

POUR LA PREMIÈRE FOIS, NOUS DECIDONS DE CE QUE NOUS VOULONS VRAIMENT !

COMMENT UN PROJET FINANCÉ PAR LA DDC A PERMIS D'INTRODUIRE LA DÉMOCRATIE LOCALE DANS LES VILLAGES ET LES COMMUNES DE DEUX PROVINCES VIETNAMIENNES



© SDC/Vu Xuan Thuy, HELVETAS Swiss Intercooperation Vietnam

Le Vietnam a enregistré des progrès impressionnants ces dernières années. Une série de réformes a transformé le pays, qui a quitté le cercle des pays les plus pauvres du monde dont il faisait partie il y a 25 ans, pour accéder à celui des pays à revenu moyen inférieur en 2010. Cependant, les réformes engagées concernaient avant tout le secteur économique. Le système de planification centralisée fondé sur des structures et des processus décisionnels descendants est resté en majeure partie inchangé.

C'est dans ce domaine que le projet PSARD de la DDC a réussi à amorcer et à soutenir un changement de fond dans les provinces défavorisées de Cao Bang et de Hoa Binh (nord du Vietnam), où vivent de nombreuses minorités ethniques. Aujourd'hui, ces provinces sont devenues pionnières en matière de démocratie locale. La population peut désormais exprimer ses besoins en participant à la planification et aux décisions locales.

PSARD est l'acronyme de Public Service Provision Improvement Programme in Agriculture and Rural Development (programme d'amélioration des services publics dans le domaine de l'agriculture et du développement rural). Au début, ce programme consistait en des activités pilotes modestes. Au fil du temps, il a su s'institutionnaliser et intégrer ses approches et mécanismes innovants dans les processus officiels, achevant ainsi un cycle complet de maturation.

UNE ÉVOLUTION RÉUSSIE

Des projets pilotes à l'intégration : quatre étapes décisives

Avant le PSARD, la DDC soutenait déjà trois projets dans les provinces septentrionales défavorisées de Cao Bang et de Hoa Binh, où vivent d'importantes minorités ethniques. Ces pilotes avaient permis d'instaurer une planification locale à l'échelon des communes et des villages. Cette démarche de décentralisation était entièrement nouvelle au Vietnam, pays où la planification se décide généralement au sommet de la hiérarchie. En 2007, les éléments fondamentaux de démocratie locale avaient fait leurs preuves au niveau de la base.

La deuxième étape a été franchie lorsque les gouvernements des deux provinces et la DDC ont décidé d'utiliser ces expériences positives pour généraliser et appliquer à plus large échelle les innovations issues des pilotes. Un nouveau projet plus vaste, intitulé PSARD, a ainsi vu le jour.

De nouveaux mécanismes simplifiés de planification, de financement et de vulgarisation ont été mis en œuvre de 2008 à 2010 dans trois districts de Hoa Binh et deux de Cao Bang. HELVETAS Swiss Intercooperation a été mandatée pour mener à bien le projet. Au bout de trois ans, la démarche soutenue portait de toute évidence ses fruits dans les districts sélectionnés.

Forts de ce constat, les gouvernements provinciaux et la DDC ont décidé de poursuivre ces expériences positives et de passer à la troisième étape : l'institutionnalisation, l'intégration, puis l'extension de la démarche aux provinces entières.

Depuis 2011, la DDC a passé des accords de projet directs avec les gouvernements des deux provinces, et HELVETAS Swiss Intercooperation a été mandatée uniquement pour fournir l'assistance technique.

Le PSARD s'est achevé en 2015. La quatrième étape est en cours de réalisation. Elle consiste désormais, pour les gouvernements provinciaux et les départements, à financer et à mettre en œuvre de manière indépendante les démarches et mécanismes établis, dans le cadre de leur plan quinquennal provincial 2016–2020.

LA DÉMARCHE SOUTENUE

Utiliser le système au lieu de créer des structures parallèles

L'idée fondamentale du PSARD était simple : œuvrer de l'intérieur du système en influant sur les processus existants de planification et de financement et en impliquant dès le début les collaborateurs-clés des communes, des districts et des provinces. Il s'agissait d'éviter de créer des structures parallèles, comme c'est encore souvent le cas au Vietnam dans des projets semblables.

Mais avant de déléguer des fonctions à des échelons administratifs inférieurs, il convient de procéder à des pilotes et de mettre à l'essai des bonnes pratiques et des modèles appropriés au sein du système en place, en commençant par des projets de petite envergure. Le but est de convaincre les dirigeants et les acteurs-clés du changement aux échelons supérieurs par des faits obtenus à la base. En effet, la décentralisation se heurte souvent à la résistance de fonctionnaires haut placés, à qui l'on demande de céder non seulement des fonctions, mais aussi des budgets et des compétences.

Les opposants (souvent des responsables de l'échelon immédiatement supérieur) mettent généralement en cause la capacité des populations et des employés locaux à planifier et à mettre en œuvre les projets par eux-mêmes. Dans ce contexte, il est essentiel d'investir dans un système de formation régulier qui apprenne aux populations et aux collaborateurs locaux à organiser la planification participative ainsi qu'à absorber et à gérer correctement les ressources financières décentralisées.

LES MÉCANISMES PRINCIPAUX

Le PSARD a introduit trois nouveaux mécanismes dans les communes et les villages des provinces de Hoa Binh et de Cao Bang.

1 Planification participative

Les plans de développement socio-économiques (**PDSE**) sont le fruit d'un processus de planification participative simplifiée au sein des communes et des villages. Ils permettent aux populations de prendre part aux décisions et d'exprimer leurs besoins directement. Cao Bang et Hoa Binh sont des pionnières de l'intégration et de l'institutionnalisation de cette nouvelle démarche, qui a transformé la planification locale en la rendant plus réaliste et en l'adaptant aux priorités et aux besoins réels des habitants de la région.

2 Financement

Les fonds de développement communal (**FDC**) fournissent un financement global aux communes pour leur permettre de mettre en œuvre leurs plans de développement : qui dit délégitimation de compétences en matière de planification dit aussi délégitimation de budgets. En effet, l'enthousiasme initial a tendance à retomber si les ressources disponibles pour la réalisation des plans participatifs sont insuffisantes. De plus, les FDC donnent aux communes l'occasion de s'exercer concrètement à la gestion des petits projets d'investissement.

3 Transfert de connaissances

Les écoles pratiques d'agriculture (**EPA**) sont l'aboutissement d'une méthode éprouvée de vulgarisation agricole participative qui a été introduite dans les services de formation proposés par le gouvernement. Pour la première fois, les populations locales peuvent décider du type de connaissances et de pratiques agricoles qu'elles souhaitent acquérir. Les connaissances sont dispensées directement aux agriculteurs dans le cadre de formations pratiques, une approche qui relègue aux oubliettes l'enseignement traditionnel (de type descendant).

PRINCIPAUX RÉSULTATS DU PSARD

Dans l'ensemble, le PSARD a atteint son objectif initial : les trois mécanismes constituent désormais des procédures standard et

sont appliqués dans les 199 communes de Cao Bang et les 210 communes de Hoa Binh.

Les premiers résultats montraient déjà que la nouvelle situation profitait à toutes les parties : les habitants des villages et des communes prenaient part au nouveau processus avec enthousiasme et fournissaient des contributions personnelles substantielles ; les infrastructures réalisées étaient de meilleure qualité et coûtaient moins cher que les projets du gouvernement ; les autorités, les départements et les collaborateurs des districts et des provinces réalisaient que la planification locale et vulgarisation participative étaient réellement plus efficaces que les procédures standard conçues au sommet.

Ces premiers succès ont achevé de convaincre les gouvernements provinciaux : un acquis de taille dans le contexte vietnamien. Dans ce pays, les modifications des systèmes et des processus établis ne sont approuvés que si leurs bénéfices sont visibles et évidents aux yeux des décideurs. En conséquence, les gouvernements provinciaux se sont engagés à couvrir près de 30 % du budget total du projet depuis 2011.

LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE GRÂCE AUX PDSE

Depuis l'application intégrale de la méthode dans les deux provinces en 2011, plus de **780 000 ménages** ont participé à la planification locale et plus de **1 500 plans de développement communal** ont été élaborés.

« Les choses sont plus simples aujourd'hui, parce que nous enregistrons les besoins de la population et lorsque nous construisons un ouvrage, les habitants nous soutiennent et participent volontiers aux travaux, ce qui n'était pas le cas avant. »

Nguyen Thi Huyen, responsable adjoint du département des finances de Hoa Binh



Les décisions se prennent au niveau local

© SDC/Dominic Smith, HELVETAS Swiss Intercooperation Vietnam



Construction commune d'une route d'accès au village

© SDC/Matthew Bennett

« Je préfère la manière actuelle de planifier les travaux même si elle demande plus de temps. Elle est plus efficace car elle aide à définir des priorités parmi les travaux à effectuer dans les années à venir. »

Ma Thi Phuong, chargé de la planification dans la commune de Nam Quang, district de Bao Lam, province de Cao Bang

FINANCEMENT PAR LES FDC

Depuis 2011, près de **3500 petites infrastructures** et autres projets ont été financés et plus de **790 000 villageois** en ont profité. Le coût total des travaux se monte à quelque **13,5 millions de francs**. La **population locale y a contribué** à raison de **42 %** environ.

Les fonds ont permis la réalisation de petits projets d'infrastructure qui ont sensiblement amélioré les conditions de vie dans les communes. Des routes et des ponts ont vu le jour ; de l'eau propre est maintenant disponible ; des jardins d'enfants, des écoles primaires, des centres culturels et des toilettes ont été construits ou rénovés. La production agricole a augmenté grâce à la construction de barages et de canaux d'irrigation.

« Le FDC a un impact significatif sur la planification ; sans lui, les habitants ne s'intéresseraient probablement pas à ce processus. Le FDC a amélioré la confiance de la population à l'égard de la planification. »

Collaborateur du district de Thach An, province de Cao Bang

« Nous ne pouvons comparer les résultats que lorsque le FDC intervient. Nous avons constaté les limites du processus normal : non seulement il coûte plus cher en termes de ressources, mais il offre surtout un niveau moindre de transparence et de démocratie. La communauté s'implique aussi sensiblement plus avec le FDC. »

Nong Quoc Khoi, comité de Cao Bang pour les affaires des minorités ethniques

LES EPA, VECTEUR DE CONNAISSANCES

Plus de **4400 cours d'agriculture** ont été organisés depuis 2011. Ils ont réuni plus de **105 000 agriculteurs**. **19 programmes de formation EPA** ont été mis sur pied dans de nombreux domaines.

Grâce à l'ensemble des nouvelles connaissances, les agriculteurs ont amélioré de 25 % en moyenne la productivité de leurs récoltes et de leurs élevages par rapport aux méthodes et techniques traditionnelles. De plus, certaines minorités ethniques qui ne savent pas lire et écrire le vietnamien peuvent maintenant suivre les cours dispensés par les EPA.

« Les agriculteurs soutiennent la formation parce qu'ils ont participé au PDSE participatif et y ont exprimé leurs besoins en matière de cours. »

Tran Thi Huong, vice-président de la commune de Nam Quang, district de Bao Lam, province de Cao Bang

« Grâce aux revenus que je tire de la chayotte, que j'ai commencé à planter après la formation, je finance les études universitaires de ma fille. »

Bui Thi Dong, agriculteur, commune de Man Duc, district de Tan Lac, province de Hoa Binh

ENSEMBLE, NOUS POUVONS Y ARRIVER !

Les données chiffrées ne représentent qu'un aspect des progrès réalisés. Le fait de participer d'abord à la planification, puis à la mise en œuvre conjointe de petits projets a renforcé la confiance des habitants dans leurs propres capacités, amélioré leur estime personnelle et stimulé la cohésion sociale dans les villages et les communes. Il faut se réjouir en particulier de la large participation des femmes, des familles pauvres et des minorités ethniques. Effet indirect, les populations s'engagent désormais dans d'autres projets de développement de leurs villages et de leurs communes.

« Nous habitons de l'autre côté, donc nous n'utilisons pas souvent cette route. Mais lorsque mes voisins se sont mis à travailler à sa construction, nous les avons aidés. Notre famille a également travaillé deux jours supplémentaires. Une route en meilleur état facilite la vie de tout le monde, y compris la nôtre. Nous n'avons pas construit cette route pour le gouvernement. D'ailleurs, celui-ci ne l'utilise pas. Mais nous, nous l'empruntons plusieurs fois par jour. »

Nong Thi Ha, village de Pac Rom, commune de Nam Quang, province de Cao Bang

ENSEMBLE, ILS PEUVENT Y ARRIVER !

Le fait que grâce au PSARD, les communes aient pu prouver aux districts et aux provinces qu'elles étaient capables de gérer des budgets et de mettre en œuvre des projets de manière autonome, une faculté dont doutaient initialement de nombreux responsables et employés départementaux, mérite également d'être mentionné.

Au final, le gouvernement s'est rendu compte que lorsque les populations locales peuvent planifier leurs besoins essentiels et s'exprimer sur les sites prioritaires, les infrastructures sont construites à un coût moindre grâce aux contributions des bénéficiaires, et ont tendance à être mieux entretenues.

Parallèlement, les relations entre l'administration et les populations se sont améliorées : dans les deux provinces, les parties se font plus confiance, assument davantage leurs responsabilités et font preuve d'une plus grande transparence.

« Nous parlions de décentralisation avant déjà, mais les communes n'avaient reçu aucune instruction ni formation en la matière. Pas étonnant que les responsables se sentent perdus. Aujourd'hui, les communes ont appris à organiser et à gérer les budgets, à mobiliser les contributions des villageois et à mener à bien les travaux de construction. »

Nguyen Duc Chan, vice-président du district de Bao Lac

DURABILITÉ ASSURÉE

Les gouvernements des provinces de Cao Bang et de Hoa Binh ont aujourd'hui formellement intégré les PDSE, les FDC et les EPA dans leurs structures et procédures de planification et de mise en œuvre, ainsi que dans leurs systèmes de formation agricole. C'est pourquoi ils ont alloué des ressources financières aux processus de planification et aux FDC. D'autres programmes nationaux de réduction de la pauvreté ont commencé à appliquer la démarche et les mécanismes participatifs dans la mesure où ceux-ci garantissent un plus grand impact et un meilleur ancrage des activités.

On relèvera avec intérêt que les nouveaux plans quinquennaux 2016-2020 affectent des lignes de budget spécifiques à la mise en œuvre de processus de planification participatifs.

Les gouvernements des deux provinces ont officiellement adopté les principes de FDC pour la réalisation de petits projets d'infrastructure au sein de grands programmes prioritaires nationaux, notamment ceux qui ciblent les communes et les villages pauvres.

Hoa Binh est la première province du Vietnam à affecter des ressources de son budget ordinaire aux fonds de développement communal pour investir dans des infrastructures dans les communes qui ne bénéficient d'aucun autre programme de développement. D'autres provinces s'intéressent à cette démarche et souhaitent désormais apprendre des expériences menées à Hoa Binh et Cao Bang.

Par ailleurs, les succès engrangés par le PSARD exercent également une influence positive sur les donateurs et leurs projets : certains commencent à appliquer de manière directe les mécanismes établis afin d'acheminer les fonds jusqu'aux communes et aux villages. Au niveau national, des donateurs préconisent l'intégration de la démarche PSARD dans la conception de la nouvelle phase du Programme national de réduction de la pauvreté 2016-2020.

ENSEIGNEMENT N° 1 : AMPLEUR OU PROFONDEUR ?

Les pilotes qui ont précédé le PSARD disposaient de ressources humaines et financières plus importantes par village et par commune. Ils avaient logiquement développé des systèmes et des processus plus élaborés. Pourtant, le manque de ressources dans les provinces et les districts les empêchaient d'avoir une couverture globale et d'intégrer les processus.

Fort de ce constat, le PSARD a voulu à montrer que l'intégration et la couverture à large échelle étaient possibles, mais qu'elles supposaient une diminution des attentes quant à la qualité des résultats obtenus. Les procédures pilotes de planification, de financement et de mise en œuvre des projets locaux ont donc été simplifiées et ajustées aux réalités vietnamiennes. Les normes ainsi définies ont été convenues avec les décideurs au préalable.

Le PSARD postule que l'impact et la durabilité potentiels d'une couverture et d'une institutionnalisation complètes, assorties d'objectifs réalistes et modestes, sont supérieurs à ceux des actions « en profondeur » limitées à un petit nombre de sites d'intervention. La planification et la mise en œuvre de projets doivent viser un changement systémique, et non pas la perfection, laquelle ne bénéficie que d'un impact limité.

ENSEIGNEMENT N° 2 : LE TEMPS ET L'ENGAGEMENT, UN DOUBLÉ GAGNANT

Le succès du PSARD repose sur deux facteurs-clés : (1) le temps et (2) l'engagement réel des deux partenaires :

- (1) La DDC s'est engagée à fournir son appui pendant une période

suffisamment longue pour permettre au PSARD de franchir les étapes qui mènent des essais initiaux à la pleine intégration des nouveaux mécanismes. Les succès n'ont pas été immédiats, et il a fallu, à chaque étape, convaincre à nouveau les responsables politiques.

- (2) A cette fin, Helvetas et la DDC ont entamé une concertation pro-active soutenue avec leurs partenaires au cœur des provinces et des districts. Les acteurs-clés ont été invités à différentes visites sur le terrain pour qu'ils se fassent une idée concrète du travail accompli, et ont participé à une série d'ateliers d'institutionnalisation.

En d'autres termes, il ne suffit pas, pour un projet tel que le PSARD, que les ressources financières soient suffisantes et les outils appropriés disponibles. L'adhésion sincère des participants – notamment afin de garantir le financement au-delà de la durée du projet – nécessite un partenariat et un engagement réels des deux parties sur une période prolongée.

IMPRESSUM

Publication

Direction du développement et de la coopération DDC, Division Asie de l'Est
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
Tél.: +41 31 322 35 17, eastasia@deza.admin.ch
www.sdc.admin.ch

Informations complémentaires

www.eda.admin.ch/vietnam

Cette publication est aussi disponible en allemand et en anglais.



Un travail difficile mais gratifiant

© SDC/Matthew Bennett