

Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine (Viêt-nam)

René Parenteau et Nguyen Quoc Thong

et

Trinh Duy Luan, Nguyen Huu Minh, Pascal Lavoie, Pham Khanh Toan, Giang Thu Hien, Duong Lan Huong, Le Quang Thong, Tran Thi Thu Thuy, Ngo Anh Dao, Vu An Khanh, Nguyen Trong Phuong, Nguyen Thi Hai Hanh

Rapport de synthèse

Projet No. 74

Université d'Architecture d'Hanoi

Programme PRUD

ISTED-GEMDEV

janvier 2004

Note

Ce rapport de synthèse a été composé à partir des rapports détaillés des recherches de 5 équipes de chercheurs.

Ces rapports détaillés ont été résumés et sont présentés comme des documents annexés au rapport de synthèse. Les rapports détaillés eux-mêmes sont disponibles sur demande.

Documents annexés au rapport de synthèse :

Annexe I : Introduction

Annexe II : La société civile et la gestion environnementale urbaine

Annexe III : La société civile vietnamienne et la gestion environnementale urbaine

Annexe IV : La participation d'acteurs de la société civile dans des projets urbains

Annexe V : Le rôle de la société civile dans des programmes de développement local

Annexe VI : Conclusion

Annexe VII : Grille d'analyse

Les bibliographies sont à la fin de ces rapports annexés.

Introduction

Toutes les agences de coopération internationale bilatérales ou multilatérales font la promotion de la participation du public et affirment la nécessaire mobilisation de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. La Banque Mondiale se fait l'un des grands promoteurs de cette approche qu'elle désigne sous le vocable de bonne gouvernance urbaine. (World Bank; 1999).

En fait tous adoptent très étroitement les principes mis de l'avant par l'Agenda 21 (Rio, 1992). Ces principes soutiennent la décentralisation des responsabilités en matière de gestion environnementale vers les gouvernements locaux, la nécessité pour ces gouvernements d'associer le public, de travailler en partenariat avec le secteur privé, les secteurs associatifs et communautaires. La majorité des programmes favorisent donc le développement des capacités de ces acteurs, le transfert de pouvoirs réels vers eux. Mais ces principes supposent que la société civile est organisée et qu'elle compte des acteurs indépendants des gouvernements qui peuvent devenir ses partenaires.

L'objectif de notre recherche était d'étudier le rôle de la société civile vietnamienne dans la gestion environnementale urbaine, à l'occasion de dossiers environnementaux concrets, pour évaluer les rapprochements et les distanciations entre les organisations de base de la société vietnamienne (comités populaires, associations patriotiques, organisations de masse) et ce que nous appelons couramment les ONGs. Ces dossiers illustraient trois types de mobilisation de la société civile à l'occasion de pratiques de gestion environnementale urbaine: la planification et la gestion environnementales urbaines, la fourniture de services environnementaux urbains et la gestion de conflits environnementaux.

Le paradigme du développement durable a accéléré la construction de nouvelles théories de la gestion du développement urbain. Globalement, c'est sous le parapluie du concept de gouvernance que se fait la construction théorique. La gouvernance désigne un contexte sociopolitique général où s'inscrivent les relations entre les gouvernements et la société civile dans une perspective de renforcement des capacités locales pour une gestion décentralisée. La société civile -plus spécifiquement désignée par l'expression « société civile urbaine » dans le cas de la gestion urbaine- inclut le secteur privé, mais, dans les stratégies politiques actuelles, principalement les organisations communautaires de base. Dans ce cas-ci, on suppose qu'elles existent déjà (McCarney; 1996; p. 11).

L'étape suivante consiste à reconnaître ces organisations, à développer leurs capacités et à leur donner du pouvoir. Le développement des capacités vise à assurer la construction d'institutions locales nouvelles efficaces et démocratiques pour supporter le développement durable des communautés dans la direction des objectifs nationaux. On attend des OCBs un renversement de l'évaluation des besoins pour établir l'offre de services urbains en procédant d'abord par la demande. On attend qu'elles participent à l'éclairage et à l'information de la demande. On attend qu'elles mobilisent les bénéficiaires et les acteurs intéressés à travers des processus de participation et de consultation publique. On attend qu'elles participent à la gestion des services et infrastructures urbaines selon la capacité de payer des bénéficiaires. Enfin, on attend qu'elles fassent des choix techniques valorisant les savoirs locaux, les ressources locales, les matériaux

locaux, les technologies douces adaptées aux contextes locaux et qu'elles créent de la richesse et des emplois locaux.

Dans les pays à régimes socialistes-communistes de l'Asie du sud-est (Viêt-nam, Laos), la participation du public comme on l'entend en Occident est plus que limitée et le rôle des ONGs est soupçonné, leur existence même étant associée à de « l'anarchie » (Trinh Duy Luan, Conférence publique, Université de Montréal, automne 1998). Par contre, ces régimes ont mis en place leurs mécanismes propres de mobilisation de la population encadrée dans des institutions formelles (les Comités populaires, le Front de la Patrie, l'Association des femmes, l'Association des jeunes, les syndicats...) et les personnels de ces régimes soutiennent qu'ils ont des mécanismes particulièrement efficaces de participation du public et que leurs institutions à la base équivalent à des ONGs. Ces mécanismes et institutions constituent une sorte de zone noire dans nos connaissances, parce que nous les ignorons d'une part, que nous ne comprenons pas exactement comment ils fonctionnent en pratique et parce que les interlocuteurs de ces régimes expriment difficilement et avec réserve le rôle et le fonctionnement de ces institutions et mécanismes d'autre part.

Pour toutes ces raisons, les ONGs internationales boudent un peu ces pays et les grandes agences internationales de coopération soulèvent des questions de crédibilité des mécanismes locaux, continuent d'enfoncer le clou et de forcer l'introduction de mécanismes occidentaux à grand renfort de séminaires de formation et de diffusion, quand ils ne font simplement pas de la participation des ONGs locales une condition de leur aide, sans même savoir si elles existent ni qui elles sont.

Ce qui nous intéressait d'observer et d'analyser à l'occasion de la réalisation de ce programme de recherche, c'étaient les conditions et les lieux d'émergence de composantes de la société civile vietnamienne à l'occasion de pratiques de gestion environnementale urbaine, au niveau de projets concrets impliquant participation du public et gestion de conflits environnementaux et au niveau de programmes de développement local et communautaire.

Pour étudier ces projets et ces programmes, nous avons établi une grille d'analyse détaillée, selon les hypothèses suivantes :

La participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine, dans des perspectives de durabilité et de bonne gouvernance locale, implique d'abord que cette participation assure l'équité. L'équité peut être mesurée aux degrés de la représentativité des acteurs participant à la gestion environnementale. Ces acteurs doivent pouvoir contrôler leurs stratégies, représenter de façon démocratique les communautés et membres d'associations, ne pas être nécessairement confinés à des territoires organisés, avoir une marge de manoeuvre par rapport aux organisations politiques et couvrir l'éventail des enjeux sociaux, particulièrement ceux des minorités et groupes sensibles.

La participation des acteurs de la société civile doit être réelle dans les processus de gestion environnementale. Elle doit donc couvrir tout le spectre de processus longs allant des évaluations préliminaires, à la définition des concepts d'intervention, à la décision elle-même, à l'exécution, à la gestion et aux suivis.

Les interventions des acteurs de la société civile doivent être faites de façon autonome et permettre de développer l'autonomie de ces acteurs. Cela dépend de leur accès continu à l'information pertinente, de leur liberté d'accès à des sources d'information expertes et neutres, de leurs capacités appuyées à produire de l'information, des ressources matérielles et financières

auxquelles elles ont accès pour produire et diffuser de l'information et de leur autonomie dans la gestion de ces ressources.

La participation des intervenants de la société civile ne doit pas être considérée gratuite. Elle doit leur permettre de développer leurs capacités pour leur propre développement et pour une plus grande efficacité dans leurs autres interventions. Cette participation doit donc leur permettre d'acquérir par la formation des compétences nouvelles aux plans organisationnel et technique. Elles doivent pouvoir profiter de ces interventions pour créer ou élargir le réseau de leurs partenaires. Elles doivent bénéficier de la protection de cadres réglementaires et législatifs qui garantissent la durabilité des résultats atteints; et, enfin, elles doivent avoir accès aux filières politiques de façon souple, fluide, et transparente.

Finalement, la participation durable des acteurs de la société civile à la gestion environnementale urbaine n'est garantie que par leurs capacités à acquérir une relative autonomie financière. Ils doivent avoir accès garanti à des financements externes, mais aussi la capacité de mobiliser des fonds par eux-mêmes. De bonnes façons de rencontrer ces objectifs sont dans la capacité qu'ils ont à créer des emplois et dans celles qu'ils ont à générer des revenus et à pouvoir les réinvestir dans leurs actions. Ces objectifs sont maximisés s'ils peuvent obtenir du crédit à partir des ressources qu'ils ont générées eux-mêmes.

Nous allons présenter les résultats de nos recherches dans l'ordre suivant : nous avons d'abord précisé le concept même de société civile, nous avons regardé comment il pouvait s'appliquer au Vietnam; puis nous avons regardé comment cette société civile fonctionne à l'occasion de trois projets de développement urbain et à l'occasion de deux programmes de développement local et communautaire.

1. La société civile et la gestion environnementale urbaine

Qu'entend-on par société civile?

Le concept de société civile veut refléter une force particulière au sein des communautés humaines : c'est un rapport naturel entre les personnes dans un environnement qu'elles partagent. « Civil society is a concept that tries to explain what binds people together in modern states in a civic life beyond their individual interests » (White; 1996; 146) . Hadenius et Ugglå (1998; 49-50) croient que les organisations civiles devraient présenter les qualités suivantes : 1) être autonomes et indépendantes du secteur public; 2) participer au renforcement du tissu associatif (i.e. constituer des structures intermédiaires); 3) contribuer à l'intégration des personnes (i.e. être en interaction avec le système public); 4) permettre une affiliation inter segmentaire (i.e. proposer un membership non discriminatoire et offrir la possibilité de memberships multiples); 5) fonctionner selon une structure et des règles démocratiques internes; 6) rechercher l'affiliation horizontale.

Une notion universelle?

Post et Rosenblum (2002; 1) indiquent que le concept de société civile n'est pas un élément structurant dans toutes les traditions de pensée, et sa définition occidentale ne correspondrait peut-être pas à des visions orientales de la base de la société. Nozco observe en ce sens que :

« Confucianism fundamentally distrust such axiomatic propositions in European and North American political culture as the 'rule of law', instead preferring to foster a sense of self-worth

that, it is assumed, will cause the individual to regard any misconduct as demeaning and shameful » (Nosco; 2002 ; 347-348) .

Il observe dans le même sens que la famille est le seul groupement social discuté par le confucianisme (2002; 349). Le concept est aussi questionné par d'autres comme ne pouvant convenir à des régimes de société particuliers :

« Chris Hann (1992; 1993; 1995) criticizes the notion put forward by some western scholars and former Central European dissidents that there was no civil society in Central Europe during the communist period. [...] In effect, Hann asserts, scholars were mistaken in perceiving members of communist societies as atomized and unable to form an authentic civil society » (Buchowski; 1996; 79) .

Par leur travail commun, Hann et Dunn (1996) appelaient à une plus grande ouverture de la définition quant aux façons par lesquelles les communautés humaines parviennent à créer leur propre version de la société civile. Dans le même temps, par leur étude détaillée de la Chine post-Mao, White, Howell et Shang (1996), mettaient de l'avant les défis particuliers liés à l'émergence d'organisations de la société civile dans le contexte d'une économie en transition (Howell and Pearce; 2001 ; 5).

Une notion fétiche des agences internationales de développement

Néanmoins, les composantes de la société civile sont devenues l'une des cibles et l'un des partenaires des agences de coopération internationale pour le développement. Les États-Unis sont, de loin, le pays qui supporte le plus les organisations de la société civile dans le cadre de ses programmes d'aide. En 1995, l'assistance des États-Unis pour la société civile comptait pour 85% de toute l'aide dans ce secteur, incluant 335 des 440 projets (Howell and Pearce; 2001; 92). L'aide fournie vise principalement les groupes de défense des droits humains, de la femme, de l'environnement et de support à la démocratie. Toutefois, ces programmes d'aide ne sont pas seulement le fait des Américains :

« Multilateral agencies such as the UNDP and European Union (EU), bilateral donors such as U.K., Nordic countries, and the Netherlands; and German foundations such as the Friedrich-Ebert Stiftung have all taken onboard the language of civil society » (Howell and Pearce; 2001 ; 92).

En outre, certains donateurs s'engagent avec les organisations de la société civile sans pour autant en faire un objectif en soi, alors que d'autres ont établi des unités et des programmes visant spécifiquement la société civile. D'autres encore, comme UNDP, voient même la création d'une société civile dynamique comme une fin en soi. (Howell and Pearce; 2001; 92). Le discours actuel des donateurs risque de rectifier la société civile comme un fait naturel et historique inévitable chez les sociétés développées. La société civile s'inscrit alors comme complément nécessaire de l'État et du marché. La volonté de rendre le concept opérationnel pour les programmes risque de réduire la société civile à un outil technique et dépolitisé. Les donateurs ne peuvent prétendre renforcer la liberté, l'égalité et l'autonomie de la société civile au-delà de la qualité des programmes et des moyens réels mis en oeuvre. Par la présentation de cas hongrois, sri lankais, péruvien et kenyan, Van Rooy (1998) démontrait diverses erreurs commises par les donateurs dans leurs efforts pour renforcer la société civile. Une de celles-ci concerne la corrélation présumée entre société civile, économie de marché et démocratie. Ces observations suggèrent que la meilleure manière pour les donateurs de contribuer au changement social est de construire sur la base des processus préexistants.

De même Biekart (1999) attirait l'attention sur l'importance de garantir l'autonomie des organisations de la société civile dans le contexte de dépendance vis-à-vis des donateurs. Il soulevait également l'enjeu suivant : l'aide internationale peut reproduire des relations hiérarchiques et élitistes à l'intérieur des groupes de la société civile, et ainsi les rendre moins responsables à l'égard de leurs membres.

La société civile urbaine

Les enjeux de la société civile qui nous préoccupent tendent à se rapprocher des questions liées au développement local et à la bonne gouvernance urbaine. Patricia McCarney écrit que ces questions ont d'abord surtout porté sur l'urbanisation et les enjeux liés au logement et aux infrastructures au cours des années 1960 et 1970. Par la suite, le focus s'est fait sur l'administration et la gestion des villes des pays en développement dans les années 1980. Ce n'est que récemment que l'agenda d'investigation est venu à inclure le gouvernement local comme élément fondamental pour la gouverne du développement (McCarney; 1996; 5-6). McCarney définit la gouvernance comme étant : « The relationship between civil society and the state, between rulers and the ruled, the government and the governed » (McCarney; 1996; 19-20). C'est la volonté de comprendre ce lien entre la société civile et l'État qui distingue les études de gouvernance des autres types d'étude du gouvernement. McCarney (1996; 11) indique que certaines forces ont contribué à diriger l'attention sur l'importance du bon gouvernement local : la croissance très rapide de certaines villes du monde en développement, les enjeux de violence urbaine et de pauvreté, et l'incapacité des villes de subvenir aux besoins en matière d'infrastructures de base. Les questions de gouvernance ont ainsi été élevées au premier rang parmi les questions que soulève le développement des populations humaines. Plus généralement, devant l'incapacité des gouvernements à gérer la ville, les sociétés civiles urbaines ont couvert un champ de plus en plus large d'enjeux et de problèmes.

« In response to the state incapacity to address these local problems, organizations in civil society have flourished. There are now organizations for squatter communities, tenants' associations, savings and credit associations, area development committees, security committees, womens' associations and even independent research and management advisory bodies. They are engaging in self-help and building social networks, mutual support groups and other forms of associational life in order to meet their needs for basic services » (McCarney; 1996; 11).

Les composantes de la société civile

Outre les associations, organisations communautaires de base, ONGs, les composantes de la société civile incluent potentiellement un éventail de groupes basés sur la religion et l'appartenance ethnique, jusqu'à des associations volontaires plus fluides organisées autour d'idéologies, de professions, d'activités sociales, de la poursuite d'intérêts divers (argent, statut, pouvoir ou autres). En outre, selon certaines perspectives, la famille compte parmi les éléments de la société civile; elle est la première institution de médiation et de moralisation (Post and Rosenblum; 2002; 3). Constatant l'éclatement du concept de société civile, diverses critiques considèrent qu'il est trop diffus empiriquement et qu'il possède alors peu d'utilité théorique (ex.: Giddens; 1985; 21-22). Selon nous, cette critique doit plutôt nous rappeler l'importance de chercher à mieux le définir. Face à l'importance qu'a le langage de la société civile pour les institutions financières internationales, pour les institutions et gouvernements, partout dans le monde, et pour un large éventail de groupes et mouvements sociaux, il est du devoir des chercheurs de tenter de comprendre ce qui se passe réellement.

Société civile et sociétés en transition

Steven Sampson (1996; 121) observe que la transition vers une économie de marché et des politiques démocratiques n'est pas quelque chose qui arrive par soi-même. La transition est aussi une stratégie mise en œuvre par les agences internationales, les institutions financières occidentales, les programmes d'aide étrangère et humanitaire et d'autres organisations non gouvernementales. La division est-ouest basée sur la Guerre Froide a été remplacée par un effort concerté de l'Ouest pour « moderniser » l'Est et intégrer les anciens États communistes dans un nouveau cadre socioéconomique et politique. Selon cet auteur, ces forces sont favorisées par des structures préexistantes, qui tentent de tirer profit du mouvement de transition. Ainsi, les acteurs issus des contextes en transition peuvent défendre des visions idéalistes de la société civile, l'utiliser comme instrument politique ou défendre au travers d'elle des intérêts purement privés.

« In my experience East Europeans have proven themselves to be both more dedicated to their public projects, and more ruthless in exploiting their private agendas than westerners can readily appreciate » (Sampson; 1996; 126) .

Sampson mentionne d'ailleurs le cas de gouvernements qui, afin de bénéficier de l'aide occidentale, ont établi leurs propres organisations, les « OG » (Organisations Gouvernementales), dans des domaines comme l'environnement et la jeunesse (Sampson; 1996 ; 133). L'étude effectuée par Sampson en Albanie révèle que pour de nombreux citoyens les concepts de société civile et d'ONG sont simplement des slogans et que, toujours selon eux, des agendas privés se cachent derrière la plupart des activités publiques ou « altruistes ». L'aide occidentale est alors perçue comme une simple ressource à être utilisée. Ces commentaires rendent compte d'un cynisme certain à l'égard de la notion de société civile lorsqu'elle est véhiculée dans des contextes où elle est « étrangère ».

Une société civile vietnamienne?

Henry Rosemont (2002; 368) explique que les implications politiques de la théorie confucéenne classique pourraient être résumées de la manière suivante : il n'y a pas de moral ou de principes politiques universels. Nous devons en outre avoir à l'esprit que nous sommes toujours, soit comme bienfaiteur, soit comme bénéficiaire, en rapport avec d'autres êtres spécifiques.

Comme nous l'avons vu plus tôt, il est relativement admis par les théories occidentales que la société civile constitue un espace excluant la famille et l'État. Toutefois, ce découpage ne trouve pas son équivalent dans la principale philosophie politique orientale : le confucianisme. D'un côté, le confucianisme ne discute pas d'autres types d'organisation sociale que la famille et celle-ci enracine profondément la personne. D'ailleurs, ce lien prédomine sur celui que la personne doit entretenir avec l'État : « [Confucianism is] unequivocal in answering the vexing question of whether one's highest loyalty is to the family or the state; the state loses every time » (Rosemont; 2002; 365). De l'autre côté, le confucianisme ne prescrit pas une forme de gouvernement suivant les préceptes démocratiques communs à l'Occident : « [C]onfucian government is government for the people rather than by the people » (Nosco; 2002; 345). Les conséquences de ce principe s'expriment entre autres dans le fait que les associations volontaires sont conçues comme déstabilisantes pour l'État paternel. Celles-ci occupent des espaces concédés par l'État : « [F]rom the perspective of a ruler in a Confucian state, the 'space' represented by any form of voluntary association [...] is inevitably contingent and revocable [...] » (Nosco; 2002; 341). En somme, traditionnellement, la société civile et ses organisations n'occupent pas le premier panorama théorique auquel réfère la société vietnamienne.

Par ailleurs, l'État socialiste semble correspondre aux particularités culturelles que nous étudions. Décrivant le régime soviétique, Buchowski (1996; 84) constate que la vie familiale y est demeurée privée et qu'elle n'a pas été envahie par l'État. Aussi, bien que pour la plupart des praticiens et chercheurs la famille soit opposée à la notion de société civile car l'appartenance de l'individu n'y est pas volontaire et que les rôles sont déterminés, il maintient que dans le contexte des régimes autoritaires la famille remplit souvent des fonctions que d'autres sociétés assument par d'autres types d'institutions. En outre, sur l'enjeu du rapport entre le secteur public et la société, il va de soi que les régimes socialistes soviétique et vietnamien ne sont pas des gouvernements « par », mais bien « pour » le peuple.

Ces commentaires ne doivent pas laisser entendre que la société civile vietnamienne ne présente pas d'organisations comparables à celles que l'on retrouve en Occident. Nous n'excluons pas davantage la possibilité que diverses factions de la société qui nous intéresse puissent tirer profit, pour les ressources ou dans un but de changement social, des façons de faire des organisations occidentales oeuvrant pour la coopération. Pour ce qui nous intéresse particulièrement, le découpage du secteur public et de la société civile en contexte vietnamien implique certainement des perspectives partenariales spécifiques en matière de GEU.

Société civile et gestion environnementale urbaine

Nous nous intéressons à étudier diverses organisations répondant à une définition ouverte de « société civile » afin d'identifier les caractéristiques propres à chacune. La sélection des organisations se fait sur la base de projets de gestion environnementale urbaine (GEU) réels, et nous présumons en quelque sorte que l'ensemble des individus et organisations de nature non gouvernementale participant aux diverses étapes d'un projet de GEU peut être assimilé à la société civile. Cette approche nous paraît justifiée et pertinente car elle nous engage explicitement vers des groupes actifs, possédant des capacités réelles, et engagés dans des projets de nature communautaire. Notre étude nous a permis de comparer des projets et des organisations de la société civile entre eux. Hann constate d'ailleurs que cette approche de notre objet d'étude tend à se développer (Hann; 1996; 6).

Notre définition et notre approche

Notre recherche au Vietnam se situe à un moment crucial où l'appareil du Parti, du gouvernement et de ses organisations populaires demeure très présent au niveau local; on procède à la simplification (prudente) des procédures au niveau local; une ouverture a lieu à l'égard des institutions et acteurs intermédiaires, incluant le secteur informel.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons travaillé avec une notion large de la société civile : un espace public entre l'État et les citoyens où sont entrepris des projets d'intérêt général, dans lesquels des personnes et des groupes exercent des activités autonomes, structurées et collectives. Il faut donc entendre la société civile vietnamienne comme composée : des associations populaires de masses; des associations locales; des associations professionnelles ou marchandes; des organisations non gouvernementales; des groupes minoritaires, des groupes religieux, des groupes villageois ; des représentants de la population locale par quartiers, rues, ensembles d'habitations; des citoyens ordinaires intervenant publiquement. La sélection des acteurs et groupes étudiés a été faite sur la base de leur participation aux projets de développement qui ont retenus notre attention.

2. La société civile vietnamienne et la gestion environnementale urbaine.

Périodes médiévale et coloniale

Sous la dynastie Nguyen, la gestion urbaine de la ville d'Hanoi était confiée à un mandarin responsable de l'ensemble de la province, à des chefs de districts et à des représentants traditionnels de quartiers, à des doyens « tieu chi » et à des chefs de village « ly truong ». Le monde urbain n'était pas vraiment différent du monde rural et les structures sociales communautaires du monde urbain étaient empruntées à celles du monde rural. On trouve encore des villages dits « urbains » partout à l'intérieur d'Hanoi.

Les modes de vie ruraux importés en milieu urbain, accompagnés d'une forte croissance urbaine, ont entraîné des problèmes environnementaux majeurs affectant directement la santé individuelle et publique. Ces problèmes étaient liés principalement à l'eau, aux déchets, aux pratiques agricoles urbaines. Les maladies contagieuses constituaient la préoccupation majeure des communautés. Les villageois urbains ont donc développé très tôt des codes de conduites urbains pour policer les comportements individuels. Ces codes ont été transmis oralement puis transcrits dans un code formel le Huong Uoc (le règlement intérieur du village). Chaque village urbain avait le sien. Dans le Quoc Trieu Hinh Luat (Droit national), il n'y avait rien de particulier concernant l'environnement. La question environnementale était laissée aux communautés villageoises urbaines.

En général, les Huong Uoc abordaient les questions foncières, agricoles, environnementales, sociales et politiques et les questions relatives au culte et à la culture. À titre d'exemple, le Huong Uoc du village de Dai Mo (HaDong) comprend 162 articles dont 12 concernent la protection environnementale. L'article N° 77 prévoit la reconnaissance de pratiques exemplaires en matière d'environnement au niveau domestique et au niveau communautaire (entretien des voies publiques). Le Huong Uoc est sous la responsabilité des autorités villageoises qui ont des pouvoirs de sanction. Mais le Huong Uoc est un code de vie général, vise la sensibilisation des habitants et lie en général l'ensemble des points qu'il aborde pour composer une sorte de culture environnementale : surélever le bord des chemins et des champs, protéger les puits et puiser l'eau, utiliser correctement les engrais, balayer les rues, planter des arbres près des maisons communes et des pagodes et les entretenir vont tous ensemble.

Les Huong Uoc utilisent une vaste gamme de moyens pour faire respecter les codes de vie commune et pour réaliser les programmes de protection et de mise en valeur de l'environnement : ils utilisent les punitions corporelles (le fouet) et les amendes (versées dans un fonds commun) pour les infractions aux règlements -dans ce cas, le rétablissement des lieux est obligatoire-, mais aussi le travail communautaire forcé; ils utilisent les corvées obligatoires et les participations volontaires pour la réalisation de programmes communautaires; les récompenses pour les participations volontaires et pour les actions exemplaires. En général, toute la population est corvéable, au moins à des événements périodiques d'actions environnementales. Ceux qui ne participent pas pour de bonnes raisons doivent contribuer en nature (fournir des repas aux participants).

Dans les villages, la protection environnementale est partagée et confiée à certains responsables. Certains villages obligeaient la participation de tous les habitants à des tours de veille environnementale. Les responsabilités sont partagées entre le chef du village, le notable « huong li », le « khan thu », élu par l'assemblée villageoise, pour l'entretien des voies publiques et le gardiennage des puits. Les bonzes ont la responsabilité de veiller à la propreté et à l'entretien des

espaces publics de la pagode. De tout cela émerge un genre de système de conventions basées sur les mœurs et les coutumes, équitable et démocratique. Elles sont tacitement acceptées par tous les villageois et transmises de génération en génération, plusieurs conventions pour la mise en valeur de l'environnement concernant en particulier les jeunes mariés et les jeunes parents à la naissance de leurs enfants. Ce système de conventions a prédominé jusqu'en 1945.

Entre 1945 et 1975

Entre 1945 et 1975. c'est l'État au nord comme au sud qui a remplacé progressivement les pratiques villageoises en matière d'environnement et la première préoccupation était d'intérêt public : éviter les épidémies en situations de guerre et de développements précaires (pauvreté urbaine, réfugiés, populations délocalisées et relocalisées, etc.).

Pendant cette période, le Parti et le Gouvernement vietnamien ont pris plusieurs moyens pour prendre le contrôle de la gestion environnementale urbaine. Il y a eu peu de lois et de règlements spécifiques, mais des campagnes massives d'information et de mobilisation. Dès 1958 le Président Ho Chi Minh a initié les campagnes de plantation d'arbres et un système de récompenses pour les participants, et il a fixé les termes du nouveau contrat environnemental : le milieu rural a son Huong Uoc, la ville doit avoir des lois et des règlements.

La gestion environnementale a été encadrée par des campagnes nationales et les actions étaient entreprises à l'initiative du Parti et du gouvernement à tous les niveaux de la ville, et encadrées par les représentants locaux du Parti et du gouvernement. L'appareil se met en place avec des programmes de formation du personnel médical, avec la création de la Croix-Rouge vietnamienne, l'ouverture d'écoles supérieures spécialisées. De grands travaux de voirie et d'assainissement urbains sont entrepris et partagés entre les autorités locales et les entreprises et compagnies publiques.

Ce sont les comités d'îlots d'habitation, de quartiers et de districts qui deviennent la nouvelle institution intermédiaire de gestion de l'environnement. Les responsables sont nommés par le Comité Populaire, ils sont accompagnés par des fonctionnaires des ministères et de leurs bureaux locaux, et se joignent à eux les représentants des grandes organisations de masse. Au départ, ces comités fonctionnaient sur une base informelle...en dehors des heures normales de travail et sans rémunération additionnelle. Voici à titre d'exemple la composition du comité local du quartier Hang Ngang (1565 habitants) : le comité est dirigé par un conseil formé de 15 personnes (dont 5 fonctionnaires, 2 retraités, 2 vice-présidents et 3 membres de la coopérative, 3 commerçants privés); à ce comité est associée une commission exécutive composée de la façon suivante : 7 personnes de l'Association des femmes (dont un fonctionnaire), 3 représentants de l'Association de la jeunesse (dont un fonctionnaire); 4 représentants de l'Association des personnes âgées et 38 représentants de groupes d'habitations. En plus, il y a des comités d'hygiène qui se réunissent une fois par semaine pour organiser et répartir les tâches d'entretien du quartier. Outre ses fonctions reliées à l'assainissement du quartier, ce comité a un rôle mobilisateur. Le comité associe l'Association des jeunes et des adolescents du « Drapeau Rouge » et de l' »Étoile Jaune » à ses campagnes de sensibilisation. Les corvées de nettoyage des rues et espaces publics sont organisées tous les samedis soirs et tous les dimanches matins.

Entre 1975 et 1986

Après la guerre américaine, entre 1975 et 1986, la gestion environnementale urbaine passe d'un système de débrouillardise encadrée, à un programme structuré planifié centralement et totalement subventionné.

Les activités d'information, de sensibilisation et de mobilisation des habitants sont plus encadrées. Elles se font sur les lieux de travail dans la fonction publique et dans les entreprises d'État, dans les écoles. Un rôle particulier et mis en évidence est attribué aux organisations de masse, dont l'Association des femmes, le Drapeau Rouge et l'Étoile Jaune pour les jeunes. La mobilisation de la population est toujours organisée pour assainir et lutter contre les épidémies, mais de grands travaux sont également engagés : curage des canaux d'évacuation des eaux usées, surélévation des digues, déminage, défrichage. Le drainage du canal Tham Lung réalisée du 6 au 15 mai 1976 par les habitants de l'arrondissement Tan Binh a mobilisé 75000 personnes qui ont drainé 65 000 m² de boues fétides, assainissant une portion de 5 400 mètres du canal. Des efforts importants sont mobilisés pour améliorer les conditions de vie dans les immeubles collectifs d'habitation, dans les écoles et dans les universités. À la résidence universitaire Me Tri, plus de 2000 étudiants ont participé à restaurer le jardin, la cour, les allées et les classes. L'immeuble collectif des fonctionnaires de l'hôpital Saint Paul, N° 29 rue Phan Boi Chau, a un comité de 4 personnes chargé de l'assainissement. Celui-ci a rédigé des règlements intérieurs. Il organise des corvées pour nettoyer les espaces publics, les salles de bain, les fosses d'aisances. En général, le Comité Populaire local fournit les briques, la chaux, le ciment aux organisations communautaires des quartiers et îlots, mais celles-ci doivent réaliser les travaux elles-mêmes. Dans certains cas, une contribution symbolique de 200 dongs est demandée aux habitants pour couvrir une partie des frais. Les communautés de base sont aussi mobilisées pour d'importants programmes de plantation d'arbres (10 000 arbres pour le seul collège de Nguyen Trai en 1986). Enfin, les actions de conscientisation sont encadrées par les comités d'hygiène qui peuvent utiliser des moyens policiers pour faire respecter les règles élémentaires d'hygiène, mais qui utilisent aussi un système de récompenses et de mentions.

Après 1986 : Les acteurs dans la gestion environnementale urbaine

Avant 1986, on peut dire que l'état socialiste vietnamien a tout fait : planifier, financer, exécuter, contrôler et surveiller. Les réformes entreprises après 1986, sans engager une réelle décentralisation et instaurer une division nette entre le Parti, le Gouvernement et l'Administration, a visé à rationaliser tout l'appareil. Un des résultats de cette rationalisation est de définir des responsabilités et des rôles ministériels notamment dans le domaine de l'environnement. Le budget national et le décaissement ont pu être organisés par secteur avec une valorisation des demandes venant de la base et un certain pouvoir discrétionnaire des ministères. Le débat sur la démocratie locale et sur la participation du public a été à peine amorcé; cependant les liens plus directs entre les autorités locales et les instances ministérielles ont pu permettre d'ouvrir un espace d'influence au moins aux associations de masse.

La gestion environnementale urbaine a pu dans ce contexte se définir comme un secteur propre, encadré maintenant par des lois, règlements, décrets et directives . Des services particuliers des ministères ont été créés et des représentants locaux ont été installés.

Cependant, l'ensemble du système mis en place est passablement sclérosé pour plusieurs raisons : manque de financement, manque de ressources humaines qualifiées, absence de gestion intégrée, manques d'initiatives et d'informations de la base pour éclairer les décisions aux niveaux supérieurs.

La gestion urbaine au Vietnam est organisée selon trois niveaux : la ville, relevant du gouvernement central, le district ou arrondissement, le quartier. Les groupes d'habitants ne constituent pas un organisme reconnu, mais leur rôle est extrêmement important dans la

réalisation des programmes et actions de gestion environnementale urbaine.

Le Conseil Populaire est une assemblée politique; c'est un genre de Parlement. Il est composé de représentants élus par la population. Il décide des lois, règlements, des affaires, des investissements publics, des actions sociales et humanitaires. Il y a un Conseil Populaire à tous les niveaux (national, provincial, ville, districts, quartiers et villages). Ce sera la même chose pour les comités populaires et pour les associations de masse. Le Conseil Populaire (de la ville, du district et du quartier) a des pouvoirs législatifs pour préserver et améliorer les environnements urbains. Le Comité Populaire est exécutif. Ses membres sont nommés par le Conseil Populaire. C'est lui qui met en pratique et exécute les décisions du Conseil Populaire et exécute les programmes de l'État. En pratique, au niveau local, le Comité Populaire est très présent et assume ses rôles de façon très proactive, parfois de façon assez indépendante du Conseil Populaire. Le Conseil et le Comité peuvent avoir à chaque niveau des comités spéciaux (comme des comités de l'environnement) pour certains secteurs ou pour certains programmes. Le Conseil, le Comité et les comités spéciaux sont tous dirigés et encadrés par le Parti.

Un trait distinctif du système sociopolitique du Vietnam est de disposer d'un réseau étendu et serré d'organisations à vocation sociopolitique et à vocation sociale et humanitaire. Les organisations à vocation sociopolitique comprennent: la Confédération Générale du Travail, la Front de la Patrie, l'Association des femmes, l'Association de la jeunesse, l'Association des vétérans, l'Association des paysans. Toutes ces associations fonctionnent sous le parapluie du Front de la Patrie et dans le cadre des programmes et actions mis en œuvre par le Comité Populaire. Les organisations à vocation sociale et humanitaire comprennent l'Association des personnes âgées, la Croix-Rouge, toute une série d'associations à vocations particulières travaillant souvent sous la direction ou en étroite association avec les grandes Associations. Les associations à vocation sociopolitique sont subventionnées par le Gouvernement à travers la longue chaîne hiérarchique qui va du national au local pour la même association et à travers les différents niveaux de contrôle des Comités Populaires. Les organisations à vocation sociale et humanitaire ne sont pas subventionnées par le Gouvernement, sauf dans le cadre de programmes précis. Dans les deux cas, l'adhésion est volontaire; mais la participation aux bénéfiques des actions entreprises par les Comités Populaires est destinée aux membres des associations.

Par exemple, la structure d'organisation du quartier Thanh Xuan Bac à Hanoi se compose de la Cellule du Parti, du Conseil Populaire, du Comité Populaire, et des organisations à vocation sociopolitique: le Front de la patrie, l'Association des femmes, l'Association des jeunes, l'Association de vétérans; et des organisations à vocation sociale et humanitaire : l'Association des personnes âgées et la Croix-Rouge. La Cellule locale du Parti est très présente et dirige l'ensemble. Le Conseil Populaire élit les membres du Comité Populaire. Le Comité Populaire engage et encadre la totalité des actions. Dans les programmes particuliers partagés avec les associations, il est représenté et le Parti est également représenté. Les associations doivent faire rapport régulièrement au Comité Populaire.

Les associations de masse, regroupées sous le Front de la Patrie, participent par le représentant du Front aux activités du Conseil et du Comité. C'est par ce représentant, et à l'occasion par des représentants des associations, que les habitants peuvent proposer des initiatives. Mais le Front et les associations sont considérés par le Comité Populaire comme un outil pour supporter la mise en œuvre des politiques et programmes, participer à la protection de l'environnement, sensibiliser et éduquer le public, et jouer à l'occasion le rôle de police environnementale. À titre d'exemple, la participation de l'Association de la jeunesse, mobilisée dans le programme environnemental de

2003 mis en œuvre par le Comité Populaire d'Hanoi, a consisté principalement dans des activités de nettoyage : à 6h30 tous les samedis, les membres de l'Association en coordination avec des organisations populaires et des habitants nettoient les rues et les lieux publics. Ces activités lourdement encadrées et à caractère obligatoire peuvent certes développer une conscience environnementale, mais ne développent certainement pas des capacités et n'assurent certainement pas la durabilité, car organisées par le haut, dans des cadres traditionnels et ne permettant pas de créer des institutions intermédiaires nouvelles et autonomes.

Le rôle des Associations n'a pas encore été défini de façon claire et homogène et leur marge d'initiative est laissée à la discrétion. Les succès des unes ou des autres sont aléatoires et propres à des situations locales plus ou moins favorables.

Un Groupe d'habitants est une unité administrative de base (la plus petite) qui regroupe une trentaine et plus de ménages d'une rue ou partie de rue, d'un îlot d'habitations dans un quartier. Il ne s'agit pas de groupes de membres du Parti Communiste. Les cellules locales du Parti n'existent que s'il y a assez de membres. Cependant, le représentant (communément appelé le chef) du groupe d'habitants est habituellement le secrétaire de la cellule locale. Ces groupes d'habitants ont un rôle important dans les quartiers car ce sont eux qui appuient les actions du Comité Populaire et qui participent à leur exécution. Il y a aussi des chefs au niveau des villages traditionnels et au niveau des quartiers; ce sont habituellement les présidents des Comités Populaires.

Les groupes d'habitants sont mobilisés principalement pour la propreté environnementale des environnements immédiats. Leurs actions ne sont pas inscrites dans des plans de gestion environnementale et les résultats sur l'ensemble de la ville sont donc faibles.

Les ONGs internationales voulant intervenir au Vietnam dans le domaine de la gestion environnementale urbaine sont généralement orientées vers des centres de recherche que le Gouvernement considère alors comme des ONGs locales, et il y en a plusieurs : le Centre de recherche et de formation pour le développement communautaire (RICCD), le Centre du développement des ressources naturelles et de l'environnement, le Centre de la recherche, de l'éducation et du développement environnemental (CERED), l'Institut d'économie écologique (ECO-ECO), l'Association de la préservation de la nature et de l'environnement du Viêt-nam (VACNE), l'Association de sylviculture du Viêt-Nam. Le PNUD a particulièrement tenté de travailler directement à ce niveau. Mais il reste que les programmes et actions initiées sont sous la direction du Comité Populaire local et qu'ils ont visé surtout la formation des cadres. La participation à ces formations est d'ailleurs relativement faible à cause de la charge de travail des participants, du manque d'intérêt pour des formations portant plus sur la bonne gestion et moins sur des problèmes concrets. Enfin les résultats sont mitigés et la durabilité diminuée par les mutations rapides des cadres ayant participé aux formations dans d'autres secteurs et à d'autres niveaux.

Le rôle de l'aide internationale dans le développement des capacités de la société civile dans la gestion environnementale urbaine est faible. La très grande majorité des programmes d'aide concerne les milieux naturels et la gestion des ressources; à peine 30% des projets recensés en 1995 concernent le secteur urbain. Dans le secteur urbain, la majorité des programmes ont concerné le secteur industriel et très peu le secteur des infrastructures et services urbains. Il y a cependant des cas exemplaires comme celui du projet FINNIDA-Finlande à Haiphong pour

l'adduction d'eau, qui a entre autres implanté un programme de gestion par quartier avec une responsabilité importante dans le suivi du projet accordée à l'Association des femmes.

Si on exclut le Parti, les conseils et comités populaires (qui sont en fait des autorités locales), les centres de recherche qui sont des centres professionnels attachés d'une façon ou d'une autre à des organisations gouvernementales, et qui ne représentent donc pas le public, il faut donc ne retenir que les associations et les groupes d'habitants comme participants de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. Les associations sont un acteur trouble car elles sont fortement encadrées à la fois dans une lourde structure hiérarchique et par le Parti, mais aussi parce qu'elles ont une petite marge de manœuvre au niveau local. Les groupes d'habitants, reconnus et organisés, sont des groupes de familles. On sait qu'ils jouent un rôle très actif dans la gestion environnementale des milieux de vie immédiats. Ils sont encadrés par les associations et le Parti. Mais en pratique, ils ont certainement des occasions et des capacités pour résoudre collectivement des problèmes. Pour le moment, ces groupes ne sont pas valorisés et n'ont pas encore été rejoints par l'aide internationale à travers les ONGs.

3. La participation d'acteurs de la société civile dans des projets urbains.

La société civile vietnamienne est fortement encadrée par les structures du Parti et des organisations politiques et humanitaires, contrôlées elles-mêmes par le Parti. En dehors de ceci, les ménages constituent l'unité de base et c'est entre eux et les structures officielles que va se faire la gestion sociale de l'environnement urbain.

Nous allons regarder ce qui s'est passé dans quatre projets urbains à Hanoi. Ces projets ont été retenus parmi vingt pour leur valeur exemplaire en termes de participation à la planification, à l'exécution et à la gestion de projet (le site d'enfouissement des déchets d'Hanoi à Nam Son), en termes de participation à l'extension de services de distribution d'eau (quartier Phuc Tan à Hanoi) et en termes de gestion de conflit (reconstruction du carrefour Nga Tu Vong à Hanoi)

Ces trois études de cas ont utilisé la même grille d'analyse organisée autour des groupes de questions suivantes :

Est-ce que la participation publique et communautaire a été faite de façon équitable? Est-ce que cette participation a été réelle, couvrant tout le spectre de processus longs de projets? Est-ce que cette participation s'est faite de façon autonome et a favorisé le développement de l'autonomie des acteurs de la société civile? Est-ce que cette participation a retourné des bénéfices aux acteurs de la société civile? Enfin, est-ce que cette participation a permis aux acteurs de la société civile d'acquérir des ressources nouvelles leur permettant d'acquérir une certaine autonomie financière?

Les projets :

Nam Son était destiné à devenir l'un sinon le principal dépotoir pour les déchets de la grande agglomération d'Hanoi. Il prévoit l'enfouissement en tranchées après un premier traitement des déchets à l'eau. Il prévoyait également des activités encadrées de tri et de récupération des déchets par des acteurs informels. Le site se remplit rapidement et le rythme de décharges des camions a presque doublé par rapport à la planification de départ, ce qui se fait jour et nuit. Les impacts majeurs ont été provoqués par le rejet des eaux de lavage des déchets en milieu naturel, des problèmes de santé des résidents des villages rapprochés, des problèmes relatifs à la production agricole et horticole (poussières, insectes et vermines) et des problèmes reliés aux activités de tri et de récupération.

Le projet d'adduction d'eau vise à utiliser la surcapacité de l'usine de traitement des eaux de Gia Lam pour approvisionner le quartier Phuc Tan dont les revenus des ménages sont bas et la qualité des puits devenue nulle. Toutes les expériences antérieures de bricolage sur l'ancien réseau ont apporté des problèmes chroniques de santé. Outre les travaux normaux d'extension et de pénétration du réseau dans un quartier densément peuplé, le projet visait le branchement de la totalité des ménages avec installation de compteurs d'eau pour chaque ménage. Le problème principal a été dans la difficulté de certains ménages à rencontrer les coûts de branchement.

Reconstruire et élargir le carrefour urbain Nga Tu Vong d'après le plan de développement urbain de la Ville d'Hanoi visait à résoudre des problèmes d'embouteillage et à faciliter la circulation de différents types de moyens de transport. Il comportait entre autres la construction d'un rond-point, des travaux de pavage, de construction de trottoirs, de tunnels techniques, de passages pour piétons et de signalisation. Ce projet, outre les impacts environnementaux reliés à sa construction (le bruit, la poussière et les embouteillages) touche directement 146 ménages du quartier Phuong Liet qui doivent être relocalisés. La majorité de ces ménages ont un commerce en façade de leur logement. Ils seront transférés en partie ou en totalité dans un nouveau quartier d'habitats dense. L'enjeu majeur a été le prix de compensation pour le terrain. L'enjeu secondaire est relatif à la destination de relocalisation, aux coûts pour s'y loger et aux nouvelles conditions de vie.

Les acteurs de la société civile participant à ces projets

Les acteurs de la société civile ayant participé à ces projets sont tous encadrés par le Comité Populaire du quartier, du district ou du village. Ils sont en outre tous inscrits dans des organisations politiques regroupées sous le Front de la Patrie et encadrées par le Parti. Seuls deux groupes ont été encadrés par des acteurs de l'extérieur.

Les principales associations impliquées ont été : Le Front de la Patrie, l'Association des vétérans, l'Association des femmes et l'Association de la jeunesse. Ces associations ont toutes participé sous la direction du Comité Populaire, du Conseil Populaire et de la cellule du Parti du quartier.

Dans le cas du réaménagement du carrefour, 17 ménages impliqués comptaient des membres de l'Association des vétérans. Ils ont été réunis de façon particulière pour être informés des actions de délocalisation et de relocalisation. À ces réunions assistaient des représentants du Comité populaire local et des représentants du Parti. Parmi les ménages à relocaliser, 36 comptaient un membre de l'Association des femmes du quartier. Elles ont aussi été informées de la même façon. Les associations locales des femmes apparaissent comme les seules à avoir développé de façon dynamique des relations avec d'autres associations locales (celles des trois villages impliqués dans le projet de Nam Son). La hiérarchie verticale de l'Association des femmes semble aussi plus organisée et plus personnalisée.

Les cellules locales du Parti sont aussi omniprésentes dans les trois projets. Les plus actives ont été les cellules au niveau des groupes d'habitations.

Les associations des jeunes communistes ont aussi été mobilisées dans les projets, particulièrement dans le cas du projet d'adduction d'eau.

Dans les trois projets, les associations locales n'ont pas eu accès à des services et des échanges avec des groupes et associations de l'extérieur, sauf deux exceptions. À Nam Son, un projet de coopération entre la Hollande et le Vietnam a permis à plusieurs résidents des villages de suivre des cours pour l'utilisation écologique des produits chimiques dans les cultures. Les cours eux-mêmes étaient sous la direction du Centre Médical de Soc Son, et les enseignants étaient des

professeurs d'agences vietnamiennes. Les experts étrangers s'en sont tenus à des recherches et à la publication de fiches techniques. Un autre projet (Waste-econ, ACIDI, Canada) a été réalisé avec l'association locale de la jeunesse et visait à encourager les enfants à abandonner les activités de fouille dans les déchets du dépotoir. On peut certes conclure que les participants vietnamiens ont été laissés à eux-mêmes sans encadrement ou support de l'extérieur, sauf pour deux activités relativement marginales par rapport aux composantes principales du projet.

Les enjeux soulevés par les habitants

Derrière ces organisations très encadrées, il est difficile de savoir, outre les personnes directement impactées, comment les habitants participent au projet. Par contre, leurs préoccupations sont grandes, précises et bien formulées.

Le projet de carrefour a entraîné un conflit majeur avec les habitants. Selon les agences responsables de libérer les terrains, l'expropriation devait coûter 5 millions de dongs le mètre carré. En fait, elles sont allées à offrir jusqu'à 14 millions de dongs le mètre carré pour essayer de tenir compte de la valeur marchande réelle. Les habitants ont soutenu que la valeur réelle du marché était bien plutôt de 35 à 40 millions le mètre carré. Le prix moyen du mètre carré des nouveaux logements proposés aux ménages déplacés à Den Lu était de 4 millions de dongs. Les habitants n'ont pas vu grand avantage malgré une compensation qui pouvait ne pas entraîner de coûts nouveaux pour eux. Cependant, la relocalisation à Den Lu est beaucoup moins avantageuse et les logements sont dans des immeubles collectifs à plusieurs étages. Un logement moyen peut avoir 50m², et le prix réel peut être de 7 à 8 millions de dongs par m². Ce prix est perçu comme très élevé par rapport à l'argent reçu pour la compensation. Plusieurs de ces ménages avaient connu des problèmes similaires lors de la reconstruction de la route de Giai Phong en 1984 et affirmaient avoir à peine fini de s'en remettre.

Les habitants se considèrent en outre lésés pour ne pas avoir accès à des lotissements publics dans le quartier même. C'est le cas d'un terrain au bord du lac Phuong Liet. La superficie originale du lac était de 2,7 hectares. Un hectare a été remblayé. Ce terrain sur le lac a été vendu à une compagnie privée, Hong Ha, qui par la suite a loti ce terrain pour le vendre. Les habitants du quartier n'ont pas eu accès à ces terrains du quartier.

Les ménages qui ont été expropriés de tout un bâtiment et non seulement d'un logement se sont senti lésés parce qu'ils ont été indemnisés au même taux, ce qui ne tient pas compte de la valeur des commerces établis dans le bâtiment.

Les habitants n'ont pas apprécié le programme de plantations d'arbres pendant les travaux, ce qui revenait à leurs yeux à définitivement et symboliquement fermer le projet. Ce programme s'est fait d'ailleurs sans consultation. Les habitants n'ont pas été consultés non plus sur la construction des tunnels piétonniers; ces tunnels sont pourtant une préoccupation majeure pour eux, sachant qu'ils seront utilisés pour des activités illégales et délinquantes. Les habitants ont été en outre très frustrés de n'avoir pas obtenu de réponses à leur souhait de rencontrer le vice-président du Conseil Populaire de la Ville et un représentant de l'Architecte en Chef pour discuter de l'ensemble de ces problèmes. Ils voulaient entre autres proposer la composition d'une commission neutre pour régler les litiges relatifs aux compensations et indemnités pour expropriation et relocalisation.

La problématique environnementale la plus grave causée par le dépotoir de Nam Son est relative à la pollution de l'air, du sol et des eaux. Les problèmes de santé sont sérieux; ils ont été documentés et peuvent difficilement être contestés. Les activités de tri et de récupération des

travailleurs informels, souvent étrangers à la commune, nuisent à la qualité du cadre de vie du village. Pendant les mois humides et où il n'y a pas de vent, l'odeur des déchets colle au sol. L'eau provenant du traitement des déchets est déversée dans la rivière et contamine les sources d'eau. Pendant la saison des pluies, l'eau des déchets se mélange avec l'eau de pluie. La pollution atteint ainsi les sources d'eau publiques et les contamine. Au printemps, les cultures sont envahies par des mouches et moustiques qui arrêtent ou retardent la croissance des plantes et des arbres fruitiers dans un rayon de 500 mètres autour du site.

Le dépotoir attire une foule de gens venus trier les déchets et faire de la récupération. Le tri, la récupération, le lavage, le séchage des déchets et le rejet inconsidéré des matières non récupérables (dont des produits toxiques) polluent l'environnement. Il faut compter avec cela les comportements des recycleurs : drogue, prostitution, alcoolisme, violence...

La construction du dépotoir et son importance ont forcé l'expropriation de 40 ménages de paysans.

Les habitants sont frustrés d'avoir à subir tous ces impacts sans pouvoir participer d'aucune façon à la gestion du site. Par exemple, les odeurs sont fortes à certaines périodes, mais les inspections faites par des professionnels de l'extérieur se faisant par temps clément, les relevés ne rendent pas compte de la réalité. L'eau sortant du site devrait être traitée; mais ce traitement laisse à désirer. Les produits chimiques pour enrayer la propagation des moustiques ont été achetés à rabais et ne sont pas efficaces. L'enfouissement sanitaire est pratiquement inexistant car il n'y a pas de matériau disponible pour recouvrir chaque couche de déchets. Les compensations financières pour impacts négatifs dans un rayon de 500 mètres n'ont pas encore été toutes versées et elles ne tiennent pas compte des impacts premiers et secondaires sur la santé (inflammation des voies respiratoires, des tubes digestifs, des trachomes et dermatoses...). Les habitants déplorent aussi le manque d'information en matière d'hygiène et de santé environnementale. Les recycleurs n'ont pas de site propre pour trier et nettoyer les déchets, ils les amènent donc au village avec tous les impacts que ces activités provoquent. Les programmes prévus de nettoyage des voies publiques et des espaces publics (déchets portés par le vent) sont planifiés en fonction de programmes de sensibilisation à certaines occasions; ils ne sont pas planifiés en fonction de la réalité.

Les ménages déplacés ont obtenu une compensation pour leur logement, mais pas pour les terres agricoles. Alors, plusieurs ménages doivent parcourir une dizaine de kilomètres pour aller à leurs champs et y travaillent dans des conditions déplorables quand ceux-ci sont à proximité du dépotoir.

La vitesse des camions de décharge est peu contrôlée et les accidents impliquant les camions et les habitants se multiplient.

Enfin, les habitants déplorent le fait que le dépotoir n'a pas eu de retombées positives en termes d'emploi pour eux. La majorité des travailleurs sur le site viennent de Soc Son et non pas de Nam Son.

Dans le cas du projet d'adduction d'eau de Phuc Tan, les habitants ont été associés d'assez près aux travaux de planification et d'exécution. Les enjeux sont majoritairement positifs pour eux et leurs requêtes sont précises et reliées expressément au projet. Ils demandent que le réseau soit vraiment complété y compris sur les ruelles. Là où les rues ont nouvellement été bétonnées, il y a risque qu'un seul côté soit branché de façon à ne pas endommager la route; les habitants réclament que le réseau soit doublé de l'autre côté de la rue. Les travaux de branchements

individuels ont connu quelques difficultés par rapport aux prévisions : fourniture de béton insuffisante; prix des travaux de creusage inégaux, non remboursés ou remboursés partiellement; ramassage et rangement des matériaux de surplus et des équipements; substitution des matériaux importés par des matériaux locaux pour des raisons d'économie. Les coûts de certains matériaux et travaux imposés aux habitants sont considérés souvent beaucoup plus élevés que les coûts sur le marché réel. Plusieurs ménages n'ont pas été remboursés pour des dépenses prévues remboursables et ils ne savent pas où est allé l'argent.

Plusieurs ménages en difficulté financière ou ayant des revenus insuffisants n'ont pu rencontrer les coûts de branchement individuel. Dans ces cas, les subventions semblent avoir été généreuses et suffisantes.

La participation du public

La participation du public s'arrête principalement au niveau de l'information, de la sensibilisation et de la mobilisation. Dans le projet du carrefour, les ménages touchés par la relocalisation ont été réunis; on leur a expliqué le plan d'aménagement et on les a informés de l'évidence de la relocalisation. Le procédé qui a suivi était assez autoritaire : les ménages visés ont dû assister aux travaux d'arpentage et ils ont dû signer les plans établis suite à ces travaux d'arpentage, ce qui les amenait à reconnaître leur statut d'expulsés. Plusieurs ont refusé même après avoir été informés et avoir pu discuter avec leurs représentants dans les associations. L'équipe d'arpentage n'avait pas les informations nécessaires à transmettre aux expulsés relativement aux procédures d'expulsion, aux coûts et aux compensations impliqués. Les ménages qui ont refusé de signer les plans ont remis leur cause dans les mains d'avocats pour entreprendre une poursuite contre la Ville. Cela s'arrête ici, cette procédure n'ayant aucune valeur au Vietnam. Le projet a été réalisé exactement selon les plans originaux de l'administration.

La participation du public est considérée le plus souvent dans les trois projets comme instrumentale pour régler des conflits par la persuasion, et ne vise que les habitants subissant ces conflits. Dans le cas du carrefour, l'Association des vétérans a joué un rôle important visant à faire signer les récalcitrants. L'Association devait normalement transmettre aux niveaux supérieurs les préoccupations et requêtes de ces membres...ce qu'elle n'a manifestement pas réussi à faire. Accessoirement, pendant les travaux, des membres de l'Association ont participé à des activités relatives à la sécurité à proximité du chantier.

L'Association des femmes du quartier a fait à peu près le même travail de propagande auprès des ménages pour leur faire signer les plans. En outre, des membres de l'association ont été chargés de faciliter le travail des arpenteurs sur le terrain et des professionnels chargés d'effectuer les différents relevés.

Vingt-huit cellules locales du Parti Communiste se sont réunies périodiquement pour entendre les exposés du comité de quartier du Parti relativement à la libération des terrains et donc au plan de relocalisation. Ce comité de quartier a organisé avec les maîtres d'oeuvre du projet un concours local sur les procédures admises de relocalisation; douze personnes ont participé à ce concours qui a coûté 7 millions de dong.

Le public n'a pas réussi ici à s'organiser, car sévèrement encadré par les cellules du Parti. Plusieurs ménages se sont rencontrés presque dans la clandestinité pour parler entre eux et non pas sous le regard des représentants du Parti.

C'est un cas où les intérêts particuliers et les intérêts publics sont en contradiction; il n'y a pas d'intervenants étrangers; l'administration locale n'a pas voulu revoir ses plans et n'a pas voulu non plus de consultation publique.

À Nam Son les autorités locales n'ont été informées du projet que lorsque tout avait été décidé. Les décisions ont été prises par la Ville d'Hanoi et le Conseil Populaire du District.

Le public est à Nam Son mis à corvée pour des activités de nettoyage, de curage des canaux et de collecte des déchets. Ces activités sont planifiées et organisées sous le Comité Populaire par les associations locales. En principe, la participation à ces corvées est volontaire mais fortement suggérée. Les informations sont transmises à la population par dix postes d'émissions radio qui diffusent sur des haut-parleurs deux fois par jour pendant trente minutes. L'Association des femmes et l'Association de la jeunesse participent avec l'entreprise dans les activités de contrôles des mouches et moustiques, de nettoyage des moustiquaires, etc. Ces activités sont totalement subventionnées par l'entreprise. En outre, l'Association des femmes réalise ses activités normales d'éducation et de sensibilisation à l'hygiène et à l'assainissement. Les jeunes eux sont mobilisés comme ailleurs dans des activités de plantation d'arbres.

Les gestionnaires du site organisent des réunions périodiques dans les trois villages concernés. Participent aux réunions les gestionnaires du site, les dirigeants de la commune, les représentants des associations, et les agents de police. Le but de ces réunions est de discuter des questions les plus pressantes comme les odeurs variant avec les températures. Les gestionnaires tentent d'entretenir des relations amicales avec la population en organisant des fêtes (« de la pleine lune »), en participant à la Journée des Enfants (cadeaux offerts aux moins de 3 ans), et en organisant des actions humanitaires auprès des personnes âgées ou malades et à l'occasion de mariages et de funérailles.

L'entreprise du site de traitement des déchets a répondu positivement à des requêtes locales : elle a relocalisé les abris des recycleurs et elle a fait appliquer la directive interdisant aux moins de 16 ans de travailler à la récupération sur le site. Suite à des articles dans les journaux d'Hanoi, l'entreprise a organisé des réunions publiques concernant le problème des odeurs et celui des moustiques : l'entreprise a changé de pesticides pour plus d'efficacité.

La section locale de l'Association de la jeunesse a établi un contact avec le niveau national de l'Association pour tenter de développer un programme de recherches et de suivis sur le site. Ceci est resté sans suite.

Des groupes de recycleurs du village ont exprimé le vœu de constituer une coopérative pour réduire leurs coûts, maximiser leurs bénéfices et gérer collectivement leurs activités. Ce vœu en est resté à cet état.

À Nam Son, le public est régulièrement informé; les associations participent à des activités spécifiques propres au projet; des initiatives nouvelles sont apparues. Il apparaît cependant que ces activités et ces initiatives sont venues et sont organisées du haut vers le bas. On ne peut certainement pas parler d'une participation active à un plan de gestion et de suivi du site et des opérations. Les initiatives nouvelles ont été initiées par des agences étrangères (hollandaises et canadiennes). L'entreprise travaille essentiellement avec les autorités locales et ne retient que les préoccupations exprimées à ce niveau. Par exemple, les recycleurs étrangers aux communes ont été expulsés sans consultation. Dans ce cas, la presse a joué un rôle en informant la population sur des impacts négatifs des activités du site...et l'entreprise a réagi positivement.

Nous sommes ici au niveau de villages exposés à un très gros projet d'intérêt public et à une très grosse entreprise sous la Ville d'Hanoi. L'entreprise entre en contact direct avec les autorités villageoises et les sections locales des Associations. Le parti n'occupe pas une place aussi importante que dans le cas du carrefour. La presse est présente et des acteurs étrangers également. On peut dire que l'entreprise négocie son insertion dans le milieu par des actions de bon citoyen et de bon voisin. Elle reconnaît sur place les acteurs de la société civile et s'en sert sur le modèle traditionnel d'action de ces associations.

La participation du public dans Phuc Tan a été longue et systématique. Le Comité Populaire du quartier réunissait d'abord les représentants des groupes d'habitations qui à leur tour transmettaient les informations aux habitants. Les devis et plans d'adduction d'eau ont été présentés aux habitants. Outre ces moyens de transmission, des informations régulières ont été diffusées par les haut-parleurs du quartier (3 séances par jour, 15 minutes par séance, le matin, le midi et l'après-midi) et des feuillets ont été distribués dans le quartier. Le Comité populaire local a été le principal représentant du public auprès des responsables du projet et des autres échelons de la hiérarchie. C'est le Comité Populaire du quartier qui a fondé un comité spécial pour gérer les cas des ménages à revenus insuffisants pour faire leurs branchements individuels au réseau.

Bénéfices retirés de la participation de la société civile

Les associations participant à ces trois projets n'ont en général pas reçu de fonds additionnels pour leur participation. Leurs revenus proviennent essentiellement du droit payé par les membres, dont plus de 50% va aux niveaux supérieurs du fonctionnement de ces associations et de subventions particulières retournées par l'État ou les niveaux nationaux de ces associations. Les cellules locales de ces associations n'ont pas de budget financier propre.

Dans le cas du projet de carrefour, il est évident que pour les principaux intéressés, les ménages expulsés, les bénéfices sont nuls. Ils ont perdu sur tous les plans et n'ont pas pu se faire entendre. Les frais d'avocats seront pour eux des frais perdus.

À Nam Son, la collectivité tire un bénéfice net de la récupération. L'entreprise de gestion du site permet aux habitants des tours de fouille dans les déchets entre 12 et 14 heures et entre 15 et 18 heures. Au total, plus de 800 personnes participent à ces fouilles. Une personne peut gagner jusqu'à 15 mille dong par jour dans ce type d'activité.

L'entreprise offre à chaque mois environ 50 jours de travail à la communauté pour ramasser les déchets éparpillés. Une journée vaut 15 mille dong.

Par contre, supportée en cela par les habitants du village, l'entreprise tolère de moins en moins les installations des recycleurs organisés sur ou à proximité du site. Le nombre de baraques de maîtres recycleurs est passé de 70 à 30 après 2002. Les maîtres recycleurs se partagent une partie du dépotoir, achètent les déchets ramassés, les trient, les lavent et les emballent pour les vendre plus tard. Sans les maîtres recycleurs, les bénéfices tirés du tri et de la récupération des déchets par des habitants non organisés du village vont certainement chuter.

Enfin, on peut estimer à 60 le nombre de résidents locaux travaillant pour l'entreprise de traitement des déchets.

Malgré les problèmes nouveaux de santé reliés aux activités du site et aux activités périphériques qu'il génère, les subventions aux services locaux de santé n'ont augmenté qu'à un rythme comparable à celui de n'importe quels autres.

À Phuc Tan, les bénéfices pour la population ont été réels. Une partie des matériaux a été subventionnée par le gouvernement pour un montant supérieur à 42 millions de dong. Plus de 140 ménages ont reçu une aide pour réaliser leurs branchements individuels. Les ménages à revenus insuffisants pour réaliser leurs branchements ont été subventionnés à hauteur de 30% du coût du branchement. Dans les cas extrêmes, 100% des dépenses des ménages ont été subventionnées.

Développement des capacités

On ne peut pas vraiment dire que ces projets ont permis aux acteurs locaux de développer leurs capacités. À Nam Son, malgré les préoccupations très grandes relatives aux problèmes de santé et d'hygiène publique reliés aux activités du site, exception faite pour le programme d'éducation environnementale de la Hollande, les populations locales sont peu informées en la matière. Seuls quelques représentants de cellules locales du Parti ont participé à certains cours. Les résidents qui participent aux tours de fouille dans la décharge n'ont reçu aucune formation, ils ne sont pas équipés pour ce travail et n'ont aucune assurance contre les blessures et les maladies, ceci malgré le fait d'accidents graves dont l'un ayant entraîné la mort d'un adolescent sous la décharge d'un camion après les tours autorisés. Seule l'Association de la jeunesse organise des consultations médicales pour les enfants travaillant dans la décharge. À Phuc Tan, la population a été mise à corvée pour des travaux secondaires et n'exigeant pas de qualifications. On ne peut pas dire que les participants ont développé ou acquis des capacités nouvelles. Le résultat est encore pire dans le projet de réaménagement du carrefour.

4. Le rôle de la société civile dans des programmes de développement local.

Le quartier Thanh Xuan Bac à Hanoi a fait l'objet d'un important programme de développement local financé par DANIDA (Danish International Development Agency). Le programme visait l'amélioration de l'environnement du quartier et a adopté une approche résolument participative.

Le quartier a été construit dans les années 80 selon un modèle soviétique; il est divisé en 5 grands groupes d'immeubles résidentiels, compte 63 grands immeubles et est organisé autour de 74 îlots. La densité est relativement forte, les rues endommagées et non entretenues (inondations en saison de pluies), les ruelles encombrées par les marchés spontanés.

Le quartier Thanh Xuan Bac compte 4 800 ménages et 23 000 habitants. Chaque ménage se compose en moyenne de 4 personnes dont 2 adultes et 2 enfants; 10% des ménages sont des célibataires; 18% des familles comprennent 3 générations et 14% des familles 1 génération. On compte 3 453 enfants de moins de 5 ans, 2 486 de 6 à 16 ans, 14 512 personnes de 17 à 60 ans, et 3046 de plus de 60 ans. Les habitants du quartier sont généralement cadres, fonctionnaires dont plusieurs à la retraite. Le taux de chômage est assez élevé, et beaucoup d'emplois sont temporaires. Le revenu moyen est de 400 000 VND par personne par mois (plus ou moins 26 Euros)

La population est divisée en 74 groupes d'habitants. Chaque groupe est composé de 50-60 ménages; il est représenté par un des membres du groupe, en général cadre supérieur à la retraite. Ce représentant est élu par les habitants et la nomination est faite par le Comité Populaire du quartier. Chaque groupe est représenté également par des membres des associations (des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse). La participation aux réunions des groupes et des

associations est faible. Groupes et associations sont en relation hiérarchique avec les niveaux supérieurs.

L'environnement

L'eau, produite par l'usine de Tu Liem est emmagasiné à Thanh Xuan Bac dans quatre grands réservoirs, puis elle est pompée dans les réservoirs individuels des ménages. Rien de tout ceci n'a été entretenu et la qualité de l'eau est considérée mauvaise par les habitants. Les eaux usées de Thanh Xuan sont versées au lac Me Tri par trois égouts. Le système d'égout a été peu ou mal entretenu et il est régulièrement bloqué par les déchets jetés au hasard. Le réseau électrique est géré par le Secteur d'électricité Dong Da. Ce système comprend 1 station de transfert, 31 stations de basse tension de distribution et 1 poste d'entretien technique. Le réseau n'est pas sécuritaire car les câbles et fils sont exposés. La collecte des déchets est assurée par la compagnie de l'environnement urbain (URENCO). Auparavant, pour chaque immeuble les déchets étaient déposés à ciel ouvert pour la collecte par URENCO. Depuis, URENCO a fourni des poubelles, mais elles sont de piètre qualité et en nombre insuffisant. Les déchets sont partout sur les places publiques, les marchés, les rues et ruelles.

À cause de la forte densité, les cours et espaces publics du quartier sont envahis par des extensions improvisées des logements au niveau du sol et aux étages. La forme originelle de certains immeubles est disparue. Plusieurs logements ont été divisés en deux pour loger deux ménages au lieu d'un. Dans ce cas, l'un des ménages perd la cuisine ou la salle de bain.

Le quartier compte un dispensaire et quelques centres de santé du Ministère de la Construction, 2 écoles primaires, 1 école secondaire, 2 garderies, et quelques écoles supérieures de l'État. Le Comité Populaire local et la police partagent un immeuble derrière le marché. Il y a encore un supermarché, un centre culturel, une piscine, un club athlétique, un court de tennis et plusieurs mini-parcs.

Le projet, de nature participative, est considéré comme une première à Hanoi et vise entre autres à produire des résultats répliquables dans d'autres quartiers. Il est composé d'activités variées : nettoyer et réparer les réservoirs d'eau, dégager les égouts, améliorer le système de gestion des déchets (dont la collecte dans les lieux publics et les marchés), planter des arbres, aménager des terrains de jeux et des parcs. Outre le financement de grands travaux de services urbains, le projet a créé une caisse de financement de petits projets.

Le Comité de direction du projet est composé de représentants du Ministère de la Construction, du Comité Populaire de l'arrondissement de Thanh Xuan, du Service du cadastre d'Hanoi, du Service des transports et des travaux publics d'Hanoi, de l'Association des femmes d'Hanoi, de l'Université d'Architecture d'Hanoi. Le Comité organise des réunions périodiques pour évaluer les résultats obtenus et en rendre compte. Le Comité de gestion du projet comprend des représentants du Comité Populaire et du Conseil Populaire du quartier, de l'Association des femmes, de l'Association de la jeunesse. Les fonctions et tâches principales de ce Comité consistent à participer à des activités proposées par le directeur du projet, sélectionner, superviser, et évaluer des projets financés par le projet (DANIDA).

La participation du public

Le Front de la Patrie, qui sert de parapluie aux différentes associations, a joué un rôle fédérateur dans le projet. Il est composé de représentants des associations et de représentants du Parti. Ses activités ont consisté principalement à superviser les activités de l'ensemble du projet et à gérer la

petite caisse pour les petits projets. La cellule locale du Front avait un budget annuel de 11 millions de dong et ce budget n'a pas été augmenté pour tenir compte de ses nouvelles responsabilités dans le projet.

L'Association des femmes du quartier de Thanh Xuan Bac compte 1 116 membres. Le Comité exécutif de l'Association compte 15 membres dont 1 président, 1 vice-président, et 3 membres permanents pour des mandats de 5 ans. L'Association locale est encadrée par les niveaux hiérarchiques supérieurs.

La présidente de l'Association locale est rémunérée par la Ville d'Hanoi (350 mille dong/an), la vice-présidente par le niveau national de l'Association à partir des cotisations des membres de tout l'appareil. Les frais de fonctionnement de l'Association locale (10 millions de dong/an) sont financés par une subvention du district. Pour les frais supplémentaires et les activités spéciales, les femmes comptent sur les cotisations (6 mille dong/an par membre) dont il ne leur reste que 30%, le reste allant aux niveaux supérieurs de l'Association. Les femmes de Thanh Xuan ont en outre collecté des contributions spéciales (2 mille dong par personne) pour des activités caritatives; dans ce cas, elles ont pu conserver 50% des sommes amassées qui sont consacrées à des fins humanitaires.

Les femmes du quartier sont en général satisfaites de l'Association : les cadres sont compétentes et dévouées ; elles partagent leurs connaissances et leurs expériences ; elles entretiennent de bons contacts avec les autres Associations ; elles minimisent les coûts de fonctionnement de l'Association ; les activités qu'elles organisent sont régulières. Les femmes déplorent cependant l'insuffisance de la subvention de fonctionnement.

Dans le projet d'amélioration environnementale du quartier, l'Association a été un des participants les plus actifs. Ses activités ont été principalement dans le domaine de la gestion des déchets : sensibiliser la population, les établissements commerciaux et les vendeurs ambulants pour qu'ils ne jettent pas leurs déchets au hasard ; organiser la distribution de sacs à ordures chez les commerçants et dans les ménages ; initier des programmes expérimentaux de tri et de récupération des déchets ; tenir des séances d'informations pour leurs membres sur la gestion des déchets dans le quartier. Elles ont aussi participé ou organisé des événements de sensibilisation à l'hygiène publique, principalement en se chargeant de l'affichage de messages civiques. Enfin, elles ont organisé des corvées de nettoyage des espaces publics dans les immeubles d'habitation.

L'Association de la jeunesse compte 100 membres sur un potentiel de 3 mille jeunes dans le quartier. Il y a 24 sections de l'Association dans le quartier : 5 sections dans les écoles (dont une du lycée, 2 de l'école primaire, 2 de l'école maternelle), 1 section du Comité Populaire du quartier et 18 sections de la jeunesse dans les groupes d'habitations. Chaque section a son comité exécutif composé en général de 3 personnes dont le secrétaire joue le rôle principal. Le Comité exécutif de l'Association de la jeunesse du quartier comprend 9 membres dont 1 secrétaire et 1 vice- secrétaire. Le Comité exécutif organise des réunions toutes les semaines et des activités culturelles 2 soirées par semaine. Le comité doit rendre compte tous les mois de ses activités au comité local du Parti. Le secrétaire et le vice- secrétaire de l'Association participent à des sessions d'information et de formation organisées par les niveaux supérieurs de l'Association. Le rôle de l'Association locale est principalement d'éduquer les jeunes (politiques et idéologie), de les mobiliser pour la défense nationale et d'encadrer des jeunes en difficulté. La participation des jeunes aux activités de l'Association est faible car elle est limitée en dehors des heures de travail et aux jours fériés. La subvention de fonctionnement est jugée insuffisante.

Dans le cadre du projet, les activités de l'Association de la jeunesse ont été en général réalisées dans le sillage des initiatives de l'Association des femmes : campagnes d'hygiène publique; distribution de sacs pour la collecte des déchets. L'Association a mené en propre des activités d'embellissement, d'enlèvement de panneaux publicitaires, de nettoyage de graffitis, de ramassage de seringues dans les lieux publics, de protection des arbres (blanchiment des troncs à la chaux) et d'installations de poubelles publiques.

L'Association des personnes âgées du quartier de Thanh Xuan Bac est une grosse organisation qui compte 1 452 membres, organisés en 51 groupes, divisés en 5 sections. On y compte 625 membres du Parti communiste, 198 officiers militaires à la retraite -dont une centaine de militaires haut gradés-, 2 commissaires centraux du Parti Communiste, 2 membres de l'Association municipale des anciens combattants, 200 cadres supérieurs, plus de 300 diplômés de l'université. Actuellement, 27% des membres travaillent dans les organisations centrales, dans les communes et dans les districts.

Le Comité de l'Association organise des réunions périodiques mensuelles pour évaluer les actions et diriger les activités des sections. Le Comité exécutif organise des réunions périodiques trimestrielles pour évaluer les activités réalisées et exposer le programme d'activités du trimestre suivant. Le Comité exécutif de section se rassemble tous les mois pour les mêmes raisons.

Les frais de fonctionnement de l'Association sont payés par les cotisations des membres (12 mille dong/an /personne). Le Comité Populaire ajoute une subvention annuelle de 5 à 8 millions de dong. L'association possède en outre une maison qu'elle loue et une salle des fêtes qu'elle loue également.

Les dirigeants de l'Association avancent qu'il leur faudrait 60 millions de dong par an pour mener leurs activités : aider les personnes âgées en difficulté, valoriser leur rôle dans la communauté, mobiliser les électeurs au moment des élections, participer à la lutte contre les problèmes sociaux, organiser des activités sportives, participer à l'amélioration du cadre de vie, etc. Les activités de l'Association sont jugées exemplaires et ont fait l'objet de mentions par les niveaux supérieurs.

La section locale de la Croix-Rouge compte actuellement environ 300 membres, ce qui représente une baisse par rapport aux années précédentes. Ses principales activités se concentrent dans le domaine de la santé publique, dans des actions concertées avec l'Organisation sanitaire du quartier (ce qui est en train de passer à l'Association des femmes) essentiellement dans des actions humanitaires et des soins de santé primaire.

La section locale fonctionne avec la cotisation de ses membres (6 mille dong/an/personne) dont elle ne peut garder que la moitié. Elle reçoit une subvention de 5 millions de dong/an du Comité Populaire pour couvrir ses coûts de fonctionnement. L'argent qu'elle recueille sous forme de dons est consacré à des fins humanitaires. La section locale de la Croix-Rouge est considérée en situation financière difficile.

L'Association des vétérans du quartier compte 302 membres divisés en 24 sections. Ses principales activités sont liées de près ou de loin à la défense et à la sécurité nationale. Entre autres, elle doit mobiliser les jeunes pour ces grands objectifs. En outre, elle a la responsabilité de participer à la défense du Parti et de l'administration. Sur le plan environnemental, elle joue plus le rôle de police : relever les cas de constructions illégales, de vandalisme, de rejets illégaux de déchets, et en informer les autorités locales.

Les Associations participant au projet, particulièrement dans le cas des mini-projets qu'elles ont initiés, jouissent d'une relative autonomie. Elles ont pu faire leurs plans, exécuter et surveiller l'exécution des projets. Elles ont pris l'initiative de tenir des réunions publiques pour informer la population. Elles ont pu convoquer des responsables du projet et des techniciens pour les assister. Les jeunes et les femmes ont participé à des émissions radio et télé sur leurs micro-projets.

Les Associations ont pu gérer de façon autonome les budgets consacrés par la petite caisse à leurs micro-projets. Elles ont acquis des habiletés pour organiser des réunions et des groupes de travail. Elles ont eu accès à des informations venant de l'étranger sur des projets similaires et elles ont eu accès à une bonne partie de la documentation relative au projet. Elles ont eu accès à des services de production de documents et de photocopies et le coût d'utilisation de ces services leur a été remboursé.

Leur accès, pourtant prévu, à des sources d'informations et à des informateurs d'ONGs internationales a été limité à cause des barrières linguistiques et des capacités d'accès et d'utilisation des technologies de l'information.

Les participants au projet ont acquis des connaissances nouvelles en matière de gestion environnementale : tri des déchets, gestion de la collecte, transformation des déchets organiques, installation de panneaux solaires et utilisation de l'énergie solaire pour chauffer l'eau.

La présence dans le quartier des services techniques et des gros équipements pour les grands travaux (eau, assainissement, électricité) leur a permis de connaître les techniques d'intervention sur les réseaux, les nécessités d'entretiens périodiques (nettoyage des égouts, lavage des réservoirs d'eau), la façon de le faire et surtout la façon de déclarer des bris et problèmes de fonctionnement. Les professionnels du projet doivent résumer et vulgariser ces connaissances et publier de petites brochures qui seront remises aux associations.

Dans la réalisation des petits projets, les participants ont acquis des connaissances pour la gestion complète d'un projet d'intervention environnementale. Ils ont participé à l'exécution des travaux et ils ont appris à faire appel à de la main d'œuvre spécialisée et à surveiller les travaux. L'équipe de professionnels du projet (Université d'Architecture d'Hanoi) était présente en permanence sur place, dans des bureaux bien situés, ouverts et accessibles.

Les associations participant au projet n'ont pas eu de ressources financières nouvelles en propre. Les budgets alloués pour les petits projets étaient modestes et les dépenses préalablement approuvées. Celles-ci ont pu être revues au cours de la réalisation des projets. Le projet n'a pas créé de nouveaux emplois locaux permanents. La main d'œuvre spécialisée nécessaire a été importée des services du district, de la Ville et des grandes compagnies publiques.

Les revenus retombés au niveau local viennent de l'aide danoise et sont modestes, puisqu'ils sont destinés à des petits travaux (nettoyage, balayage, plantation d'arbres).

En somme, dans ce projet, ce sont les associations traditionnelles qui ont participé. Mais, on peut dire que leurs actions et façons de faire ont pu évoluer à cette occasion. Le projet les a amenées à sortir du domaine traditionnel de l'encadrement politique et de l'aide humanitaire. Elles sont entrées dans le domaine de problèmes locaux concrets de gestion environnementale. Elles ont été amenées à trouver des solutions et à les mettre en œuvre. Elles ajoutent donc à leur domaine traditionnel d'intervention le domaine de la gestion des infrastructures et services urbains. Dans ce domaine nouveau, elles se sont positionnées comme intermédiaires entre la population, les autorités locales et les services techniques et administratifs spécialisés.

Les acquis de cette expérience sont-ils durables? On peut en douter pour plusieurs raisons. D'abord, les associations n'ont pas tellement changé; elles restent solidement encadrées dans une hiérarchie serrée et étendue; elles sont subordonnées au Comité Populaire. Leurs membres ayant participé au projet ont cependant acquis des connaissances nouvelles, par leur participation à des sessions de formation; leurs capacités de gestion ont été renforcées et ils ont été sensibilisés aux questions environnementales.

Leur participation à des petits projets sectoriels bien délimités ne leur a cependant pas permis de développer des connaissances et des capacités dans la planification et la gestion environnementale intégrée et stratégique à l'échelle d'un quartier.

Ces associations, quand les professionnels du projet seront partis et que les fonds danois auront été taris, continueront de manquer de soutiens administratifs, techniques et financiers. Rien ne garantit, au contraire, que les liens établis avec d'autres communautés, des experts et des ONGs étrangères seront maintenus.

La coordination qui avait été nécessaire entre les différentes associations locales pourrait ne pas être poursuivie. Elle avait été encouragée dans le cadre du projet particulièrement entre l'Association des femmes et l'Association de la jeunesse; mais les résultats ont été mitigés compte tenu des capacités restreintes de leurs responsables. Ces associations appartiennent à des structures verticales, chapeautées par le Front de la Patrie au niveau national et sous la tutelle du Parti. Les liens horizontaux ne sont pas encouragés.

Enfin, le développement de ces associations elles-mêmes peut être questionné. Avec le développement économique du pays et l'amélioration du niveau de vie, les ménages ont les moyens de se donner les services que leur donnaient ces associations. En plus, en évitant de faire appel à leurs services, les ménages se soustraient à l'encadrement des associations.

Il y a donc possibilité réelle d'un vide dans l'organisation de la société civile car, entre les associations actuelles et les ménages, il n'y a que les groupes d'habitants (« To Dan Pho »). Ceux-ci sont également solidement encadrés par le Parti et le Comité Populaire: leur chef est désigné, il reçoit un salaire du Comité Populaire, et son rôle est de servir d'intermédiaire entre le niveau administratif du quartier et le groupe d'habitants. Les groupes d'habitants ont été cependant très actifs dans le projet.

5. Trieu Khuc : une organisation communautaire villageoise.

Trieu Khuc est représentatif d'une communauté rurale dans Hanoi et subit les impacts de l'extension de la structure urbaine. Le village depuis 500 ans produit des textiles et depuis 200 ans fait le commerce et le recyclage des déchets. Trieu Khuc relève de la commune de Tan Trieu (district Thanh Tri); il est situé à 12 km au sud-ouest du centre d'Hanoi. Le village compte plus de 8 800 d'habitants dans 1 600 ménages dont 1 050 pratiquent la production du textile et le recyclage du plastique, du cuivre, des plumes de canard et du carton. 300 ménages pratiquent l'agriculture.

Le village ne bénéficie pas de tous les services environnementaux de la Ville. Il n'y a aucun système de traitement des eaux usées. Les eaux usées sont versées directement dans les étangs et les canaux du village. Jusqu'à récemment le village ne recevait aucun service de collecte des déchets de URENCO. Il y avait un site à ciel ouvert pour déposer les déchets solides. Maintenant

le Comité Populaire du village paie le district de Than tri pour que ses services transportent les déchets aux sites d'enfouissement de la Ville.

Pour contrôler les impacts des activités industrielles et de recyclage, le Comité Populaire fait développer une zone industrielle pour y déplacer les entreprises et activités familiales

Le village est administré par le Comité Populaire, le Front de la Patrie et la cellule locale du Parti communiste. Cinq associations locales sont couvertes par cet appareil et quatre sont relativement actives : l'Association des femmes, l'Association des paysans, l'Association des jeunes, et l'Association des vétérans. Les comités de direction de ces associations sont élus tous les cinq ans par leurs membres. Ce sont souvent des personnes proposées par le Comité Populaire. Il y a un comité de l'environnement regroupant des représentants de ces quatre associations et du Comité Populaire.

Le chef du village (secrétaire du Comité Populaire) est salarié (120 mille dongs/mois) et les chefs des groupes d'habitants de même (50 mille dongs/mois). Les présidents et vice-présidents des associations reçoivent également un salaire de leurs associations (respectivement 350 mille et 120 mille dongs/mois).

Il est remarquable que même si Trieu Khuc est un village de métiers traditionnels depuis très longtemps, il n'existe aucune association des métiers regroupant les activités familiales de production. Une fois par an, le Comité Populaire réunit quelques grands producteurs du village pour les informer des décrets et ordonnances du gouvernement et pour échanger de l'information. Le village compte de nombreux temples anciens bien établis qui représentent un héritage exceptionnel; mais il n'y a pas d'associations religieuses. Toutes les activités religieuses sont organisées dans les temples et sont sévèrement encadrées par le Comité Populaire. Il y aurait dans le village quelques petits groupes informels impliqués dans des activités caritatives; les bonzes sont rattachés à l'Association Nationale des Bouddhistes; ce genre de groupes et associations ne sont pas reconnus par le Comité Populaire et ne participent donc pas aux affaires du village.

L'Association des femmes est de loin l'association la plus active et depuis le plus long temps dans le village. À plusieurs de ses activités la participation des membres des autres associations est obligée. Elle mène des activités particulièrement de micro crédit facilitant l'accès aux emprunts pour plusieurs de ses membres qui veulent développer leurs activités (commerce et production).

Le Groupe Communautaire de Services Environnementaux (GCSE) a été créé en août 1996 à l'initiative de l'Association des femmes. Ce groupe réunit 11 femmes dans deux villages. Il fonctionne sous la Direction du Comité Populaire et de l'Association. Le but du groupe est de s'occuper de tous les services environnementaux dans la commune, tels la collecte, le transport, le dépôt des déchets et la propreté environnementale. Les déchets sont générés par douze quartiers d'habitations, quatre écoles primaires et secondaires et deux petits marchés. Étant un grand producteur des matières recyclables, le village de Trieu Khuc produit une quantité énorme de déchets.

La source de financement pour le fonctionnement du groupe vient en partie du Comité Populaire local et en partie des frais de collecte auprès des ménages. Ces revenus sont utilisés pour payer les contrats mensuels des personnes employées à la collecte et au transport des déchets vers les sites de transfert du district et pour payer les salaires des membres du comité exécutif de l'Association.

L'Association joue en outre le rôle de police environnementale et a les pouvoirs de pénaliser les comportements nuisibles à l'environnement et d'imposer des amendes. Les argents ainsi recueillis sont versés aux fonds du Comité Populaire.

L'Association joue aussi un rôle de conseil politique en matière de gestion environnementale. C'est elle qui propose au Comité Populaire la composition de règlements sur la protection de l'environnement. S'ils sont approuvés par le Parti et le Comité Populaire, celui-ci les envoie au Département de la Justice du district pour les faire promulguer. Au retour ces documents légaux sont imprimés et distribués aux habitants du village.

En outre, l'Association crée ses propres groupes pour encadrer ses activités : Groupe de Planification Familiale, Groupe de Développement Économique Familial...En général, ces groupes sont créés quand il y a un programme national ou provincial dans le même domaine.

Toutes les activités des associations locales sont contrôlées par le Comité Populaire et le Parti Communiste. Elles doivent faire rapport périodiquement sur leur plan d'action et sur leur bilan de gestion financière au Comité Populaire et au Parti Communiste. Elles n'ont pas le droit de publier et de diffuser de l'information sans avoir la permission du Comité Populaire. Elles sont en outre encadrées par les supérieurs de leurs associations (municipal, provincial et national). Elles ne sont pas en contact avec les autres associations voisines, des ONGs ou d'autres sortes d'agences étrangères.

Le cas de Trieu Khuc nous montre que la participation des associations locales est incontournable dans la gestion de l'environnement et la résolution des problèmes locaux. Ces associations sont en fait non seulement des courroies de transmission de l'information et des directives pour les gouvernements, mais aussi des agents de changement par leurs activités de sensibilisation.

Cependant, les capacités de ces associations sont loin d'être utilisées au maximum pour plusieurs raisons : elles dépendent largement des autorités locales; elles n'ont pas de vue d'ensemble et de plans stratégiques en matière de gestion environnementale et ne sont pas encouragées à en développer. Les associations ne réussissent pas à mobiliser de façon durable la population. La participation est dépendante des bénéfices tangibles que l'on en retirera et pour la durée de ces bénéfices. Ces associations sont encadrées solidement et isolées des associations voisines, des ONGs et agences internationales.

La question de donner un statut légal indépendant à ces associations est soulevée et discutée, de façon à leur permettre une plus grande autonomie financière et surtout de façon à leur permettre d'entrer en partenariat direct avec des ONGs étrangères.

Cette question n'est pas si simple. Un statut officiel ne voudrait pas nécessairement dire un rôle reconnu et protégé par la loi dans les processus décisionnels, de planification et de gestion. Il serait plus important d'entreprendre un véritable processus de décentralisation et de gestion en partenariat avec les acteurs de la société civile que de les encadrer encore plus sévèrement par des mesures de reconnaissance légales. Il vaudrait mieux aussi dans un premier temps donner un accès réel, libre et autogéré à des ressources administratives, techniques et financières, en facilitant entre autres l'aide internationale directe venant des ONGs et agences d'aide au développement.

Certains chercheurs locaux se demandent même s'il ne serait pas plus simple de valoriser le rôle des acteurs de la société civile dans la gestion environnementale urbaine en privatisant les principaux réseaux et services d'infrastructures environnementales urbaines. Le cas de la gestion

des déchets à Trieu Khuc par les femmes ne fonctionne-t-il finalement pas sur un modèle privatisé ?

Conclusion

Nous nous étions donné au départ, appuyés en cela par une revue extensive de la littérature, la définition suivante de la société civile :

Un espace public entre l'État et les citoyens où sont entrepris des projets d'intérêt général, dans lesquels des personnes et des groupes exercent des activités autonomes, structurées et collectives.

Au terme de notre recherche, nous pouvons d'abord conclure que, selon cette définition, il existe bien au Vietnam un espace public entre l'État et les citoyens dans la gestion environnementale urbaine. Cet espace public est rempli essentiellement par les Associations et les groupes d'habitants au niveau local. On sait peu de chose des groupes d'habitants, mais ils ressemblent passablement aux groupes villageois traditionnels. Ils peuvent être encadrés par les représentants du Parti, mais la participation à ces groupes n'est pas fondée sur l'appartenance au Parti mais sur les unités familiales, un peu comme dans les groupements traditionnels de villageois. On ne peut inclure dans cet espace les Conseils et Comités populaires qui sont l'appareil de l'État. On ne peut inclure non plus le Parti et les cellules du Parti puisqu'ils sont l'État. Les associations et les groupes d'habitants peuvent exercer des activités relativement autonomes; ces activités sont programmées et structurées (par les niveaux supérieurs des associations et par les Comités Populaires) et elles sont collectives. Associations et groupes participent à des programmes et projets de l'État et de ses appareils, et ils sont considérés par ces derniers comme représentants de la population; ils peuvent faire des représentations; ils sont considérés comme une forme légitime d'encadrement de la population, y compris par des organisations étrangères.

Nous avons postulé que la participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine, dans des perspectives de durabilité et de bonne gouvernance locale, impliquait d'abord que cette participation assure une représentation équitable des populations. Les associations et les groupes ne représentent pas l'ensemble de la population. L'adhésion aux associations se fait sur une base volontaire et les membres de chaque association représentent souvent moins de 20% de la population concernée. L'association de la jeunesse est particulièrement peu représentative; celles des femmes et des personnes âgées beaucoup plus. Les groupes d'habitants sont composés en principe de la totalité de la population. Mais pour les associations, comme pour les groupes, il faut exclure de la représentation toutes les populations sans droit de résidence et à statuts précaires (les migrants temporaires par exemple) et, dans certains quartiers, elles peuvent représenter la majorité de la population selon des études que nous avons menées antérieurement. En outre la participation des membres aux associations et groupes se fait en bonne partie sur la base d'intérêts et de bénéfices à retirer de programmes et projets de l'État; naturellement ces bénéfices sont réservés aux populations enregistrées légalement. Il est assez évident aussi que les membres des associations et les participants actifs aux groupes sont recrutés d'abord chez les membres du Parti. Les personnes élues à la direction des groupes et associations sont naturellement très proches du parti et leur élection peut être sanctionnée par le Comité Populaire.

Il reste donc une partie importante de la société civile qui reste non organisée. Nous retrouverions là les petits commerçants, producteurs et artisans privés. Quand les associations les rejoignent, c'est pour policer leurs comportements –cas des petits commerçants et marchands ambulants dans Than Xuan-. Les récupérateurs informels ont tenté sans succès de créer une coopérative à

Nam Son. Les ménages s'opposant à l'expulsion dans le projet de réaménagement du carrefour à Hanoi n'ont pas pu rencontrer les représentants de la Ville; ils se sont organisés pour prendre des avocats pour faire valoir leurs droits...mais cela sans espoir. À Thieu Kuc, malgré la place prédominante des artisans et petits producteurs dans l'activité économique du village, ils n'ont aucune forme de représentation collective; le Comité Populaire s'intéresse uniquement aux gros producteurs pour les encadrer. Nous n'avons pas rencontré de groupements religieux, ni de groupes organisés de populations minoritaires (dont bon nombre de paysans nouvellement urbanisés), ni d'ONGs au sens accordé à cette expression en Occident. Les centres de recherche, appelés au Vietnam ONGs dans notre domaine, ne représentent d'aucune façon la population. Cependant la situation évolue rapidement : on voit apparaître ailleurs des regroupements spontanés, souples et ouverts de petits commerçants; on voit apparaître aussi des regroupements religieux basés sur la fréquentation de la même pagode. Ces nouveaux regroupements sont considérés comme des forces montantes.

Groupes et associations ont une vie associative assez active. Ils visent la totalité de la population dans leurs actions : informations, sensibilisation, mobilisation. Ils tiennent des assemblées publiques, mobilisant en pratique leurs seuls membres. Ils ont des moyens de produire de l'information et de la diffuser, moyennant accord du Comité Populaire à leur niveau. Ils sont cependant étroitement confinés à des domaines précis d'interventions et à des territoires délimités. Les associations ont peu de contacts entre elles, sauf dans certains projets l'Association des femmes qui encadre souvent l'Association de la jeunesse. Une association ou un groupe ne peuvent donc pas couvrir un éventail large d'enjeux sociaux, donc ne pas couvrir les populations sensibles et marginales. À Than Xuan, dans le domaine environnemental, les associations ont pu étendre leur champ d'intervention à l'occasion de petits projets bien encadrés. Mais nous avons douté de la durabilité et de la répliquabilité de cette expérience.

La participation des acteurs de la société civile au niveau local dans la planification et la gestion environnementales ne peut être considérée ni organisée, ni systématique. Il faut dire d'abord que dans le cas de la majorité des grands projets, les autorités locales elles-mêmes ne sont informées et mobilisées qu'au moment de l'exécution des projets; il est donc difficile pour les acteurs de la société civile d'intervenir avant que les autorités locales n'aient été informées des projets. Dans tous les cas observés, les acteurs de la société civile ont été mis à contribution pour faciliter l'exécution des projets. Dans ces cas, ils seront informés, consultés minimalement et mobilisés pour agir comme courroie de transmission des directives venues d'en haut. Sur l'échelle de la participation du public élaborée par Arnstein, tout ceci serait qualifié de manipulation, bien loin des échelons sur cette échelle où l'on peut parler d'une véritable participation aux décisions, ou même simplement d'une influence sur les décisions. À Than Xuan, par le biais des petits projets, il y a eu un réel exercice de participation complète (planification, décision, exécution, suivi) des associations qui ont été mobilisées. Cela était considéré expérimental; les petits projets étaient relativement marginaux par rapport aux interventions du cœur du projet de réaménagement environnemental du quartier. À Phuc Tan (projet d'adduction d'eau), la participation a été plus réelle : information et participation à l'ensemble du projet, influence sur les décisions relatives aux réseaux secondaires, participation en nature, matérielle et financière, suivi.

Nous n'avons pas vu les acteurs locaux de la société civile participer aux évaluations environnementales, nous ne les avons pas vus (sauf à Thanh Xuan) sur des comités de travail relatifs à la planification, au design, à l'exécution, aux opérations et à la maintenance. Les habitants de Nam Son avaient pourtant réclamé la composition et leur participation à un tel genre

de comité. Nous n'avons pas rencontré de mécanismes établis de gestion des conflits (médiation, arbitrage); les assemblées publiques à Nam Son s'adressent principalement aux autorités locales. Nous n'avons pas rencontré non plus de lieu ni de mécanisme pour recevoir et pour traiter les plaintes. Tous ces projets et toutes ces expériences de développement local n'ont laissé aucune trace en termes d'institutions nouvelles (institutions intermédiaires) capables de durer et de reproduire les expériences vécues, à l'exception peut-être du comité spécial mis en place à Phuc Tan pour répartir l'aide aux ménages ayant des ressources insuffisantes pour se brancher au réseau. Des activités post-projet permettent cependant de croire que le développement des capacités à Thanh Xuan pourrait soutenir des initiatives nouvelles : les participants viennent d'organiser des sessions d'information sur l'Agenda 21 et ils ont levé des fonds pour l'entretien des parcs et jardins.

L'autonomie des acteurs de la société civile est toute relative. Leurs actions dans leurs domaines traditionnels sont d'abord encadrées par les niveaux hiérarchiques supérieurs. Leurs actions au niveau local sont encadrées par les autorités locales (Comités Populaires). À l'occasion des grands programmes nationaux, ils sont mis à contribution de façon précise et serrée. Les projets et programmes que nous avons étudiés n'ont pas vraiment permis aux acteurs impliqués de développer leur autonomie, avec modération dans le cas de Thanh Xuan. On ne peut pas dire qu'ils ont eu accès à toute l'information sur les projets ou programmes de façon systématique et continue. On ne peut pas dire qu'ils ont pu avoir accès à des experts et informateurs neutres – les deux expériences étrangères à Nam Son sont marginales et ont été récupérées ou abandonnées; les contacts avec des ONGs étrangères à Thanh Xuan ont été limités par des problèmes de langue et par des limites à l'accès et à l'utilisation des technologies de la communication. On ne peut pas dire non plus que les acteurs ont pu produire de l'information de nature nouvelle, sauf par rapport à ce qu'ils produisaient normalement. Enfin, ils n'ont pas eu accès à des ressources financières nouvelles pour leur participation à ces projets et programmes. À Thanh Xuan où il y a eu des ressources nouvelles, pour les micro-projets, ces ressources sont venues de l'extérieur et seront tarées à la fin du programme; elles ne sont pas durables.

On ne peut pas dire que ces projets et programmes aient permis de développer et d'implanter des manières nouvelles de faire. Les autorités n'ont pas tenté de le faire, au contraire; les acteurs ont essayé de s'adapter à des situations nouvelles avec leurs façons de faire traditionnelles; les intervenants étrangers ont joué un rôle marginal et se sont retirés sans avoir essayé de garantir que les pratiques innovantes timidement insérées seraient assurées d'un certain degré de durabilité.

À l'occasion des projets et programmes étudiés, les bénéfices retirés par les acteurs participants de la société civile, en tant qu'acteurs, sont soit inexistantes, soit minimes. Au niveau des savoirs techniques, des capacités expertes, organisationnelles et administratives, les acquisitions sont faibles. Dans aucun cas, il n'y a eu de formations techniques, sauf à Nam Son (projet hollandais), mais, dans ce cas, les formations ont été réservées aux cadres. Dans les autres cas, les acteurs comme tous les autres habitants ont pu voir à l'œuvre des équipements lourds, des équipes professionnelles et des manœuvres spécialisés mais sans avoir de réels contacts, sauf à Thanh Xuan, où les associations participant à des micro-projets ont pu elles-mêmes recruter et engager de la main d'œuvre spécialisée. Dans tous les cas, les acteurs ont dû entrer en contact avec des représentants des autorités locales, des agences et des sociétés publiques réalisant les projets. Elles ont pu acquérir une certaine capacité à entrer en contact avec ces acteurs de façon moins autoritaire et moins traditionnelle, spécialement à Thanh Xuan et à Phuc Tan. Aucun de ces

acteurs n'a pu développer des capacités organisationnelles et administratives nouvelles sauf peut-être l'Association des femmes à Than Xuan qui a pris le leadership dans l'organisation et la réalisation des micro-projets. On ne peut pas dire non plus que les acteurs ont pu à l'occasion de leurs participations élargir l'éventail de leurs partenaires et lier des liens durables avec des organisations étrangères. Ils sont restés confinés à leurs territoires traditionnels et n'ont pas pu établir de nouvelles alliances. Les associations de femme, en jouant un rôle de leadership ont pu mieux établir leurs positions dans les quartiers en fédérant les participations des autres associations. Les acteurs n'ont pas développé de liens nouveaux avec les administrations en dehors des canaux traditionnels. Enfin, il ne reste aucune trace de procédés administratifs nouveaux, aucun protocole, et naturellement aucun règlement ou aucune loi nouvelle qui auraient pu découler de ces expériences.

Les acteurs de la société civile n'ont retiré aucun bénéfice propre de leurs participations en termes de ressources financières. Les ressources qu'ils ont eues ont été celles qu'ils avaient normalement sous forme de subventions des niveaux hiérarchiques supérieurs. Il n'y a pas eu de financements externes additionnels qu'ils auraient pu gérer de façon autonome. Than Xuan fait ici encore l'exception, mais il faut se rappeler que les fonds attribués aux micro-projets étaient précisément alloués et leur utilisation contrôlée. Les fonds qu'ils ont pu mobiliser à cette occasion ont été partagés comme normalement entre les différents niveaux hiérarchiques et partagés avec le Comité Populaire. Il y a eu peu d'emplois temporaires nouveaux créés au niveau local et aucun des projets ne permet aux acteurs de générer des revenus nouveaux et durables. Ils n'ont donc pas de ressources nouvelles qu'ils peuvent consacrer à leurs propres activités et naturellement sans ressources nouvelles, pas de possibilité d'obtenir des crédits nouveaux garantis sur des ressources nouvelles auto-générées.

Considérations générales :

Le filet d'encadrement de la société civile vietnamienne est tissé serré. Les organisations sont encadrées d'une façon ou d'une autre par le Parti à travers les Comités Populaires. Les dirigeants des associations et groupes sont à toutes fins pratiques des fonctionnaires soit des autorités locales soient du Gouvernement et du Parti. Les pans de la société les plus encadrés et les plus actifs sont les femmes, les personnes âgées et les vétérans. Échappent à ce filet des pans entiers de la société dont les petits commerçants, les artisans, et toute la population non enregistrée.

Les organisations de la société civile, outre leurs actions humanitaires et le support qu'elles apportent à la mise en œuvre des politiques et programmes du Gouvernement, sont reléguées à des tâches relativement banales et confinées à des territoires désignés. Il est difficile dans la situation actuelle de voir apparaître des organisations capables d'agir sur plusieurs secteurs de la gestion urbaine à l'échelle de l'agglomération.

Il n'est pas normal que les membres des associations aient à payer des cotisations pour participer à ces activités de ces organisations, qui de toutes façons servent le pouvoir et le Parti. Il est encore moins normal que leurs contributions financières soient nécessaires pour entreprendre des activités spéciales. Il est encore moins normal que les fonds qu'elles génèrent elles-mêmes par des campagnes de souscription soient partagées plus que favorablement en faveur des niveaux supérieurs. Tout cela supporte un système hiérarchiquement organisé vers le haut.

Il y a cependant de très grandes capacités dans ces organisations de la société civile et elles peuvent être mobilisées rapidement et efficacement. Les interventions de l'étranger sont naturellement libératrices et soufflent un vent de fraîcheur. Elles profitent rapidement des grandes

capacités des organisations de la société civile, mais elles sont aussi confinées à des partenariats avec les organisations reconnues. L'intervention des ONGs étrangères est sous contrôle et reléguée à des activités parallèles relativement éloignées des vrais enjeux soulevés par le cœur des projets principaux. Dans le cas de Thanh Xuan, les intervenants étrangers ont finalement réussi à créer un groupe de micro-projets relativement indépendants. La durabilité des résultats obtenus est plus que douteuse.

Finalement, il n'y a pas tant d'intervenants de la société civile que cela sur le terrain. Tout se résume à 2, 3 ou 4 grandes associations qui ont des missions spécifiques. La dynamique en termes de nombre, de représentativité et de capacités d'initiative est donc relativement faible.

L'encadrement de la société se fait par les associations et par les ménages. Hors des associations, restent donc les ménages...il semble y avoir là une force inexploitée mais à fortes capacités... voir le cas du carrefour.

Tout un pan de la société échappe à ce système d'encadrement et c'est en partie ce pan que veulent socialiser les grandes organisations; ce sont les acteurs de l'informel, tout le petit commerce privé non enregistré. Ceci ne voile en fait que des pans entiers de la société civile ne sont pas organisés et donc pas mis à profit.

Références

- Biekart, Kees; 1999; The Politics of Civil Society Building: European private Aid Agencies and Democratic Transition in Central America; Amsterdam; Utrecht International Books and the Transnational Institute.
- Buchowski, Micheal; 1996; « The Shifting Meanings of Civil and Civic Society in Poland »; in Chris Hann and Elizabeth Dunn; 1996; Civil Society: Challenging Western Models. London and New York; Routledge; pages 79-98.
- Giddens, Anthony; 1985; The Nation-State and Violence; Cambridge; Polity Press.
- Hadenius, Axel et Ugglå, Frederik; 1998; « Modeler la société civile », in Bernard, Amanda; Helmich, Henny et Lehning, Percy B.; La société civile et le développement international; Paris; Centre Nord-Sud et OCDE; pages 47-61.
- Hann, Chris; 1996; « Introduction: Political Society and Civil Anthropology »; in Hann, Chris and Dunn, Elizabeth; 1996; Civil Society: Challenging Western Models; London and New York; Routledge; pages 1-26.
- Hann, Chris and Dunn, Elizabeth; 1996; Civil society: Challenging Western Models; London and New York; Routledge.
- Howell, Jude and Pearce, Jenny; 2001; Civil Society and Development: A critical Exploration; Colorado; Lynne Rienner Publishers.
- McCarney, Patricia; 1996; « Reviving Local Government: The Neglected Tier in Development »; in McCarney, Patricia; 1996; The Changing Nature of Local Government in Developing Countries; Toronto; University of Toronto Press Incorporated; pages 5-30.
- Nosco, Peter; 2002; « Confucian Perspectives on Civil Society and Government »; in Rosenblum, Nancy L. and Post, Robert C.; 2002; Civil Society and Government; Princeton and Oxford; Princeton University Press; pages 334-359.
- Post, Robert C. and Rosenblum, Nancy L.; 2002; « Introduction », in Rosenblum, Nancy L. and Post, Robert C.; 2002; Civil Society and Government; Princeton and Oxford; Princeton University Press; pages 1-25.
- Rosemont, Henry Jr; 2002; « Commentary and Addenda on Nosco's 'Confucian Perspectives on Civil Society and Government' »; in Rosenblum, Nancy L. and Post, Robert C.; 2002; Civil Society and Government; Princeton and Oxford; Princeton University Press; pages 360-369.
- Sampson, Steven; 1996; « The Social Life of Projects: Importing Civil Society to Albania », in Hann, Chris and Dunn, Elizabeth; 1996; Civil Society: Challenging Western Models; London and New York; Routledge; pages 121-142.
- Van Rooy, Alison; 1998; Civil Society and the Aid Industry; London; Earthscan.
- Verba, S., Nye, N. and Kim, J.-O.; 1978; Participation and Political Equality; Cambridge; Cambridge University Press.
- White, Jenny B; 1996; « Civic Culture and Islam in Urban Turkey », in Hann, Chris and Dunn, Elizabeth; 1996; Civil Society: Challenging Western Models; London and New York : Routledge; pages 144-154.

White, Gordon; Howell, Jude and Shang, Xiaoyuan; 1996; In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China; Oxford; Clarendon Press.

World Bank; 1999; Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank; The World Bank; Washington