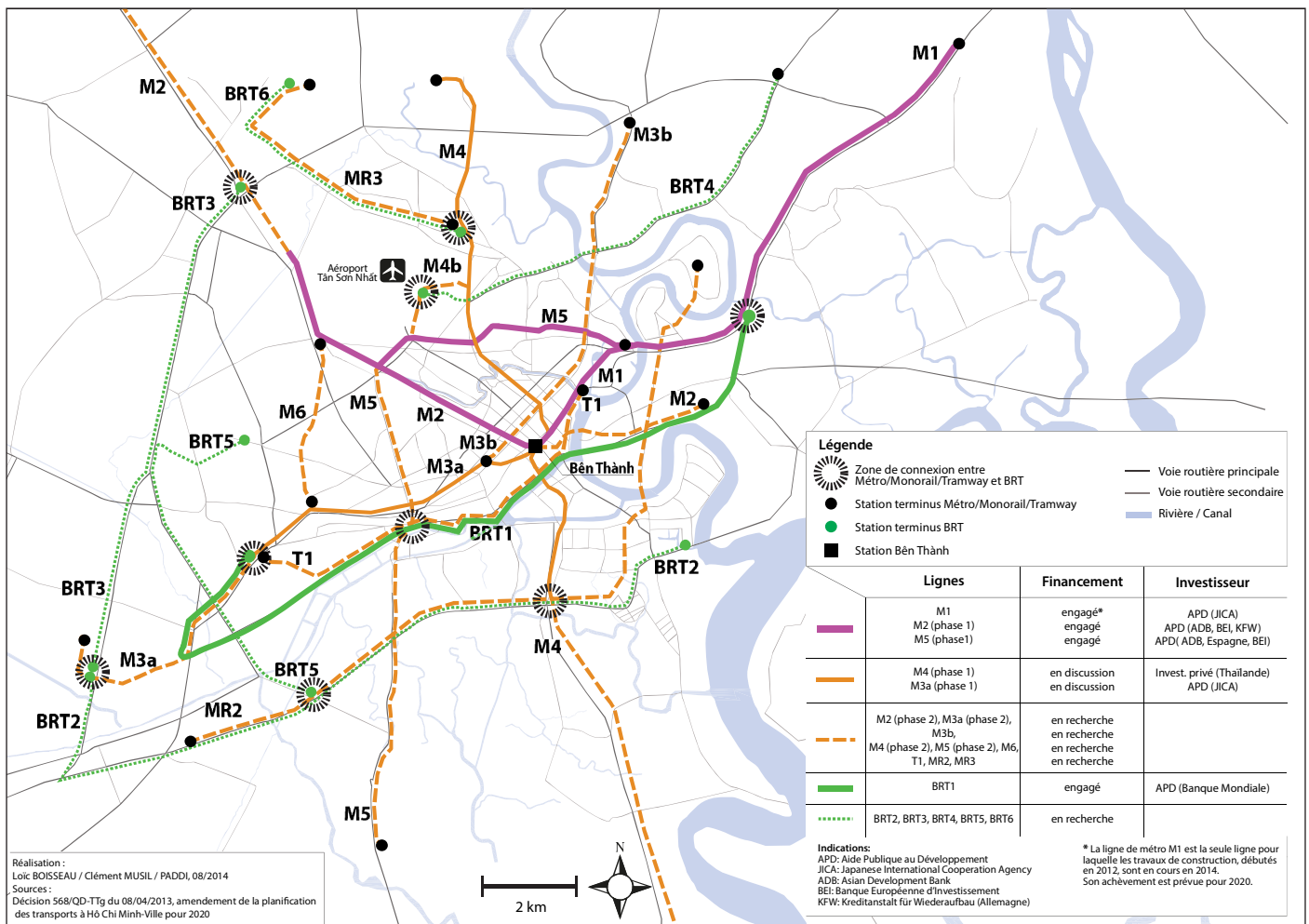


Figure 4 : Constitution du réseau de transport en commun de Hô Chi Minh-Ville planifié pour 2030 - État du financement des infrastructures de Métro (M), Tramway (T), Monorail (MR) et Bus Rapid Transit (BRT) en 2014

Qu'en est-il alors du financement des autres lignes ? Bien que d'autres bailleurs, à l'image des coopérations bilatérales sud-coréenne et britannique (Vietnamplus, 2014), et des investisseurs privés manifestent un certain intérêt à s'associer à de tels projets, peu de discussions aboutissent et l'incertitude demeure (voir Figure 4).

En outre, les projets de métro déjà lancés font l'objet de surcoûts considérables. Entre 2008, année d'approbation de l'investissement par la ville de la construction de la ligne n°1, et 2011, le coût estimatif de cette opération a plus que doublé passant de 1,09 à près de 2,5 milliards US\$; il en va de même avec la ligne n°2 dont le coût estimé de la première phase est passé de 1,4 à 2,1 milliards US\$ entre 2009 et 2013 (Thanh Niên, 2014). Cette situation interpelle les pouvoirs publics qui, parallèlement à la recherche de fonds pour les autres lignes, négocient avec leurs créanciers des rallonges budgétaires pour combler les surcoûts des projets. Ces difficultés rappellent que le

déploiement de mégaprojets urbains, quelques soient les métropoles et les contextes, se déroulent rarement sans risques et sans surcoûts (Flyvberg, 2007). Pourquoi en serait-il autrement dans le cas de HCMV ?

Si les autorités vietnamiennes sont en demande d'une aide financière internationale, à l'inverse les acteurs de l'aide au développement sont dans une situation d'offre et se livrent sur ce terrain une certaine concurrence. Cela s'explique notamment par les bénéfices que chacun d'eux tire à accorder des prêts au gouvernement vietnamien. En effet, chaque créancier impose des conditions particulières à l'octroi de ses prêts. L'offre japonaise, qui présente les modalités d'emprunt les plus attractives¹¹, se caractérise par une aide financière « liée ». En ce sens, l'utilisation des prêts est conditionnée par le recours à une technologie et un savoir-faire d'origine japonaise. Des études au matériel roulant en passant par le système

11 - Pour la réalisation des lignes de MRT, les prêts proposés par le gouvernement japonais, les « Special Terms for Economic Partnership » (STEP), prévoient une période de grâce de 10 ans, une période de remboursement étalée sur 40 ans et des taux d'intérêt incroyablement bas, de moins de 1% par an.

12 - Les accords de prêts signés entre la Banque asiatique de développement et le gouvernement vietnamien prévoient que ce dernier s'engage à respecter un certain nombre de mesures élaborées par le bailleur afin de limiter les effets négatifs des projets sur l'environnement et sur les populations affectées par ces projets d'infrastructure, notamment lorsque des expropriations sont requises.

13 - L'un des exemples les plus significatifs sur ce point fut la construction à Hanoi d'un tronçon d'une longueur de 1,1 km du premier périphérique routier, l'axe Kim Liên - Ô Chợ Dừa. Lancée en 1999 et définitivement achevée en 2005, cette opération a coûté plus de 50 millions US\$, mais le montant des indemnités dues aux expropriations a représenté près de 75% du coût total du projet (Musil, 2013).

de billetterie et les travaux de génie civil, toutes ces composantes relatives à un projet de métro seront fournies soit par des entreprises nippones, soit par des consortiums internationaux ayant à leur tête des entreprises nippones.

Pour les projets de lignes de métro n°2 et n°5 impliquant la Banque asiatique de développement, l'aide financière accordée est « déliée ». Pour les lots qu'elle finance, cette banque requiert que les appels d'offres soient ouverts et que des entreprises étrangères et locales puissent candidater. Ce bailleur impose en plus à la partie vietnamienne d'autres contreparties comme le respect de principes éthiques, sociaux et environnementaux à appliquer lors de la réalisation des projets¹². Les conditions d'utilisation des prêts émis par l'Espagne et l'Allemagne suivent quant à eux sensiblement la même logique que celle du Japon, puisque l'utilisation des crédits accordés est fléchée.

La fragmentation des sources de financement constitue certes un avantage pour HCMV, lui permettant d'accéder aux fonds requis pour la réalisation des équipements. Mais en retour, les pouvoirs publics sont d'une part tenus de suivre des logiques propres à chacun des bailleurs tout en se plaçant d'autre part en situation de dépendance

à l'égard de techniques et de technologies étrangères, dont la compatibilité constitue un véritable enjeu d'intégration. En outre, la diversification des guichets de financement a pour effet de cloisonner la réalisation des projets. Cette logique pourrait être contre-productive, alors même que l'objectif visé est que ces équipements de transport en commun puissent à terme faire « système ».

L'acquisition des emprises foncières, un problème récurrent

Dans les projets de transport urbain initiés jusqu'à présent au Viêt Nam, l'accès au foncier constitue un obstacle majeur, en particulier pour la réalisation des routes. La difficulté d'accéder au foncier alourdit le coût des opérations, en raison des procédures d'expropriation et d'indemnisation à conduire, et retarde considérablement la livraison des ouvrages¹³.

A la différence des projets routiers, les premières études portant sur les lignes de MRT et de BRT à HCMV semblaient simplifier la question foncière, c'est du moins après examen l'une des interprétations qu'en ont eu les pouvoirs publics.



Figure 5 : Ligne n°1 de métro - phase de travaux génie civil, septembre 2014 (Cl. Musil)

En effet, dans les apparences, les lignes de métro sont peu consommatrices en ressource foncière, car leur tracé s'effectue hors-sol, en souterrain ou en viaduc. Concernant les lignes de BRT, celles-ci s'insèrent sur des axes routiers élargis, comme dans le cas de la ligne 1 sur l'axe Võ Văn Kiệt, et ne nécessitent pas directement l'acquisition de parcelles.

Or depuis le lancement de la construction de la ligne n°1 de MRT, et avec l'avancement des études de la ligne n°2, la question foncière est réapparue de manière préoccupante. Si les besoins en emprises foncières sont limités, l'expropriation est inévitable, notamment pour la réalisation des dépôts de trains, les accès aux stations, les travaux de VRD (Voiries et Réseaux Divers) et l'installation des systèmes d'aération et de sécurité – pour les sections souterraines. Dans le cas de la première phase de la ligne n°2 plus de 22 hectares localisés dans des districts urbains denses seront à acquérir et près de 400 ménages à exproprier, mais aussi à indemniser, soit un coût total estimé il y a quatre ans à 115 millions US\$ (MVA *et al.*, 2010). Dans ces conditions, et pour la réalisation des autres infrastructures de transport en commun, s'imposent aux autorités d'anticiper deux difficultés majeures : la constitution de réserves foncières et la gestion des procédures d'expropriation.

Bien qu'au Viêt Nam les villes ne disposent pas d'un « droit de préemption urbain » pour constituer des réserves foncières, HCMV a pourtant à son service depuis 2003 un centre de développement du foncier. Ce dernier a pour mission d'acquérir des parcelles et d'indemniser les occupants de terrains. Mais jusqu'à présent, les marges de manœuvre de ce centre sont réduites, en raison notamment de ressources financières limitées et d'une planification de l'usage des sols peu claire.

En effet, dans l'élaboration de la planification des villes-provinces du Viêt Nam telle que HCMV, le plan sectoriel des transports n'est pas intégré au plan traitant de l'usage des sols, même si ces deux plans sont censés respecter des orientations communes contenues dans le plan de développement socio-économique. Chaque institution en charge de la réalisation de ces documents suit un rythme propre de planification en s'appuyant sur des données et références différentes ; la mise en œuvre de ces documents se heurte à des incohérences et se révèle inefficace (PADDI, 2012).

Dans ce contexte, le centre de développement du foncier à HCMV se retrouve dans une position peu favorable pour constituer les réserves nécessaires à l'application du plan transport, alors même que la plupart des terrains qui seront valorisés par l'arrivée du métro ont déjà été acquis, principalement par des promoteurs immobiliers bien renseignés.

Les procédures d'expropriation constituent le second écueil que rencontrent les pouvoirs publics dans la conduite des projets de transport urbain. Alors que ce type de projet est considéré d'utilité publique, les détenteurs de droits d'usage des parcelles devant être expropriées sont majoritairement récalcitrants à l'idée de céder leurs droits à l'administration¹⁴. Dans ce type de projet, les occupants initiaux ne contestent pas la légitimité de l'opération, mais le montant des indemnités proposées. En effet, bien souvent l'estimation des biens fonciers et immobiliers est sous-évaluée, alors que HCMV connaît périodiquement des flambées des prix du foncier¹⁵.

En outre, entre le moment où les estimations sont effectuées et celui où les pouvoirs publics réclament les terrains et indemnisent leurs occupants (cela prend parfois plusieurs années), les prix ont augmenté, ce qui ne manque pas de susciter de nouveaux désaccords avec les ménages affectés. De plus, les contestations sont plus fortes et plus violentes chez les ménages ne disposant pas de droits d'usage régularisés, l'administration estimant que ces derniers peuvent percevoir des compensations pour la perte de leur bien immobilier, mais pas pour le foncier, alors que le montant des indemnités pour les constructions est souvent ridicule par rapport aux montants versés pour le foncier. Le déroulement des projets de transport urbain pose ainsi avec acuité le problème de l'équité des ménages face aux procédures administratives et questionne la transparence des règles d'expropriation.

Un pilotage institutionnel et technique en cours d'apprentissage

L'envergure du réseau projeté, les difficultés posées par son financement tout comme les problèmes liés à l'acquisition du foncier requièrent de la part des pouvoirs publics un pilotage institutionnel serré des opérations en cours. Or le cadre dans lequel prennent place ces projets est cloisonné. Si ce dernier permet pour l'heure d'assurer la coordination

14 - Précisons qu'au Viêt Nam, le régime de la propriété foncière privée n'existe pas. D'après la Constitution de 1992, la terre appartient au Peuple et l'Etat en assure la gestion. Avec les différentes lois foncières promulguées depuis 1993, l'occupant d'un terrain est censé en détenir des droits d'usage régularisés par l'administration. Contre indemnités, ces droits peuvent être récupérés par les autorités pour la réalisation des projets inscrits aux schémas directeurs des villes.

15 - Sur le marché foncier, un m² de terrain en périphérie de HCMV coûte environ 500 US\$, mais dans les arrondissements centraux, les prix atteignent 4 000 US\$ (Quertamp *et al.*, 2013). Pour élaborer le montant des indemnités, les pouvoirs publics se fondent sur une grille officielle des prix fonciers, déconnectée et inférieure aux prix du marché. Depuis quelques années, l'écart entre prix administré et prix du marché a pourtant tendance à se réduire.

16 - A HCMV, le comité populaire correspond à une autorité municipale. Dans l'organisation de l'administration territoriale vietnamienne, le comité populaire de province, ce qui est le cas de HCMV qui a rang de ville-province, est un organe exécutif sous la tutelle du gouvernement.

17 - Afin d'harmoniser les pratiques des opérateurs de l'APD au Viêt Nam, le gouvernement vietnamien et ses bailleurs de fonds ont créé au début des années 2000 un groupe (le Partnership Group on Aid Effectiveness - PGAE) chargé de recenser et analyser les problèmes qui affectent le décaissement de l'aide financière étrangère au Viêt Nam. Dans l'un des rapports commandités par le PGAE en 2007 (Independent monitoring report on implementation of the Hanoi Core Statement, préparé par Marcus Cox, Sam Wangwe, Hisaaki Mitsui et Tran Thi Hanh) avait été soulignés les effets négatifs et les dysfonctionnements liés à la création de structures de projet ad hoc dans le cadre de projets financés par l'APD. Ces difficultés de fonctionnement ne sont pas spécifiques au contexte vietnamien, elles apparaissent dans les pays bénéficiaires des flux financiers d'APD.

18 - La situation observée à HCMV présente une relative cohérence institutionnelle comparée à celle rencontrée à Hanoi où les structures de projet en charge de construire les lignes de métro sont pour certaines placées sous l'autorité du Comité Populaire de Hanoi et pour d'autres sous celle du Ministère des Transports.

requis des différents projets, le dispositif montre toutefois certaines limites. Dans un avenir proche, afin de permettre une gestion intégrée des lignes de MRT, de BRT et de bus urbains, ce cadre sera tenu d'être remanié et adapté.

L'organisation institutionnelle du transport en commun à HCMV est segmentée. Le réseau existant, c'est-à-dire le réseau de bus urbains, est géré par le Centre de Gestion des Bus (CGB) qui relève du Département des Transports et des Communications (DTC), l'un des services du Comité Populaire¹⁶. En parallèle, pour mettre en œuvre les projets de MRT, la municipalité a créé une structure de gestion de projet, la Management Authority for Urban Railways (MAUR), chargée du suivi des lignes de métro. Pour le développement de la ligne pilote de BRT, l'opération a été confiée à l'Urban-Civil works Construction Investment management authority of HCMC (UCCI) gérant par ailleurs d'autres opérations, comme des projets d'assainissement et auparavant des projets d'équipement routier (voir Figure 6).

Ces structures de projet, qui bénéficient d'une personnalité juridique et d'un budget propre, sont à l'origine exigées par les bailleurs de fonds étrangers pour assurer la mise en œuvre et la rentabilité des opérations qu'ils

financent (Braütigam, 2001). Critiquées pour le fait de soustraire à l'administration en charge des affaires courantes les fonctionnaires les plus compétents et de créer des doublons administratifs¹⁷, force est de constater que dans le cas de HCMC, et spécifiquement dans le secteur du transport en commun, ces structures constituent un atout, voire une innovation. La MAUR répond de ce point de vue à la fois à la demande des bailleurs de fonds, puisqu'elle chapeaute les unités de gestion des projets (Project Management Unit - PMU) de lignes de métro financées par ces organisations internationales, et facilite pour le compte et sous l'autorité du Comité Populaire la coordination de ces projets¹⁸.

L'organisation institutionnelle à laquelle s'arrime la gestion des projets de transport en commun répond à une logique *top-down*. En chef de file, le Comité Populaire. Celui-ci soumet les décisions importantes à ses départements techniques, centralise les données, arbitre les conflits entre les différentes structures de projets et ses départements, et coordonne l'ensemble des opérations. Cette organisation, en apparence ordonnée, présente pourtant des limites dès lors que les structures de projet ont besoin de traiter de questions transversales

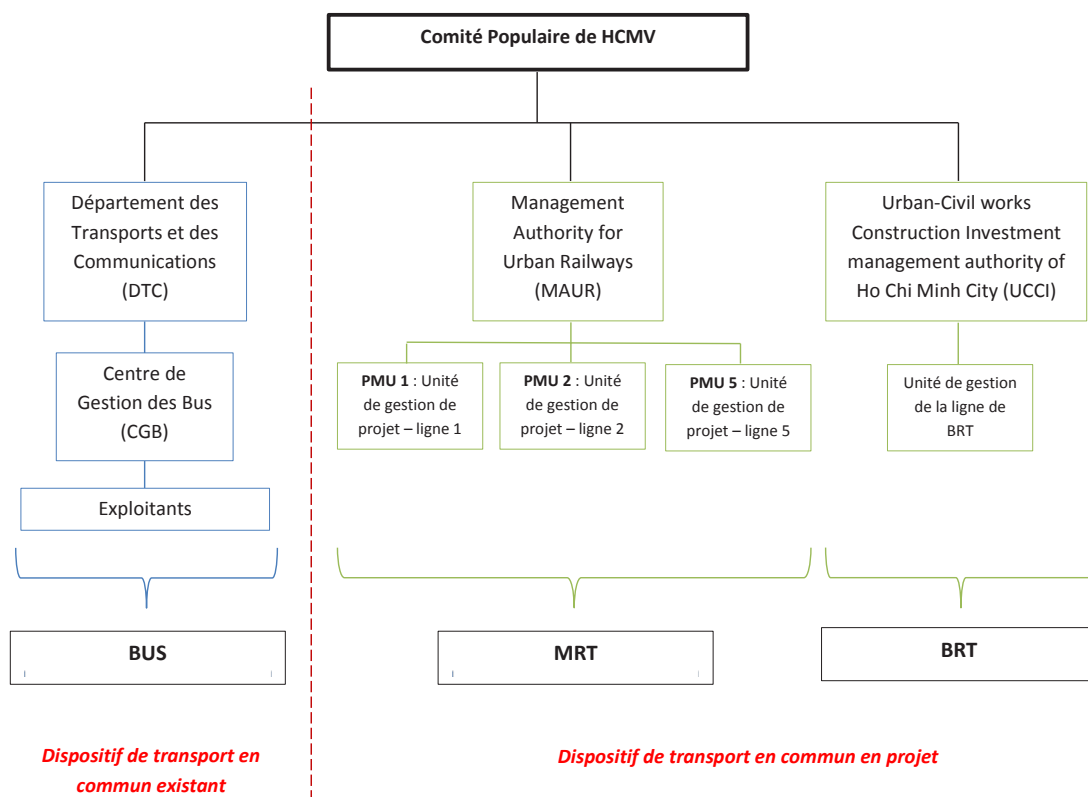


Figure 6 : Organisation institutionnelle (simplifiée) des dispositifs existants et en projet du transport en commun à HCMV

(acquisitions foncières, déviations des réseaux) et de composer avec les échelons administratifs inférieurs, les districts. Entre la gestion des affaires courantes, la multiplication des projets de transport et leur sophistication technique, la gestion urbaine actuelle de HCMV atteint ses limites. Les modes de gouvernance qu'impliquent ces projets complexes mettent à l'épreuve l'organisation institutionnelle de la ville, mais également son autonomie vis-à-vis de l'Etat central. Dans ces conditions, le Comité Populaire parvient difficilement à jouer son rôle d'ensemblier, le processus de prise de décision auquel il prend part est ralenti, ce qui affecte alors l'avancement des opérations.

Mais d'autres difficultés pèsent sur l'organisation institutionnelle du dispositif de transport en commun en projet. Celles-ci découlent de l'implication d'un nombre important de partenaires financiers étrangers. Les PMU placés sous la houlette de la MAUR sont pour leur fonctionnement tenus de respecter les modalités d'appels d'offres conditionnées par l'aide financière des bailleurs, modalités qui orientent ensuite les méthodes de conception et les techniques de construction des équipements. Or ces obligations associées aux ressources limitées de la MAUR – en particulier en matière d'expertise interne – questionne la capacité de cette entité à arbitrer et à imposer ses choix sur des opérations éminemment innovantes¹⁹ et à assurer l'intégration du réseau de métro. Sans intégration, les lignes de métro d'une part, et les autres modes de transports en commun d'autre part, ne seront pas en mesure de concurrencer l'usage, jusqu'à présent le plus fonctionnel, de la moto. Dans ces circonstances, la réussite économique et commerciale du réseau serait menacée.

Dans le prolongement de la question relative à l'intégration, se pose celle de l'exploitation du réseau. Concernant les lignes de métro, la coopération japonaise soutient l'idée de fonder une compagnie chargée de l'opération et de la maintenance (O&M) de l'ensemble des lignes, idée à laquelle adhère le Comité Populaire. De son côté, la coopération allemande avance des projets de formation destinés aux futurs ingénieurs et techniciens qui rejoindront les rangs de la ou des sociétés d'exploitation. La compétition entre les bailleurs ne se joue pas seulement sur le terrain de la construction, mais également sur celui de l'exploitation et de l'évolution du réseau.

Enfin, à terme l'exploitation du futur réseau de transport en commun multimodal impose

à la municipalité de créer une Autorité Organisatrice des Transports (AOT), sujet qui suscite des questions sur ses missions, ses compétences, son statut, son mode de financement, son pilotage politique. Si le principe de la création d'une autorité organisatrice obtient un consensus parmi les acteurs impliqués dans les projets de transport (Comité Populaire, services techniques, bailleurs de fonds), elle n'apparaît pas comme une question à l'ordre du jour compte tenu des urgences à régler sur le terrain. Par ailleurs, les modèles portés par les différents bailleurs de fonds divergent.

Les adaptations institutionnelles nécessaires à la mise en place d'un réseau de transport en commun d'envergure seront de toute évidence traitées au fil de l'eau. Logique « attentiste » qui pourrait porter préjudice à l'avancée des projets et nuire à l'efficacité du futur réseau.

L'AVENIR DU TRANSPORT EN COMMUN À L'ÉPREUVE DU PRAGMATISME DES POUVOIRS PUBLICS

Face à l'urbanisation rapide de Hô Chi Minh-Ville, la construction d'un système de transport en commun moderne constitue une priorité pour assurer un développement soutenable et vivable de cette métropole pour les décennies à venir. Afin de rompre avec les pratiques de déplacement actuelles, essentiellement marquées par l'usage de la moto, les pouvoirs publics ont impérativement besoin d'inventer une nouvelle forme de mobilité fondée sur l'utilisation de transports collectifs rapides et attractifs assurant un maillage de l'ensemble du territoire métropolitain.

La ville dispose pour cela d'un plan ambitieux. Or les capacités de la métropole ne sont pas à la hauteur de ses ambitions. Le manque de ressources financières et la sophistication des équipements prévus, à l'instar des lignes de métro souterraines, la rendent dépendante d'une aide financière et technique étrangère. Les difficultés d'accès au foncier, la lenteur des procédures d'expropriation et les conflits qui en découlent repoussent la livraison des ouvrages. Les difficultés de pilotage institutionnel des projets en cours questionnent les pouvoirs publics et les incitent à concevoir une architecture institutionnelle idoine pour que des équipements élaborés de manière cloisonnée puissent à l'avenir faire « système ».

19 - Dans d'autres contextes métropolitains, par manque de compétences internes et en raison de la complexité des ouvrages à réaliser, et spécialement d'ouvrages souterrains, le maître d'ouvrage aurait recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'appuyer dans des domaines spécifiques (étude géologique, méthode de creusement, contrat...). Jusqu'à présent à HCMV, la MAUR ne dispose ni d'une AMO ni d'une expertise suffisante pour discuter les solutions techniques proposées par les maîtres d'œuvre et soutenues par les bailleurs de fonds.

Devant ces contraintes, et malgré l'engagement de la construction de la première ligne du métro en 2012 dont les travaux d'avancement sont depuis réguliers, il est à redouter que le réseau routier de HCMV se structure plus rapidement que le réseau de transport en commun. Les autorités disposent pour cela d'un savoir-faire technique local sans être en situation de dépendance à l'égard de techniques étrangères. Elles sont aussi en mesure de mobiliser des fonds, par l'intermédiaire de partenariats associant le privé et par des mécanismes déjà expérimentés. Enfin, le développement du réseau routier est convoité par une frange grandissante de la population, celle qui a accès à l'automobile. Le défi pour que les autorités puissent donner une impulsion plus forte au développement du réseau de transport en commun n'est pas seulement financier ou technique, il réside également dans leur capacité à démontrer que le déplacement urbain par des moyens de transport collectif est l'avenir d'une métropole moderne.

BIBLIOGRAPHIE

Almec Corporation, Japan International Cooperation Agency (JICA), Ministry of Transport of Socialist Republic of Vietnam (MOT) et Ho Chi Minh City People's Committee (HCMC-PC), 2004, *The study on urban transport master plan and feasibility study in Ho Chi Minh metropolitan area (HOUTRANS)*, Final report, Vol. 1 summary, June 2004, 138 p. Consulté en ligne (<http://fr.scribd.com/doc/218535655/Vol1-Summary>) le 03/09/2014.

Berger Patrice et Quertamp Fanny, 2012, *Comment rendre plus effective la planification urbaine au Vietnam ? Le cas de Ho Chi Minh Ville*, PADDI (Centre de prospectives et d'études urbaines de Hô Chi Minh Ville) et Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise, 24 p. Consulté en ligne (http://www.paddi.vn/IMG/pdf/Plaquette_ADETEF_Planif_Vietnam_8_22_mai_2012.pdf) le 03/09/2014.

Braütigam Deborah, 2001, *Aid Dependence and Governance*, Expert Group on Development Issues, Report prepared for the Division for International Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs of Sweden, 68 p.

Département des Transports et des Communications (DTC) de Hô Chi Minh Ville, 2014, *Evolution du nombre de véhicules motorisés à Hô Chi Minh Ville (automobiles et motos) entre 2001 et 2013*, document interne.

Flyvberg Bent, 2007, "Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 34, pp. 578-597.

General Statistics Office (GSO) of Vietnam, 2014, *Statistical yearbook of Ho Chi Minh City - 2013*, Ho Chi Minh City Statistical Office.

Huynh The Du, 2014, *The transformation of Ho Chi Minh City: challenges in building a more desirable city*, Asia public policy forum 2014: urban transport and land use in rapidly growing Asian cities, Conference Proceedings, Ho Chi Minh City June 5-6 2014, pp. 4-24.

Khuat Viet Hung, 2006, *Traffic Management in Motorcycle Dependent Cities*, Doctoral Dissertation, Technischen Universität Darmstadt, 347 p.

Mouhot Laure, 2013, *Amélioration du contrôle qualité sur le réseau de bus de Hô Chi Minh Ville*, Rapport d'étude, PADDI (Centre de prospectives et d'études urbaines de Hô Chi Minh Ville), 67 p.

Musil Clément, 2013, *La coopération urbaine et l'aide publique au développement à Hanoi, un appui à la fabrication de la ville par la structuration du réseau de transport métropolitain*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est, 476 p.

MVA, Maunsell, Transport Research Laboratory, Transport Development Study Institute South, 1998, *Ho Chi Minh City Transport Study*, Draft final report, august 1998.

MVA Asia Limited, Systra, TDSI South, TEDI, TRICC, Vision Associates, 2010, *Socialist Republic of Viet Nam: Preparing the Ho Chi Minh City Metro Rail System Project (Financed by the Japan Special Fund)*, Asian Development Bank Technical Assistance Consultant's Report, ADB TA 4862-VIE, February 2010, 169 p.

Nguyen Thi Cam Van, Boltze Manfred et Vu Anh Tuan, 2013, *Urban Accessibility in Motorcycle Dependent Cities - Case study in Ho Chi Minh City, Vietnam*, 13th World Conference on Transport Research, July 15-18, 2013 - Rio de Janeiro, Brazil, 19 p.

PADDI, 2012, *Le parc foncier, les mesures d'acquisition et de réserves foncières dans le cadre de projets de réaménagement urbain à composante transport*, Coll. « les livrets du centre de prospective et d'études urbaines - PADDI », n°39, 93 p. Consulté en ligne (http://www.paddi.vn/IMG/pdf/TAO_QUY_DAT-FONCIER_Double_pages_-_14-01-2014.pdf) le 02/09/2014.

Quertamp Fanny, Pandolfi Laurent et Petibon Laura, 2013, *Faire la ville, Lecture croisée des méthodes et outils de l'urbanisme en France et au Viêt-Nam*, Capitalisation des expériences de la coopération décentralisée Région Île-de-France/Hanoi et Région Rhône-Alpes/Grand Lyon/Hô Chi Minh-Ville, PADDI - IMV, 120 p. Consulté en ligne (http://www.paddi.vn/IMG/pdf/Faire_la_Ville_PADDI-IMV.pdf) le 02/09/2014.

Thanh Niên, 13/09/2014, *Métro : augmentation des coûts à la vitesse d'un cheval au galop et avancement au rythme de la tortue* [Metro vốn tăng 'phi mã', tiến độ 'rùa bò'], consulté en ligne (<http://www.thanh-nien.com.vn/pages/20140912/metro-von-tang-phi-ma-tien-do-rua-bo.aspx>) le 20/09/2014.

Vietnamplus, 27/05/2014, *Grande-Bretagne et la Corée du Sud veulent soutenir le développement du transport ferroviaire urbain à Hô Chi Minh-Ville* [Anh và Hàn Quốc muốn hỗ trợ TP. HCM phát triển đường sắt đô thị], consulté en ligne (<http://www.vietnamplus.vn/anh-va-han-quoc-muon-ho-tro-tp-hcm-phat-trien-duong-sat-do-thi/262052.vnp>) le 02/09/2014.

World Bank, 2013, *Assessment of the financing framework for municipal infrastructure in Vietnam*, Final Report, 242 p.