



**HAL**  
open science

# Anthropologie des relations État-population rurale. Participation locale et société civile dans les projets de développement au nord du Vietnam

Christian Culas

► **To cite this version:**

Christian Culas. Anthropologie des relations État-population rurale. Participation locale et société civile dans les projets de développement au nord du Vietnam. Moussons : recherches en sciences humaines sur l'Asie du Sud-Est, 2020, 36, pp.247 - 278. 10.4000/moussons.6917 . hal-03092966

**HAL Id: hal-03092966**

**<https://hal.science/hal-03092966>**

Submitted on 3 Jan 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



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

---

## Anthropologie des relations État-population rurale. Participation locale et société civile dans les projets de développement au nord du Vietnam

*Anthropology of State/Rural Population Relations. Local Participation and Civil Society in Development Projects in Northern Vietnam*

**Christian Culas**

---

**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/moussons/6917>

DOI : 10.4000/moussons.6917

ISSN : 2262-8363

**Éditeur**

Presses Universitaires de Provence

**Édition imprimée**

Date de publication : 19 novembre 2020

Pagination : 247-278

ISBN : 979-10-320-0286-5

ISSN : 1620-3224

**Référence électronique**

Christian Culas, « Anthropologie des relations État-population rurale. Participation locale et société civile dans les projets de développement au nord du Vietnam », *Moussons* [En ligne], 36 | 2020, mis en ligne le 19 novembre 2020, consulté le 19 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/moussons/6917> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/moussons.6917>

---



Les contenus de la revue *Moussons* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

# Anthropologie des relations État-population rurale

## Participation locale et société civile dans les projets de développement au nord du Vietnam

Christian Culas\*

UMR ART-Dev, CNRS, université Montpellier Paul Valéry, Montpellier, France

### INTRODUCTION

Le monde du développement est un monde de l'action « politique » au sens large où l'on entend transformer de façon volontariste la réalité. [...] De plus, les institutions de développement sont « *input-oriented* » : elles doivent convaincre des bailleurs de fonds de leur fournir des ressources, et donc, pour obtenir cet effet, la rhétorique est centrale. Or toute rhétorique et toute langue de bois mobilisent une quantité considérable de stéréotypes et de clichés. (Olivier de Sardan 2001.)

\* Christian Culas est chargé de recherche en anthropologie au CNRS, UMR « Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement » (ART-Dev) de l'université Montpellier Paul Valéry. Ses recherches actuelles sont centrées sur l'anthropologie des relations hommes-nature-environnement et sur les pratiques, les discours et les conceptions de la nature au Vietnam. Il a enseigné l'anthropologie de l'Asie du Sud-Est à l'université d'Aix-en-Provence de 1999 à 2008. Il enseigne l'anthropologie à l'université des Sciences Sociales et Humanités d'Ho Chi Minh ville (Vietnam) depuis 2018.

Le Vietnam post-réformes économiques<sup>1</sup> des années 1990 se caractérise par le lancement de plusieurs grands programmes étatiques de développement tels que la reforestation du pays à grande échelle<sup>2</sup> ou l'éradication de la pauvreté dont la mise en œuvre comprend une ingénierie participative. Le programme de lutte contre la pauvreté qui vise plus particulièrement les villages des « minorités ethniques », connu sous le nom P135, est de ce point de vue l'un des plus emblématiques. L'État-parti s'y montre attentif à certaines des recommandations formulées par les organisations internationales en matière de participation et de gouvernance. Cette conformation aux injonctions qui ont cours aujourd'hui sur le marché des programmes transnationaux s'explique principalement par deux changements majeurs dans la ligne du pouvoir vietnamien : la volonté de rejoindre l'économie de marché et la décision d'accepter sur le territoire la présence des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, tout en contrôlant leurs actions et leurs publications. Cette normalisation de la politique internationale du pays s'est également traduite par le vote de lois instaurant une « démocratie à la base » (1998 et 2003), bien que l'impact réel de la base demeure difficile à évaluer au-delà de sa dimension symbolique (Suaud 1984). Toujours est-il que le principe de la participation de la société civile (vietnamienne et internationale) fait désormais partie de la rhétorique gouvernementale (Culas 2020a). Depuis la publication du rapport officiel d'Irène Norlung en 2007 intitulé *Filling the Gap – The Emerging Civil Society in Viet Nam*, le terme de société civile qui était auparavant censuré dans les médias vietnamiens devient au contraire valorisé comme une preuve de la « démocratie à la base » promue par l'État-parti (Culas 2020b). Par sa conception et sa mise en œuvre, le P135 se situe à l'intersection des politiques vietnamiennes de développement et de contrôle et des recommandations des institutions internationales en termes de participation et de gouvernance<sup>3</sup> (Banque mondiale, FMI, Union européenne, Banque asiatique de développement, etc.). Indispensable à l'obtention de financements de la part des bailleurs internationaux, l'alignement et le respect – au moins théorique – des normes de la *good governance* suppose des accommodements, des compromis et des compromissions pour se greffer à un système de parti unique où l'État conserve jalousement son appareil de contrôle social, politique et économique. Le P135, par son ampleur, met à l'épreuve la compatibilité des normes affichées par les différents partenaires en termes de société civile et de participation de la base avec la réalité des pratiques observables sur le terrain. En fait de « société civile », l'enquête réalisée sur la mise en œuvre du P135 met au jour des créations étatiques *ad hoc*<sup>4</sup>. Dans un système administratif et politique traditionnellement *top down*, dont la logique asymétrique est amplifiée par la position sociale, statutaire, culturelle et économique des « minorités ethniques sous-développées », la participation de la base demeure en effet une fiction sous contrôle.

Dans le contexte spécifique des rapports État-société au Vietnam, l'introduction de principes participatifs dans les politiques publiques pose le problème des conditions effectives de la participation des populations locales. L'appropriation « par la base » des dispositifs de participation constitue un objectif affiché par le participationnisme développementiste des organisations d'aides internationales

(comme des ONG internationales et vietnamiennes). Au Vietnam, toute action publique locale est un projet d'État nécessairement piloté par les cadres de l'administration et des organisations de masse qui prolongent l'État-parti. Sachant que la question de la participation est toujours fondamentalement politique<sup>5</sup>.

À ce niveau, il est nécessaire de spécifier le contexte des projets de développement au Vietnam. Depuis une vingtaine d'années, l'anthropologie du développement a traité en détail les relations entre les projets, les institutions et les agents de l'État dans les contextes africains (Olivier de Sardan 2004; Lavigne-Delville 2011, 2012), d'Asie centrale post-communiste (Atlani-Duault 2005, 2007) et d'Asie du Sud-Est (King 1999; Li 2007). Pour le Vietnam post-réformes, dans un contexte socio-politique à parti unique avec un fort contrôle des activités collectives, les projets de développement sont, tous à différents degrés, mis en œuvre localement par des organisations étatiques (les organisations de masse : associations des paysans, associations des femmes, etc.) qui suivent des protocoles similaires (convocations officielles des participants, réunions d'information, réunions de planification, mise en application, évaluation) (Fforde 2008; Rambo *et al.* 1995). De plus, la logique développementaliste vietnamienne est guidée, depuis les réformes agraires des années 1950, par la planification étatique des résultats économiques et sociaux. Dans ce cadre, les projets d'État ou étrangers (agences internationales, nationales ou ONG) sont pensés et agis comme des moyens pour atteindre les objectifs du plan (Bergeret 2002; Fforde 2011).

Toutes les actions de développement réalisées au Vietnam sont soumises à deux contraintes majeures qui semblent spécifiques à ce pays : 1) quel que soit l'organisme financeur et organisateur (ONU, ABD, agence de développement nationale étrangère, ONG internationale ou locale, etc.), la mise en application d'un projet doit être conforme au plan de développement rédigés par le gouvernement. C'est un moyen de contrôler le contenu et les orientations des projets et ainsi de supprimer ceux qui pourraient comporter des risques politiques pour le pouvoir. 2) Les médiateurs entre le projet et les populations réceptrices sont toujours des agents directement liés à l'État-parti : les responsables locaux des organisations de masse.

L'étude des projets de développement vietnamiens<sup>6</sup> présente des intérêts heuristiques évidents. D'une part, pour mettre au jour les positions et les actions du gouvernement dans leurs dimensions concrètes vis-à-vis des institutions internationales et envers les populations cibles. D'autre part, pour apporter des éléments précis sur le positionnement des populations locales dans leurs interactions avec les projets. Comment la participation des populations locales peut-elle s'exprimer dans un système clairement *top down*? Comment la diversité des formes de participation observées nous informe-t-elle sur l'étendue des actions politiques locales? Qui sont les véritables acteurs de la participation locale? Les projets étatiques, par leur ampleur (des milliers de communes ciblées à l'échelle du pays), par leur durée (parfois sur plus de 20 ans) et par leur coût (plus de 100 millions de dollars américains par an), sont un objet d'étude pivot dans l'étude des relations État-société. Comme l'ensemble du système sociopolitique vietnamien, les projets étatiques sont conçus sur un modèle *top down* avec une visée « totalisante » ou

« globalisante ». L'ensemble des activités humaines sont annoncées comme prises en charge par l'État (Kerkvliet 1995 ; Fforde 2005b, 2011 ; Thayer 2008). Ce n'est pas une nouveauté au Vietnam, les slogans des années 1970-1980 annonçaient haut et fort que le programme du parti était de construire un « homme socialiste nouveau » (Nông Quốc Chấn 1978 ; Lê Duân 1977 ; Đặng Nghiễm Vạn 1984). Aujourd'hui, le vocabulaire s'est euphémisé – communication internationale oblige –, l'État parle alors de « Construire une Nouvelle Vie à la Campagne », mais le programme et ses méthodes sont proches (voir annexes 1 & 2). Dans le contexte politique et administratif actuel, les projets de développement sont l'un des instruments les plus actifs du « formatage » et d'homogénéisation de la vie sociale, politique, économique, technique, culturelle et religieuse sur un modèle d'une « modernité socialiste » idéalisée. L'application de ce modèle unique est encore plus forte quand il s'agit de populations des « groupes ethniques minoritaires » (Evans 1992 ; Nguyen Van Chinh 2010 ; Anonyme US State Department 2012 ; Culas 2019b) : un travail d'accompagnement pour les déculturer et transformer leurs cultures jusqu'à en faire des Kinh (ethnie majoritaire à 86 %) est appliqué depuis les années 1960 (Pannier 2016). Qu'il s'agisse de la « sédentarisation forcée » au bord des routes pour un supposé mieux être économique ou des interdits portant sur certains rituels religieux, qualifiés par le gouvernement « d'arriérés et de rétrogrades », le fond des motivations est l'homogénéisation culturelle et sociale du pays, souvent au prix de la destruction des identités locales (Arhem 2014 ; McElwee 2004a ; Friederichsen & Neef 2010 ; Culas 2019b).

## LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE L'EXTRÊME PAUVRETÉ P135

Lors de son lancement en 1998, l'objectif original du Programme for Socio-Economic Development in Communes Faced with Extreme Difficulties (Prime Minister of Vietnam 1998) était de réduire la pauvreté dans les communes ethniques défavorisées dans 52 des 64 provinces du pays, l'un des plus grands projets de développement au Vietnam par son étendue (Pham Anh Tuan 2009). En novembre 2000, le programme intègre la sédentarisation des populations ethniques supposées « nomades » en montagne (Prime Minister of Vietnam 2000). À partir de 2001, les deux grands objectifs sont : 1) réduire la proportion de pauvres dans les communes en extrême difficulté économique à moins de 25 % de la population en 2005 ; 2) assurer l'approvisionnement en eau propre, augmenter la proportion des enfants scolarisés à plus de 70 %, former les gens les plus pauvres à la production agricole et artisanale contrôler les maladies dangereuses et les « fléaux sociaux<sup>7</sup> », construire des routes intercommunales et développer les marchés ruraux. Les constructions d'infrastructures sont sans conteste le domaine qui présente les meilleurs résultats. Pour les formations, l'impact réel et l'efficacité sont bien inférieurs à ceux affichés.

Le coût total<sup>8</sup> de plus de 1,5 milliard d'USD du programme est assuré en partie par le gouvernement vietnamien avec le soutien important des institutions internationales (Banque mondiale, UNDP, International Development Association

[IDA]) et d'organisations de développement de différents pays occidentaux (World Bank Internal Report 2007). Ces agences de développement ont été de fervents promoteurs de l'approche participative, avec parfois l'espoir plus ou moins affiché d'ouvrir une porte sur des formes de gouvernances plus démocratiques inspirées des modèles européen et américain. Pour ces institutions, ce programme est pensé comme un instrument privilégié pour tenter d'introduire un nouveau mode de relations dans le trio populations locales, agents du développement et agents du gouvernement.

Ce programme est conçu par phase de 5 ou 6 ans. La phase I (1998-2005) a été mise en œuvre pour les 1 000 communes les plus pauvres du pays et s'est révélée être un test peu concluant. La phase II (2006-2010) est élargie pour toucher 2 362 communes pauvres en zone de montagne ; elle doit intégrer les principes de participation et d'appropriation. Les résultats dans ce domaine sont faibles, voire médiocres. La phase III (2011-2015) poursuit dans la même direction, mais avec un renforcement du discours sur la participation locale.

Depuis sa création en 1998, ce vaste programme a dû s'adapter aux contraintes internationales en matière de participation et d'appropriation. Pour la phase I (1998-2005), le district<sup>9</sup> était le responsable financier de toutes les actions ; pour les gros investissements (plus de 10 milliards de dongs<sup>10</sup>), la province était le gestionnaire. À la suite de nombreux problèmes de fonctionnement, des faibles résultats obtenus selon les canons imposés par les bailleurs et de la volonté d'affichage de « participation locale », la gestion financière de la phase II est déléguée aux communes depuis 2006. Ce changement imposé par le haut, puisque les communes n'ont jamais été consultées, est l'un des arguments majeurs pour justifier face aux bailleurs l'appropriation locale du programme par les communes. Nous aimerions désormais regarder du côté de la pratique des institutions et des agents locaux quelles sont les déclinaisons concrètes de cette boîte à outils gouvernancielles et participationnistes imposée par le haut.

### « ÊTRE INFORMÉ ET PARTICIPER » DANS LE P135

Du point de vue empirique, un projet de développement est un espace d'interactions entre plusieurs groupes sociaux distincts. Les quatre groupes en présence ici sont : les populations ciblées, les agents du développement, l'administration et les organisations de masse. Ces interactions découlent de la volonté de deux groupes (ici les agents du développement et l'administration), dont l'objectif principal est de transformer la vie des populations ciblées. Nous considérons que la qualité de l'échange d'informations entre les différents acteurs du projet est une des conditions nécessaires de la participation locale. Comprendre les relations entre les populations locales et le P135 nécessite de connaître d'abord leurs modes de communication et d'échanges de connaissances<sup>11</sup>. Qui connaît quoi au sujet de qui ? Quels types d'échange d'information et de savoir existent-ils entre le P135 et les populations ciblées ?

Selon nos interviews réalisées dans quatre provinces du nord du Vietnam<sup>12</sup>, autorités communales et paysans affirment qu'aucune enquête ni consultation n'ont été réalisées avant la conception et pendant la réalisation des activités du programme<sup>13</sup>. Les seules sources de connaissance pour la conception du P135 en phase I (1998-2004) sont les bases de données statistiques nationales diffusées par l'Office général des statistiques du Vietnam. Ces données sont produites localement par l'instituteur, l'infirmière ou le chef de village, sans qu'ils n'aient reçu aucune formation pour cela. Pour l'évaluation de la phase II (2006-2010) et devant le manque de fiabilité des données statistiques, les bailleurs<sup>14</sup> ont commandité quelques enquêtes par questionnaire.

La situation du Vietnam en matière de développement est particulière<sup>15</sup> : le rôle et la responsabilité de l'État-parti, les modalités d'organisation, le nombre et les types de projets mis en œuvre. Pour toutes ces raisons, nous donnerons d'abord un exemple de l'importance du nombre de projets établis dans les communes ethniques<sup>16</sup> depuis 20 ans. Depuis 1990, l'aide des institutions internationales et nationales pour développer l'économie de marché a augmenté de manière considérable<sup>17</sup> : d'importants financements sont disponibles pour les projets d'État et des ONG, et on constate une explosion du nombre des projets appliqués dans les villages. Pour donner un ordre d'idée, la commune ethnique tày de Ban Lai<sup>18</sup>, au sud de la province de Lao Cai<sup>19</sup>, a reçu entre 2000 et 2016 plus de 20 projets étatiques<sup>20</sup> : des projets multi-activités de lutte contre la pauvreté (P135, P134, Nouvelle Vie à la Campagne), des projets de reforestation (P327 et P661<sup>21</sup>), quatre projets d'adduction d'eau, un projet d'urbanisation, un projet de tourisme ethnique<sup>22</sup>, une dizaine de projets d'innovation et de formation agricole, plusieurs projets pour l'éducation et la réglementation de la vie culturelle, sociale, religieuse et quatre projets sur la santé publique. Cette masse de projets a plusieurs conséquences majeures. La première est que tous ces projets s'implantent avec des protocoles similaires : réunions d'information obligatoires avec « forte mobilisation du peuple », formations selon le même format, travaux collectifs obligatoires ou fortement sollicités avec salaire, subvention ou don de matériel ou d'animaux d'élevage, etc. La seconde conséquence est que les paysans sont inscrits dans une « routine de projets ». Ils ont l'habitude et parfois la lassitude, selon leurs témoignages<sup>23</sup>, de voir de nouveaux projets s'implanter dans leur village avec force réunions et promesses, puis parfois s'arrêter du jour au lendemain sans obtenir de résultat et sans aucune justification auprès des populations. Dans ces conditions, tout nouveau projet qui débute est naturellement assimilé aux dizaines qui l'ont précédé, avec comme conséquences de limiter la confiance<sup>24</sup> que les paysans ont dans ses réalisations et donc de limiter leur motivation à y participer. Hors entretien, les paysans disent que la majorité des projets ne cherchent pas l'efficacité, mais « qu'ils ont juste besoin de montrer qu'il y a eu quelques activités locales ». Les paysans savent également, car les responsables communaux leur répètent souvent, « qu'il faut accepter les nouveaux projets même s'il n'y a pas de résultats directs pour la commune, sinon le district, qui fait la sélection, enverra les projets dans d'autres communes plus conciliantes ». On notera ici l'apparente

contradiction entre « nous recevons trop de projets » et « il faut accepter tout nouveau projet ». Cette longue expérience de projets souvent similaires dans leur conception, leurs objectifs et leurs modes d'action permet aux populations locales une lecture précise et relativement objective du fonctionnement des projets. Il est surprenant que les experts des projets ignorent quasiment tout de cette lecture locale des projets, ils sont, par conséquent, dans l'incapacité de l'intégrer comme un élément facilitateur à leur fonctionnement.

Du point de vue des populations, les relations avec l'État-parti sont héritières d'une longue et parfois douloureuse histoire de projets interventionnistes. Certains étaient d'orientation « autoritaires », comme la réforme agraire et la collectivisation des terres et des moyens de production qui ont eu lieu entre les années 1950 et les années 1980 (Nguyen Duc Truyen 2006). Ces réformes sont calquées sur le modèle chinois qui justifia l'exécution sommaire de plusieurs milliers de paysans vietnamiens classés comme « grands propriétaires terriens » donc « ennemis de la Révolution ». Depuis les années 1990, la quasi-totalité des projets mis en œuvre dans les villages ethniques sont conçus sur le modèle *top down*, sans qu'une attention particulière soit portée aux situations locales spécifiques, ni à la réception des paysans. Ainsi, tout nouveau projet d'État ou d'ONG guidées par l'État, quel que soit son « *make up*<sup>25</sup> », est perçu à l'aune de ce passif historique et donc reçu avec méfiance de la part des paysans qui, par expérience, doutent de son efficacité.

Le P135 se base exclusivement sur des données statistiques nationales pour définir les villages ciblés et les activités à mettre en place localement, dans nulle situation le projet s'intéresse aux connaissances et aux expériences locales (Culas 2019b). De leur côté, les populations ciblées rencontrent toujours beaucoup de difficultés pour identifier les activités du programme P135, malgré les réunions qui sont censées introduire le programme auprès des paysans de chaque commune. Pourtant, selon les rapports d'État, les responsables des communes déclarent que « 87 % de la population participait aux réunions pour sélectionner les projets d'infrastructures, soit 88 % des maisonnées inscrites dans le programme P135 (Phase II), et 66 % des foyers "pauvres" étaient présents à ces réunions participatives » (Culas, Razafindrakoto & Roubaud 2015). Selon nos estimations, moins d'un tiers de la population (autorités communales et paysans confondus) est capable d'identifier les actions spécifiques du programme P135. La participation locale n'étant pas prévue dans la phase de conception du programme, c'est donc sur le choix des personnes ciblées et sur la transformation<sup>26</sup> de certaines activités qu'elle va pouvoir s'opérer.

## Les marges d'adaptation du P135 par rapport au cadre national : jeux des fonctionnaires locaux

Tous les projets de développement, et le P135 en particulier, sont modifiés et adaptés à divers degrés. Avant d'être appliqué à l'échelle des communes et des villages pauvres, le P135 passe par les services des provinces et des districts<sup>27</sup> qui procèdent aux premières adaptations. En effet, le centralisme démocratique vietnamien donne

une forte autonomie de décision des politiques de développement au niveau des provinces qui ont la capacité légale d'adapter et de transformer les politiques nationales de développement selon leurs plans et leurs connaissances des besoins locaux (Albrecht, Hocquard & Papin 2010). Cette autonomie de décision se traduit par une participation active et un haut niveau d'appropriation des projets étatiques de la part des fonctionnaires locaux des provinces et des districts : ils peuvent, en partie, accorder les directives nationales avec les spécificités régionales.

Dans un second temps, les projets de développement sont une nouvelle fois transformés par le niveau local dans les comités populaires des communes. À la différence de la province et du district, aucune transformation au niveau des communes, des villages ou des familles n'est prévue ni dans le cadre légal du projet ni dans la chaîne de décisions administratives vietnamiennes. Malgré cela, les adaptations sont nombreuses et variées. En 2011 par exemple, dans la commune de Ban Lai, seuls 7 villages sur 16 sont classés comme « très pauvres » et reçoivent donc l'aide du P135. Pourtant, 4 autres villages non-inscrits (en plus des 7 inscrits) ont profité des routes, des ponts et des canaux d'irrigation construits par ce programme. Cette liberté d'action des fonctionnaires communaux hors du cadre prévu est une des formes effectives d'appropriation du programme, mais elle reste toujours ignorée par les enquêtes officielles et les rapports des consultants. Premièrement, en raison de son caractère officieux et parce qu'elle contredit la participation dans sa forme idéalisée ; deuxièmement, car elle soulève le problème de la fidélité des fonctionnaires locaux aux directives de l'État-parti. On touche ici à deux limites importantes relatives aux libertés tolérées mais non-officielles : la question de l'adéquation empirique au réel dans l'évaluation des projets de développement et la question du choix des fonctionnaires de privilégier les pratiques locales sur les normes nationales.

### « Participation paysanne » selon les autorités locales : acte de présence aux réunions<sup>28</sup>

Tout nouveau projet qui s'implante dans une commune au Vietnam va en premier lieu organiser des réunions d'introduction auprès des représentants officiels (président du comité populaire, président des services agricoles, financiers, du cadastre, de la construction, etc., et du premier secrétaire du parti communiste de la commune). En second lieu, souvent plusieurs mois après, il y aura une série de réunions au niveau des villages de la commune avec, cette fois, les représentants des associations de masse (Union des femmes, Unions des paysans, Jeunesses communistes, etc.), des chefs de villages et des villageois convoqués. Le cycle des réunions pour un unique projet peut s'étendre sur plus d'une année. Chaque fois, les responsables du projet expliquent leurs objectifs, les avantages et le type de participation qu'ils attendent de la population.

Le principal indicateur national pour évaluer la participation locale au P135 est le nombre de personnes présentes aux réunions du programme. Précisons qu'il

s'agit de réunions pour « sélectionner les activités à réaliser ». Cet indicateur doit être relativisé pour trois raisons principales. La première est que depuis les années 1950, le Vietnam a instauré un mode d'échange normalisé entre les autorités et la population basé sur la « participation volontaire<sup>29</sup> ». Cette forme de participation spécifique est partie intégrante du système de propagande, de gestion, de mobilisation et de contrôle des populations par l'État-parti (voir annexes 3 & 4). C'est sur cette base que plus de 95 % des Vietnamiens vont voter aux élections et que la quasi-totalité des fonctionnaires et des employés des grandes entreprises font des « dons volontaires de solidarité », par exemple aux familles touchées par les catastrophes naturelles, à la demande expresse du Front de la patrie<sup>30</sup>. Le pourcentage de « volontaires » est souvent proche des 100 % et le fait qu'ils donnent tous exactement la même somme d'argent questionne le caractère « volontaire » de leurs dons. La deuxième raison est que les autorités communales et villageoises sont évaluées par leur hiérarchie (district et province) en fonction du taux de participation aux votes et aux activités collectives organisées par l'État. De bonnes évaluations permettent à la communauté de profiter d'avantages directs, comme l'implantation de nouvelles infrastructures, sources de revenus. Les autorités « encouragent » ainsi les paysans à participer à ces réunions en leur promettant de nouveaux avantages. L'idée de « participation volontaire » ne revêt donc pas le même sens au Vietnam que dans d'autres contextes sociopolitiques. Dans les communes ethniques du nord du Vietnam, l'habitude est qu'une personne par foyer soit présente aux réunions des projets. Si le chef de foyer est occupé ou qu'il n'est pas intéressé, il envoie sa femme ou un enfant afin de répondre à la demande de la commune. Il n'y a pas de réelle motivation, mais la réponse à une obligation informelle est une habitude relationnelle avec les autorités locales qui appliquent les projets. Enfin, la troisième raison est qu'après les réunions du P135 (et tous les autres projets), l'ensemble des participants sont conviés à un repas, souvent fortement alcoolisé, qui est à la charge du projet. Tous ces éléments de « motivation », non intégrés dans les enquêtes officielles, amènent à douter que la mesure de la participation puisse être simplement évaluée par le taux de présence aux réunions, bien que cet indicateur soit techniquement le plus facile à mesurer, à quantifier, les personnes participantes émergeant sur une liste de présence.

### Participation affichée et participation imposée : des réunions pour « choisir » les activités du P135

Dans les faits<sup>31</sup>, les réunions villageoises de sélection des activités que le P135 va appliquer sont des mises en scène routinières qui ne servent qu'à entériner ce que le district a défini comme étant les besoins locaux. Cette sélection est faite au district sur des critères qui sont souvent peu en relation avec les situations locales. L'affichage des « objectifs du plan de développement provincial » dépasse de loin la volonté de répondre aux besoins locaux. Les participants aux réunions villageoises (paysans invités-convoqués) n'ont aucune marge de manœuvre pour

faire des suggestions ou adapter la décision du district. En outre, le mode de vote à main levée en présence des responsables du parti et de l'administration impose aux participants d'accepter les propositions du district s'ils ne veulent pas être identifiés comme des « opposants » au projet et être ainsi stigmatisés. Cette situation explique pourquoi selon les enquêtes officielles (Gironde 2009) les ménages déclarent qu'ils sont satisfaits du processus de sélection des projets, même s'ils n'ont pas exprimé leur opinion ou même si leurs points de vue ne sont pas pris en compte. Sur ces bases, le taux de participation officiel au programme est de l'ordre de 80 % de la population des communes ciblées.

## Participation-appropriation pour la sélection des pauvres

L'objectif global du P135 (phase II) est de « contribuer à améliorer le ciblage des pauvres pour les allocations du programme ». Tous les ans, chaque village du Vietnam recense les familles pauvres selon trois catégories : « pauvre », « à la limite de la pauvreté » et « juste sortie de la pauvreté ». Ce sont les données de base pour l'Office national des statistiques. Bien que cela ne soit pas prévu dans le cadre logique du P135 ni dans le cadre administratif vietnamien, les responsables de la commune et du parti vont intervenir dans la sélection des familles pauvres, donc dans le choix des bénéficiaires du P135.

Dans la commune de Ban Lai, en vérifiant la liste des foyers classés comme « pauvres », nous observions que plusieurs maisonnées manifestement pauvres (maisons en mauvais état, peu d'équipements, vieux frigo, télé ancienne, moto très usagée, etc.), n'y étaient pas inscrites. Peu après, l'un des responsables du parti nous expliqua les règles locales qui déterminent l'appartenance et le maintien au sein du parti dans cette commune. Pour des raisons de morale locale et de face, les autorités communales évitent de classer les familles dont le chef est membre du parti dans la catégorie des pauvres. « Cela n'est pas bon ni pour eux ni pour la cellule du parti locale. » précisait-elle. Cette manière de s'accommoder avec les normes officielles du classement des pauvres et de préférer les normes locales semble habituelle dans cette commune depuis de nombreuses années. Mais les choses ne s'arrêtent pas là. Mon interlocuteur m'expliqua ensuite que la maisonnée pauvre non enregistrée comme telle recevait cependant les subventions d'État allouées aux pauvres. Pour cela, les autorités communales demandent à une autre maison pauvre, mais sans membre du parti, qui n'aurait pas dû être enregistrée comme « pauvre » pour l'année en question, de s'enregistrer et de donner, ou de partager, ses subventions avec la maisonnée pauvre mais membre du parti.

Dans le même ordre d'arrangement avec les normes nationales, notons aussi la pratique fréquente du *tour de rôle des maisonnées pauvres*. Elles sont enregistrées une année et retirées la suivante, sans considération de leur niveau de vie, seulement pour que le quota de pauvres dans la commune demeure conforme aux plans du district. Ce système de rotation officieux permet à « tous ceux qui en ont besoin, de profiter à tour de rôle des aides du gouvernement, sans faire monter le pour-

centage total des pauvres dans la commune », car il n'est pas possible pour tous les foyers de la commune dans le besoin d'être inscrits tous les ans sur cette liste.

Nous sommes face à deux types d'arrangements locaux tout à fait habituels au Vietnam.

Dans le premier cas de figure, une famille objectivement pauvre n'est pas enregistrée, à cause de son appartenance au parti, mais une autre est enregistrée à sa place. Dans le second, c'est le fait de faire profiter alternativement les foyers pauvres des aides de l'État. Dans les deux cas, ces adaptations locales découlent d'accords tacites et informels entre les membres d'une même commune basés sur des normes pratiques et les connaissances interpersonnelles. Au-delà de l'aspect bureaucratique sous lequel on se représente souvent les systèmes communistes, nous découvrons ici des jeux subtils d'accommodement avec les règles pourtant formelles du parti et du recensement statistique. Les règles locales entre les mains des autorités sont basées sur une connaissance profonde des réalités paysannes, des besoins du moment, des relations interpersonnelles et sur une flexibilité qui permettent de dépasser le cadre légal, sans jamais avoir besoin de l'afficher (Certeau, Giard & Mayol 1990). Ces deux cas de participation locale par adaptation des règles restent « ignorés » dans les rapports d'État et des experts internationaux.

## Participation paysanne aux activités du programme

J'évoquerai ici seulement quelques types de participations paysannes observés dans l'orientation et l'adaptation des activités du P135 afin de montrer l'espace dans lequel elles peuvent s'exprimer.

### *Participation passive et usage orienté du projet*

Quand le P135 construit des canaux d'irrigation en ciment de grande taille entre une source et les petits canaux qui desservent des groupes de champs, les paysans savent qu'ils ont besoin de l'aide du projet, car n'auraient pas, par eux-mêmes, les moyens techniques et financiers pour réaliser de telles infrastructures. Mais comme ces canaux n'étaient pas nécessaires, ils vont en détourner l'usage prévu. Ainsi, l'eau canalisée, à l'origine, pour irriguer les rizières, peut être détournée pour alimenter de petites turbines hydro-électriques locales. Usages du projet ne veut pas dire nécessairement usages conformes aux objectifs du projet. Un espace de liberté s'exerce ici. Le sens de la récupération et du bricolage est encore à l'œuvre.

## Participation par anticipation

La commune ethnique Tày de Nong Lao (au sud de province de Ha Giang) n'a pas été sélectionnée en 2012 pour recevoir le programme « Construire une nouvelle vie à la campagne ». Pour cela, un minimum de conditions était requis : il faut, par exemple, qu'au moins 15 % des maisons de la commune aient des porcheries en ciment, des w.-c. en ciment, une route d'accès en pierre ou ciment, etc. Ainsi, être sélectionné dans ce programme signifie des contraintes fortes de participation,

mais également un grand nombre de bénéfices directs comme des subventions ou aides à la commune. Certains villageois ont décidé par eux-mêmes (sur les « conseils » du comité populaire de la commune) de construire les annexes cimentées des maisons, afin de pouvoir candidater de nouveau l'an prochain pour la sélection avec de meilleures chances d'être accepté. Les villageois construisent par eux-mêmes certaines petites infrastructures afin que le programme accepte de les aider à en réaliser de plus importantes dans le futur.

## Participation par refus

La participation aux projets peut aussi prendre la forme d'une résistance et d'un refus des activités du projet. Au Vietnam, les refus frontaux sont rares et interviennent toujours dans des contextes particuliers, par exemple une expropriation des terres avec la présence d'autorités locales parmi les résistants (Culas 2010). Dans la plupart des cas, le refus ne s'exprime pas sous forme de « non » direct, mais il est enchâssé dans des formes d'acceptations officielles. Ce type de position, qui revient à terme à vouloir engager une négociation ouverte avec les autorités, est encore rare. Les formes de dialogue entre l'État et les populations existent mais elles doivent être organisées et médiatisées par les agents de l'État ou du parti. L'un des cas les plus caractéristiques, observé dans la commune de Ban Lai en 2010, a été le refus frontal de l'installation d'un nouveau réseau d'eau du P135 par les habitants d'un village qui possède déjà son réseau d'eau autonome, construit par eux-mêmes en collectif, en tubes en plastique facile à réparer, la distribution d'eau dans les maisons est gratuite et la gestion par la communauté est efficace. Parmi les contestataires, il y a surtout des paysans « ordinaires » et plusieurs personnalités importantes dont un ancien secrétaire du parti de la commune et un ancien président du comité populaire de la commune (maire). C'est à partir de ces appuis politiques et administratifs, et sur la base de la réputation de certains membres que le collectif du village peut exprimer son refus. L'expression de la contestation villageoise est donc conditionnée par son niveau d'inscription minimal dans le système politique en place. Un groupe de paysans sans l'appui de personnalités politiques locales n'aurait aucune chance d'être écouté et de voir ses demandes aboutir. Mais ces formes de refus n'induisent pas nécessairement un dialogue avec l'État, ou alors il s'agit d'une sorte de « dialogue de sourd » car l'État reste presque toujours muet face aux demandes locales. Les échanges du bas (population) vers le haut (État) sont l'une des faiblesses importantes du système administratif et politique vietnamien (Hoang Ngoc Giao *et al.* : 2009).

Certains cas de refus des projets sont des formes actives de participation. Par exemple, un paysan qui ne participe pas à un projet car il n'a pas reçu l'information peut être considéré comme un non-participant. Mais celui qui refuse d'appliquer les demandes du projet en connaissance de cause est en position active par rapport au projet. Un refus caractérisé est une action au sein ou contre le projet. La grille d'évaluation du P135 classe dans la catégorie « non-participation » les deux cas

ci-dessus, refusant ainsi d'enregistrer cette forme de dynamique locale autour du projet. Les motivations de la non-participation au projet ne sont jamais détaillées dans les évaluations des projets d'État au Vietnam. C'est un élément supplémentaire montrant le caractère arbitraire de ce que les experts appellent la participation.

La liste détaillée des participations observées exposée ci-dessus met en évidence la division sociale marquée qui s'opère entre les différents acteurs locaux. Tout projet de développement au Vietnam, provenant de l'État comme des ONG, s'appuie nécessairement à la fois sur l'administration locale, pour toutes les autorisations et l'encadrement, et sur les organisations de masse dépendantes directement du parti, pour la mise en œuvre de toutes les actions locales. Étant donné que la très grande majorité des fonctionnaires responsables et des chefs des organisations de masse sont membres du parti communiste<sup>32</sup>, c'est parmi eux que l'on observe la véritable participation au projet. Il y a une mainmise des agents du système politico-administratif sur tous les projets et à tous les niveaux : depuis leur conception jusqu'à l'évaluation, avec bien sûr un impact fort sur la mise en œuvre. La question de la « participation effective de la base », c'est-à-dire celle des paysans non-affiliés, est toujours occultée aussi bien par l'État, qui conserve à la fois le contrôle sur les actions des projets et affiche une « participation populaire » importante dans ces rapports, que par les observateurs extérieurs qui se satisfont des discours étatiques bien rodés et qui répondent aux normes internationales du développement. Dans les faits, les agents de l'État font écran et filtrent la participation réelle de la base, mais quasiment tous les observateurs vietnamiens et étrangers assimilent ces acteurs étatiques pour la plupart affiliés au parti communiste au niveau des communes comme la « base » de la population<sup>33</sup>. Notons que seulement 3 à 4 % de la population vietnamienne est membre du parti.

La très grande majorité des projets ne sont pas taillés pour les paysans des groupes ethniques, mais ces derniers sont dans l'impossibilité de refuser frontalement un projet. Dans les relations avec l'administration, les projets et les acteurs locaux, les délibérations et négociations ne peuvent s'exprimer que par des canaux non officiels et non publics. Les paysans évitent d'exprimer les formes de participation et d'appropriation locales qu'ils savent « hors du cadre légal » du projet. Ils ont conscience que tout affichage critique peut se retourner contre eux dans un système politique qui ne tolère pas le débat et la remise en cause de ses directives. Au final, ils ont intégré les contraintes de l'État-parti et jouent seulement dans l'espace de liberté qui est toléré, même s'il est illégal. La population met donc une œuvre au quotidien des accommodements : « un art d'utiliser (les choses) qui lui sont imposées. » (Certeau, Giard & Mayol 1990 : 53), qui est aussi un bricolage stratégique avec les contraintes extérieures (Olivier de Sardan 1995 : 48 ; Friedberg 1993 : 16).

Mais les transformations locales des projets ne peuvent se faire qu'avec le soutien de « passeurs » établis des deux côtés du système. Certains responsables communaux (premier secrétaire du parti, président du comité populaire [maire], etc.) se positionnent, selon les situations, en tant qu'agent de l'État et/ou en tant que parents, voisins ou amis proches des personnes avec lesquelles négocier leurs

actions ou leurs plaintes. D'un côté, ils introduisent et imposent parfois localement les projets, de l'autre, ils peuvent aussi les transformer mais en agissant dans le champ officieux, donc en prenant des risques vis-à-vis du système qu'ils représentent. Ce double jeu de statut et de relations rend difficile une description simple et linéaire des interactions dans le cadre du programme P135, car pour chaque situation, il faut désigner les personnes par leur statut et par la position qu'elles prennent dans un échange en particulier. Cette finesse du contexte fait défaut dans toutes les études sur le développement au Vietnam comme ailleurs.

La plus grande partie de la participation locale dans le P135, autrement dit les arrangements avec les contraintes du programme, provient directement des actions de résistance de certains responsables locaux (villages, communes et district). Ils font le choix de privilégier les relations sociales locales, la prise en compte de situations particulières (les leurs et celles de leurs administrés) et les normes de la communauté face à des normes étatiques qu'ils considèrent comme inadéquates, mal adaptées ou iniques. Cet aspect du fonctionnement du programme P135 est l'un des plus sensibles car il remet en cause la fidélité de certains responsables administratifs et politiques vis-à-vis des règles et de l'éthique imposées au niveau national. De l'autre côté, cet aspect du politique au quotidien montre une limite importante du système vietnamien. Il n'est pas possible – ou extrêmement difficile – pour un citoyen, sans statut politique ou administratif, de faire entendre sa voix dans l'administration. Son action doit donc être médiatisée par une ou plusieurs autres personnes qui possèdent les statuts et les réseaux politico-administratifs nécessaires<sup>34</sup> (voir Culas [2017] et Fforde [2005a, 2008, 2009] pour les études de cas au Vietnam). Ce type de médiation est aussi l'une des clés de la petite corruption. Un fonctionnaire pourra accepter de s'arranger avec la loi avec une compensation financière. Cet exemple montre également les limites de « l'État de droit socialiste », affiché dans la constitution de 2004 : il n'existe pas de voie légale officielle et effective pour qu'un simple citoyen puisse porter plainte contre une administration ou un service public<sup>35</sup>.

## MODES DE PARTICIPATION ET CONSÉQUENCES POLITIQUES

À partir des diverses formes de participation décrites, on peut distinguer deux grandes catégories : la participation affichée et la participation effective. Les relations que chacune de ces catégories entretient avec l'État, les agents des projets et la population locale permettront de mettre en évidence les positions politiques spécifiques des différents acteurs. Un tableau de synthèse permet de voir comment ces actions de participation se répartissent selon les groupes d'acteurs.

Types de participation	Participation affichée (État et agents du projet)	Participation effective (locale : commune, village)
Conception du projet	++++	0000
Présence aux réunions projet	++++	0000
Choix des activités projet	++++	0000
Adaptations légales du projet (province, district)	++++	0000
Adaptations illicites du projet (commune, village)	0000	xxxx
Sélection locale des pauvres	0000	xxxx
Tour de rôle des pauvres	0000	xxxx
Usages orientés du projet	0000	xxxx
Participation par anticipation	++++	++
Participation par refus	0000	xxxx

++ = Actions de participation légales réalisées

xx = Actions de participation illicites/illégales réalisées

00 = Aucune possibilité d'action

Ce tableau montre que plus un type de participation est affiché par le couple « agents du projet et État » moins il est effectif localement. Inversement plus la participation locale est effective moins elle est affichée par les promoteurs du projet. Excepté pour la participation par anticipation qui est à la fois promue par l'État et parfois réalisée par les paysans. On constate une forte disjonction entre ces deux types de participation. Revenons sur cette division. La *participation affichée* est théorique, idéologique et uniforme, mais elle n'est que très rarement observée sur le terrain, malgré cela elle est très publicisée et continue à être la référence pour tous les gros projets de développement. La *participation effective* est pratique, diversifiée et complexe, pas toujours licite ou légale, elle n'apparaît quasiment pas dans les rapports de projets. Elle n'est pas l'objet d'expression publique de la part des acteurs locaux.

La disparité quasi totale entre ces deux types de participation ne découle pas de problèmes d'accès aux informations sur le niveau local, puisqu'une équipe d'anthropologues<sup>36</sup> parvient à produire ce type de données avec des méthodes classiques. Il s'agit plutôt de l'expression des positions idéologiques et politiques des différents acteurs du projet. Les institutions de développement, les consultants-experts et le gouvernement vietnamien sont en accord sur l'affichage et l'usage de la participation théorique et sur le refus d'enregistrer les formes de

participation effective non conforme au cadre logique du projet et aux logiques relationnelles État/population (Pannier & Culas 2020).

Les pratiques participatives détaillées ci-dessus vont presque toutes à l'encontre de l'affichage des projets, cela justifie pourquoi la population ne les rend pas publiques. Si elles étaient enregistrées dans les rapports, cela montrerait de manière flagrante que l'ordre du projet ne correspond pas aux réalités locales. Or l'une des règles d'or de tous les projets de développement est que les activités mises en œuvre et les résultats doivent strictement correspondre aux Termes de Référence (TdR) à la base du projet et avec une valeur contractuelle forte. C'est *le critère* pour déterminer la réussite d'un projet. Les TdR ont pour objectif premier de séduire un bailleur en proposant des solutions brillantes à des situations locales mal ou pas connues. Ensuite, pour justifier l'application locale, il s'agira de « trouver des problèmes aux solutions » (Naudet 1999) proposées. Ainsi décrire ces arrangements locaux remettrait en cause la logique et la légitimité à la fois de la conception internationale des projets et l'idéologie de la « modernité socialiste » appliquée au Vietnam (Culas 2019a).

Le problème mis en évidence avec l'affichage abusif de la participation locale dans le P135 soulève des questions plus vastes quant aux fondements mêmes de l'action de développement et à la dépolitisation du discours et des actions locales (Ferguson 1990). Il existe plusieurs liens idéologiques et fonctionnels forts entre les institutions de développement internationales et l'État-parti vietnamien.

1. Les deux systèmes partagent une vision anhistorique de la vie locale et des relations aux centaines de projets mis en œuvre depuis les années 1950. Tout nouveau projet de développement se conçoit et agit comme s'il était le premier, incapable de s'inscrire dans l'histoire locale du développement ni d'apprendre des expériences passées des autres projets similaires.
2. Les institutions de développement et l'État-parti s'accordent sur le fondement de leur rapport entre connaissances des populations ciblées et actions : « l'État et les projets pensent pour vous<sup>37</sup> ». État et projets savent *a priori* quels sont les besoins et ce qui est bon pour les populations locales, mais sans nécessité d'une connaissance contextualisée des situations réelles. Pour les institutions de développement et l'État-parti vietnamien, les connaissances et les croyances technico-administratives et politico-idéologiques se substituent systématiquement à une connaissance empirique de la diversité des situations locales. Le niveau d'adéquation avec les manières locales de penser et d'agir (le « réel des autres », Olivier de Sardan 1989) est toujours très faible, ce qui explique la difficulté de faire participer les paysans à un projet qui leur est étranger dans ses fondements et sa logique. De plus, l'idée même de participation porte déjà la division des rôles. « Le simple fait de “participer” à quelque chose indique qu'on n'est pas maître du jeu, que les règles en sont définies ailleurs. [...] Il y a [...] une tendance générale des intervenants (et là, État et ONG se retrouvent à la même enseigne) à appliquer à des populations qui ne font pas partie du même univers culturel des objectifs et des besoins qui, faute d'avoir été confrontés au point

de vue des « bénéficiaires », risquent de n'être que leurs propres projections » (Lavigne Delville 1992: 1).

3. Dans leurs rapports et leurs politiques, les institutions de développement internationales et l'État-parti vietnamien produisent une vision idéalisée et aseptisée des dynamiques locales: les relations de domination, de pouvoir, les tensions, les conflits et les négociations (Olivier de Sardan 2003) sont toujours occultées autant de la vie locale elle-même que des relations entre les populations et le projet. En bref, toute dimension politique au quotidien est refusée ou noyée dans des considérations administratives et techniques.
4. Enfin, tous deux sont fortement orientés vers la publicisation d'actions hypothétiques et idéalisées plus que vers la recherche d'application concrète. Tous deux agissent sur un mode prioritairement performatif. La propagande d'État est un exemple. La forte similitude entre les termes de référence et les évaluations finales des projets (qui négligent donc tout ce qui s'est passé dans le temps du projet) montre que l'unité logique, technique et administrative du projet est toujours privilégiée par rapport à ses composantes locales et ses dynamiques.

Dans la pratique, les institutions internationales et le gouvernement vietnamiens ne laissent que peu de latitude pour une véritable participation des paysans: ils sont exclus de la conception du projet, du choix des activités, leurs décisions collectives sont des mises en scène organisées par le district. Seuls les provinces et les districts ont le droit d'adapter légalement les projets, quant à la participation paysanne, elle est entre les mains des responsables administratifs et du parti local. Les paysans ne peuvent que s'accommoder des actions imposées, mais souvent dans un cadre illicite, voire illégal. Ne bénéficiant d'aucun statut légal officiel, ces adaptations sont donc à la merci de tout contrôle et susceptibles à tout moment de sanction de la part de l'État. C'est une « liberté conditionnelle et aléatoire » et non un droit acquis, l'une des particularités des systèmes politiques sans état de droit. Les manières de négocier, de gérer et de choisir les activités des projets de développement sont quasiment similaires aux manières que l'administration vietnamienne applique d'ordinaire aux populations. De fait, tout projet est géré et mis en œuvre par l'administration et les organisations de masse. Les mêmes institutions d'État appliquent les mêmes règles de fonctionnement pour les actions d'État et les projets de développement. L'illusion des agences internationales de développement est de penser que l'on peut changer les relations entre autorités administratives et populations à travers de nouveaux principes parachutés pour les projets de développement (Fforde 2008; Lavigne Delville 1992; Kerkvliet 1995; Naudet 1999; Nguyen Duc Truyen 2006). C'est oublier que ces principes sont des positions politiques spécifiques dans les relations populations-État-projet et que l'État-parti vietnamien n'a aucun intérêt à transformer ses relations avec la population instaurées depuis 50 ans et qui garantissent la pérennité du système politique. De plus, il est presque certain (mais cela demanderait à être vérifié dans le détail) que les agents de l'administration des provinces et des districts ne font

pas la différence dans leurs applications entre les projets purement nationaux et ceux guidés par les principes internationaux de développement, d'où l'homogénéité du modèle *top-down* et de l'interventionnisme fort.

## CONCLUSION

Après 1990, l'ouverture économique du pays et l'arrivée des bailleurs et des institutions internationales dans l'arène du développement au Vietnam aurait pu laisser croire à l'introduction de nouvelles formes de participation, d'appropriation et de gouvernance dans les projets. Dans les faits, les relations paysans-autorités locales-projet sont quasiment les mêmes car les fondements des interventions étatiques dans les villages ethniques restent identiques. Les principaux changements sont un fort accroissement de la masse de financements extérieurs et l'usage d'un nouveau vocabulaire dans les documents de projets incluant « participation » et « gouvernance », voire « société civile » (Culas 2020a). Le discours officiel vietnamien avec la caution de l'UNDP<sup>38</sup> est séduisant « *P135 also gets generally good marks for incorporation of participatory processes in planning. [...] Communes are supposed to prepare a five to ten years strategic plan for P135 investment based on the demands of each village* » (UNDP - VASS 2006 : 12). Toutes les enquêtes sérieuses montrent qu'il s'agit qu'une construction théorique et idéologique décrochée des réalités locales. Pourquoi une si grande divergence entre les deux ?

Premièrement, dans tout projet de développement au Vietnam ou ailleurs, la participation locale est toujours l'un des points faibles car elle nécessite d'intégrer des éléments et des logiques étrangères aux concepteurs du projet. Pour pouvoir intégrer des éléments de la culture de l'autre (ici le paysan des minorités ethniques ciblées) dans la conception d'un projet, il faut tout d'abord avoir conscience de l'existence de cette différence, puis être suffisamment informé de ses formes et ses contenus pour en extraire certains éléments utiles au projet. Deuxièmement, au Vietnam, cette difficulté est amplifiée par le fait que la participation locale va à l'encontre des principes de fonctionnement et de contrôle du système politico-administratif lui-même. Principes qui n'ont quasiment pas changé depuis l'ouverture économique. Alors que nous cherchions ici dans les détails du fonctionnement d'un programme d'État vietnamien baigné de recommandations internationales quelques formes locales de participations nouvelles, la fuite d'un document confidentiel du Parti communiste chinois remet en quelque sorte les pendules à l'heure. En août 2013, le document confidentiel (n° 9) (Buckley 2013), issu du comité central du parti communiste chinois et frappé du sceau du président Xi Jinping, annonce clairement :

Le pouvoir pourrait [nous] échapper des mains, si le parti n'éradique pas sept tendances subversives qui courent dans la société chinoise ». Parmi ces tendances, la première est « la Constitution démocratique occidentale », les autres sont « les valeurs universelles des droits de l'homme, l'indépendance des médias, la participation civique, le néolibéralisme, les critiques "nihilistes" du passé traumatisant du parti et les questions sur les réformes et l'ouverture du pays<sup>39</sup>.

Sur de nombreux points, le Parti communiste vietnamien prend modèle sur le parti chinois<sup>40</sup>. Ainsi, l'affirmation du rejet des principes politiques « occidentaux » sera certainement très bientôt à l'ordre du jour au Vietnam. Déjà le 31 août 2012, le journal *Nhân Dân* (Anomyne 2012) "Le Peuple" (la voix du parti et du peuple) critiquait les projets d'ONG étrangères de construire une société civile au Vietnam sur le modèle occidental comme un risque majeur pour la stabilité de l'État et du pays<sup>41</sup>. Ce « rappel au réel » à travers l'affirmation du particularisme politique de la Chine et du Vietnam ne devrait pas en réalité nous surprendre, nous savons depuis longtemps quelles sont les bases des États de type léniniste : « *in Soviet style society. Those who claim to represent the general will*<sup>42</sup>, in other words, are able to suppress the views of groups who might disagree with them » (Giddens [1995 : xiv] cité par Savelsberg [2000 : 1028]). « Also state and society were to be merged. [...] that this strategy paved the way for Stalinist authoritarianism as it eliminated participatory potential and elements of civil society. » (Savelsberg 2000 : 1028, nous soulignons). Dans le cas qui nous intéresse ici, nous faisons nôtre l'affirmation d'Erdmann « [...] *we argue that authoritarian regimes deliberately use international cooperation to bolster their particular type of rule* » (Erdmann et al. 2013 : 5).

## Notes

1. À travers les réformes économiques du *Đổi Mới* (renouveau) lancées en 1986 sur le modèle chinois de l'économie de marché à orientation socialiste.
2. Programme « 5 Million Hectares Reforestation Program Partnership (1998-2010) », d'une ampleur équivalente au P135, son budget est d'environ 100 millions USD/an depuis 1998. Il s'agit d'un partenariat entre le gouvernement vietnamien et des agences de développement étrangères.
3. Dans les années 2000, le Vietnam adhère aux Objectifs du Millénaire de l'ONU et signe le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale qui l'engage au respect des principes de participation, d'appropriation, de responsabilité et de gouvernance pour recevoir les aides et les crédits internationaux, voir Culas, Razafindrakoto & Roubaud (2015).
4. Les voies d'échange et de dialogue avec l'État-parti sont très contrôlées et les autorités n'hésitent pas interdire des groupes (même légaux) voulant discuter, si leurs positions sont trop critiques ou leurs demandes jugées trop virulentes. C'est le cas, par exemple, du *think tank* Institut for Development Studies constitué d'intellectuels, de fonctionnaires et de professeurs presque tous membre du parti voulant apporter leurs expertises et conseils sur les politiques du parti et de l'État de manière très légale et officielle qui a été interdit par décret du Premier ministre (15 septembre 2009). Sur la société civile en milieu rurale voir Culas (2017).
5. « *Participatory approaches to development are increasingly converging with concerns about democracy and citizenship. [...] One of the challenges of participatory methodology is how to deal with power* » (Cornwall 2002 : 4).
6. Les critiques des projets de développement comme entreprises néocoloniales et néolibérales sont nombreuses en Afrique et en Amérique latine. Pour le Vietnam, elles sont encore rares, voir (Arhem & Nguyen 2006 ; Cam 2011 ; McElwee 2004a, 2004b).

7. Le gouvernement vietnamien classe dans la même catégorie des « fléaux sociaux » : le Sida, la prostitution, l'usage des drogues, les jeux d'argent, etc.
8. La phase I du programme 1999-2005 : environ 535 millions d'USD (Committee for Ethnic Minorities Affairs 2005), soit environ 85 millions par an. La phase II (2006-2010) : plus de 70 millions d'USD par an (total 350 millions d'USD). Pour la phase III (2011-2015) : environ 100 millions de USD/an. L'année 2012 est évaluée à environ 150 millions d'USD (Committee for Ethnic Minorities Affairs 2005).
9. La structure administrative vietnamienne se compose de la manière suivante : un gouvernement central avec ses ministères, des provinces avec leurs départements, des districts avec leurs chambres et des communes avec leurs bureaux.
10. Environ 350 000 Euros (2019).
11. « *These new approaches to development and local/global relationships underline the importance of analysing how knowledge and power are constituted and reconfigured* » (Arce & Long 2005 : 1, nous soulignons).
12. Les données utilisées ici proviennent d'enquêtes anthropologiques, au niveau des foyers, des villages et des communes, conduites entre 2003 et 2017 dans douze communes ethniques des provinces de Phu Tho, Lao Cai, Son La et Ha Giang au nord du Vietnam. La production des données s'appuie sur les protocoles habituels de l'anthropologie : immersion et imprégnation auprès de populations locales, observations participantes, enquêtes semi-directives de longues durées (de plusieurs semaines à plusieurs années) et de nombreuses discussions ouvertes avec les villageois en situation.
13. Les enquêtes de Do Tran Nhung (2008) dans la province de Hoa Binh confirment ces informations.
14. Principalement la Banque mondiale (World Bank 2012 et World Bank Internal Report 2007).
15. En comparaison avec les pays dont les États ont une présence faible dans les campagnes (voir les cas africains), et les situations de compétition entre localités et/ou entre acteurs locaux pour s'accaparer les nouveaux projets. Au Vietnam, le nombre de projets proposés est tel que les acteurs locaux ne sont pas en compétition pour recevoir de nouveaux projets. Par exemple, il n'existe pas de « courtiers du développement » (Olivier de Sardan & Bierschenk 1993) comme on peut l'observer en Afrique sub-saharienne.
16. Les communes ethniques à la base de cette étude comprennent des populations ethniques démographiquement minoritaires (Tày, Hmong et Dao). Elles sont localisées dans des zones de moyenne ou haute montagne dans le nord du Vietnam et se caractérisent par un taux de pauvreté plus fort que les populations kinh des basses terres et un faible accès aux services de qualité (hôpitaux, écoles, etc.). Les populations ethniques du Vietnam représentent 14% de la population du pays, elles sont réparties entre les montagnes du Nord et celles du Centre sur 35% du territoire national. En 2006, le taux de pauvreté des Kinh était de 13,5%, alors qu'il était de 72% chez les ethnies des montagnes (Culas *et al.* 2012 : 70-74).
17. « *Vietnam received US\$196 billion in FDI registration and US\$64.32 billion in ODA commitments between 1993 and 2010 at a steady rate.* » (Bui Thiem 2013 : 88, n. 78.)
18. Pour la confidentialité des interviewés, le nom de la commune a été transformé.
19. La population de la province de Lao Cai est composée de populations ethniques à 65%.

20. Soit presque deux nouveaux projets par an. Certains durent depuis 1998 tandis que d'autres se réalisent en deux ou trois ans. Cela donne une idée du nombre de projets actifs en même temps dans une même commune.
21. Voir Culas (2020c) pour les détails de la gestion des forêts par le projet P661.
22. Sur la construction d'un projet d'éco-tourisme communautaire dans la commune de Ban Lai voir Culas (2020b).
23. En avril 2013, le premier secrétaire du parti de la commune de Ban Lai (province de Lao Cai), après quatre réunions de présentation de projets dans la même semaine, s'exprimait en privé: « Nous avons trop de projets, trop de travail, il faudrait que le gouvernement donne les projets aux autres communes. »
24. « *Where people had not yet seen participation in action, they lacked confidence in themselves and the authorities, and participation remained a formality.* » (UNPD - VASS 2006 : 35.)
25. Les principaux changements dans les projets tiennent au lexique. Les *buzz-words* du développement: participation, appropriation, gouvernance, *community based*, etc., sont bien présents dans les documents vietnamiens, la question de leur mise en pratique est encore problématique (Culas 2020a).
26. L'étude des « tactiques d'accommodement » les moins affichées chères à Michel de Certeau (1990) deviennent ici un objet d'étude central car elles passent de l'exception à la norme. L'accommodement avec les normes fait partie de la politique au quotidien pratiquée par les paysans (Pannier 2016).
27. Six départements différents de la province sont impliqués dans le programme.
28. Les formes de participation sont étudiées en détail en Afrique (Chauveau 1994; Chauveau & Lavigne Delville 1998; Lavigne Delville 2012), pour le Vietnam voir les détails dans Fontenelle (2001), Fforde (2005b et 2008) et Pannier & Culas (2016).
29. La propagande officielle parle de « motiver » ou « mobiliser les populations pour des actions collectives » (*vân động* ou *huy động*). William Turley la qualifie avec justesse de « *mobilization authoritarianism* » (1993a : 269-70).
30. Le Front de la patrie (Mặt Trận Tổ Quốc Việt Nam), organisation étatique créée en 1938, est la « courroie de transmission » entre le parti et les organisations de masse vers la population. Ce Front contrôle également toutes les ONG vietnamiennes et étrangères. Lui-même dépend directement du parti communiste au plus haut niveau (président et vice-président du Front sont membres du comité central du parti) et sélectionne les candidats pour toutes les élections du niveau législatif au niveau communal qu'il supervise légalement et techniquement. En pratique, ses actions s'exercent du haut vers le bas, dans la logique *top down* du système, même si théoriquement le Front est supposé faire remonter la voix du peuple (Vietnam Father Front 1999).
31. Selon les enquêtes anthropologiques et les rapports de consultants selon Gironde (2009).
32. Avec ces trois millions de membres, soit moins de 3,3% de la population vietnamienne, le Parti reste en pratique réservé à une élite. La constitution précise que le pays est structuré par « la relation tripartite entre le parti communiste, qui dirige, le peuple, qui maîtrise, et l'État, qui administre » (preamble de la constitution de la République socialiste du Vietnam de 2004) et que « L'État de la République socialiste du Vietnam est un État de droit socialiste du peuple, par le peuple, pour le peuple. » (Art.2), voir annexe 4.
33. Dans son étude approfondie des formes d'expression de la société civile au Vietnam, Irène Norlung (2007) conclut que la société civile est partout présente et active au

- Vietnam sous la forme des participations aux activités (surtout des réunions) des associations de masse, créées, gérées, contrôlées par – et au service de – l'État-parti. La quasi-totalité des enquêtes en milieu rural au Vietnam interrogent des chefs de villages (donc membre du Parti communiste) et des responsables d'organisation de masse. Ce sont les informateurs quasi officiels de toutes les enquêtes rapides. En pratique, peu de paysans ordinaires sont interrogés. Cela découle aussi du fait que les autorisations officielles pour les enquêtes ciblent ces catégories de personnes comme des « informateurs bien informés », ce qui est, d'ailleurs, souvent le cas (voir détails dans Culas [2020a]).
34. Le cas du Vietnam semble spécifique pour les processus de développement car c'est l'un des rares pays dans lequel l'État est un acteur décisif avec des relais efficaces dans chaque village. En milieu rural, les associations de masse sont les médiateurs obligatoires entre le projet d'État ou d'ONG et les populations (Kerkvliet 1995 ; Fforde 2008). De plus, l'État fait le choix d'un contrôle des actions de développement, ainsi tout projet doit être en accord avec les plans quadriennaux, et recevoir une autorisation officielle.
  35. « *This term (positive deviation) stems originally from observation of change processes in Vietnam, where varied application of central orders was often the norm, rather than the exception. Under such conditions violations of central norms could be interpreted positively, and so referred to as "positive deviation" (vi pham tich cuc) in Vietnamese.* » (Fforde 2009 : xix.)
  36. Notre équipe de recherche, qui travailla de 2009 à 2018 dans la commune de Ban Lai (province de Lao Cai), était composée de deux anthropologues français avec plus de 10 ans d'expérience d'enquêtes chez les ethnies du Vietnam (Emmanuel Pannier et l'auteur), et de trois chercheurs vietnamiens (deux socio-anthropologues et une anthropologue), fonctionnaires du service de la culture, du sport et du tourisme de la province de Lao Cai.
  37. Voir la prise en charge totale de la vie des paysans par le projet « Construire une nouvelle vie à la compagne ».
  38. United Nations Development Programme. Acronyme français PNUD.
  39. « *1. Promoting Western constitutional democracy. Attempting to negate current leadership and deny the socialist political system with Chinese characteristics. 2. Promoting the universal value of human rights. Attempting to shake the party's ideological and theoretical foundation. 3. Promoting civic participation. Attempting to disintegrate the social basis of the ruling party. 4. Promoting neo-liberalism. Attempting to change China's basic economic system. 5. Promoting Western-inspired notions of media independence. Challenging the principle of party-controlled media and the press and publication management system. 6. Promoting historical nihilism. Attempting to negate the history of Chinese Communist Party and the history of the New China. 7. Questioning the Reform and Opening up, questioning socialist nature of socialism with Chinese Characteristics. The document also involves the "seven speak-not" subjects, a policy for university professors instructing them not to teach seven subjects, including freedom of the press, past mistakes of the communist party, and citizen rights.* » (Abby 2013.)
  40. Par exemple, les réformes économiques du *Đổi Mới* de 1986 sont un écho direct des réformes chinoises des années 1978-1981. La formule vietnamienne en oxymore « l'économie socialiste de marché » est également empruntée à la Chine.
  41. *Nhân Dân*, 31 août 2012.

42. Selon la constitution de 2004, La République socialiste du Vietnam est un État « du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

## Références

---

- ABBY, 2013, « Leaked Chinese Document Warns Against the Evils of Western Values », URL : <http://globalvoicesonline.org/2013/08/24/leaked-chinese-document-warns-against-the-evils-of-western-values/>, consulté le 27 août 2013.
- ALBRECHT, David, HOCQUARD, Hervé & PAPIN, Philippe, 2010, *Les acteurs publics locaux au coeur du développement urbain vietnamien. Moyens, limites et évolution de l'action publique locale*, Paris : AFD Édition.
- ANONYME US STATE DEPARTMENT, 2012, « [In Vietnam] Societal Discrimination against Ethnic Minorities has been Longstanding and Persistent », US State Department, *Vietnam 2012 Human Rights Report*, Country Reports on Human Rights Practices Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- ARHEM, Nikolas, 2014, *Forests, Spirits and High Modernist Development. A Study of Cosmology and Change among the Katuic Peoples in the Uplands of Laos and Vietnam*, Uppsala : Uppsala Studies, Acta Universitatis.
- ARHEM, Nikolas & NGUYEN THI THANH BINH, 2006, *Road to Progress? The Socio-Cultural Impact of the Ho Chi Minh Highway on the Indigenous Population in the Central Truong Son Region of Vietnam*, Hanoi : WWF Indochina Project.
- ARCE, Alberto & LONG, Norman, éd., 2005, *Anthropology, Development and Modernities Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*, Londres : Routledge.
- ATLANI-DUAULT, Laetitia, 2005, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Nanterre : Société d'ethnologie.
- ATLANI-DUAULT, Laetitia, 2007, *Humanitarian Aid in Post-Soviet Countries: An Anthropological Perspective*, Londres : Routledge.
- BERGERET, Philippe, 2002, *Paysans, État et marchés au Vietnam: Dix ans de coopération agricole dans le bassin du Fleuve rouge*, Paris : Gret/Karthala.
- BUCKLEY, Chris, 2013, « China Takes Aim at Western Ideas », URL : <http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?ref=asia>, consulté le 21 août 2013.
- BUI, Thiem H., 2013, « The Development of Civil Society and Dynamics of Governance in Vietnam's one Party Rule », *Global Change, Peace & Security*, 25 : 77-93.
- CÂM, Hoàng, 2011, « "Forest Thieves" : State Resource Policies, Market Forces and Struggle over Livelihood and Meanging of Nature in a Northwestern Valley of Vietnam », in *Upland Transformations in Vietnam*, Thomas Sikor, Nghiêmm Phương Tuyền, Jennifer Sowerwine & Jeff Romm, éd., Singapour : NUS Press, p. 92-114.
- CHAUVEAU, Jean-Pierre, 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », in *Les associations paysannes en Afrique: Organisation et dynamiques*, J.-P. Jacob & P. Lavigne Delville, éd., Paris : APAD-Karthala-IUED, p. 25-60.

- CHAUVEAU, Jean-Pierre & LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 1998, « Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés », in *ONG et développement : du nord aux suds*, J.-P. Deler *et al.*, éd., Paris : Karthala, p. 193-214.
- CERTEAU, Michel de, GIARD, Luce & MAYOL, Pierre, 1990, *L'invention du quotidien*, tome 1 : *Arts de faire*, Paris : Folio, coll. « Folio Essai ».
- COMMITTEE FOR ETHNIC MINORITIES AFFAIRS, 2005, *A Summary on Ethnic Minorities in 2005*, Hanoi : Ethnic Minorities Working Group Report.
- CORNWALL, Andrea, 2002, « Participation in Development : Tracks and Traces », *Currents*, 28 : 4-10.
- CULAS, Christian, 2010, « A Failed "Success Story" for Tourist Development Projects in Tam Đảo : Gaps between Laws and their Applications », in *Norms and Practices in Contemporary Rural Vietnam. Social Interaction between Authorities and People*, Christian Culas & Nguyen Van Suu, éd., Bangkok : IRASEC, p. 21-78.
- CULAS, Christian, 2017, « La société civile dans le Viêt Nam post *Đổi Mới*. Une indépendance limitée par rapport à l'État. », in *De l'Indochine coloniale au Viêt-Nam actuel*, Dominique Barjeot & Jean-François Klein, éd., Paris : Magellan Édition et Académie des Sciences d'Outre-Mer, p. 687-705.
- CULAS, Christian, 2019a, « Nature and Human in Sino-Vietnamese Conceptions and Practices. Articulations between Asian Vernacular "Analogism" and Western Modern "Naturalism" Modes of Identification », in *Ecologies in Southeast Asian Literatures: Histories, Myths and Societies*, Chitra Sankaran, Chi P. Pham & Gurpreet Kaur, éd., Delaware (USA) : Vernon Press, p. 111-129.
- CULAS, Christian, 2019b, "Nghiên cứu sự trao đổi về kiến thức và tập tục địa phương trong quản lý môi trường ở miền núi Việt Nam : Nhìn từ quan điểm nhân chủng học", ( Study of discourses on local knowledge and practices on environment management in Vietnam mountains : An anthropological perspective"), in *Hiện đại và động thái của truyền thống ở Việt Nam : Những cách tiếp cận nhân học* (Modernity and Dynamics of Tradition in Vietnam : Anthropological Approaches), Lương Văn Hy, Ngô Văn Lê, Nguyễn Văn Tiệp, Phan Thị Yến Tuyết, éd., Quyển 2. T. P. Hồ Chí Minh, Nhà Xuất Bản Đại Học Quốc gia Thành Phố Hồ Chí Minh, p. 292-324.
- CULAS, Christian, 2020a (à paraître), « Developing Civil Society in the Socialist Republic of Vietnam : Communication strategies between promotional discourses and constrained actions », *Southeast Asian Studies*, Kyoto University.
- CULAS, Christian, 2020b (à paraître), « An Experimental Project to Support Community Based Ethno-Tourism among the Tày People in Northern Vietnam », in *Sustainable Community Development in Asia through Tourism*, Hiroaki Kawamura, éd., Delaware (USA) : Vernon Press, p. 114-138.
- CULAS, Christian, 2020c (à paraître), « Relations entre l'histoire de la gestion des espaces agricoles et l'environnement au Vietnam », *Cahiers de ART-Dev, Série Working Papers*, Montpellier.

- CULAS, Christian, RAZAFINDRAKOTO, Mireille & ROUBAUD, François, 2015, « Ownership and Participatory Processes : From Global Motto to Local Challenges. The Case of a Key Poverty Reduction Program in Ethnic Minority Areas of Vietnam », in *Local Politics, Global Impacts: Steps to a Multi-Disciplinary Analysis of Scales*, Olivier Charnoz, Virginie Diaz Pedregal & Alan L. Kolata, éd., Surrey (UK) : Ashgate Press, p. 223-250.
- CULAS, Christian, MASSUYEAU, Benoît, RAZAFINDRAKOTO, Mireille & ROUBAUD, François, 2012, « Un état des lieux des conditions de vie des ethnies minoritaires au Vietnam : approches économiques et socio-anthropologique », in *Université d'été régionale en sciences sociales. Les Journées de Tam Dao Vietnam (5) : Différenciation sociale et inégalités : Approches méthodologiques, transversales sur les questions de genre et d'ethnicité*, Stéphane Lagrée, éd., Paris, Hanoi : Éditions de l'AFD, EFEO et Nha Xuat Ban tri Thuc, coll. « Conférences et Séminaires », p. 64-93, URL : <http://www.tamdaoconf.com/>.
- ĐẶNG NGHIEM VAN, 1984, « Glimpses of Tay Nguyen on the road to Socialism », *Viet Nam Social Sciences*, 2 : 40-54.
- DO TRAN NHUNG, 2008, *Decentralization Process in Vietnam. Assessing Commune Investment Ownership under the Program 135*, thèse de master professionnel, Undp/Cem Project, Hanoi.
- ERDMANN, Gero, BANK, André, HOFFMANN, Bert & RICHTER, Thomas, 2013, *International Cooperation of Authoritarian Regimes: Toward a Conceptual Framework*, GIGA German Institute of Global and Area Studies and Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, GIGA Research Programme : Legitimacy and Efficiency of Political Systems, Working Papers 229.
- EVANS, Grant, 1992, « Internal Colonialism in the Central Highlands of Vietnam », *Sojourn*, 7, 2 : 274-304.
- FERGUSON, James, 1990, *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge : Cambridge University Press.
- FFORDE, Adam, 2005a, « Vietnam in 2004: Popular Authority Seeking Power », *Asian Survey*, 45, 1 : 146-152.
- FFORDE, Adam, 2005b, « Farmers' Organizations in Vietnam – Rural Members of an Emerging Civil Society? », in *Towards Good Society: Civil Society Actors, the State, and the Business Class in Southeast Asia -Facilitators or Impediments to a Strong, Democratic, and Fair Society?*, Berlin : Heinrich Boell Foundation, p. 173-192.
- FFORDE, Adam, 2008, « Vietnam's Informal Farmers' Groups: Narratives and Policy Implication », *Südostasien aktuell – Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 27 : 3-36.
- FFORDE, Adam, 2009, *Coping with Facts: A Skeptics Guide to the Problem of Development*, Sterling, USA : Kumarian Press.
- FFORDE, Adam, 2011, « Contemporary Vietnam: Political Opportunities, Conservative Formal Politics, and Patterns of Radical Change », *Asian Politics and Policy*, 3, 2 : 165-184.

- FONTENELLE, Jean-Philippe, 2001, « Water Management Decentralisation in the Red River Delta, Vietnam: An Uncompleted Transition Process towards Local Governance », *International Journal of Water*, 1, 3 : 380-396.
- FRIEDBERG, Erhard, 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamique de l'action organisée*, Paris : Seuil.
- FRIEDERICHSEN, Rupert & NEEF, Andreas, 2010, « Variations of Late Socialist Development: Integration and Marginalization in the Northern Uplands of Vietnam and Laos », *European Journal of Development Research*, 22 : 564-581.
- GIDDENS, Anthony, 1995, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Stanford, Californie : Stanford University Press.
- GIRONDE, Christophe, 2009, « Decentralized Decision Making and Participation Under Program 135 – Phase II. A Study in Five Provinces of Vietnam », Hanoi : The World Bank.
- HOANG NGOC GIAO *et al.*, 2009, *The Mechanism to Settle Administrative Complaints in Vietnam: Challenges and Solutions*, Report, Hanoi : Asian Foundation.
- KERKVLIIET, Benedict Tria, 1995, « Village-State Relations in Vietnam: The Effect of Everyday Politics on Decollectivization », *Journal of Asian Studies*, 54 : 396-418.
- KING, Victor T., 1999, *Anthropology and Development in South-East Asia: Theory and Practice*, Oxford : Oxford University Press.
- LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 1992, « Participation paysanne, discours et pratiques. Quelques réflexions sur le texte de Jean-Pierre Chauveau », *Bulletin de l'APAD*, 3 : 31-35.
- LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 2011, *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, CREA, université Lyon 2.
- LAVIGNE DELVILLE, Philippe, 2012, « Du nouveau dans la "participation" au développement ? Impératif délibératif, populisme bureaucratique et participation cachée », in *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire*, P.-Y. Le Meur, E. Jul-Larsen, P.-J. Laurent & E. Léonard, éd., Paris : Karthala-IRD-APAD.
- LÊ DUÂN, 1977, *Xây dựng nền văn hóa mới, con người mới xã hội chủ nghĩa*, [L'édification de la nouvelle culture et de l'homme socialiste nouveau], Hanoi : Edition de la Culture.
- LI, Tania Murray, 2007, *The Will To Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham : Duke University Press.
- MCELWEE, Pamela, 2004a, « You Say Illegal, I Say Legal: The Relationship between "Illegal" Logging and Poverty, Land Tenure, and Forest Use Rights in Vietnam », *Journal of Sustainable Forestry*, 19, 1-2-3 : 97-135.
- MCELWEE, Pamela, 2004b, « Becoming Socialist or Becoming Kinh ? Government Policies for Ethnic Minorities in Viet Nam », in *Civilizing the Margins: Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, C. Duncan, éd., New York : Cornell University Press, p. 182-213.
- NAUDET, Jean-David, 1999, *Trouver des problèmes aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Paris : Éditions OCDE.

- NGUYEN DUC TRUYEN, 2006 *Politiques de l'État vietnamien et stratégies paysannes. L'exemple du delta du Fleuve Rouge (1945-2005)*, thèse de doctorat en sociologie, EHESS, Paris.
- NGUYEN VAN CHINH, 2010, *Representation of Ethnic Minorities on Mass Media*, Hanoi: Institute for Studies of Society, Economy and Environment.
- NÔNG QUỐC CHÁN, 1978, « Selective Preservation of Ethnic Minorities' Cultural Traditions », *Vietnamese Studies*, Special issue: Cultural Problems, 52: 57-63.
- NORLUND, Irene, 2007, *Filling the Gap – The Emerging Civil Society in Viet Nam*, Hanoi: UNDP.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 1989, « Le réel des autres », *Cahiers d'études africaines*, 29, 113: 127-135.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris-Marseille: Kathala-APAD.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Revue Tiers Monde*, 168: 729-754.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 2003, *L'enquête socio-anthropologique de terrain: synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants*, Niamey: Lasdel, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et travaux n° 13, URL: [http://lasdel.net/images/etudes\\_et\\_travaux/L\\_enqu%C3%AAtes\\_socio\\_anthropologique\\_de\\_terrain\\_synth%C3%A8se\\_méthodologique\\_et\\_recommandations\\_a\\_usage\\_des\\_etudiants.pdf](http://lasdel.net/images/etudes_et_travaux/L_enqu%C3%AAtes_socio_anthropologique_de_terrain_synth%C3%A8se_méthodologique_et_recommandations_a_usage_des_etudiants.pdf).
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 2004, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest. Un diagnostic empirique, une approche historique », *Politique africaine*, 96: 139-162.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre & BIERSCHENK, Thomas, 1993, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD*, 5, URL: <http://journals.openedition.org/apad/3233>, consulté le 20 avril 2017.
- PANNIER, Emmanuel, 2016, « “Édifier un mode de vie civilisé” dans une commune tày du nord du Vietnam: assimilations, adaptations et accommodements », *Moussons*, 28: 89-122, URL: <http://journals.openedition.org/moussons/3650>, DOI: <https://doi.org/10.4000/moussons.3650>, consulté le 2 mai 2017.
- PANNIER, Emmanuel & CULAS, Christian, 2016, « De la position d'observateur à celle de médiateur: Expérience d'anthropologie appliquée à une situation de développement au Vietnam », *Revue de l'APAD*, « Engagement en sciences sociales », 44: 123-148.
- PANNIER, Emmanuel & CULAS, Christian, 2020 (à paraître), « Enjeux de la recherche ethnographique engagée dans des projets de développement au Vietnam », in *Ethnographies et engagements*, Mont-Saint-Aignan: Éditions Presses universitaires de Rouen et du Havre.
- PHAM ANH TUAN, 2009, *Viet Nam Country Case Study*, Londres: United Kingdom's Dep. for International Development.
- PRIME MINISTER OF VIETNAM, 1998, Decision No. 135/1998/QĐ-TTg, 31/07/1998, The Program on Socio-Economic Development in Mountainous, Deep-Lying and Remote Communes with Special Difficulties.

- PRIME MINISTER OF VIETNAM, 2000, Decision No.138/2000/QĐ-TTg, 29/11/2000, On the Integration of the Sedentarization Project, the Project on Support of Ethnic Minority People Meeting with Special Difficulties.
- RAMBO, T. A., REED, R. R., LE, T. C. & DI GREGORIO, M., éd., 1995, *The Challenges of Highland Development in Vietnam*, Honolulu, Hawaii : East-West Center.
- SUAUD, Charles, 1984, « Le mythe de base », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53 : 56-79.
- SAVELSBERG, Joachim, 2000, « Contradictions, Law, and State Socialism », *Law & Social Inquiry*, 25, 4 : 1021-1048.
- THAYER, Carlyle, 2008, « One Party Rule and the Challenge of Civil Society in Vietnam », présentation à la conférence *Remaking the Vietnamese State: Implications for Viet Nam and the Region Viet Nam Workshop*, City University of Hong Kong, Hong Kong, 21-22 août, p. 1-27.
- TURLEY, William, 1993, « Party, State, and People : Political Structure and Economic Prospects », in *Reinventing Vietnamese Socialism*, William Turley & Mark Selden, éd., Westview : Boulder, p. 257-276.
- UNDP & VIETNAM ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES, 2006, *Deepening Democracy and Increasing Popular Participation in Viet Nam*, Hanoi : UNDP Vietnam Policy Dialogue Paper.
- VIETNAM FATHER FRONT, 1999, *Law on Vietnam Fatherland Front*, (14/1999/QH10, 12/06/1999), National Assembly, Art. 1.
- WORLD BANK, 2012, *Revisiting Vietnam's Remarkable Record on Poverty Reduction: Progress and New Challenges*, Hanoi : The World Bank.
- WORLD BANK INTERNAL REPORT, 2007, International Development Association Program Document For a Proposed Credit in the Amount of Us \$50.0 Million to the Socialist Republic of Vietnam for a Proposed First Program 135 Phase 2. Rural Development Sector Unit East Asia and Pacific Region, Report No. 38690-VN, (For Official Use Only).

## Note de l'auteur

---

Cette recherche a été réalisée dans le cadre du programme Étude socio-anthropologique du changement social et du développement au Vietnam financé par l'AFD-Département Recherche (2010-2013), puis de 2014 à 2017 dans le cadre du projet Sustainable Tourism on Ethnic Minority Villages : Pilot Project financé par l'Association du folklore et de littérature du Vietnam (ministère de la Culture et du Tourisme, Hanoi). Cet article s'inscrit dans la continuité de l'analyse croisée qualitative (anthropologie) et quantitative (économie) du projet P135, avec l'objectif de produire différents angles d'analyse des mêmes phénomènes. Voir Culas, Razafindrakoto & Roubaud (2015).

---

**Résumé :** Depuis les années 1990, l'État vietnamien a lancé des milliers de projets de développement tous secteurs confondus pour réduire la pauvreté et moderniser les campagnes du pays. Les résultats sont partout très visibles : nouvelles routes et infrastructures, marchés rénovés, etc. Mais les autorités mettent également en avant

le haut niveau de participation des populations locales (la « base ») à tous ces projets. Un moyen efficace pour montrer aux instances internationales qui financent en grande partie ces projets que le Vietnam remplit avec brio les critères des Objectifs du Millénaire de l'ONU (2000) de « *governance, participation, ownership, empowerment and accountability* ». Mais à l'échelle des communes et des familles, la participation est vécue de manière très différente. Le grand Programme for Socio-economic Development in Communes faced with Extreme Difficulties (1998-2015) qui s'applique à plusieurs milliers de communes dans tout le pays nous permet d'étudier les relations spécifiques entre les paysans et l'État au Vietnam dans le nord du pays. Plusieurs questions apporteront des éléments anthropologiques précis sur le positionnement des populations ethniques locales dans leurs interactions avec les projets : comment la participation des populations locales peut-elle s'exprimer dans un système clairement *top down* ? Comment la diversité des formes de participations observées nous informe-t-elle sur l'étendue des actions politiques locales ? Qui sont les véritables acteurs de la participation locale ? Finalement, ce sont les formes d'articulation entre un modèle de développement *top down* avec une visée « totalisante » et la place de la société civile rurale au Vietnam qui seront interrogées.

### ***Anthropology of State/Rural Population Relations. Local Participation and Civil Society in Development Projects in Northern Vietnam***

**Abstract:** *Since the 1990s, the Vietnamese government has launched thousands development projects across all sectors to reduce poverty and modernize the countryside. The results are everywhere very visible: new roads and infrastructures, renovated markets, etc. But the authorities also highlight the high level of participation of local populations (the "base") in all these projects. An effective means of showing to the international institutions which finance a large part of these projects that Vietnam brilliantly fulfills the criteria of the UN Millennium Goals (2000) of "governance, participation, ownership, empowerment and accountability. But on the level of communes and families, participation is experienced in a very different way. The great Program for Socio-economic Development in Communes faced with Extreme Difficulties (1998-2015) which applies to several thousand communes throughout the country, allows us to study the specific relations between peasants and the State in Vietnam in the North of the country. Several questions will provide precise anthropological elements on the positioning of local ethnic populations in their interactions with projects: How can the participation of local populations be expressed in a clearly top-down system? How does the diversity of the forms of participation observed inform us about the extent of local political actions? Who are the real actors in local participation? In the end, it is the forms of articulation between a top-down development model with a "totalizing" aim and the place of rural civil society in Vietnam that will be questioned.*

**Mots-clés :** projets de développement, participation locale, société civile, relations État-paysans, lutte contre la pauvreté, groupes ethniques, nord du Vietnam.

**Keywords:** *development projects, local participation, civil society, State-peasant relationships, poverty alleviation, ethnic groups, Northern Vietnam.*

# ANNEXE 1

Affiche originale des 10 conseils du projet *Nông thôn mới*  
« Construire une Nouvelle Vie à la Campagne » 2012-2020

**ĐỂ CÓ CUỘC SỐNG AN NHIÊN, HẠNH PHÚC**  
**MỖI NGƯỜI DÂN, MỖI HỘ GIA ĐÌNH VÀ CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ TỈNH LÀO CAI**  
**HÃY TÍCH CỰC THAM GIA CHƯƠNG TRÌNH XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI BẰNG VIỆC**  
**THỰC HIỆN TỐT 10 ĐIỀU SAU ĐÂY**

- 1 Các hộ gia đình phấn đấu có từ 02 con trâu, bò trở lên. Tích cực đầu tư thâm canh, tăng vụ, sử dụng giống mới để phát triển nông nghiệp theo hướng sản xuất hàng hóa, không để gia đình thiếu ăn. Phấn đấu thu nhập trung bình mỗi người trong gia đình đạt trên 10 triệu đồng một năm.
- 2 Không tảo hôn, không thách cưới, đám cưới không ăn uống linh đình; người ốm, bệnh được khám và điều trị tại cơ sở y tế; người chết được chôn cất trong vòng 2 ngày; làm chuồng, trại nhốt gia súc xa nhà và không thả rông gia súc.
- 3 Cho trẻ em dưới 1 tuổi đi tiêm chủng, 5 tuổi đi học mẫu giáo, 6 tuổi trở lên đi học phổ thông.
- 4 Tham gia giữ gìn đường, ngõ, xóm sạch không lầy lội vào mùa mưa. Có trách nhiệm bảo vệ và sử dụng các công trình công cộng đầu tư trên địa bàn thường xuyên và bảo đảm an toàn.
- 5 Chấp hành nghiêm chỉnh những quy định, quy ước của thôn, bản và quy định của Nhà nước.
- 6 Tu sửa, nâng cấp nhà ở chắc chắn, không để dột nát. Trong nhà sạch sẽ, gọn gàng, ngăn nắp và có điện thắp sáng. Làm nhà vệ sinh và sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh. Thực hiện thu gom và xử lý các chất thải, nước thải sinh hoạt gia đình theo quy định.
- 7 Sẵn sàng hiến đất và đóng góp công sức để làm các công trình công cộng như: Đường giao thông, thủy lợi, nhà văn hóa, trường học, trạm xá, khu thể thao, chợ, nghĩa trang và các công trình khác khi được thôn, xã huy động.
- 8 Đoàn kết, tương trợ, giúp đỡ các hộ khó khăn, hộ đói nghèo vươn lên.
- 9 Vợ chồng không sinh con thứ ba, thanh niên tích cực đi học nghề. Gia đình hòa thuận, hạnh phúc, không ai mắc tệ nạn xã hội.
- 10 Tham gia bảo vệ an ninh, trật tự/ thôn, bản, khu dân cư.

Phát triển nông nghiệp và bảo vệ rừng

Đoàn kết là sức mạnh

Chăm sóc, bảo vệ sức khỏe tại cơ sở y tế.

Trẻ em được đi học.

Chung sức làm các công trình công cộng

Làm nhà ở chắc chắn.

Giúp đỡ các gia đình khó khăn.

Gia đình hạnh phúc, không mắc tệ nạn xã hội.

Ban Lai, Lao Cai, janvier 2013, photo: Christian Culas, 2013.

## ANNEXE 2

### Traduction de l'affiche des 10 conseils du projet *Nông thôn mới* « Construire une Nouvelle Vie à la Campagne » 2012-2020

#### **Janvier 2012, Comité populaire de la province de Lao Cai**

Pour avoir une vie aisée et heureuse, chaque habitant, famille et la communauté ethnique à la province de Lao Cai s'implique activement dans le programme « Nouvelle la campagne » en observant les 10 règlements suivants.

- S'efforcer à avoir deux bœufs ou buffles et plus par famille. S'investir activement dans la culture intensive pour augmenter les récoltes, utiliser des nouvelles semences pour développer une agriculture commerciale, ne pas laisser advenir la carence alimentaire.
- Pas de mariage précoce, pas d'exigence de cadeaux de mariage, pas de repas copieux ; les malades sont soignés aux dispensaires ; enterrer les personnes défuntées deux jours après la mort ; construire des abris loin de la maison pour le bétail, ne pas laisser divaguer le bétail.
- Vacciner les enfants de moins de 1 an, scolariser les enfants de 5 ans à l'école maternelle, à 6 ans à l'école primaire.
- Garder les routes, ruelles et les villages propres, ne pas les laisser boueux en saison de pluie. Utiliser et protéger régulièrement les constructions publiques et assurer leur sécurité d'usage.
- Strictement observer les règlements, les codes du village et la loi nationale.
- Restaurer la maison de telle sorte qu'elle soit solide, ne pas la laisser se délabrer. La maison est bien rangée et éclairée. Construire des toilettes et utiliser l'eau propre. Ramasser et traiter des déchets, des eaux usées selon des règlements.
- Les villageois sont prêts à donner la terre pour les constructions publiques comme route, ouvrage hydraulique, maison culturelle, école, dispensaire, terrain de sport, cimetière et d'autres constructions si le village et la commune en ont besoin.
- Être solidaire, s'entraider, aider les maisons pauvres et en difficulté.
- Le couple n'a pas de troisième enfant, les jeunes participent activement aux formations professionnelles, la famille est harmonisée, heureuse, aucun membre n'est touché de maux sociaux.
- Maintenir la sécurité dans le village et la zone résidentielle.

*Traduction de l'auteur.*

### ANNEXE 3

#### Bannière du projet *Nông thôn mới* 2012-2020



Avril 2013, affichée dans la salle de réunion du comité populaire de la commune de Ban Lai, au-dessus des diplômes de félicitation décernés par le district et la province à la commune : « Le Parti et la population de toutes les ethnies de la commune de Ban Lai feront leur maximum pour la construction d'une Nouvelle Vie à la Campagne ». Photo : Christian Culas, 2013.

### ANNEXE 4

Titre de l'affiche « Du peuple, par le peuple, pour le peuple.  
Élections législatives, province de Lao Cai 2007 »



Élections législatives 20 05 2007 « Contribuer directement à l'édification de l'État de droit socialiste du peuple, par le peuple, pour le peuple ! ». Photo : Christian Culas, 2007.