

# PROGRAMME DE RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Action concertée incitative du fonds de solidarité  
prioritaire du ministère des Affaires étrangères,  
conduite par le Gemdev et l'Isted

## **Synthèse des résultats**

Juin 2004

Responsables scientifiques

René Parenteau,  
Institut d'urbanisme,  
Université de Montréal, Canada  
Nguyen Quoc Thong,  
Université d'architecture d'Hanoi,  
Vietnam

Equipe de recherche

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

## **Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine**

Vietnam

# SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

*Toutes les agences de coopération internationale font la promotion de la participation du public et affirment la nécessaire mobilisation de la société civile dans la gestion environnementale urbaine. En fait, tous adoptent très étroitement les principes mis en 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. Ces dossiers devaient illustrer 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.

Globalement, c'est sous le « parapluie » du concept de gouvernance que se fait la construction des nouvelles approches de gestion environnementale urbaine. 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 inclut le secteur privé, mais, dans les stratégies politiques actuelles, principalement les organisations communautaires de base. Dans les pays à régimes socialistes de l'Asie du Sud-Est (Vietnam, Laos), la participation du public comme on l'entend en Occident est plus que limitée. En revanche, 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). 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.

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.

## LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA GESTION ENVIRONNEMENTALE URBAINE

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. On pense maintenant que les organisations civiles devraient présenter les qualités suivantes : être autonomes et indépendantes du secteur public ; participer au renforcement du tissu associatif ; contribuer à l'intégration des personnes ; permettre une affiliation inter segmentaire ; fonctionner selon une structure et des règles démocratiques internes ; rechercher l'affiliation horizontale.

Dans cette recherche, nous nous sommes intéressés à diverses organisations répondant à une définition ouverte de « société civile ». La sélection des organisations se fait sur la base de projets de gestion environnementale urbaine réels, et nous présumons que l'ensemble des individus et organisations de nature non gouvernementale participant aux diverses étapes d'un projet de gestion environnementale urbaine 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.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons travaillé avec 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.

## LA SOCIÉTÉ CIVILE VIETNAMIENNE ET LA GESTION ENVIRONNEMENTALE URBAINE

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

Le Conseil Populaire est une assemblée politique. Il est composé de représentants élus par la population. Il décide des lois et règlements, des affaires, des investissements publics, des actions sociales et humanitaires. Il y a un Conseil Populaire à tous les niveaux (nation, province, ville, district, quartier et village). Il en va de même pour les comités populaires et pour les associations de masse. Le Comité Populaire (de la ville, du district et du quartier) a des pouvoirs exécutifs pour préserver et améliorer l'environnement urbain. Ses membres sont nommés par le Conseil Populaire. C'est lui qui met en pratique et exécute les décisions du Conseil Populaire et 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 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 bénéfices des actions entreprises par les comités populaires est destinée aux membres des associations.

Les associations de masse participent aux activités du Conseil et du Comité par l'intermédiaire du représentant du Front. 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 destiné à soutenir la mise en œuvre de ses programmes, participer à la protection de l'environnement, sensibiliser et éduquer le public, et jouer à l'occasion le rôle de police environnementale.

Un groupe d'habitants est l'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. Cependant, le représentant (communément appelé le chef) est habituellement le secrétaire de la cellule locale du Parti. Il y a aussi des chefs au niveau des

villages traditionnels et au niveau des quartiers ; ce sont habituellement les présidents des Comités Populaires.

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, il faut donc ne retenir que les associations et les groupes d'habitants comme participants de la société civile dans la gestion environnementale urbaine.

#### LA PARTICIPATION D'ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS DES PROJETS URBAINS

Nous allons regarder ce qui s'est passé dans trois 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 pour développer leurs propres activités et pour obtenir des crédits?

#### Les projets

Nam Son était destiné à devenir l'une, sinon la principale décharge pour les déchets de la grande agglomération d'Hanoi. Il prévoyait 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. 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 liés 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. 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. Le problème principal a été dans la difficulté de certains ménages à assumer 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 liés 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. L'enjeu majeur a été le prix de compensation pour le terrain.

### **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 ou du district. Ils sont, en outre, tous inscrits dans des organisations politiques regroupées sous l'égide du 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.

Dans le cas du réaménagement du carrefour, dix-sept 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. Parmi les ménages à relocaliser, trente-six 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.

### **Les enjeux soulevés par les habitants**

Le projet de carrefour a entraîné un conflit majeur avec les habitants. Selon les agences responsables de la libération des terrains, l'expropriation devait coûter 5 millions de dongs le mètre carré. En fait, elles sont allées jusqu'à offrir 14 millions de dongs le mètre carré pour essayer de tenir compte de la valeur marchande réelle. Pour les ménages, ces évaluations étaient sous-estimées par rapport aux valeurs du marché et compte tenu des coûts de relocalisation. 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 de ne pas avoir accès à des lotissements publics dans le quartier même. Les ménages qui ont été expropriés de tout un bâtiment et non seulement d'un logement se sont sentis 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. Les habitants n'ont pas été consultés 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 la décharge de Nam Son est relative à la pollution de l'air, du sol et des eaux. 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. La décharge 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 polluent l'environnement. Il faut ajouter à cela les comportements des recycleurs : drogue, prostitution, alcoolisme, violence... La construction de la décharge 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. Les compensations financières pour impacts négatifs n'ont pas encore été toutes versées et elles ne tiennent pas compte des impacts premiers et secondaires sur la santé. 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. 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 l'installation de la décharge n'a pas eu de retombées positives en termes d'emploi pour eux.

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. Plusieurs ménages en difficulté financière ou ayant des revenus insuffisants n'ont pu assumer 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. Ceux qui ont refusé de signer les plans ont remis leur cause dans les mains d'avocats pour entreprendre une poursuite contre la Ville.

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 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 et des professionnels sur le terrain 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. Le public n'a pas réussi ici à s'organiser, car sévèrement encadré par les cellules du Parti et les dirigeants des associations. C'est un cas où les intérêts publics et les intérêts privés 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.

Le public est à Nam Son mis à contribution 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. L'Association des femmes et l'Association de la jeunesse participent avec l'entreprise dans les activités de contrôle 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 participant à des fêtes et en organisant des actions humanitaires. 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. La section locale de l'Association de la jeunesse a établi un contact avec l'Association nationale pour tenter de développer un programme de recherches et de suivis sur le site. 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. On peut dire que l'entreprise négocie son insertion dans le milieu par des actions de civisme et de bon voisinage. 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. 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% vont 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.

### **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 liés 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 et ils ne sont pas équipés pour ce travail. À Phuc Tan, la population a été mise à contribution 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 quartier Thanh Xuan Bac à Hanoi a fait l'objet d'un important programme de développement local financé par DANIDA. Le programme visait l'amélioration de l'environnement du quartier et a adopté une approche résolument participative.

Le projet, de nature participative, est considéré comme une première à Hanoi et vise entre autres à produire des résultats reproductibles 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, 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 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 dongs et ce budget n'a pas été augmenté pour tenir compte de ses nouvelles responsabilités dans le projet. L'Association des femmes a été un des participants les plus actifs. Ses activités ont porté principalement le domaine de la gestion des déchets : sensibiliser la population, les établissements commerciaux et les vendeurs ambulants ; 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 sur la gestion des déchets dans le quartier. Elles ont aussi 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. 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 et d'installations de poubelles publiques. L'Association des vétérans du quartier 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'ils ont initiés, jouissent d'une relative autonomie. Elles ont pu faire leurs plans, exécuter et surveiller l'exécution des projets. Elles ont pu convoquer des responsables du projet et des techniciens pour les assister. Les Associations ont pu gérer de façon autonome les budgets consacrés par la petite caisse à leurs microprojets. Elles ont acquis de l'expérience 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. 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.

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.

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. 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 apports de revenus au niveau local viennent de l'aide danoise et sont modestes, puisqu'ils sont destinés à des petits travaux.

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. Dans ce domaine, elles se sont situées comme intermédiaires entre la population, les autorités locales et les services techniques et administratifs.

#### TRIEU KHUC : UNE ORGANISATION COMMUNAUTAIRE VILLAGEOISE

Trieu Khuc est représentatif d'une communauté villageoise dans Hanoi. Le village depuis cinq cents ans produit des textiles et depuis deux cents ans fait le commerce et le recyclage des déchets. Le village ne bénéficie pas de tous les services environnementaux de la Ville. Il n'y a aucun système de traitement des eaux usées. Jusqu'à récemment le village ne recevait aucun service de collecte des déchets de URENCO. 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.

Le village est administré par le Comité Populaire, avec la participation du 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. Il y a un comité de l'environnement regroupant des représentants de ces quatre associations et du Comité Populaire.



L'Association des femmes est de loin l'association la plus active dans le village. Elle mène des activités 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. 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. La source de financement pour le fonctionnement du groupe vient en partie du Comité Populaire local et en partie des recettes 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 ; elle a les pouvoirs de pénaliser les comportements nuisibles à l'environnement et d'imposer des amendes.

## CONCLUSION

Au terme de notre recherche, nous pouvons d'abord conclure que, selon notre 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 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.

Nous avons postulé que la participation de la société civile à la gestion environnementale urbaine 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. 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.

Il reste une partie importante de la société civile qui demeure non organisée. Nous retrouverions là les petits commerçants, producteurs et artisans privés. Quand les associations les rejoignent, c'est pour policer leurs comportements. Nous n'avons pas rencontré de groupements religieux, ni de groupes organisés de populations minoritaires, ni d'ONGs au sens accordé à cette expression en Occident. La situation actuelle évolue cependant rapidement ; on voit apparaître ailleurs des regroupements spontanés, souples et ouverts de petits commerçants ; on voit aussi apparaître des groupements religieux sur la base de la fréquentation de la même pagode.

Groupes et associations ont une vie associative assez active. Ils visent la totalité de la population dans leurs actions. Ils sont cependant étroitement confinés à des domaines précis d'interventions et à des territoires délimités. Les associations ont peu de contacts entre elles. Une association ou un groupe ne peuvent donc pas couvrir un éventail large d'enjeux sociaux, et ne couvrent pas nécessairement les populations sensibles et marginales.

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. 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.

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). Les projets et programmes que nous avons étudiés n'ont pas vraiment permis aux acteurs impliqués de développer leur autonomie. 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. 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.

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 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. Sur le plan des savoirs techniques, des capacités expertes, organisationnelles et administratives, les acquisitions sont faibles. Dans aucun cas, il n'y a eu de formations techniques liées aux projets. 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. Aucun de ces acteurs n'a pu développer des capacités organisationnelles et administratives nouvelles. 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 établir 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 acteurs n'ont pas développé de liens nouveaux avec les administrations en dehors des canaux traditionnels. Enfin, il ne demeure 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 leur participation en termes de ressources financières. Les ressources qu'ils ont eu ont été celles qu'ils avaient normalement sous forme de subventions des niveaux hiérarchiques supérieurs. 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.

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 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. ■

## SUMMARY

International development agencies promote public participation in development projects and support mobilization of civil society organizations in urban environmental management. The World Bank plays a major role in this approach also known as « good urban environmental governance ». The main principles of this approach are: decentralization of responsibilities to local authorities; public participation; partnerships between local authorities and the private sector, local associations and community based organizations. These principles assume that local civil society organizations exist and that they have quite a large autonomy and capacities.

This PRUD research project aimed at assessing the role of Vietnamese civil society organizations in real urban environmental projects and community development programs. We looked at three different types of possible mobilizations of local organizations and the projects were chosen accordingly: participation in urban environmental planning and management projects; participation in urban environmental service delivery; and participation in urban environmental conflict management.

In Vietnam, in the Lao PDR and in many former USSR republics, civil society organizations do not correspond to what we call NGOs in the western developed world. But these countries and regimes have put in place their own mechanisms to mobilize and have the public participate with governmental authorities in development. Public participation is promoted and organized under the umbrella of large institutions having long vertical lines from the national to the local: People's Committees –mainly under the Communist Party-, Women's Union, Youth's Union, Veterans Union... This research project looked at the participation of these institutions in urban environmental projects and programs to assess their relative autonomy, their capacities and their resources. We assessed also the benefits that they were getting from their participation in these projects and programs.

The full research project report presents: an analysis of the evolution of the concept of civil society; an historical perspective on the role of civil society in environmental management in Vietnam; three case studies on urban environmental projects (the Nam Son waste transfer and landfill station, the Phuc Tan water adduction project, the Nga Tu Vong street interchange project) and two case studies on community rehabilitation and development

programs (Thanh Xuan district and Trieu Khuc urban village) in Hanoi.

For the purpose of this research project, we have worked with the following definition of "civil society": a public space between the State and the people where collective development initiatives are conducted with persons and groups having enough autonomy to act on their own. For all case studies, a common grid of analysis has been used; it was organized around the following main questions: Did the people affected by the project have a fair chance to participate? Has this participation been for real all along the planning and project management process? Where the participants able to develop autonomy in the participatory process? Did they get benefits from their participation? Did their participation bring them new financial resources that they could use for developing other kind of activities on their own?

At the end of this research, we can conclude that, according to our definition, there is a public space between the State and the people in Vietnam in the field of urban environmental management. Essentially, large recognized Unions and local groups of residents fill this public space. If Unions are well known and their role well documented, we know very few about those residents groups except that they represent households, are not necessarily organized by the Party and that participation in those groups is voluntary and based on the place of residence. People's councils and committees as well as local units of the Party since they represent the State and the single political Party organization cannot be considered civil society organizations.

Unions and groups do not represent all components of the local communities: Unions, in which participation is on a voluntary basis, hardly count for not more than 20% of potential members; they do not represent illegal residents, workers of the informal sector, small street merchants but try to police them. Most of the representatives of these Unions and groups, if elected, have to be named by the Party or the People's Committee; this brings a strong bias giving more chance to participate to persons who are closed to the Party. We have not found any religious group, any representative of the folk industry, any representative of minority groups, and any NGO -according to its western meaning- involved in the participatory processes under study.



Unions and groups are quite active in informing the population and in mobilizing volunteers to conduct local initiatives. They hold public meetings in which participation is mostly limited to their members. They can produce information and disseminate it on their own, with permission from the People's Committee. However, their actions are limited to specific fields and they rarely work together in partnership. The Women's Union appears as the most active and did play a leading role in some of the projects and programs. In Than Xuan, the Unions had an occasion to develop small projects on their own in urban environmental management; these small projects were funded by the Danish aid. New capacities developed through those small projects might not be sustained when funding will be over and Unions members return to their normal activities.

Public participation is not systematically organized. Local authorities get information on projects at the very last minute, just before implementation. Public participation comes after, mainly to ease implementation. Unions act then mainly as transmission lines for the Party and the People's committees. Exceptions were encountered in Than Xuan - with the small projects- and in Phuc Tan -with the special fund to help poor households unable to face the cost of connections to the main pipes-, both being considered as experimental in participatory planning and strongly supported by external agencies.

We have not seen any civil society organization participating in environmental impact assessments of projects. Except for the small projects in Thanh Xuan and the water adduction project in Phuc Tan, civil society organizations were not involved in the planning, design, implementation, operation and maintenance working groups of projects. Residents of Nam Son had asked for a joint (company-residents) working group to monitor the operations of the waste station without success. We have not seen any mechanism for environmental conflict resolution, nor for hearing and treating grievances; public meetings in Nam Son aiming at solving operation problems were restricted to representatives of local authorities, meaning of the People's Committee. None of these projects and programs has left behind some

new institutional organizations that could last, reproduce experiences and share acquired new capacities.

Actors and organizations participating in those projects and programs did not have full and easy access to all available information. They had not access to external and neutral experts except for a marginal small project in Nam Son -aiming at bringing the children out of the waste picking activities on the site- and for a training project on chemical uses in agriculture in Nam Son also. Links with foreign NGOs planned in the Thanh Xuan program did not really work out cause of lack of means and capacities to use the new communication technologies, and of course of language problems. The ones participating did not get any new or special funds to participate; they had to rely on their existing resources. None of these projects and programs gave access to new and permanent jobs in the communities; and none has permitted to local organizations and groups to start new revenue raising activities; the special program to give the informal and local waste pickers access to the waste resource at Nam Son brought so many problems that the company is seriously limiting the number of waste traders. The Party and the People's committees networks are tightly knitted. Unions and groups are continuously looked over; their action plans have to be approved, and a good part of the funds they raise goes back up along the vertical line. And there is not that many unions and groups in the public space, not more than between 2 and 4, each one having specific missions and not encouraged to partner with others. However, they represent great potentials: they can be rapidly mobilized; their cadres are considered competent, honest and devoted; they have experiences in informing the public, in raising funds for humanitarian causes.

Still, there are whole parts of civil society that are not included: the entire informal sector, the entire small merchant's world, a good part of the small private industry and services, a growing part of the youth. They also represent great potentials but their participation in urban environmental management is not considered.