



HAL
open science

Les arcanes de la “ démocratie socialiste ” vietnamienne. Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du Dôï moi

Matthieu Salomon

► To cite this version:

Matthieu Salomon. Les arcanes de la “ démocratie socialiste ” vietnamienne. Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du Dôï moi. Les Études du CERI, 2004, 104, pp.36. hal-03458754

HAL Id: hal-03458754

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458754>

Submitted on 30 Nov 2021

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 104 - mai 2004

**Les arcanes
de la « démocratie socialiste » vietnamienne**
Evolution des assemblées populaires et du système juridique
depuis le lancement du *Dôï moi*

Matthieu Salomon

Matthieu Salomon

Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamienne
Evolution des assemblées populaires et du système juridique
depuis le lancement du *Dôï moi*

Résumé

Depuis les années 1980, et plus symboliquement depuis le VI^e Congrès du Parti Communiste, le Viêt-Nam s'est engagé sur la voie des réformes (*Dôï moi*, « Renouveau»). Si ces réformes s'inscrivent en premier lieu dans une perspective de changement des règles régissant l'activité économique, elles renvoient également, depuis les années 1990, à des évolutions politiques, institutionnelles et légales. Sous l'influence tant de contraintes endogènes dues à la nécessaire adaptation de l'environnement politico-légal et à l'évolution des processus de légitimation du pouvoir, que de contraintes exogènes nées de la volonté d'intégration à la communauté et à l'économie internationales, le discours des autorités vietnamiennes et les textes politiques fondamentaux ont été renouvelés. Dans les faits, il semble impossible de nier que le système politico-légal vietnamien, malgré ses pesanteurs et ses permanences, évolue lentement et se « normalise ». Il ne s'agit pas d'avancer l'idée que le Viêt-Nam serait sur la voie d'une « transition démocratique » tendant vers un modèle occidental de référence. L'objectif du pouvoir peut être défini ainsi : « *conforter le monopartisme tout en satisfaisant aux exigences de la modernisation* ». A travers une analyse du système des assemblées populaires élues par la population et du système juridique/judiciaire, cette étude tente d'apporter un éclairage sur cette capacité d'innovation politico-légale du régime, et notamment sur sa capacité à structurer de nouveaux espaces de débats. Elle s'interroge sur les évolutions complexes des règles et acteurs de cet aspect des évolutions vietnamiennes trop souvent délaissé par l'analyse.

Matthieu Salomon

The mysteries of Vietnamese “socialist democracy”.
Evolution of the people’s assemblies and of the legal system
since the launch of the *Dôï moi*

Abstract

Since the 1980s – and, more symbolically, since the 6th Communist party Congress – Vietnam has been engaged in reform, which is referred to as “*dôï moi*”, i.e. renewal. While their aim is, first and foremost, to change the rules governing economic activity, these reforms have, since the 1990s, also been associated with political, institutional and legal change. Influenced, on the one hand, by endogenous constraints arising out of the necessary adaptation of the politico-legal environment and of the evolution of the power-legitimation processes and, on the other hand, by exogenous constraints born of the desire for integration into the international community and economy, the discourse of the Vietnamese authorities and the country's fundamental political texts have both been modified. It seems undeniable that, despite its weightiness and areas of permanence, the Vietnamese politico-legal system is, *de facto*, slowly evolving and becoming “normalised”. The intention here is not to suggest that Vietnam is undergoing a “democratic transition” bringing it closer to a western model of reference. The aim of the regime may be defined thus: “*to consolidate the single-party system while satisfying the demands for modernisation*”. By means of an analysis of the system of people's assemblies elected by the population and of the legal – i.e. juridical and judicial – system, this study attempts to provide an insight into the regime's capacity for politico-legal innovation and, notably, into its capacity to structure new arenas for debate. It examines the complex evolutions which have affected the rules and players of this too-often-neglected aspect of a changing Vietnam.

Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamienne

Evolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du *Dôi moi*

Matthieu Salomon

1986, année du VI^e Congrès du Parti communiste, est également celle de l'ouverture d'une nouvelle ère pour le Viêt-Nam, symbolisée par le lancement du *Dôi moi*¹. Si ce « Renouveau » évoquait initialement un programme de réformes économiques, ce dernier a ensuite été complété par un projet de transformation du système politique et légal qui, depuis maintenant plus de dix ans (et notamment depuis le VII^e Congrès qui s'est tenu en 1991), a contribué à faire évoluer les institutions politiques, même si ces mutations sont moins rapides que les transformations de l'environnement socio-économique. Ces changements se repèrent dans la Constitution adoptée en 1992 et dans ses amendements de décembre 2001. Un vaste programme de réforme de l'administration publique, qui englobe principalement une rénovation du système des assemblées populaires et du système juridique, a été défini. Loin de nous l'idée d'avancer que le Viêt-Nam serait sur la voie d'une quelconque « transition démocratique » tendant à moyen terme vers un modèle occidental de référence. S'il existe, ce modèle doit être cherché ailleurs, derrière un étendard de « valeurs asiatiques », du côté de Singapour ou de la Chine. L'objectif du pouvoir peut être défini en ces termes : « conforter le monopartisme tout en satisfaisant aux exigences de la modernisation »² ; conforter le leadership de moins de trois millions de membres du Parti sur une population de quatre-vingt millions d'habitants. *A contrario*, l'analyse impatientée qui réduit les évolutions proclamées et réclamées à de la simple propagande n'est pas satisfaisante non plus. L'évolution du système politique vietnamien sur une si courte durée ne peut être appréhendée sans être remise dans le contexte de la trajectoire historique du pays.

¹ « *Dôi moi* » signifie littéralement « changer pour faire du neuf », autrement dit « renouveau ». L'utilisation de cette expression, qui avait déjà été employée à l'époque royale, souligne la continuité historique nationaliste dans laquelle souhaite s'inscrire le Viêt-Nam communiste.

² G. Schubert, « La démocratie peut-elle coexister avec le Parti unique ? Appréciation nuancée des élections villageoises et cantonales en Chine », *Perspectives chinoises* n° 75, janvier-février 2003, pp. 16-28.

Il faut donc évaluer la capacité d'innovation et d'adaptation du système politique, sa capacité à réformer ses institutions, ses règles et à renouveler ses dirigeants, en faisant de ces derniers des représentants responsables devant le peuple. Notre propos est d'étudier ces réformes à travers leur tentative de relégitimation du régime sur des critères renouvelés, et de définition de nouvelles règles du jeu politique. Pour cela, nous nous concentrerons sur deux « façades » du changement : le système des assemblées populaires³ élues au suffrage universel direct, et le système juridique. Institutions à l'avant-garde des évolutions, elles nous paraissent complémentaires dans l'analyse, et fondamentales pour le devenir du *Dôï moi*. Elles nous permettront de décrire une réalité de la « démocratie socialiste » vietnamienne du début du XXI^e siècle.

Nous verrons tout d'abord que le *Dôï moi* politique doit être appréhendé comme un processus de « normalisation » du pouvoir. A travers le cas des assemblées populaires, nous essaierons ensuite d'évaluer le rapport de force, l'équilibre entre la promotion de nouveaux acteurs, placée sous le signe de la participation populaire et de l'efficacité, et la prégnance du contrôle du Parti. D'autre part, dans la mesure où, à travers la revalorisation du droit, la volonté du pouvoir de « changer les règles du politique » en organisant la régulation des relations sociales et économiques par la loi apparaît, nous nous efforcerons de dresser un tableau réaliste de la situation et de la place de la loi dans la société vietnamienne après plus de dix ans de réforme. Enfin, nous reviendrons sur ce qui représente pour nous un des enjeux majeurs de cette dynamique de mutation du système politique, et qui constitue pour l'instant également son point d'achoppement : l'émergence d'espaces, de forums de débats contradictoires publics.

LE *DOI MOI* EST-IL UN PROCESSUS DE « NORMALISATION » DU POLITIQUE AU VIET-NAM ?

Succédant au caractère exceptionnel de la gestion de l'Etat en temps de guerre, le *Dôï moi*, mis en place alors que la Perestroïka était déjà lancée à Moscou mais avant que l'existence de l'URSS ne semble menacée, peut être appréhendé comme un double processus de reconquête de légitimité et de « normalisation » du politique. Ce concept, dégagé de toute valeur normative, a été utilisé pour décrire l'évolution des élites politiques vietnamiennes à travers les congrès et plénums du Comité central du Parti⁴ ; il nous semble pertinent notamment pour exprimer le fait que le politique perd de sa dimension dramatique et idéologique pour s'inscrire dans un contexte nouveau. En

³ Le système des assemblées populaires comprend l'Assemblée nationale (*Quốc hội*) et les conseils populaires (*Hội đồng nhân dân*). Depuis novembre 2003, le système local est constitué de trois niveaux pour les 59 provinces : province (*tỉnh*), district (*huyện*), commune (*xã*) ; et pour les 5 municipalités – Ha Nội, Thanh phố Hồ Chí Minh, Da Nang, Hai Phong, Can Tho – ayant rang de province : ville (*thành phố*), arrondissement (*quận*), quartier (*phường*).

⁴ C. Thayer, « The regularization of politics : Continuity and change in the Party's central Committee (1951-1986) », dans D. Marr et C. White, *Postwar Vietnam : Dilemmas in Socialist development*, SEAP, Cornell University, Ithaca, NY, 1988, pp. 177-193.

s'appuyant davantage sur des critères de réussite économique, de capacité de management, et en continuant à utiliser, toujours plus fortement, des ressorts nationalistes mobilisés dès l'avènement du régime⁵, le pouvoir a souhaité promouvoir plus de transparence et s'est mis davantage à l'écoute de la population.

Le lancement du *Dôï moi* a fait écho à une situation interne catastrophique (échec des politiques économiques, famines, *boat people*, implication au Cambodge et début du désengagement de l'URSS...) au début des années 1980, en partie imputable à l'idéologie orthodoxe imposée par les vainqueurs de 1975⁶, et aux changements internationaux qui allaient culminer en 1989 : en ce sens il a fait la part belle à l'expérience et au pragmatisme. Le Viêt-Nam s'est ouvert sur le monde occidental capitaliste, et a donc été obligé d'en accepter progressivement certaines règles.

La politique de réforme s'est d'abord notamment traduite par une libération des prix, une autonomisation des entreprises publiques et une libéralisation progressive du commerce extérieur. Aujourd'hui s'imposent petit à petit des objectifs de « bonne gouvernance ». Le *Dôï moi* est d'ailleurs un mouvement venu à la fois d'en haut et d'en bas : d'une part de dirigeants qui ont reconnu dès le 6^e plénum du IV^e Congrès (août 1979) l'échec de l'économie planifiée et ont officiellement formalisé la politique de renouveau lors du VI^e Congrès (1986), et de l'autre des expériences locales de dépassement de la politique officielle menées dès la fin des années 1970.

La nécessité de sortir d'une conception et d'une pratique du politique

La volonté de réforme politique passe par le constat de la nécessaire modernisation des institutions et de l'amélioration de leur efficacité. Les griefs à l'encontre de ce que d'aucuns pourraient qualifier d'« ancien régime » sont ressassés indéfiniment par le pouvoir : inefficacité, inadaptation à la nouvelle économie socialiste de marché, corruption, gaspillage, bureaucratisme, éloignement de la population... Certaines de ces critiques ne datent d'ailleurs pas des années 1980, mais font partie intégrante de la généalogie du politique dans le Viêt-Nam communiste⁷. Outre les critères de gestion économique, c'est l'ensemble du fonctionnement des institutions qui est remis en cause. De par sa compétence universelle antérieure, c'est bien entendu au Parti que ces critiques sont adressées en premier lieu. Dans l'esprit des réformes, il lui est notamment reproché d'avoir trop phagocyté l'appareil d'Etat, d'avoir ainsi réduit son efficacité et provoqué le déclin de son autorité⁸.

⁵ B. de Tréglodé, *Héros et révolution au Viêt-Nam : 1948-1964*, Paris, L'Harmattan, Coll. Recherches asiatiques, 2001.

⁶ Celle-ci, qui n'a jamais véritablement fait l'unanimité au sein de la classe dirigeante communiste et notamment chez les leaders du Sud, a cependant été remise en cause très rapidement : ainsi la libération des prix remonte à 1979 dans l'agriculture et à 1981 dans l'industrie (voir le système dit des « Trois plans »).

⁷ Voir G. Boudarel (dir.), *La bureaucratie au Vietnam*, Paris, L'Harmattan, 1990.

⁸ Voir L. M. Stern, *Renovating the Vietnamese Communist Party : Nguyễn Van Linh and the Program for Organizational Reform, 1987-1991*, Singapour, ISEAS, 1993.

- **Séparer l'Etat du Parti : la place de la loi**

L'un des principes les plus importants à la source du *Dôi moi* est la volonté de séparer le Parti de l'Etat. Le terme de séparation doit être bien compris : il ne s'agit pas d'instituer une autonomie complète ni un contre-pouvoir, mais plutôt de respecter les prérogatives de chacun. Le slogan représentatif de cette conception des relations entre institutions partisanes et étatiques est : « le Parti guide, le peuple est maître, l'Etat administre » (« *Dang lanh dao, nhân dân lam chu, nha nuoc quan ly* »). A partir des années 1986-1988, sous l'influence du secrétaire général du Parti Nguyễn Văn Linh, les discours officiels ont souligné le fait que le Parti devait se limiter à fixer les orientations générales des choix politiques et laisser à l'Assemblée nationale et au gouvernement beaucoup plus de liberté dans la mise en œuvre des politiques publiques. L'accent a été mis notamment sur le fait que l'hémicycle national devait véritablement remplir ses fonctions : être un lieu de débat et de remise en question des choix politiques⁹. Ces discours énonçaient une volonté de s'appuyer sur l'expertise des ministères dans les choix politiques. Depuis les années 1990, on a également insisté sur la nécessaire autonomie du pouvoir judiciaire. L'idée qui s'impose est celle d'une division technique des tâches entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Ces réformes ont aussi pour principe de base corollaire la promotion d'un « Etat de droit socialiste » ou « Etat fondé sur la loi » (la traduction du terme vietnamien « *nha nuoc phap quyên xa hôi chu nghĩa* » fait encore débat). Ce concept est apparu pour la première fois explicitement dans les documents du VII^e Congrès (1991). Même si le terme n'a finalement pas été introduit dans la Constitution de 1992, son article 4 (alinéa 2) précise que « toutes les organisations du Parti fonctionnent dans le cadre de la Constitution et de la loi ». Il apparaît pour la première fois dans les amendements constitutionnels de décembre 2001 (article 2). Certes, la notion d'« Etat de droit » pose encore problème, mais les évolutions du discours sont notables.

- **La transformation des processus de légitimation**

Les réévaluations du rôle de l'Assemblée nationale et du système des assemblées populaires, et de la place de la loi, sont les conséquences des secousses déjà évoquées, qui ont remis en cause l'équilibre du régime dans les années 1980, et des réformes qui en ont résulté. L'affirmation de la place de l'Assemblée nationale dans le paysage du *Dôi moi* est issue de la nécessité de construire un nouveau corpus de lois régulant les relations d'une économie socialiste de marché avec l'extérieur (contraintes nées de la volonté d'adhérer à l'OMC), et a été énoncée en particulier au cours des deux mandats de l'actuel secrétaire général du Parti, Nông Đức Mạnh, à la tête de l'hémicycle (1992-2001). Elle a également été le symbole des transformations du système politique lui-même à partir de la fin des années 1990. Comme pour la politique de démocratie à la base, sur laquelle nous reviendrons, la rupture sur ce dernier point peut être trouvée dans les émeutes de 1997 (dans la province de Thai Binh notamment) : la capacité des

⁹ Nguyễn Hữu Thọ, « Thúc hiện dân chủ qua Quốc hội » [Réaliser la démocratie à travers l'Assemblée nationale], *Tap chí Công san* [TCCS (revue communiste)], 1986, n° 1, pp. 21-24.

dirigeants de l'Assemblée nationale d'émettre des propositions et d'initier des réformes semble en être directement issue. On trouve là les deux idées-forces qui ont mené les innovations : l'Assemblée nationale doit être une machine à fabriquer les lois (nous le verrons plus loin) et contribuer au renouveau de la « démocratie socialiste ». Seule cette deuxième aspiration est incarnée par les conseils populaires.

Jusqu'aux années 1980, la légitimité du régime reposait sur l'idéologie, l'agitation de masse, la propagande, la socialisation de la jeunesse par l'éducation. Les élections n'étaient que des parodies d'expression politique chargées de démontrer l'unité du peuple et le bien-fondé du système. Le multipartisme de façade initial a très rapidement disparu, et les partis socialiste et bouddhiste se sont dissous faute de relève. La légitimité se trouvait du côté du Parti. Le processus de sélection des membres, l'organisation et les fonctions de l'appareil d'Etat n'avaient qu'une valeur instrumentale. De plus, le système ne s'appuyait pas sur le droit comme mode de régulation du social. Entre 1946 et 1986, le nombre de lois promulguées a été dérisoire ; il n'y a plus eu *de facto*, pendant de très nombreuses années, de ministère de la Justice ni d'université de droit à Ha Noi. Depuis le début du *Dôï moi*, le régime recherche une légitimité reposant davantage sur la revalorisation des élections, des manifestations plébiscitaires de la volonté populaire, du droit de faire des suggestions, de la responsabilité des élus devant leurs électeurs. Pour tenter de décrire l'orientation de ces réformes, on peut évoquer le concept de « système semi-démocratique » qui a été utilisé à propos du Viêt-Nam : « un système d'organisation autoritaire dont les politiques sont contraintes par la nécessité pour l'environnement révolutionnaire d'être sensible aux intérêts et aux demandes populaires »¹⁰. On retrouve l'idée de normalisation du système politique. Il s'agit de faire remonter ces intérêts et ces demandes par les canaux des assemblées populaires au niveau local – principe de démocratie à la base (*dân chu co so*) – et de l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, au niveau central (pour ne parler que de la façade étatique du régime). Le système des assemblées populaires est ainsi réintronisé comme base de la démocratie socialiste (ce qu'il n'a jamais cessé d'être dans les textes¹¹). Ensuite, les relations sociales, économiques et politiques se régulent par les lois et le droit. Néanmoins le fait que ce type de légitimité semble s'affirmer ne signifie en rien que le système antérieur disparaisse.

• La permanence des principes fondamentaux

Pour éviter les mauvaises interprétations, il faut comprendre que certains principes perdurent. Tout d'abord, la redistribution des rôles n'hypothèque en rien la place ni la domination du Parti (article 4, alinéa 1 de la Constitution de 1992). L'exercice des réformes doit être entendu comme une tentative de consolidation de sa place et non

¹⁰ Voir B. Womack, « The party and the people : Revolutionary and postrevolutionary politics in China and Viet Nam », *World Politics*, n° 4, juillet 1987, p. 485.

¹¹ Cependant, derrière ces principes se dessinaient des réalités bien différentes. Les assemblées populaires (du local au central) n'étaient que des coquilles vides ; au niveau local, le pouvoir résidait entre les mains des comités populaires (*Uy ban nhân dân*), exécutif local désigné par les conseils populaires, et plus encore entre celles des cellules du Parti. Au niveau central, les décisions se prenaient au Bureau politique et au Comité central et, sur certaines questions quotidiennes, au sein du gouvernement.

comme une démission. Dans les faits, nous le verrons, les postes de responsabilité importants sont réservés aux membres du Parti. De plus, malgré les évolutions des rapports entre les différentes institutions étatiques, le pouvoir n'est pas pensé comme une force potentiellement dangereuse qu'il faudrait chercher à contrebalancer, conception qui est la source même de l'idée d'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Au contraire, l'unité de ces pouvoirs reste l'un des principes fondamentaux du régime car elle garantit la « bonne représentation » d'une volonté populaire indivisible. Cette unité est incarnée par le Parti. De la même façon, le principe de fonctionnement interne des institutions étatiques et partisans reste encore officiellement celui du centralisme démocratique.

De nouveaux moyens mis au service d'une volonté de transparence

Le *Dôï moi* renvoie néanmoins à une nouvelle conception du politique, entièrement contraire à celle de la période de guerre en ce qui concerne sa relation avec la publicité. Le rapport au secret et, par extension, au consensus public (point sur lequel nous reviendrons) a évolué.

De la clandestinité initiale des révolutionnaires à la guerre, en passant par la formation à la soviétique, le processus de décision politique a été fortement marqué par le culte du secret. Et malgré les évolutions que nous allons décrire, les hautes sphères du pouvoir hanoien apparaissent toujours comme des élites extrêmement secrètes. Toute décision politique majeure est discutée à huis clos au sommet du Parti avant d'être rendue publique et entérinée. Corollaire de cette discrétion, il s'agit de ne pas laisser transparaître de conflits entre ses membres. L'autorité n'est ainsi pas incarnée par une personne, elle est partagée dans un leadership collégial¹². Au Viêt-Nam, « on lave son linge sale en famille ». Il suffit d'observer la différence d'ouverture entre, d'une part, une presse dont la liberté de discours a évolué de manière certaine, et, d'autre part, ses avatars en langue étrangère. Il y a nécessité de parler d'une seule voix, tout du moins sur des points précis qui constituent les frontières du possible ou de l'acceptable. Les principes énoncés lors du 7^e plénum du Comité central, en août 1989 sont éloquentes : ne pas remettre en question le leadership du Parti, son unicité, et refuser le pluralisme. Les personnalités qui ont transgressé cette règle ont systématiquement été mises à l'écart¹³. On retrouve ici une profonde divergence entre les processus de réforme chinois et vietnamien : au Viêt-Nam, aucun dirigeant, sauf peut-être Nguyễn Văn Linh entre 1986 et

¹² Dans les analyses portant sur les années 1980-1990, on parle traditionnellement d'une troïka à la tête du Viêt-Nam : le secrétaire général du Parti, le président de la République et le Premier ministre. Nous défendons l'idée que ce leadership, de toute façon éminemment collectif, s'impose aujourd'hui plus comme un quatuor, tant le président de l'Assemblée nationale, Nguyễn Văn An, membre du Bureau politique (où il ne figure qu'en douzième position sur quinze membres), ancien directeur de la très puissante commission de l'organisation et du personnel du Comité central et ancien « candidat pressenti » au poste de secrétaire général du Parti, est présent sur la scène publique.

¹³ On pense ici à l'exclusion de Trần Xuân Bach ou à la mise à l'écart du Général Trần Do. Pour une analyse de la dissidence : Z. Abuza, *Renovating Politics in Contemporary Vietnam*, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publishers, 2001.

1989, n'a incarné la politique de changement comme Deng Xiaoping en Chine. Le *Dôi moi* est une œuvre collective, incarnée par tout le Parti.

Néanmoins, sous la pression externe des partenaires internationaux comme sous l'effet des évolutions internes au régime, le *Dôi moi* met progressivement en cause cette tradition du secret. Les évolutions en matière de transparence du régime sont réelles. Les autorités vietnamiennes n'ont jamais autant communiqué sur leurs actions qu'aujourd'hui. Elles cherchent véritablement à vendre une nouvelle image tant en interne à certains groupes de la population (minorités ethniques, Vietnamiens d'outre-mer – *Việt kiều* –, religieux,...), qu'aux partenaires internationaux (image fondamentale pour renforcer la respectabilité du pays et attirer les investissements étrangers). Mais cette volonté d'améliorer les informations sur les activités des institutions politiques, ainsi que leur transparence, est aussi pensée comme une composante de la « démocratisation » (*dân chủ hóa*) du système dans son ensemble, du central au local¹⁴. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le développement des sites Internet des institutions majeures du régime : Parti, ministères, Assemblée nationale... Ainsi, fin 2003, cette dernière a commencé à mettre en ligne les rapports intermédiaires de son Comité permanent (CPAN) relatifs aux discussions des projets de loi et des comptes-rendus des séances d'interpellation.

Cette évolution vaut aussi bien entendu, de manière exponentielle, pour la presse écrite, la télévision et la radio. Si l'on reprend l'exemple de l'Assemblée nationale, on voit qu'une ouverture notable a eu lieu, principalement depuis 1992 et la résolution n° 2 du CPAN portant sur l'information du public. Le meilleur symbole de ces transformations est, sans aucun doute, la retransmission en direct par la télévision depuis 1997, des séances d'interpellation des ministres et autres responsables nationaux (président du Tribunal populaire suprême, gouverneur de la Banque centrale...). Un centre de presse a également été constitué à l'Assemblée nationale et les conférences se multiplient. Les comptes-rendus des séances et autres récits des activités de l'hémicycle ont une place de choix dans la presse officielle. Il faut noter que cette évolution est à relier aux évolutions de la liberté d'action et des règles de fonctionnement de la presse¹⁵. L'institution de la représentation nationale dispose également maintenant de ses propres périodiques : la revue *Nghiên cứu Lập pháp* [Etudes législatives], fondée fin 2000, et le journal *Ngươi đại biểu nhân dân* [Les représentants du peuple], né en 1988, d'abord bimensuel et qui paraît depuis peu à raison de trois numéros par semaine. Participant à cette dynamique, en 1993, le Centre d'information, de documentation et de recherches scientifiques du Bureau de l'Assemblée nationale a vu le jour.

Si le système politique vietnamien est encore très opaque, si des principes de base comme le centralisme démocratique et l'unité des pouvoirs sont toujours prégnants, et même si ces transformations du système doivent toujours être entendues comme une tentative de renforcement de la place du Parti, le *Dôi moi* nous paraît pouvoir et devoir

¹⁴ Voir Đô Văn Trì, « Thông tin công chung của Quốc hội trong thời kỳ đổi mới » [L'information publique de l'Assemblée nationale dans la période de renouveau], *Ngươi đại biểu nhân dân* [NDBND, Les représentants du peuple], n° 79 (158), 1^{er} septembre 2003 ; et Mai Quỳnh Nam, « Công khai để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân » [Rendre public pour réaliser le droit du peuple à être maître], *TCCS*, n° 20, juillet 2003.

¹⁵ Voir par exemple R. Hiang-Kheng Heng, « Media negotiating the State : In the name of law in anticipation », dans le numéro spécial coordonné par D. Koh (ed.), *Negotiating the State in Vietnam*, *SOJOURN Journal of Social Issues in Southeast Asia*, ISEAS, Vol. 16, n° 2, octobre 2001, pp. 213-238.

être appréhendé comme un processus de normalisation du régime. En remettant encore une fois cette dynamique dans son contexte historique, on perçoit que des changements notables ont eu lieu en très peu de temps.

NOUVEAUX ACTEURS, NOUVELLES STRUCTURES : COMMENT CONCILIER PARTICIPATION, AMELIORATION DES COMPETENCES ET MONOPOLE DU PARTI ?

Lorsque l'on analyse les transformations des processus de légitimation du régime vietnamien, le cas des assemblées populaires et de leurs représentants semble fondamental. De par leur nomination et leur rôle, ils sont le lien entre le type de légitimité recherché et le renouvellement des acteurs politiques d'une part, et la production de nouvelles normes de régulation de l'autre.

De nouvelles exigences : que les élus du peuple soient représentatifs et compétents

Dans les nouvelles dispositions officielles régulant les institutions politiques, l'accent est toujours mis sur la nécessité d'améliorer les cadres (*can bô*). Cette volonté, qui participe des réformes de structures, doit être comprise de deux manières, complémentaires mais qui peuvent être contradictoires : amélioration de la représentativité, et amélioration des compétences. D'un point de vue officiel, ce discours est le plus souvent intrinsèquement lié à la nature du *Dôi moi* économique et de la modernité ; et non aux échecs de la période précédente et à la faillite de légitimité qui en a résulté. Les réformes liées au passage à l'économie socialiste de marché et le nouvel environnement socio-économique en construction réclament une meilleure et nouvelle sélection des cadres. Cette volonté se retrouve en fait, de la même façon, tant en ce qui concerne l'appareil de l'Etat que celui du Parti.

Nous ne sommes pas en mesure de traiter en détail le cas de ce dernier, et nous soulignerons simplement que la politique de recrutement et de contrôle des cadres communistes s'appuie sur une forte rhétorique d'amélioration du niveau des compétences¹⁶ et de meilleure représentativité des « minorités politiques » (minorités ethniques, jeunes, femmes, religieux...). Ce discours est bien entendu lié à celui, récurrent, qui dénonce le mauvais fonctionnement des institutions, la corruption, etc. Les origines sociales et familiales semblent toujours jouer un rôle primordial dans le recrutement de la machine du Parti, mais les compétences et capacités professionnelles, ainsi que la « bonne image » au sein de la communauté, sont de plus en plus

¹⁶ Nguyễn Duc Bình, Trần Ngọc Hiên, Doan Trong Truyền, Nguyễn Văn Thao, Trần Xuân Sâm (dir.), *Dôi moi và tăng cường hệ thống chính trị nước ta trong giai đoạn mới* [Le *Dôi moi* et le renforcement du système politique de notre pays dans l'étape nouvelle], Hà Nội, NXB Chính Trị Quốc Gia, 1999.

importantes. On peut ici légitimement s'interroger sur la position vietnamienne vis-à-vis de la politique chinoise dite des « trois représentativités » (XVI^e Congrès, 2002). Au Viêt-Nam, dans la pratique, faire des affaires est maintenant encouragé¹⁷. Depuis le milieu des années 1990, le Parti a revu sa conception de l'entrepreneur, et les autorités provinciales sont invitées par le pouvoir central à favoriser le développement du secteur économique privé. Ce changement a notamment été sanctionné par une résolution du 5^e plénum (IX^e Congrès) du Comité central (février 2002) concernant le développement de l'économie privée. Tout en condamnant toujours l'« exploitation capitaliste »¹⁸, elle autorise officiellement les membres du Parti à s'engager dans le monde des affaires. Il est évident que ces évolutions formelles ne font qu'entériner des évolutions réelles qui se dessinent depuis le tournant des années 1990. Néanmoins il apparaît que le virage théorique et pratique a été pris plus discrètement qu'en Chine, et la résolution du 5^e plénum n'a pas fait l'objet de la publicité de la théorie de Jiang Zemin. *De facto*, le Parti reste plus fermé que l'appareil d'Etat¹⁹.

L'ouverture du processus électoral à l'Assemblée nationale est-elle un phénomène en trompe l'œil ?

• Critères de choix des députés et objectifs poursuivis

L'un des premiers arguments avancés pour justifier l'évolution proclamée de la composition de l'Assemblée nationale et du processus électoral est donc structurellement lié au *Dôl moi* économique. Il s'agit de standardiser (*tiêu chuân*) les connaissances et le niveau des députés en matière politique (*chính trị*), juridique (*pháp luật*), de gestion de l'Etat (*kiến thức quản lý nhà nước*), de moralité (*đạo đức*)... L'ère qui s'ouvre ne permet plus un recrutement imparfait, surtout dans une logique de renforcement de l'institution²⁰. Le mécanisme régulant les élections à l'Assemblée nationale doit permettre de découvrir de vrais hommes de talent, en conjuguant la liberté des citoyens à se présenter, le principe de recommandation incombant au Front de la patrie (FP, entité chapeautant l'ensemble des organisations sociopolitiques de masse, représentant les différentes catégories sociales, les différents groupes ethniques et religieux), et le principe selon lequel le Parti est le guide politique du système. Dans le processus de renouveau de

¹⁷ Doan Duy Thanh, *Dang lanh dao kinh tê va dang viên lam kinh tê trong nên kinh tê thi trường dinh huong xa hôi chu nghĩa* [Le Parti guide l'économie et les membres du Parti font du business dans l'économie de marché à orientation socialiste], Ha Nội, NXB Chinh Tri Quốc Gia, 2002.

¹⁸ « Nhung điều dang viên không đưoc lam » [Les interdits des membres du Parti], texte adopté par le Bureau politique du Parti le 12 mai 1999 (règlement 55-QĐ/TU) et revu le 3 janvier 2002 (règlement 19-QĐ/TU).

¹⁹ Voir P. Papin, *Le Viêt-Nam. Parcours d'une nation*, Paris, Ed. Belin/La Documentation française, coll. Asie plurielle, 2003.

²⁰ Học Viên Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh [Institut politique national Hồ Chí Minh], *Nha nước va pháp luật xa hôi chu Nghĩa*, Tập II [L'Etat et le droit socialiste, Vol. 2], Ha Nội, NXB Chinh tri Quốc gia, 1995, p. 46.

cette institution, on retrouve les deux principes évoqués : améliorer l'efficacité de l'institution et son caractère représentatif²¹.

La tâche d'améliorer la qualité des activités législatives de l'Assemblée nationale a été officiellement fixée par les VIII^e et IX^e Congrès. Elle renvoie également, de façon claire, à un phénomène de génération²². Il s'agit ainsi notamment de promouvoir un nombre suffisant d'experts et de technocrates spécialisés dans certains domaines (gestion économique, droit...), issus de milieux et secteurs socioprofessionnels différents (monde de l'entreprise...)²³. Depuis la loi sur les élections législatives de 1992, les normes officielles à propos du niveau (*trinh dô*) et des capacités (*nang luc*) des candidats sont exposées clairement. En 2002, il y avait onze critères officiels pour le recrutement des candidats, et, pour les fonctionnaires, il était obligatoire d'occuper un certain niveau de responsabilité dans les organisations de l'Etat pour prétendre se présenter devant les électeurs. Néanmoins, il ne faut pas se méprendre, cette volonté s'accompagne toujours de garanties politiques : l'objectif est de promouvoir de nouveaux députés « rouges et experts » (*vua hông vua chuyên*).

Pour ce qui est de la recherche de représentativité, elle est à intégrer dans le renouveau idéologique officiel nationaliste qui (re)met fortement l'accent sur la notion de « grande solidarité » (*dai doan kêt*) émanant de la pensée d'Hô Chi Minh. Le pouvoir a ainsi perpétué un ersatz de politique de quotas²⁴ : il s'agit de réserver une « juste » représentation aux minorités politiques déjà évoquées, soit en 2002 par exemple, 26 % de femmes et 17 % de représentants des minorités ethniques²⁵. En réponse à la nouvelle donne économique, les postes de responsabilité deviendraient également plus accessibles à des personnalités qui ne seraient pas membres du Parti mais auraient davantage d'expérience en matière d'économie de marché. L'objectif officiel, annoncé

²¹ Ces deux aspects de l'évolution sont explicités dans : *Phat huy quyên lam chu cua nhân dân quyêt tâm thuc hiên thang loi cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội Khoa X* [Développer le droit du peuple à être maître et être déterminé à conduire avec succès la réalisation des élections des députés à la dixième législature de l'Assemblée nationale], Ha Nội, NXB Chinh Tri Quốc gia, 1997. Dans cet ouvrage, voir les chapitres de Lê Quang Dao et Vu Mao.

²² En effet, alors que la génération précédente de cadres avait été formée à l'« école » de Poulo-Condore et de l'Académie militaire chinoise, celle qui est appelée à exercer aujourd'hui les plus hautes responsabilités a été éduquée dans les pays du bloc de l'Est à l'heure de la guerre américaine, et ses représentants ont pour beaucoup la langue russe en partage.

²³ Le Thanh Van, « Vê tô chuc va hoat đông cua Quốc hội voi yêu cầu hoan thiên Nha nuoc phap quyên xa hôi chu nghĩa Việt Nam » [A propos de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée nationale dans l'exigence de parfaire l'Etat de droit de la République socialiste du Viêt-Nam], *TCCS*, n° 33 (novembre 2002), pp. 18-24.

²⁴ Directive n°07-CT/TU du 25 janvier 2002 émise par le Bureau politique du Parti communiste à propos des élections des députés à la onzième législature. Les mêmes idées se trouvent dans la directive n°13-CT/TW du 2 avril 1997 émise par le Bureau politique à propos des élections des députés à la dixième législature.

²⁵ Après les problèmes survenus sur les hauts plateaux au début de l'année 2001, le discours portant sur « juste représentation » des minorités ethniques n'a fait que se renforcer (voir résolution du 7^e plénum du IX^e Congrès du PCVN, tenu en janvier 2003, sur la « solidarité nationale »).

par Vu Mao avant les élections, était en 1997 d'avoir 20 % de députés non encartés²⁶. En 2002, étant donné les résultats des élections précédentes, et sans doute sous la pression de la course aux postes à l'intérieur du Parti, il a été revu à la baisse et a été fixé à 15 %.

L'idée est que l'hémicycle doit être une nation miniature pour pouvoir prendre de « bonnes décisions ». La composition de la représentation nationale doit refléter fidèlement celle de la nation, et le lien qui les unit doit être entretenu par des rencontres régulières des élus avec le peuple²⁷. La « proximité avec le peuple » (*gân nhân dân*) est d'ailleurs un des critères de sélection officiel. Ainsi, lors des retransmissions à la télévision, sur les affiches de propagande ou sur les clichés repris dans la presse, on retrouve les femmes vêtues d'*ao dai*, le costume traditionnel vietnamien, les militaires portant l'uniforme et les minorités ethniques arborant leurs habits traditionnels... Au-delà de la problématique de réinvention de la tradition, la mise en scène de ce théâtre national repose sur des supports folkloriques costumés lisibles.

• Le processus de sélection des candidats : textes et réalité

Le processus électoral a été réformé et s'est ouvert. Le principe de base est que les candidats sont présentés par des institutions officielles relevant soit des autorités centrales, soit des autorités locales, les dossiers étant examinés au niveau où ils ont été présentés. Les principales innovations ont été l'autorisation des candidatures indépendantes en 1992 et l'augmentation du nombre de candidatures par poste à pourvoir. Les électeurs doivent avoir un éventail de choix plus large (ce ratio tourne depuis 1992 autour de 1,5 candidat par poste) et leurs opinions doivent être mieux prises en compte par les autorités. Ces dispositions sont à comprendre comme parties prenantes de la dynamique de revalorisation, dans le discours, du critère de qualification des candidats (par rapport aux critères politiques) et de la politique des quotas.

Comme cette question a déjà été abordée ailleurs, nous ne reviendrons pas en détail sur le processus de sélection des candidatures, conduit sous l'égide du Front de la patrie²⁸. Ses étapes peuvent être appréhendées comme un symbole de ce que certains ont qualifié de « corporatisme d'Etat »²⁹. Le fonctionnement en est le suivant :

²⁶ Voir AFP, 16 juillet 1997.

²⁷ Voir les articles 51-52 de la loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale n°30/2001/QH10 du 25 décembre 2001, et Dô Tiên Dung, « 5 năm thực hiện công tác tiếp dân định kỳ » [5 années de réalisation de la tâche de recevoir le peuple à la maison communale], *NDBND*, n° 80 (159), 4 septembre 2003.

²⁸ Voir C. Thayer, « Recent political developments : Constitutional change and the 1992 elections », dans C. Thayer, A. Carlyle et D. Marr, *Vietnam and the Rule of Law*, Canberra, Political and Social Change Monograph 19, Department of Political and Social Change, Research School of Pacific Studies, Australian National University, pp. 50-80 ; D. Koh, « The ward and state-society relations in the socialist Republic of Vietnam », PhD dissertation, Department of Political and Social Change, Australian National University, 2000, chapitre 3 ; M. Salomon, « Les élections législatives du 19 mai 2002 (XI^e Assemblée nationale) : processus de sélection et vote populaire dans le Vietnam contemporain », dans J-L. Maurer et C. Gironde (dir.), *Le Vietnam à l'aube du XXI^e siècle. Bilan et perspectives politiques, économiques et sociales*, IUED-CRAM (IUHEI/IUED), Paris, Editions Karthala (à paraître).

²⁹ Y. Jeong, « The rise of state corporatism in Vietnam », dans *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19,

conformément à la loi sur les élections, c'est tout d'abord le Comité permanent de l'Assemblée nationale qui prépare le document de base ; document qui doit définir précisément la composition de la future assemblée, d'un point de vue géographique et socio-institutionnel, et qui est ensuite confié au FP, chargé d'organiser sa discussion. Au niveau central et aux niveaux locaux, lors de trois tours de consultation/négociation, les organisations de masse qui dépendent du FP et les entités qui représentent les différents secteurs économiques et sociaux négocient tant les pourcentages de représentation des différentes forces socio-institutionnelles que la validité des candidatures. Le Front de la patrie dresse ainsi une liste de candidats qu'il transmet au Conseil électoral central, organe qui annoncera ensuite la liste définitive. En 2002, ce conseil de 21 personnes, nommé par le CPAN pour superviser la préparation des élections, a très notablement modifié la liste, la réduisant de 969 noms à 759 (pour 498 députés). Sa constitution, alliée à l'étendue de son pouvoir, démontre et symbolise parfaitement la mainmise du Parti sur les élections. Ainsi, il paraît tout à fait constitutionnel que les résultats des élections en terme de « quotas » de telle ou telle catégorie sociale soient connus avant le vote. L'essence même de la démocratie socialiste vietnamienne réside dans ces réunions de négociation. Le système semble extrêmement cohérent tant qu'on ne questionne pas la légitimité de ces organisations de masse.

Parallèlement à ces tours de négociation, sont organisées des réunions entre les candidats et les électeurs. C'est lors de ces rencontres que les candidats à la candidature doivent passer le test de popularité. Le public qui participe à ces « moments de démocratie » est l'une des principales limites du test. Il s'agit en effet d'invités triés sur le volet (membres du Parti, membres des organisations de masse, personnes « bien vues » par la communauté...). Ces tours de consultation populaire semblent avoir de plus en plus d'importance : un candidat rejeté par les participants à ces meetings publics peut être exclu de la liste³⁰. Ce système, même s'il est entièrement instrumentalisé par les dirigeants pour écarter les indésirables et les personnalités qui dérangent³¹, est également utilisé par le pouvoir pour éliminer les candidats trop impopulaires ou visiblement corrompus (même si ce n'est pas tant le niveau de corruption qui pose problème que l'absence de redistribution des gains...). Les exemples destinés à prouver la bonne volonté du régime peuvent être spectaculaires : ainsi, quelques jours avant l'élection de la onzième législature de l'Assemblée nationale (mai 2002), le conseil électoral central a rayé de la liste définitive trois candidatures importantes³².

n° 2, septembre 1997, pp. 152-172.

³⁰ Dans l'administration, le processus de promotion fonctionne dans une certaine mesure sur des bases identiques d'acceptation par les subordonnés des personnes proposées pour des nominations aux postes supérieurs. Voir A. Fontanel, « Les fonctionnaires au Viêt-Nam : une classe sociale en transition », *Raisons politiques*, n° 3, août 2001, pp. 55-65.

³¹ Voir la lettre ouverte de Nguyễn Thanh Giang, candidat indépendant écarté de la liste finale pour les élections de 1997. Cf les sites Internet des opposants Viêt Kiêu, www.lmvntd.org par exemple, et Z. Abuza, *Renovating Politics in Contemporary Vietnam*, op. cit., chapitre 3, « The debates over democratization and legalization », pp. 75-131.

³² Trần Mai Hanh (directeur général de la radio *La voix du Viêt-Nam*, membre du Comité central), Lê Công Minh (secrétaire adjoint du Parti de la province de Quang Binh) et Trần Trung Am (secrétaire adjoint du Parti de la province de Nam Dinh et président du Comité populaire de la province).

Au-delà de ces dispositifs officiels, il apparaît donc que le pouvoir de décision, en matière de droit de présentation devant les électeurs, est toujours entre les mains du Parti. Sans aborder la question des personnalités indépendantes ni celle des candidats qui, sans être membres du Parti, sont présentés par des organisations officielles, on soulignera que même les candidats inscrits au Parti ne peuvent présenter spontanément leur candidature : elle relève de leur hiérarchie, qu'ils aient ou non la volonté de se présenter³³. Un adhérent qui le souhaiterait absolument n'a d'autre recours, s'il n'a pas été choisi par ses supérieurs, que de rendre sa carte et de se porter candidat indépendant³⁴. Pour ce qui est des postulants qui n'appartiennent pas au Parti, les critères sont en dernière instance « politiques ». Dans les directives du Bureau politique relatives à la préparation des élections dans les années 1990, une condition apparaissait toujours explicitement : « *co lich su chinh tri ro rang* » [avoir une histoire politique claire]. Cela est symptomatique d'un processus électoral où la liberté de choix des électeurs est somme toute extrêmement restreinte. Le scepticisme et l'absence de motivation de nombre d'entre eux sont donc compréhensibles, et les surprises, si on se limite à la variable élu/non élu (car les conclusions sont différentes si on raisonne sur le pourcentage de voix reçues), bien rares. Au sein du groupe de candidats finalement présentés aux électeurs, on peut expliquer la large conformité du vote avec les choix des autorités, outre par la réelle pression sociale et politique qui s'exerce sur chacun, par le raisonnement suivant : il vaut mieux voter pour le cadre le mieux placé et le plus influent dans la hiérarchie du pouvoir si l'on veut que sa circonscription ait une chance d'être entendue au niveau central³⁵. De plus, les électeurs achètent ainsi la paix avec les autorités locales dont ils dépendent. On notera également que si, contrairement à la loi qui interdit cette pratique, de nombreuses personnes votent par procuration (le plus souvent par l'intermédiaire du chef de famille, *a priori* peu enclin à l'innovation politique), les autorités vietnamiennes ne semblent pas se livrer au bourrage des urnes de manière systématique. Même si des cas isolés sont encore dénoncés lors de chaque élection (et certains résultats annulés), dans la très grande majorité des circonscriptions, on ne fait pas appel à ce procédé. L'encadrement du vote et la pression politique et sociale sont suffisamment efficaces.

Ainsi, malgré l'énoncé des critères officiels, la logique politique apparaît comme une condition *sine qua non* de l'élection. Le mode de sélection, comme de promotion, à l'œuvre dans le système politique fonctionne principalement sur les principes suivants : ne pas faire de vagues politiques, ne pas se faire trop d'ennemis dans l'appareil bureaucratique, et avoir un protecteur puissant dans la hiérarchie (*ô du*)... Conséquence plus ou moins directe, on est encore très loin de l'objectif affiché dans les discours officiels en ce qui concerne l'amélioration des compétences des députés. Cette situation est d'ailleurs autant un sujet de railleries populaires que de plaintes et d'autocritiques officielles. La faiblesse du niveau d'instruction générale, mais surtout des connaissances juridiques et économiques, est ainsi souvent pointée du doigt³⁶. Sans entrer en détail

³³ Voir le règlement interne du Parti (article 41.2) et « Les interdits des membres du Parti », *op. cit.*

³⁴ Entretien avec un universitaire vietnamien, Ha Nội, juin 2003.

³⁵ Entretien avec un universitaire vietnamien, Ha Nội, août 2003.

³⁶ Voir Bui Quốc Thanh, « *Vê hoan thiên tô chuc va doi moi noi dung hoạt động của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội* » [A propos du perfectionnement de l'organisation et du renouveau du contenu des

dans l'analyse des résultats des élections, on soulignera que le processus d'intégration de personnalités extérieures au Parti et indépendantes semble s'essouffler (en 2002, comme en 1992, seulement 10 % des députés élus n'étaient pas encartés, contre 15 % en 1997 ; deux candidats indépendants ont été élus en 2002, aucun en 1992 et trois en 1997). Même constat en ce qui concerne la représentation des entrepreneurs des firmes de l'économie privée. Si l'ouverture du processus de recrutement a permis à quelques personnes nouvelles et populaires, cooptées par le pouvoir, d'accéder à l'hémicycle³⁷, les députés restent en majorité des apparatchiks bureaucrates. De plus, symbole de la pratique d'intégration des élites, il semblerait que certains députés non membres du Parti lors de leur élection rejoignent ensuite ses rangs pendant la législature³⁸. L'équilibre au sein de l'Assemblée nationale représente avant tout le partage du pouvoir entre les différentes institutions étatiques ou para-étatiques, entre central et local : organisations du Parti, syndicats, organisations de masse, armée, ministères, provinces...

On peut néanmoins défendre l'idée que les élections législatives jouent maintenant, d'une certaine manière, un rôle de test de popularité pour les candidats (et donc pour le pouvoir), tout du moins pour une partie d'entre eux. Dans de nombreuses circonscriptions, il existe en effet une « bataille électorale » entre un certain nombre de candidats, dont une majorité de membres du Parti. A un niveau différent, si ce n'est pas l'élection qui constitue le défi des candidats importants, le pourcentage de voix recueillies est en revanche fondamental, car synonyme de « bonne » ou « mauvaise » élection. Ainsi, une règle interne au Parti, énoncée notamment par Nguyễn Văn An avant les dernières élections législatives, prévoit que tout membre du Comité central qui recueille moins de 60 % des suffrages doit se soumettre à une autocritique et verra son cas discuté par le Parti (un membre du Comité central qui recueillerait moins de 50 % et ne serait donc pas élu, serait quant à lui exclu de l'institution suprême du Parti ; cas de figure qui ne s'est, à notre connaissance, encore jamais produit). Même si de tels résultats sont extrêmement rares³⁹, le test de popularité ne serait donc pas sans conséquence potentielle. En ce sens l'élection acquiert une véritable valeur politique : évaluation, tremplin ou piège.

• Les « cercles de pouvoir » à l'Assemblée nationale

Au-delà du filtre politique qui s'exerce à travers le processus de sélection des candidatures et de l'exercice du vote, il s'agit maintenant de montrer que, même après cette épuration, une sélection bureaucratique scientifique s'opère pour l'attribution des postes les plus importants au sein de l'institution. Ainsi lorsque l'on étudie précisément

activités des organismes spécialisés de l'Assemblée nationale], *TCCS*, n° 22, août 2002.

³⁷ On peut citer, comme exemples de personnalités « populaires » élues dans les années 1990, Duong Trung Quốc, rédacteur en chef de la revue *Xua va Nay* [Hier et aujourd'hui], Trần Đông A, chirurgien réputé de Hồ Chí Minh-Ville ou Tôn Thất Bach, directeur d'hôpital à Ha Nội.

³⁸ D'après un entretien avec un responsable vietnamien, Ha Nội, août 2003. Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres précis sur ce point.

³⁹ Lors des élections de 2002, d'après nos observations, un cas de ce type s'est produit : dans la province de Vinh Long, Ta Huu Thanh a été élu avec 57 % des voix selon les chiffres officiels.

qui occupe ces places au sein du CPAN et des commissions spécialisées, le constat est sans appel : elles sont réservées aux apparatchiks du régime⁴⁰. Le renouvellement de l'Assemblée nationale se fait dans la continuité du leadership du Parti. Si l'on s'attache à la composition de la commission des lois (trente-quatre membres) et de la commission de l'économie et du budget (quarante membres) nommées en 2002, on ne trouve qu'un élu n'appartenant pas au Parti, et quatre qui y sont entrés après 1986 (et ces cinq ne sont ni députés permanents, ni vice-présidents de commission). En moyenne, ces soixante-treize membres du Parti ont leur carte depuis plus de vingt-cinq ans. En fait, pour véritablement appréhender la problématique du renouvellement et de l'ouverture des élites politiques par le biais de l'Assemblée nationale, il faut raisonner en prenant en compte l'idée de « sphères de pouvoir ». Les postes clés sont toujours occupés par l'idéal type : homme kinh, éduqué en URSS ou en Europe orientale, membre du Comité central, inscrit au Parti depuis plus de trente ans... La composition du Comité permanent de l'Assemblée nationale « élu » en 2002 symbolise la mainmise toujours prégnante du Parti sur l'institution : en moyenne, ses membres ont été admis au Parti au milieu des années 1960.

La composition de la deuxième sphère de pouvoir de l'Assemblée nationale, les commissions, montre que la logique commandant aux promotions est quasi scientifique, et semble répondre à des critères éminemment bureaucratiques : les titulaires de postes importants ont adhéré au Parti plus tardivement, ont été élus députés pour la première fois plus récemment... L'ouverture est ainsi limitée aux marges de l'institution. En fait, si depuis les années 1990 l'une des réussites notables du pouvoir est d'avoir institutionnalisé un *turnover* régulier des députés, plus on se rapproche des postes importants de l'institution, moins ce renouvellement (à comprendre ici plus en termes de profil de carrière, de réseaux d'allégeance... que d'individus *stricto sensu*) est effectif. Il existe également des règles strictes, comme le nécessaire équilibre des origines géographiques, qui influencent fortement les recrutements et promotions des dirigeants en général (ainsi le Bureau politique est-il systématiquement constitué pour un tiers de cadres ayant fait leur carrière au Nord, un tiers au Centre et un tiers au Sud) et des députés en particulier.

Au-delà de ces remarques, on constate également que les cadres occupant des positions importantes à l'Assemblée nationale sont choisis avec de plus en plus d'attention. Il existe une véritable volonté d'améliorer les compétences de l'institution. Ainsi en 2002, ses membres permanents mais également les membres des commissions spécialisées ont-ils en général été choisis parmi des cadres d'expérience⁴¹. Ce que nous venons de décrire pour l'Assemblée nationale peut être étendu aux assemblées populaires locales.

⁴⁰ Pour plus de détails voir M. Salomon, « L'Assemblée nationale dans la période du *Dôi moi* : lieu de renouvellement des élites politiques du régime communiste vietnamien ? », intervention au 1^{er} congrès du Réseau Asie, Paris, 25-26 septembre 2003 (disponible sur le site www.reseau-asie.com).

⁴¹ C'est le cas pour les nominations de l'ancien directeur général des Douanes (Nguyễn Duc Kiên), l'ancien directeur général du Trésor (Dang Van Thanh) et l'ancienne vice-gouverneur de la Banque centrale (Duong Thu Huong) au sein de la commission de l'économie et du budget ; de l'ancien ministre de la Justice (M. Nguyễn Dinh Lộc) au sein de la commission des lois ; et du recteur de l'Ecole normale supérieure d'économie (Nguyễn Dinh Huong) au sein de la commission de l'éducation et de la culture...

Concepts et réalisations de la politique de « démocratie à la base »

Dans la dynamique de renouvellement de la légitimité des dirigeants et d'amélioration de leurs compétences, le niveau local occupe une place très importante dans le discours des autorités vietnamiennes, notamment à travers le concept de « démocratie à la base » (*dân chu co so*). C'est notamment à cette échelle que doit se faire le renouveau des méthodes de gouvernement⁴². Les conseils populaires, élus directement par la population, sont bien entendu en première ligne des réformes, surtout au niveau communal, le plus proche des gens. Slogan mobilisateur : « *dân biêt, dân ban, dân lam, dân kiêm tra* » [« le peuple sait, le peuple discute, le peuple applique, le peuple contrôle »].

En fait cet aspect des réformes est apparu au premier plan à la fin des années 1990, en réponse aux émeutes locales paysannes récurrentes que nous avons évoquées plus haut. Des paysans, excédés par la corruption des potentats locaux, avaient défilé en brandissant des drapeaux rouges et le portrait de l'Oncle Hô. En 1997, dans la province de Thai Binh, elles ont sans doute servi de catalyseur. Même si ce discours n'était pas véritablement nouveau, la directive n°30-CT/TW du 3^e plénum du Comité central (VIII^e Congrès, 18 février 1998), a officiellement lancé le thème de la « démocratie à la base ». L'objectif général était que chaque organisation, administration, entreprise, village..., rende son programme d'action public, ainsi que ses recettes et ses dépenses. Dans certains cas on peut désormais organiser des référendums locaux. Bien entendu, la promotion de la démocratie à la base renvoie également à l'amélioration du système électoral qui doit permettre aux autorités locales d'être plus représentatives, plus compétentes, plus honnêtes. Sur ce dernier point, en mars 1998, le CPAN a fait circuler pour commentaires un projet de loi sur le droit des citoyens à pétitionner et à dénoncer les problèmes concernant les officiels. Une loi sur les pétitions et les dénonciations⁴³ a été adoptée le 2 décembre 1998. Cette même année, plusieurs autres textes ont complété le cadre de promotion de la démocratie à la base⁴⁴. En complément à ces dispositions, une directive du Premier ministre⁴⁵ plaidant pour l'incorporation des codes coutumiers dans le cadre légal moderne local a été adoptée. Avant qu'un code coutumier soit « revitalisé », un conseil de village rassemblant les chefs des lignées et les figures principales de la communauté villageoise doit se réunir pour en débattre.

Ce programme de promotion d'une plus grande participation populaire, poursuivant un objectif de relégitimation du pouvoir local par l'acquisition de ce qui veut s'apparenter à

⁴² Voir « Nghi Quyết hôi nghi lân thu nam Ban chấp hành trung ương Đảng (Khoa IX) về đời moi va nâng coa chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở, xã, phường, thị trấn » [Résolution de la 5^e session du Comité central du Parti (IX^e Congrès) sur le renouveau et l'amélioration du système politique aux niveaux communal, du quartier et du district], *Tô chuc Nha nuoc* [Organisation de l'Etat], n° 5, mai 2002, pp. 2-6.

⁴³ Loi n°09/1998/QF 10.

⁴⁴ Voir T. Vasavakul, « Rebuilding authority relations : Public administration reform in the era of *Dôi moi* », rapport pour la Banque asiatique de développement (BAD), mai 2002, p. 45.

⁴⁵ Directive n°24/1998/CT-TTg.

un « mandat représentatif électif », s'appuie pour une grande part sur la revalorisation des conseils populaires, seuls organes – avec l'Assemblée nationale – élus par l'ensemble de la population et responsables devant les citoyens. Le principe directeur est que ces conseils doivent exercer un vrai pouvoir, notamment en matière décisionnelle et de contrôle, et non être seulement subordonnés aux comités populaires qu'ils désignent. Si les textes adoptés à l'automne 2003 (4^e session de la onzième Assemblée nationale), loi sur les élections des représentants aux conseils populaires et loi sur l'organisation des conseils et comités populaires (amendées), ne révolutionnent pas le système politique local, ils sont représentatifs de l'esprit des réformes. Il est ainsi, pour la première fois, question d'un pouvoir de contrôle de ces conseils. De la même façon leurs compétences budgétaires se trouvent renforcées. L'objectif est que chaque conseil populaire ait un comité permanent et un bureau administratif qui facilitent son fonctionnement et qu'il y ait, à terme, davantage de représentants qui se consacrent à temps plein à leur fonction. Néanmoins dans les faits, les comités populaires ont toujours beaucoup plus de poids dans la politique locale que les conseils populaires ; si changement il y a, ils n'en sont qu'aux prémices.

En ce qui concerne la représentativité de ces assemblées et l'ouverture du processus électoral, la dernière loi sur les élections ne représente pas non plus un saut qualitatif majeur. Elle entérine une évolution lente qui consiste à favoriser la participation populaire et un choix plus important dans le processus de sélection des représentants. Le nombre d'élus à chaque niveau a été augmenté. La politique des quotas est la même que celle que nous avons évoquée pour l'Assemblée nationale : l'objectif est que chaque conseil populaire soit composé d'un pourcentage « adéquat » de femmes (26 %) et de citoyens issus des minorités ethniques (17 %). Le même principe de bonne représentation fonctionne pour chaque catégorie sociale, génération, religion, représentant des différents intérêts économiques... Il s'agit de faciliter et d'encourager les candidatures de jeunes, de personnes n'appartenant pas au Parti, de représentants du secteur de l'économie non étatique... On retrouve partout la nécessité d'améliorer la formation des cadres locaux⁴⁶. Cette volonté s'est clairement exprimée dans les déclarations des responsables vietnamiens en vue de la préparation des élections d'avril 2004, et notamment dans une directive du bureau politique du Parti communiste datée de novembre 2003⁴⁷. Il est également explicitement demandé que le pourcentage d'élus qui travaillent dans les comités populaires diminue : l'idée de séparation des pouvoirs au niveau local sous-tend toute la réforme des institutions. Les élections locales du 25 avril 2004 ont été présentées comme un des événements politiques majeurs de l'année. Le Premier ministre Phan Van Khai a insisté sur cinq points dans la préparation de ces

⁴⁶ Voir Thai Vinh Thang, « Dôi moi tô chuc va hoat đông của chính quyền cấp xã, phường » [Le renouveau de l'organisation et des activités des autorités de la commune et du quartier], *Nghiên cứu Lập pháp* [NCLP, Etudes Législatives] n° 4, avril 2003, pp. 34-39.

⁴⁷ Voir « Giảm tỉ lệ người của các cơ quan hành chính ra ứng cử đại biểu HĐND » [Diminuer le pourcentage de personnes travaillant pour l'administration qui se présentent aux élections des représentants aux conseils populaires], *Lao Động* [Le travail] (édition électronique : www.laodong.com.vn), n° 10, 10 janvier 2004 ; et « Tô chuc cuộc bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2004-2009. Bộ Chính trị yêu cầu phải bảo đảm dân chủ, đúng pháp luật, an toàn, tiết kiệm » [Organisation des élections des représentants aux conseils populaires pour le mandat 2004-2009. Le Bureau politique demande que soient assurés la démocratie, le respect de la loi, la sécurité et l'économie], *Pháp luật* [La loi], 1^{er} décembre 2003.

élections⁴⁸, dont le respect de la démocratie et de la loi, et la nécessité d'assurer une propagande (*tuyên truyền*) suffisante pour expliquer l'importance du vote aux citoyens. L'accent a également été mis sur l'importance des rencontres entre les candidats et les électeurs, afin que ces derniers puissent juger véritablement de la valeur des premiers. Enfin, il incombait aux autorités locales de contribuer à la bonne préparation de ces élections en étudiant sérieusement les remarques et les plaintes des citoyens concernant les candidatures. Néanmoins, au delà de ces déclarations, la période de préparation des élections, la « campagne », n'a pas suscité l'enthousiasme des foules et n'a pas été novatrice. Au premier abord, il apparaît clairement au regard des résultats que cette consultation s'inscrit dans la continuité des précédentes. On n'y décèle pas un changement radical de la valeur du vote. Pourtant, malgré des résultats d'ensemble très prévisibles, trois constats témoignent d'une évolution en cours, certes très progressive, du processus électoral et du rapport des Vietnamiens à celui-ci. D'une part, le pourcentage de voix obtenues par les élus est par endroit relativement « faible » (pour prendre un autre exemple que celui d'Hô Chi Minh-Ville, où les candidats au conseil populaire municipal ont recueilli en moyenne à peine plus de 65 % de voix, dans la province de Thai Nguyên, le score moyen des élus au conseil populaire provincial dépasse juste 70 %). D'autre part, certaines circonscriptions n'ont pas réussi à élire le nombre requis de représentants (les candidats recueillant moins de 50 % des voix). Enfin, le secrétaire du Parti de la province de Quang Binh, Dinh Huu Cuong, n'a pas été élu⁴⁹.

En fait, si l'on étudie l'ensemble des caractéristiques requises pour être candidat dans les textes officiels, on note qu'elles ont nettement évolué depuis 1992⁵⁰. On trouvait avant un discours emprunt de références soviétiques, qui valorisait les ouvriers et les travailleurs, et la défense du socialisme. Depuis les années 1990, les qualités requises sont devenues la ferveur nationaliste, les qualifications professionnelles et la capacité à remplir la fonction d'élu. La loi sur les conseils populaires de 1989 a énoncé pour la première fois que les élus du peuple devaient « avoir des connaissances en termes de management public, de gestion de l'économie et de la société ». Peu à peu émerge une figure technocratisée du bon gestionnaire, modèle social du dirigeant proche de ses électeurs et responsable devant eux. On retrouve là certaines images révolutionnaires déjà utilisées par Hô Chi Minh, qui s'intégraient pour beaucoup dans les valeurs traditionnelles et nationalistes vietnamiennes, mais qui s'étaient quelque peu effacées derrière une idéologie communiste plus orthodoxe. Comme le souligne David Koh, il semble que l'évolution de ces critères tende à rejoindre dans une certaine mesure ce que les électeurs attendent de leurs représentants, ainsi que les valeurs traditionnelles de la communauté politique locale⁵¹ : intégrité, valeurs morales, efficacité, sensibilité envers les sentiments et les intérêts de la majorité de la communauté... Or ces normes

⁴⁸ *Tiên Phong* [L'avant-garde], 9 janvier 2004, pp. 1 et 3.

⁴⁹ *Tuổi trẻ*, 29-30 avril 2004 et *Thai Nguyên*, 4 mai 2004.

⁵⁰ Voir notamment D. Koh, « The ward and state-society relations in the socialist Republic of Vietnam », *op. cit.*

⁵¹ S. K. Malarney, « Culture, virtue and political transformation in contemporary Northern Viet Nam » (pp. 911-912), *The Journal of Asian Studies*, Vol. 56, n° 4, novembre 1997, pp. 899-920.

traditionnelles s'opposent aux caractéristiques nouvelles requises des représentants du peuple sur le statut de la loi : alors que la légitimité « traditionnelle » renvoie dans sa définition de la vertu à l'idée de primauté de la communauté villageoise comme espace et intérêt de référence, le fonctionnaire « moderne » (*công chuc*) se doit de faire respecter le droit « national ».

Comme pour les élus de l'Assemblée nationale, on retrouve en fait dans l'évolution des critères de candidature une normalisation du politique au sens de réinscription des standards modernes dans une culture politique « traditionnelle ». Cette dynamique va de pair avec ce qui a pu être analysé comme la résurgence des liens claniques⁵² (mais avaient-ils réellement disparu ?⁵³), résurgence liée à la déstructuration de certains aspects du modèle communiste provoquée par les réformes (retrait de l'Etat-Parti dans le domaine des services, de l'emploi, de l'encadrement de ses cadres...). On retrouve l'idée selon laquelle la politique locale est avant tout affaire de lignages et de clans. Quelles que soient les règles du jeu politique, ce sont les familles qui les réinvestissent dans leur lutte ancestrale.

Ces précisions données, il est important de revenir sur le processus électoral pour évaluer l'évolution de la réforme des autorités locales. Dans les années 1980, il n'y avait le plus souvent qu'un candidat de plus que de postes à pourvoir : la parodie d'élection était flagrante. C'est ce système de fonctionnement que de nombreux dirigeants ont souhaité remettre en cause⁵⁴. La nouvelle loi sur les élections des représentants aux conseils populaires stipule qu'il faut au minimum deux candidatures de plus que d'élus, et que tous les citoyens peuvent librement faire acte de candidature (disposition existant depuis 1989, mais qui a très rarement été utilisée). On retrouve les mêmes principes que ceux qui régissent les élections des députés qui siègent à l'Assemblée nationale, notamment pour ce qui est du rôle du Front de la patrie. La sélection des candidatures se fait après plusieurs tours de consultation populaire où les candidats sont présentés aux électeurs pour approbation, et cet aval de la communauté est de plus en plus important. Ces séances, si l'« opinion populaire » triée sur le volet ne peut y imposer des candidats, servent au Parti pour exclure ceux qui seraient trop impopulaires, et pour arriver à des consensus sur les personnes choisies⁵⁵. En fait, on ne sort pas du principe de recommandation des cadres. La directive du bureau politique datée de novembre 2003 réaffirme d'ailleurs clairement que les membres du Parti ne peuvent se présenter s'ils n'ont pas été proposés par leur hiérarchie.

Il est bien entendu impossible d'évaluer à sa juste valeur la réalité des évolutions proclamées en ce qui concerne les autorités locales, et notamment communales. Nous pouvons néanmoins faire l'hypothèse que les transformations des critères de légitimité, en premier lieu la valeur de l'élection, mais aussi la revalorisation de certains modèles

⁵² Sur ce point, voir par exemple les travaux de P. Mus, ainsi que G. Condominas, *L'espace social à propos de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Flammarion, 1980.

⁵³ Voir l'excellent roman de Nguyễn Khắc Trường, *Des fantômes et des hommes*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 1996 (traduction), 1988.

⁵⁴ Thai Vinh Thang, art. cit., p. 38.

⁵⁵ Voir Vu Thai, « Dê lua chon duoc dai biêu thât su la cua dân » [Pour vraiment choisir des représentants qui sont du peuple], dans *Tap chi Huong dân Công tác Tô chuc xây dung Dang* [Revue d'orientation de l'organisation de la construction du Parti], avril 2002.

traditionnels ou l'adoption d'autres critères « modernes », tendent à faire du représentant populaire un dirigeant qui doit davantage répondre devant ses électeurs, mieux prendre en compte sa communauté de référence, avoir une meilleure gestion... Le spectre de la sanction populaire apparaît. Même si les cas sont rares, ils existent. Malgré la mainmise toujours prégnante du Parti sur le processus électoral, l'élection s'impose comme un passage obligatoire, un test pour les dirigeants et un recours pour les citoyens. Une affaire récente a vu un village organiser de son propre chef une élection pour remplacer le chef de village (*truong thôn*) nommé par les autorités de la commune, ce dernier ayant été désavoué par la communauté⁵⁶. La volonté populaire est un critère de jugement, et donc de légitimité des autorités locales. Cependant, pour ne pas risquer de surinterpréter cette évolution, il nous semble important d'insister à nouveau sur le fait que la politique locale villageoise est avant tout prise dans la toile des réseaux, lignages et solidarités claniques.

La place du contrôle politique, de la participation populaire et du poids social

Dans le processus de réforme du système politique actuel, une tension apparaît clairement entre la volonté d'améliorer les compétences des acteurs institutionnels, en élargissant le champ de recrutement des hommes et des femmes qui le composent, et la nécessité pour le pouvoir de garder le contrôle des transformations. Nous reviendrons sur ce point avec un autre exemple : celui des juges. Mais il nous semble d'ores et déjà possible d'affirmer que le blanc-seing politique, qui se confond le plus souvent avec un « passeport » clanique, est toujours la condition *sine qua non* du recrutement et surtout de la possibilité d'accéder à des postes de réelles responsabilités⁵⁷. Le plus souvent, les soutiens politiques qui se portent garants d'un candidat sont liés, d'une façon ou d'une autre, au réseau de relations sociales émanant des origines familiales, locales et des expériences structurantes (études, séjours à l'étranger...). C'est encore plus vrai aux niveaux du village et du district. Ainsi, si le blocage est en premier lieu idéologique, il renvoie également à une logique de « groupes », de « clans ». Le fonctionnement du monde politique est régulé par les principes de cooptation et de partage du pouvoir. Ce n'est qu'en échange de la fidélité à certains des principes du système (parti unique, solidarité des membres...) et à un patron, qu'on peut espérer atteindre certains postes de responsabilité.

Pour illustrer cette situation actuelle en prenant un autre exemple que les cadres venus du Nghê An à l'époque de Hô Chi Minh, on peut citer le cas très connu de l'ancien secrétaire général du Parti, le Général Lê Kha Phiêu, qui a promu autour de lui un grand nombre de dirigeants du Thanh Hoa, sa province d'origine⁵⁸. Les institutions nationales,

⁵⁶ *Lao Đông*, 20-21 octobre 2003.

⁵⁷ « Nobody will be able to stand for election in Vietnam without Communist Party approval, although there are different levels of screening and approval », dans D. Koh, « The ward and state-society relations in the socialist Republic of Vietnam », *op. cit.*, conclusion du chap. 3.

⁵⁸ Voir Z. Abuza, « The lessons of Le Kha Phieu : Changing rules in Vietnamese politics », *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 24, n° 1, avril 2002, pp. 121-145.

ministères ou départements, ont ainsi souvent des colorations régionales, suivant leur histoire et celle de leurs dirigeants. Notons également que dans l'administration, malgré la généralisation du recrutement par concours depuis 1996, la pratique fait toujours la part belle à la cooptation⁵⁹. Le candidat est ainsi le plus souvent présenté aux responsables de l'institution par un intermédiaire. Jusqu'en 2002 au moins, des points supplémentaires étaient même officiellement octroyés dans le concours de recrutement à la Banque d'Etat aux candidats qui appartenaient aux familles du personnel.

Enfin, la lenteur du renouvellement des acteurs politiques s'explique aussi par le fonctionnement même du système bureaucratique. Comme dans l'administration, la logique qui prévaut, au-delà du respect de la ligne politique et du fonctionnement clanique, est celle de la promotion à l'ancienneté. Les « élus » sont ainsi souvent choisis selon le principe « *o lâu lèn lao lang* » [celui qui vit longtemps devient chef du village]. Malgré des discours affirmant la volonté de favoriser l'élection d'un pourcentage non négligeable de députés non membres du Parti, la réalité se heurte à la règle informelle selon laquelle un cadre ayant tant d'années d'engagement, ayant prouvé sa fidélité au régime et atteint tel niveau de responsabilité est, dans la logique intrinsèque du système, « évidemment » appelé à telle fonction.

LA LOI PEUT-ELLE DEVENIR LE REGULATEUR DU POLITIQUE ?

Si à travers l'évolution du recrutement des acteurs politiques, notamment des assemblées populaires, c'est à l'acquisition d'une nouvelle forme de légitimité que s'attèle le pouvoir vietnamien, les réformes politiques du *Dôï moi* jouent aussi sur un autre ressort fondamental : le changement des règles mêmes du jeu politique, entendu au sens large, à travers la volonté de promouvoir le droit comme norme de régulation sociale. Dans les textes officiels, le droit s'affirme comme la référence ultime du fonctionnement des relations socio-économiques et politiques. La réforme du système juridico-légal semble devoir franchir une étape avec la résolution n°08/NQ-TW du bureau politique, datée de janvier 2002.

Le nouveau contexte législatif : une réussite quantitative

• Institutionnalisation du processus législatif

Le besoin de légiférer est intrinsèque aux orientations même des réformes économiques et sociopolitiques, tant en ce qui concerne la volonté des autorités de construire un cadre juridique national qu'en réponse aux pressions nées de la politique économique d'intégration régionale et mondiale (zone de libre-échange de l'ASEAN, OMC...). Il faut cependant souligner qu'au cours de la première décennie, le processus

⁵⁹ A. Fontanel, « Fonction publique et réforme de l'Etat au Vietnam », article non publié, mars 2002.

de réforme a été totalement endogène, car aucune des institutions de Bretton Woods n'a été en situation de suggérer une politique. Au contraire, depuis quelques années, les réformes sont de plus en plus inspirées par les donateurs, et ce phénomène n'a fait que s'accélérer avec la volonté d'adhésion à l'OMC (annoncée vers 2005).

A partir des années 1990, le Comité permanent de l'Assemblée nationale a élaboré une véritable planification de la législation. De 1985 à la fin de l'année 2000, 87 lois ont été adoptées par l'Assemblée nationale, permettant entre autre l'adoption de 6 codes (civil, pénal...). De plus, 29 lois ont également été amendées. Cette dynamique d'adoption de nouvelles lois et d'amendement des anciennes s'est nettement accentuée depuis les années 1992-1993. Le CPAN a également passé 111 ordonnances⁶⁰. Sans entrer dans les détails, on remarque que, sur cette période, les lois et ordonnances concernant le domaine économique ont représenté 40 % des lois adoptées (68 % des amendées) et 52 % des ordonnances. Même si les projets de loi sont quasiment toujours préparés par les organismes gouvernementaux, les commissions internes de l'Assemblée nationale dans un premier temps (surtout la commission des lois) puis les députés jouent un rôle de plus en plus important, et pèsent d'un poids de plus en plus lourd sur le processus législatif. Si l'on analyse ces évolutions d'un point de vue quantitatif, la capacité à produire des lois est sans aucun doute la plus grande réussite de l'Assemblée nationale depuis le lancement des réformes, même si elle n'en demeure pas moins une construction itérative, la loi ne faisant qu'entériner *ex post* les évolutions des pratiques microéconomiques.

Cette réussite est due en premier lieu au fait que le processus de fabrication des lois est maintenant véritablement institutionnalisé. Le circuit paraît clarifié et rodé, notamment grâce à la dernière loi sur la promulgation des actes normatifs (amendée)⁶¹. Les projets de textes de loi, préparés par une commission *ad hoc* dépendant du ministère de tutelle à la source du projet, passent devant l'Assemblée nationale une première fois pour discussion, puis sont normalement adoptés lors de la seconde session.

Ce succès s'appuie aussi sur une modernisation des structures de l'institution. Les commissions spécialisées ont de plus en plus de poids et leur champ de compétences est mieux défini. Le Bureau de l'Assemblée nationale qui encadre l'action des députés a lui aussi été renforcé et son organisation rationalisée. Il comporte maintenant huit départements correspondant aux huit commissions internes spécialisées de l'Assemblée nationale⁶², ainsi que huit autres départements et quelques organismes. La modernisation de l'institution passe également par l'institutionnalisation d'une organisation comprenant un nombre important de députés permanents (*dai biêu chuyên*

⁶⁰ Pour plus de détails, voir Nguyễn Chi Dung, « Tình hình xây dựng pháp luật hơn 15 năm qua » [La situation de la construction du droit depuis plus de 15 ans], *NCLP*, n° 4-5, 2001, pp. 56-60. A titre de comparaison, en 39 ans, entre 1945 et 1984, l'Etat vietnamien avait adopté 27 lois et 27 ordonnances.

⁶¹ Loi n°02/2002/QH11, 27 décembre 2002.

⁶² Les huit structures internes de l'Assemblée nationale sont : la commission des lois, la commission de l'économie et du budget, la commission des affaires extérieures, la commission des affaires sociales, la commission de la science, de la technologie et de l'environnement, la commission sur la sécurité et la défense nationale, la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation et de l'enfance et le conseil des ethnies. En 2003, deux nouvelles entités dépendant du Bureau de l'Assemblée nationale ont été créées : la commission des plaintes et pétitions populaires et la commission de l'organisation des activités des députés.

trach – députés choisis par l'institution, travaillant à temps plein, rémunérés)⁶³. Avant l'adoption de la Constitution de 1992, la quasi-totalité des députés étaient des députés « amateurs » qui cumulaient un emploi et la fonction d'élu (*dai biêu kiêm nhiêm* – députés qui doivent consacrer un tiers de leur temps à l'Assemblée nationale). C'est à partir des dernières années de la huitième législature (1986-1992) que, pour répondre aux besoins nouveaux de l'institution, certains députés membres des commissions internes (notamment des commission des lois et de l'économie et du budget), ont commencé à exercer leur mandat à temps plein. L'orientation des réformes va vers une augmentation du nombre et un rôle de plus en plus important de ces députés permanents. Depuis 2003, des réunions les rassemblant sont organisées entre les sessions plénières pour discuter des projets, et permettre *in fine* une amélioration de l'efficacité de l'institution. Depuis la loi sur l'organisation de l'Assemblée nationale (article 45), adoptée le 25 décembre 2001, ils sont environ 120 (soit 25 % de l'hémicycle). A titre de comparaison, ils n'étaient qu'une vingtaine pendant la dixième législature (1997-2002). Pour leur part, les députés non permanents jouent officiellement un rôle de lien, de garantie de contact avec la société réelle.

• Faire participer le peuple au processus législatif

On retrouve dans la réforme du processus législatif la volonté du pouvoir d'améliorer la participation populaire aux décisions politiques. Il s'agit ici de faire collaborer les citoyens à l'élaboration des textes de loi, ou du moins d'en donner l'impression, tant en interne que vis-à-vis des partenaires internationaux. L'organisation de ces consultations populaires, qui recueillent les opinions des citoyens, se fait entre les deux sessions d'examen des projets. Soutenues par une large diffusion des textes, elles doivent servir ensuite à une mise en pratique et une « adoption populaire » plus rapide des lois votées. Les premières ont été organisées dès 1979, et ont porté sur le nouveau projet de Constitution (1980). Néanmoins, on peut dire qu'il y a eu un véritable saut qualitatif et quantitatif depuis le lancement du *Dôi moi*, et encore plus depuis le milieu des années 1990⁶⁴. Les moyens mobilisés sont beaucoup plus importants : action des députés, des institutions politiques, mais surtout de l'ensemble des médias. Un exemple : à l'été 2003, l'ensemble de la presse écrite a conduit une campagne de propagande appelant les citoyens à envoyer leurs avis sur plusieurs projets de loi (loi foncière, loi sur les élections des représentants des conseils populaires, code de procédure civile...). Depuis peu, même si cela peut paraître anecdotique au regard de la réalité de l'utilisation d'Internet au Viêt-Nam (phénomène urbain, encore relativement coûteux...), ces campagnes sont également menées à travers les sites d'institutions comme l'Assemblée nationale et de journaux partenaires.

Ces initiatives sont également appuyées par des programmes internationaux de soutien à la réforme du système juridique. L'Asian Foundation appuie par exemple un

⁶³ Voir Nguyễn Đình Quyên, « Dai biêu Quốc hội : Chuyên trách và kiêm nhiệm » [Les députés à l'Assemblée nationale : permanents et non-permanents], *NCLP*, n° 7, juillet 2003, pp. 22-27.

⁶⁴ Voir l'interview de Trần Quốc Thuận, « Không hạn chế phạm vi gop ý xây dựng pháp luật » [Il ne faut pas limiter les domaines de recueil des avis populaires concernant la rédaction des lois], **vnexpress.net**, 30 juillet 2003.

programme intitulé Public Solicitation Project⁶⁵. Ce projet, réalisé en partenariat avec l'Assemblée nationale et conduit en 2003 sur deux provinces pilotes, cherche à améliorer la participation populaire à la préparation des nouveaux textes de loi. Ainsi, dans la province de Quang Ninh, les activités menées en juillet 2003 sous la responsabilité du Département de la justice (*So tu Phap*) de la province, ont pris la forme suivante : diffusion des projets de loi dans l'opinion publique (loi sur les élections et loi sur l'organisation et les activités des conseils et comités populaires), puis programmes dans les médias sur ces projets pour mesurer l'intérêt des citoyens et leurs opinions, et enfin rédaction d'un rapport-bilan, destiné à la commission des lois et aux groupes de députés permanents, présentant les opinions exprimées.

Il est bien évidemment difficile d'évaluer précisément la portée des avis des électeurs sur la modification des projets de loi. Selon un actuel vice-directeur du Bureau de l'Assemblée nationale, la majorité des idées envoyées lors de ces consultations populaires ne contredisent pas les projets de loi. Mais il affirme que dans certains cas, elles ont très nettement modifié le texte proposé au public⁶⁶. Cependant, il est évident que sur ce point la participation populaire est soumise au même filtre politique, plus ou moins perméable selon les dossiers, que nous avons évoqué à propos des meetings de recueil d'opinions au sujet des candidats aux élections des assemblées populaires. Quels que soient les doutes légitimes en ce qui concerne le rôle direct des citoyens dans l'amélioration du processus législatif, il n'en demeure pas moins que son institutionnalisation, l'amélioration de son efficacité (préparation et prise du temps nécessaire au vote de nouvelles lois...) et l'ensemble des textes adoptés représentent une indéniable réussite des réformes conduites pendant cette dernière décennie.

Problèmes et réalités du système juridique vietnamien : le statut de la loi

Après avoir évoqué certaines transformations notables, fruits de la réforme législative de ces dernières années, il convient de revenir sur les limites de l'évolution de la place du droit dans la société contemporaine. Le problème ne réside en effet pas dans l'adoption de nouveaux textes juridiques, mais plutôt dans leur application⁶⁷. C'est d'ailleurs sur ce point davantage le système judiciaire et le rapport à la loi que le système juridique qui sont en cause ; cela démontre que le processus de réforme ne suit pas un schéma politique d'ensemble, parfaitement partagé, mais qu'il est plutôt le résultat constant d'un

⁶⁵ Pour une liste des projets de coopération internationale dans le domaine du développement du secteur légal : « Draft mapping of donors on-going and planned activities in selected areas to support Vietnam's legal system development », Inter-Agency Steering Committee for Legal System Development Needs Assessment, 17 octobre 2002, Working paper for joint formulation mission.

⁶⁶ Voir l'interview de Trần Quốc Thuận sur vnexpress.net cité. Selon ce vice-directeur du Bureau de l'Assemblée nationale, le projet de code civil adopté en 1995 aurait été « augmenté » de plus de cent articles après les consultations populaires. Les résultats de ces campagnes de recueil d'opinions peuvent également servir d'argument pour les défenseurs d'un projet en cas de désaccord entre les dirigeants. D'après un entretien avec un responsable du ministère de la Justice, septembre 2003.

⁶⁷ Entretien avec un député vietnamien, janvier 2004.

compromis sur le plus petit dénominateur commun qui exige une perpétuelle adaptation. Cela ne signifie pas qu'il faille nier les évolutions du système judiciaire⁶⁸, mais les limites nous semblent intéressantes à observer pour comprendre la dynamique des réformes.

• **La question de l'unité du système juridique**

La question de l'unité du système juridique renvoie à deux problématiques : celle de l'unité intrinsèque au corpus de textes, et celle relevant de l'unité géographique du Viêt-Nam contemporain.

– *L'unité intrinsèque du corpus de textes juridiques*

Une des remises en cause fondamentales de l'évolution réelle de la place et de la force de la loi dans le Viêt-Nam contemporain renvoie au problème de l'unité et de la hiérarchie du corpus de textes. Ce double principe est en effet une condition indispensable à la construction d'une bonne régulation par le droit des différends sociaux. Or dans un contexte où les rapports entre dispositions politiques et légales sont encore flous et souvent inséparables, le statut et la hiérarchie des textes sont encore très incertains. Cela paralyse très souvent un système dont les acteurs connaissent les règles : comme la ligne juste est évolutive selon les rapports de force au sein du pouvoir, il s'agit surtout de ne pas risquer d'en sortir et d'attendre. En ce sens, il paraît logique et sage pour un acteur du système politico-légal de ne surtout pas prendre d'initiatives⁶⁹. Le nombre d'affaires attendant pendant des années un jugement est immense. Par exemple, la résolution des litiges antérieurs au 1^{er} juillet 1991, portant sur le droit d'utilisation de biens immobiliers et impliquant certaines personnes résidant à l'étranger, a été suspendue depuis 2000, différents textes se contredisant : directive du CPAN n°58, circulaire interministérielle n° 1 du 25 janvier 1999, rapports de bilan du Tribunal populaire suprême... Alors que la hiérarchie théorique des normes semble claire (comment un rapport de bilan prendrait-il le pas sur une directive du CPAN ?), les juges conseillent tout simplement aux intéressés d'attendre la clarification de la question⁷⁰. Cet exemple est d'autant plus significatif qu'il n'aborde pas le problème des régulations issues du Parti. Si depuis la Constitution de 1992 (article 4) le Parti est lui-même nommément obligé d'agir dans le cadre de la loi, et donc de conformer ses dispositions au corpus légal, dans les faits les textes qu'il émet ont en général toujours plus de poids et servent de référence en dernière instance. Et cela même quand ils semblent être en contradiction avec les dispositions étatiques. Pour ne prendre qu'un exemple déjà évoqué, l'interdiction faite aux membres du Parti de se présenter spontanément aux élections va clairement à l'encontre de l'idée selon laquelle n'importe quel citoyen peut être candidat devant les électeurs⁷¹.

⁶⁸ Voir par exemple Dao Tri Uc (dir.), *Hệ thống tu pháp và cải cách tu pháp ở Việt Nam hiện nay* [Système judiciaire et réforme du système judiciaire dans le Viêt-Nam actuel], Ha Nội, NXB Khoa Hoc Xa Hôi, 2002.

⁶⁹ Nguyễn Sĩ Dũng, « Quyết o Quốc hội » [La prise de décision à l'Assemblée nationale], *NCLP*, n° 12, décembre 2002, pp. 3-4.

⁷⁰ *Pháp Luật Thành Phố Hồ Chí Minh* [La Loi Hồ Chí Minh-Ville], 4 avril 2003, p. 7.

⁷¹ Inversement, un enseignant chercheur vietnamien, membre du Parti, nous a affirmé que logiquement,

– L'unité géographique de la « pratique du droit »

L'autre dimension de la question de l'unité du système légal renvoie à une problématique plus fondamentale : la dimension locale du pouvoir. Les pouvoirs locaux, au-delà du défi politique qu'ils représentent pour le pouvoir central, sont des facteurs incontournables de la « pratique du droit ». On ne peut en effet négliger le fait que, par certains aspects, l'unité géographique nationale soit toujours en pleine construction. La conquête par le pouvoir central des régions montagneuses reculées et éloignées, l'étatisation de l'espace national, sont des processus récents et non encore totalement achevés. Si les guerres, les luttes pour l'indépendance, les succès du pouvoir communiste et les développements actuels des moyens de communication, ont sans aucun doute contribué à créer un imaginaire national commun à l'ensemble des Vietnamiens, il n'en demeure pas moins que la pratique et l'action politiques ne se sont pas encore départis de leurs horizons ni de leurs habits locaux. En ce sens, dans la liste des pratiques stigmatisées par les discours officiels, figure toujours en bonne place le « régionalisme » ou le « localisme » (*dia phuong chu nghia*). On pense bien entendu à la fameuse formule, utilisée comme clé d'explication et de compréhension de la tradition politique vietnamienne ancienne : « la loi du Roi cède devant celle du village » (« *Phep vua thua lê lang* »).

La pratique du droit et le système juridico-légal dans son ensemble n'échappent pas à cette persistance. Des disparités importantes dans le paysage juridique national viennent de l'interprétation, de la compréhension et de l'utilisation des textes passés au niveau central. Pour ne prendre qu'un exemple, au niveau du droit commercial, nous nous référons à l'une des dernières études du PNUD⁷². Ce travail portant sur le développement du secteur privé pointe des environnements économique-légaux et des interprétations des textes très différents selon les neuf provinces étudiées. Il dénonce aussi le fait que les « les règlements incohérents et qui se contredisent, ainsi que les applications arbitraires, restent une contrainte majeure ». La loi sur les entreprises (2000) est ainsi appliquée de façon très différente dans les provinces voisines de Bac Ninh et Bac Giang⁷³. Les cas où les lois passées au niveau central restent lettre morte au niveau local sont aussi extrêmement fréquents. La faute est sans doute à imputer aux faibles connaissances des autorités locales en matière juridique, à la lenteur de l'adoption des textes d'application correspondant aux lois votées, à l'absence d'autorités régulatrices et à la culture politique. Dans les dispositions officielles prises ces dernières années pour lutter contre ces pratiques différenciées du droit, les cours locales sont incitées à demander conseil et assistance à la Cour populaire suprême et non plus aux comités locaux du Parti. Selon Penelop Nicholson, dans les faits, cette volonté se heurte à un régionalisme prégnant au Viêt-Nam⁷⁴.

l'article 4 de la Constitution qui fait du Parti « la force dirigeante de l'Etat et de la société », devrait impliquer l'élection des membres du Comité central par l'ensemble des Vietnamiens et non par les seuls membres du Parti. Entretien, Ha Nôi, juin 2003.

⁷² « *Inconsistent and overlapping regulations and arbitrary enforcement remains a major constraint* », UNDP-CIEM, « Comparative Provincial in Private Business Development. Some preliminary observations from nine provincial case studies », décembre 2003.

⁷³ Entretien avec un des rédacteurs du rapport, Ha Nôi, décembre 2003.

⁷⁴ P. Nicholson, « Vietnamese courts : Party-state and law », intervention au colloque « Etat du droit, Etat

– *Compétences et capacités du système judiciaire : le cas des juges*

Afin d'étudier plus en détail les limites des réformes de l'appareil judiciaire, il est intéressant de s'arrêter sur le processus de sélection des juges. Les travaux de Penelop Nicholson et de Nguyễn Hưng Quang montrent en effet clairement que les réformes et amendements adoptés depuis maintenant plus d'une dizaine d'années ne changent pas fondamentalement la réalité du contrôle du Parti sur les processus de leur nomination et de leur promotion⁷⁵. Au-delà de cette constatation, de nombreuses limites de la réforme légale sont conséquemment pointées du doigt : manque de juges qualifiés et motivés, fragilité de leur position, contraintes dans leur recrutement et leurs promotions...

Un des premiers aspects mis en avant par les nouvelles dispositions concernant cette fonction est la nécessaire amélioration des compétences (voir la résolution du Bureau politique sur la réforme légale de 2002, et les textes qui ont suivi la même année : loi sur l'organisation des cours populaires, amendée, ordonnance sur les juges et jurés des cours populaires...). Ainsi, la loi (article 37) comme l'ordonnance (article 5) de 2002 stipulent pour la première fois clairement que les candidats à la fonction de juge doivent posséder l'équivalent d'une maîtrise de droit. Ce critère de niveau est pourtant rarement respecté. En effet, d'après la résolution du CPAN⁷⁶ qui a complété les nouvelles lois, il est possible de recruter des candidats ne les remplissant pas s'ils s'engagent à suivre une formation *a posteriori*. Il en avait déjà été de même après la loi de 1993. Ces aménagements ont été officiellement apportés pour répondre au problème du manque de candidats remplissant les critères préétablis. Dans les faits, la grande majorité de ces recrutés n'obtiennent ensuite que des certificats de droit et non de réels diplômes universitaires. Sans parler du problème de la spécialisation, cette situation de pénurie de juges qualifiés amène naturellement à mettre cette question en relation avec les critères politiques de leur recrutement.

En effet, la recommandation politique demeure explicitement une des conditions essentielles pour être candidat à cette fonction. Si dans les critères de recrutement de la loi de 2002 on rencontre les concepts flous de « loyauté envers la patrie » et de « défense de la légalité socialiste », la circulaire interministérielle n°05/TTLN du ministère de la Justice et de la Cour suprême énumérait noir sur blanc les pièces constitutives du dossier de candidature (cette circulaire d'octobre 1993 a été en vigueur jusqu'en mai 2003 et l'adoption de la circulaire n° 1. Cette dernière ne fait plus référence explicitement à ces dispositions, mais il est trop tôt pour savoir si elle a modifié la pratique). Soit un « certificat de connaissances politiques » (*chung chi trinh do ly luân chinh tri*), délivré par l'Académie politique nationale, qui ne peut en principe être octroyé qu'à un membre du Parti ou à un candidat à l'adhésion, et une « lettre d'opinion » émanant de la cellule du Parti de référence (*y kiên của cấp uy*) qui fait office de garantie morale et politique. Ces deux documents sont indispensables à l'aboutissement d'une candidature. Les dossiers sont examinés par des conseils de sélection judiciaire qui regroupent des représentants

de droit dans le Vietnam post-*Dôi moi* : les enjeux de la transition juridique dans un pays socialiste », Groupe de recherche sur le Viêt-Nam contemporain (CERI/EHESS/MSH), Paris, 6-7 octobre 2003.

⁷⁵ P. Nicholson et Nguyen Hung Quang, *The Vietnamese Judiciary : The Politics of Appointment and Promotion*, à paraître.

⁷⁶ Résolution n°131/2002/NQ-UBTVQH11.

des ministères de la Défense, de la Justice, des Affaires intérieures, du Front de la patrie et de l'association des avocats, au niveau correspondant à la cour demandée. 90 % des juges recrutés sont ainsi (déjà) encartés⁷⁷, et selon Nguyễn Hưng Quang, aucun avocat n'aurait jamais réussi à devenir juge. De plus, les juges sont nommés pour des mandats de cinq ans et doivent ensuite recommencer toute la procédure de candidature : d'où leur nécessaire docilité s'ils veulent garder leur poste. Le renouvellement du mandat peut être refusé sans explication. Les juges sont ainsi placés *de facto* en situation de dépendance vis-à-vis de leur autorité de tutelle et des instances politiques.

La volonté exprimée fortement dans la résolution n° 08/NQ-TW de janvier 2002, que nous avons évoquée plus haut, n'a pas encore été véritablement traduite en faits. Ce qui ne signifie pas pour autant que l'action des juges n'a pas changé. Si les cours semblent de plus en plus à l'écoute des sentiments de la population et les jugements qui en découlent de plus en plus « justes », cela ne peut être analysé comme la conséquence d'une nouvelle autonomie du pouvoir judiciaire qui serait symbolisée par un découplage Parti/cours de justice. Les changements du système judiciaire sont intrinsèquement liés à ceux du Parti. Et les transformations actuelles concrètes confirment ces interconnexions institutionnelles.

• Le statut des avocats

Les conditions de travail des avocats de la défense sont symptomatiques, selon nous, de l'état réel du caractère « juste et démocratique » de la procédure légale, et par extension de la place du droit dans le Viêt-Nam contemporain. L'exercice de leur fonction est encore très compliqué malgré des dispositions légales (dans lesquelles nous n'entrerons pas en détail) qui cherchent à l'améliorer. Cette situation est d'ailleurs ouvertement dénoncée par la presse (*Phap luật* [La Loi], *Phap luật Thanh Phố Hồ Chí Minh* [La Loi Hồ Chí Minh-Ville]⁷⁸...). Ces articles, s'appuyant sur des histoires précises, sont nourris par des interviews d'avocats qui n'hésitent pas à critiquer ouvertement les immenses obstacles qu'ils rencontrent dans leur activité professionnelle.

Ainsi, si le code de procédure pénale stipule (article 157) que les avocats doivent être prévenus par les tribunaux de la date des procès au minimum dix jours à l'avance, dans les faits cette disposition est rarement respectée. Les tribunaux ne fournissent directement l'information que lorsque la défense est représentée par des praticiens « proches intimes » des employés des tribunaux ou des juges. Des avocats peuvent ainsi manquer le procès de leur client. Dans la majorité des cas, ils sont en fait prévenus par ce dernier ou par sa famille. Ce fonctionnement légal défaillant qui se régule par l'informel et l'arbitraire (*tuy tiên*) se retrouve dans de nombreuses autres situations pointées du doigt dans la presse : l'accès aux procès-verbaux et aux dossiers de l'affaire, le fait de rencontrer son client et d'assister à la procédure d'enquête, de récupérer le jugement du tribunal par écrit...

Tous ces exemples illustrent les difficultés d'exercice de la profession. Mais il ne faut

⁷⁷ P. Nicholson et Nguyen Hung Quang, *The Vietnamese Judiciary: The Politics of Appointment and Promotion*, *op. cit.*

⁷⁸ Voir la rubrique « Quyên duoc biêt của luật sư » [Ce que les avocats doivent savoir], série « *Cải cách tư pháp* » [La réforme judiciaire], dans *Phap Luật Thanh Phố Hồ Chí Minh*, numéros d'avril 2003.

sans doute pas voir là qu'une démarche consciente des autorités contre les avocats. La situation renvoie également à la quasi-absence de notion de service public, aux incompétences d'une administration peu motivée, et aux sempiternelles tracasseries bureaucratiques (*quan lieu*), éléments qui caractérisent l'environnement institutionnel en général. Bien évidemment, le contexte vietnamien relève aussi d'une situation de privatisation de l'Etat, de marchandisation des services publics très répandue. Dans le système judiciaire comme dans l'ensemble des sphères d'activité des administrations, de nombreux fonctionnaires, au salaire officiel encore très bas, utilisent leur position en monnayant leurs services pour se procurer un complément de revenus. Si les relations sociales font défaut, tous ces obstacles quotidiens peuvent ainsi être surmontés grâce au jeu des enveloppes (*phong bi*) : les affaires de corruption qui secouent le système judiciaire sont récurrentes⁷⁹.

• **La loi est-elle le fondement de la régulation sociale ?**

D'un point de vue global, le bon fonctionnement du système légal se heurte tout d'abord à un récurrent problème d'effectif⁸⁰. Le Viêt-Nam n'a pas assez de juges (en 2003 ils étaient environ 3500). D'après les chiffres officiels, le déficit s'élève à environ 1300 (200 au niveau provincial et 1100 à l'échelon du district). Certaines cours de district de régions éloignées et reculées (*vung xau vung xa*) ne fonctionnent qu'avec un ou deux juges. Ce problème d'effectif est nettement aggravé par la remise en cause généralisée des compétences de ces juges, et de leurs capacités à exercer de façon juste et impartiale leur fonction. Le caractère politique de la procédure de recrutement sous-tend le fait qu'ils seront amenés, dans certains cas, à suivre plus naturellement les réglementations politiques que les lois. Cet état de fait est dénoncé, notamment pour ce qui est des juges des échelons locaux, dans les rapports officiels du ministère de la Justice⁸¹. En 2002, près d'un jugement criminel sur trois, et près de 50 % des jugements civils ont ainsi été modifiés en appel.

Lorsque le jugement est rendu, il reste encore à le faire appliquer. Ce qui, toujours pour les mêmes raisons, pose également des problèmes.

Au-delà de ces « faiblesses », c'est l'autorité même du système judiciaire qui est en question. *In fine*, il convient donc de s'interroger sur la force de la loi. S'est-elle imposée comme norme de référence déterminante, tant pour les praticiens du système judiciaire que pour les citoyens ? A cette double question, il nous semble qu'il faille toujours répondre par une double réponse négative.

Si la place de la loi a nettement été réévaluée, et que de plus en plus d'acteurs de la société vietnamienne essayent de l'utiliser comme une norme de référence, dans la

⁷⁹ P. Nicholson, « The Vietnamese court and corruption », dans T. Lindsey et H. Dick (eds), *Corruption in Asia. Rethinking the Governance Paradigm*, Sydney, The Federation Press, 2002, pp. 201-218.

⁸⁰ P. Nicholson et Nguyen Hung Quang, *The Vietnamese Judiciary: The Politics of Appointment and Promotion*, *op. cit.* Les chiffres qui suivent sont notamment tirés de : Trân Van Tu, « Dôi moi to chuc va hoat dong cua toa an nhân dân » [Réformer l'organisation et les activités des cours populaires], *NCLP*, n° 1, 2003, pp. 34-39.

⁸¹ *Phap Luât*, 14 novembre 2002, p. 5.

pratique, elle n'est pas *la* norme de régulation sociale et de règlement des conflits. Elle passe après la règle politique, mais également, et plus fondamentalement, après la norme sociale/communautaire, que nous pourrions qualifier d'« impératif social ». Ainsi, dans les faits, le jugement semble être déterminé, sauf injonction politique, sur la base de « la raison et du sentiment »⁸². Un dirigeant qui ne respecterait pas ces règles, et au contraire suivrait les lois, serait mal vu par la population et pourrait être désavoué⁸³. En face, les citoyens dont les pratiques sociales sont ancrées dans ce socle de relations communautaires et qui sont de plus confrontés quotidiennement à l'inefficacité, à la complexité, à l'inégalité et à la corruption du système judiciaire, ne croient pas encore à la force de la loi, et notamment au fait que, par son intercession, un puissant puisse être condamné face à un faible⁸⁴. Les conflits, quels qu'ils soient, sont ainsi le plus souvent résolus de manière informelle, par consultation préalable, à l'amiable. Dans l'imaginaire et la pratique populaire, on n'utilise pas impunément le recours au droit, et son efficacité est suspendue à la place de chacun dans la hiérarchie politique et sociale. La loi s'est imposée comme un nouveau paramètre à prendre en compte plus ou moins sérieusement selon sa position sociale, et comme une norme qui s'impose de manière plus ou moins contraignante, en fonction de ladite position sociale.

L'ENJEU DES REFORMES : L'EMERGENCE D'ESPACES DE DEBATS CONTRADICTOIRES PUBLICS

Nous avons essayé de présenter les transformations réelles des institutions et les règles nouvelles du système politique vietnamien pour aborder la problématique de la « démocratie socialiste ». Si nous nous fondons sur ce bilan forcément partiel, il nous semble que la clé de l'évolution du système politico-légal réside dans la possibilité que des espaces de débats contradictoires publics émergent. Or la réalité des prises de parole publiques est sans commune mesure avec les incitations du pouvoir. De nombreux dirigeants vietnamiens se plaignent d'ailleurs de ce que la seule règle en vigueur soit la maxime « comment ne pas déplaire à ses supérieurs ».

En effet, si l'affirmation d'une certaine liberté de critique, d'une structuration des intérêts corporatistes, d'une meilleure prise en compte des demandes populaires est nécessaire au renouvellement de la légitimité du régime, le consensus public, l'existence de seuils à ne pas franchir, l'image d'une société « une », sont également les bases nécessaires à la

⁸² P. Nicholson, « Vietnamese courts : Party-state and law », *int. cit.*

⁸³ S. K. Malaney, *art. cit.* Un président de comité populaire n'a ainsi pas été réélu, principalement parce qu'il n'avait pas respecté les valeurs villageoises de « compassion » et « sentiment » : il a strictement appliqué la loi lors du jugement d'un villageois pour un délit mineur, alors que la communauté considérait que les autorités locales devaient pardonner de tels délits.

⁸⁴ Pour illustrer l'inégalité devant la loi entre le peuple et les dirigeants, et plus spécialement l'absurdité pour un simple citoyen d'essayer de porter plainte contre un « mandarin », la langue populaire utilise l'image suivante : « *con kiên ma kiên cu khoai* » [« une fourmi qui porte plainte contre une pomme de terre »].

pérennité de l'autorité du système de parti unique. Car *in fine*, seul le Parti doit incarner l'ensemble des intérêts des différentes couches sociales, les synthétisant en une volonté unique et consensuelle. D'où l'idée sur laquelle nous insistons encore une fois : le Parti cherche à structurer des canaux de critiques populaires qui seraient des soupapes de sécurité, pour mieux les contrôler.

La reconnaissance de l'existence d'intérêts contradictoires

Cette volonté de construire des canaux de participation populaire renvoie également à la possibilité de « pétitionner » qui existe maintenant, à condition bien entendu de respecter certaines règles⁸⁵. Si le champ de la pétition est restreint, excluant *a priori* tout sujet politique, il existe et est opérant dans quelques domaines. Dans ces nouveaux espaces, les oppositions qui voient le jour débouchent sur un débat qui, s'il ne transgresse pas les limites fixées par les dirigeants – sujets tabous (*câm ky*) – est amené à devenir public. Ce fut le cas, par exemple, lors des débats parlementaires sur la nouvelle loi sur le revenu des entreprises et plus précisément au cours des discussions portant sur le taux d'imposition de ces revenus : une pétition de nombreux chefs d'entreprise, demandant que ce taux soit fixé à 25 % (dans le projet initial, les taux étaient plus élevés), a été rendue publique⁸⁶. En outre, les autorités ont construit des institutions spécialisées dans le traitement des plaintes et dénonciations : le département des plaintes populaires du Bureau de l'Assemblée nationale (*Vu Dân nguyên*) se double depuis septembre 2003 d'une nouvelle structure annoncée comme indépendante, la commission des plaintes populaires (*Ban Dân nguyên*), fondée par la résolution n° 370/2003/NQ-UBTVQH 11 du CPAN⁸⁷. L'efficacité de ces structures reste cependant encore à démontrer.

On peut avancer l'idée que cette évolution est également à rapprocher de l'aspect corporatiste du système politique vietnamien. Actuellement, il est saisissant de voir derrière la réflexion sur « comment faire participer les acteurs sociaux », se dessiner un intérêt très fort pour les notions de lobbies. Cet intérêt est sans aucun doute à relier autant au mode de régulation du régime actuel, le corporatisme d'Etat déjà évoqué, qu'à une conception sociopolitique traditionnelle faisant la part belle aux corps intermédiaires. Les vingt-cinq chefs d'entreprise actuellement députés sont par exemple appelés par les autorités à faire entendre la voix de leur catégorie sociale. Cette tendance laisse d'ailleurs entrevoir la volonté de « construire » des institutions, et notamment une Assemblée nationale, relativement ouvertes, qui soient des lieux d'expression des intérêts et demandes corporatistes, dépolitisées, où les décisions se prendraient de

⁸⁵ Loi sur les plaintes et dénonciations n°09/1998/QH10 du 2 décembre 1998. Cette loi remplace le décret n°38 (1992) qui régissait auparavant les droits des citoyens en matière de plaintes et dénonciations.

⁸⁶ *Vietnam Economic Times*, juin 2003, p. 18.

⁸⁷ Voir Hồng Anh, « Ban Dân nguyên không chỉ la noi "kinh chuyên" don thu » [La commission des plaintes populaires n'est pas seulement un lieu où l'on « transmet respectueusement » des requêtes], *NDBND*, n° 78 (157), 30 août 2003.

manière consensuelle, sur les bases d'une formule managériale et gestionnaire (l'« économiquement correct »). Se dessine, en quelque sorte, l'image d'un grand conseil économique et social.

Les séances d'interpellation à l'Assemblée nationale, prémices d'un véritable débat politique ?

Lorsque l'on évoque la question de la structuration de forums de débats publics, l'exemple le plus intéressant est celui des séances d'interpellation à l'Assemblée nationale. Depuis son institutionnalisation en 1992, cet exercice politique n'a cessé de gagner en crédibilité et intérêt. La liberté de ton des députés s'est indéniablement affirmée. Désormais, des ministres présentent à chaque session leurs excuses aux députés, s'ils n'ont pas correctement rempli leur mission. Un grand nombre de questions restent encore problématiques par rapport à l'exercice auquel est censé se livrer le pouvoir⁸⁸, mais pour certains, comme l'actuel ministre de l'Education Nguyễn Minh Hiên, critiqué de façon extrêmement virulente par de nombreux députés, ces séances, retransmises en direct, sont pénibles. Désormais, selon un responsable vietnamien, les ministres et autres personnalités interpellées les redoutent⁸⁹. Elles sont en fait un des rares moments politiques susceptibles de mobiliser le public. La presse qui relaie les questions-réponses dans l'opinion publie des réactions de députés et de citoyens pouvant être extrêmement sévères (notamment dans *Tuôi tre* [La jeunesse]), tant au sujet des séances elles-mêmes qu'à propos du comportement de certaines personnalités⁹⁰. Ces exercices peuvent certes s'apparenter, pour un observateur un peu cynique, à un nouveau type de séances d'autocritiques instrumentalisées par le pouvoir, mais l'évolution ne peut être niée et les acteurs politiques découvrent des modes d'action inédits. Le débat politique se personnalise et de nouveaux intérêts s'affirment. Des députés utilisent leur marge de manœuvre pour se montrer en provoquant de vifs débats. La séance du 14 novembre 2003 a ainsi vu s'affronter verbalement, dans une ambiance tendue, le ministre de l'Education et un député de Kon Tum⁹¹ à propos de l'état de la réforme de l'éducation, et de nombreux observateurs ont jugé que l'on avait assisté ce jour là à « quelque chose de nouveau ». Ce député, Nguyễn Duc Dung, a d'ailleurs ensuite proposé la création d'une commission d'enquête parlementaire *ad hoc* pour faire un bilan de l'état du système éducatif vietnamien et pour déterminer notamment les responsabilités du ministère de tutelle : cette proposition a été étudiée par la commission

⁸⁸ *Tiên Phong* [L'avant-garde], 27 novembre 2002. Les principaux reproches concernant les questions posées par les députés sont : questions trop longues, trop générales ou trop précises, inintéressantes...

⁸⁹ Entretien, Ha Nội, septembre 2003.

⁹⁰ A propos des séances d'interpellation de novembre 2002, un électeur s'insurge : « Thê ma chang co "chât" va cung chang co "vân" » [Ainsi, il n'y a ni « chât » et ni « vân »], *Tuôi tre*, 27 novembre 2002. En vietnamien, *chât vân* signifie « interpellation ».

⁹¹ *Tuôi tre*, 15 novembre 2003.

de l'éducation et le comité permanent de l'Assemblée nationale, mais a été jusqu'à présent rejetée. D'autre part, depuis décembre 2001, la possibilité d'organiser un vote de confiance est même évoquée pour régler le cas de certaines personnalités au lendemain de tels échanges⁹². Les hauts responsables que nous avons interviewés ne conçoivent cependant pas qu'un tel vote soit à l'ordre du jour dans l'immédiat. Néanmoins, le fait que certains députés jouent le jeu et utilisent l'ensemble de leurs nouvelles attributions nous laisse envisager la possibilité qu'une telle question de confiance soit posée plus rapidement qu'ils ne l'imaginent...

De la conception du métier d'avocat

L'avocat est celui par lequel chaque citoyen peut défendre ses droits, et qui peut s'opposer à l'intérêt supérieur de l'Etat. Il est, dans le système juridique, le symbole si ce n'est du contre-pouvoir, tout du moins de l'opposition. C'est sans doute pour cette raison que la façon dont les acteurs du système judiciaire vietnamien conçoivent leur profession n'a pas encore beaucoup évolué. Les autorités locales les décrivent comme les « *"chua" bay ve* » [les rois pour inventer des trucs] et affirment qu'ils ralentissent les enquêtes. Les enquêteurs de leur côté assurent que la présence des avocats lors des interrogatoires et des différentes étapes des procédures n'aide guère la recherche de la vérité, car ces derniers font leur possible pour atténuer par tous les moyens les actes d'accusation. Selon une enquête d'un centre de recherche du ministère de la Justice, 57,4 % des enquêteurs jugent que leur présence dès le début de la procédure d'enquête n'est pas indispensable⁹³.

Les journalistes qui dénoncent dans leurs articles les difficultés rencontrées par les défenseurs ont quant à eux une autre image stéréotypée de ces derniers, travaillant main dans la main avec les enquêteurs afin de trouver la vérité. Si la fonction première et nécessaire de l'avocat est de limiter les infractions lors de la procédure d'enquête, il doit aussi expliquer la loi à ses clients et les pousser à collaborer avec les enquêteurs : image de la profession qui pourrait apparaître très naïve si elle ne reflétait en fait certaines permanences dans le rapport des élites vietnamiennes à la notion d'opposition, donc de « vérité », et par extension de politique. L'égalité proclamée dans le système judiciaire entre les avocats et les procureurs est encore très loin d'être une réalité⁹⁴.

⁹² *Tiên Phong*, 27 novembre 2002.

⁹³ Voir le rapport sur les résultats des enquêtes réalisées par l'Institut de recherches scientifiques sur le droit du ministère de la Justice à Ha Nội en 1999.

⁹⁴ Nguyễn Hưng Quang, « Lawyer and prosecutor : Whether equality immediately exist at judicial reform ? », intervention au colloque « Etat du droit, Etat de droit dans le Vietnam post-Dôi moi : les enjeux de la transition juridique dans un pays socialiste », colloque cité.

CONCLUSION. L'APORIE DES REFORMES

En soulignant les limites des évolutions constatées pour les appréhender dans leur dynamique réelle, nous n'avons peut-être pas assez mis en valeur les changements immenses survenus depuis une quinzaine d'années au Viêt-Nam. L'observateur doit certes faire preuve d'une grande prudence et ne pas tirer de conclusions hâtives à moyen et long terme en ce qui concerne l'avenir du régime de Ha Nội, tant le modèle communiste en général et son incarnation vietnamienne en particulier ont évolué et se sont transformés pendant leur histoire (pour le Viêt-Nam : la période des Cent fleurs, les stratégies de front...). Il semble tout de même que la marge de manœuvre des acteurs du système politique a considérablement augmenté au cours de la période récente. Le pouvoir, notamment au niveau local, se doit d'être plus à l'écoute des demandes populaires. La représentation des intérêts et des opinions diverses se fait de plus en plus jour. Certains députés incarnent une certaine liberté de parole notamment lors des séances d'interpellation. Dans le système judiciaire, il en est de même pour les avocats. Symboliquement, le projet architectural du nouveau bâtiment qui abritera l'Assemblée nationale est composé, à la différence de l'actuel (salle classique, en longueur), d'un hémicycle. On peut sans aucun doute y voir l'évolution de la conception du politique en général et du statut du débat public en particulier. Dans une telle configuration, les personnalités se font face et les discussions se personnalisent *de facto*.

Néanmoins, il est important de comprendre que, dans la conception du régime, ces positions opposées ne sont jamais inconciliables (*y kiên con khac nhau* signifie « opinions encore différentes », sous-entendant qu'un consensus va être trouvé). Les débats, sous contrôle, ne peuvent pas et ne doivent pas dégénérer. Car il ne peut y avoir d'opposition politique au sens premier du terme. C'est pour cette raison que le contenu des échanges les plus virulents est le plus souvent dépolitisé et restreint à des questions techniques. De plus cet espace de liberté ne doit pas être investi par des personnalités qui cherchent à se mettre en avant et risquent ainsi de fragiliser le leadership collectif, constitutif de la méthode de gouvernement. Le forum de débats en construction est à ce prix. Les opinions émises lors de ces discussions peuvent-elles répondre à une logique qui dépasserait une simple instrumentalisation de l'autocritique et de la critique ? En clair, l'aporie des réformes proclamées ne réside-t-elle pas dans le fait que pour générer véritablement légitimité et confiance, les nouveaux principes officiels doivent être « utilisés » ? On pense en premier lieu, de façon symbolique, au vote de confiance. Mais aussi au rôle des avocats. Un ministre démis par les députés ou un avocat gagnant un procès *a priori* politiquement ingagnable constitueraient des précédents fondamentaux qui impliqueraient sans aucun doute un changement qualitatif de la nature réelle des réformes. En même temps, de tels événements ne remettraient-ils pas en cause la base même du système : le consensus et la synthèse des intérêts spécifiques en une voix nationale, celle de l'autorité, du Parti ?

Pour éviter tout *qui pro quo*, le modèle de référence de la mutation du politique ne doit pas être perdu de vue. Néanmoins, les règles du jeu politique qui ont été définies posent des cadres de référence inédits que les acteurs peuvent investir. De nouveaux intérêts s'affirment. Reste donc à voir si le pouvoir pourra continuer à les intégrer, les satisfaire, et ainsi les faire participer au jeu tel qu'il l'entend.