



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Comité de l'évaluation – Vingt-sixième session**

Rome, 4 décembre 2000

**LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIET NAM**  
**EXAMEN ET ÉVALUATION DU PROGRAMME PAR PAYS**

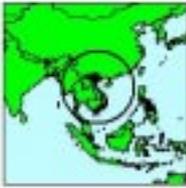
**RÉSUMÉ**





## SIGLES ET ACRONYMES

BVA	Banque du Viet Nam pour l'agriculture
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
CPP	Comité provincial du peuple
EEPP	Examen et évaluation du programme par pays
MF	Ministère des finances
PCVRA	Projet de conservation et de valorisation des ressources agricoles dans la province de Quang Binh
PDMEHG	Projet de développement en faveur des minorités ethniques dans la province de Ha Giang
PDRHT	Projet de développement rural dans la province de Ha Tinh
PGPR	Projet de gestion participative des ressources - Province de Tuyen Quang
PRA	Participatory Rural Appraisal (Diagnostic participatif)
S&E	Suivi et évaluation
UCP	Unité de coordination du projet
UGP	Unité de gestion du projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets



## SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM



The designations employed, boundaries and presentation on this map do not imply on the part of IFAD any judgment on the legal status of any territory.

## LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DU VIET NAM

### EXAMEN ET ÉVALUATION DU PROGRAMME PAR PAYS

#### RÉSUMÉ

1. **Antécédents.** À ce jour, le FIDA a financé quatre projets de développement régional au Viet Nam : le Projet de gestion participative des ressources (PGPR) dans la province de Tuyen Quang, le Projet de conservation et de valorisation des ressources agricoles (PCVRA) dans la province de Quang Binh, le Projet de développement en faveur des minorités ethniques dans la province de Ha Giang (PDMEHG) et le Projet de développement rural dans la province de Ha Tinh (PDRHT). Le total des prêts du FIDA au Viet Nam s'élève à 60,7 millions de USD. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est l'institution coopérante pour les quatre projets.

2. **Stratégie du FIDA au Viet Nam.** La stratégie du FIDA au Viet Nam consiste à appuyer les efforts du gouvernement pour faire reculer la pauvreté et les programmes tendant à améliorer les conditions de vie et le bien-être de la population rurale. Son assistance vise particulièrement les zones de plateau du nord, les hautes terres des régions du centre nord et du centre (définies comme les plus pauvres) ainsi que les minorités ethniques, les agriculteurs de plateau et les ménages dirigés par une femme (définis comme les plus vulnérables des groupes cibles). Dans cette stratégie, le FIDA s'attache à i) renforcer les capacités institutionnelles et gestionnaires locales; ii) renforcer la participation des acteurs locaux à la conception et à l'exécution du projet; iii) donner la priorité à l'emploi et aux activités génératrices de revenus en milieu rural; iv) investir dans la construction et la restauration des infrastructures rurales; v) soutenir les minorités ethniques tout en protégeant leur identité culturelle; vi) appuyer la régénération et la diversification de l'agriculture dans les régions négligées jusqu'ici ou exposées aux catastrophes; vii) orienter les ressources du Fonds vers les provinces les plus pauvres, et viii) aider le pays à se doter de mécanismes financiers durables pour prêter aux pauvres.

3. **Conception et objectifs des projets.** Les projets appuyés par le FIDA ont tous pour objectifs premiers d'améliorer les revenus et le niveau de vie des ménages ruraux pauvres et d'accroître leur participation au processus de développement. Les activités des projets ont été centrées sur la production agricole, la remise en état des infrastructures essentielles comme les routes, ponts et périmètres d'irrigation, la protection et la gestion de l'environnement, la vulgarisation agricole, les services de santé animale, le développement de l'aquaculture, l'apport de microfinancements et l'appui à la diversification des revenus. Des activités de santé et d'éducation sont également entreprises dans le cadre du projet PDMEHG.

4. **Mise en œuvre.** La responsabilité globale de la mise en œuvre des projets a été confiée aux comités provinciaux du peuple (CPP). L'arrangement envisagé pour le projet PGPR diffère légèrement de celui des trois autres projets financés par le FIDA en ce sens qu'on a créé à cette fin une unité de gestion du projet (UGP). Celle-ci devait être appuyée par un groupe de travail à l'échelon provincial, comprenant des représentants des divers départements techniques de la province. Dans les trois autres projets, des unités de coordination du projet (UCP) ont été créées pour coordonner la mise en œuvre au niveau provincial. La mise en œuvre proprement dite est du ressort des départements techniques de la province, qui opèrent par l'intermédiaire des structures de district. Au cours de la mise en œuvre, le FIDA a cependant modifié la structure du projet PGPR en transférant la responsabilité de son exécution de l'UGP aux agences provinciales de mise en œuvre.



5. **Examen et évaluation du programme par pays (EEPP).** En consultation étroite avec le gouvernement, la division Asie et Pacifique (PI) et le Bureau de l'évaluation et des études (OE) du FIDA ont entrepris un EEPP conjoint au Viet Nam en 2000 dans le but de: i) formuler une série de leçons à tirer de l'expérience et de recommandations pour améliorer les programmes présents et futurs du Fonds dans le pays; ii) repérer les questions de politique générale à soulever auprès du Gouvernement pour qu'il les examine, et iii) réunir des éléments qui permettraient éventuellement de remanier l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour le Viet Nam.

6. L'EEPP a été réalisé selon une démarche hautement participative, conformément à la nouvelle approche du FIDA en matière d'évaluation, et était le premier travail de ce genre exécuté par PI/OE. Cette approche conjointe avait été choisie du fait que, comme les quatre projets financés par le FIDA dans le pays étaient encore en cours, si l'EEPP avait été réalisé par OE à lui seul, on n'aurait pas pu traiter correctement certains des problèmes de mise en œuvre qui exigent un suivi immédiat pour mieux assurer l'exécution, l'impact et la pérennité des activités. En bref, on a jugé qu'un EEPP conjoint convenait mieux étant donné qu'il fournirait non seulement des enseignements tirés de l'expérience acquise pouvant servir à la mise à jour du COSOP et à améliorer la conception et la performance des activités futures, mais aussi faciliterait la rationalisation et l'amélioration des activités en cours.

7. Ce travail a été planifié et réalisé de manière à encourager au maximum la participation locale et la prise en charge par les intéressés. Pour commencer, on a entrepris en mai 2000 une brève mission de reconnaissance au Viet Nam en vue de savoir ce que les homologues attendaient de l'EEPP et quelles étaient leurs priorités. On a ensuite fait réaliser (en juin 2000) pour chaque projet des études internes d'auto-évaluation de la mise en œuvre, donnant ainsi au personnel du projet l'occasion d'exprimer ses vues sur les possibilités et contraintes que présente l'intervention du FIDA. Les résultats de ces études ont été examinés avec la mission d'EEPP lors d'un atelier regroupant les intéressés et organisé au début du travail sur le terrain de la mission (juillet 2000). On a utilisé le réseau mondial d'enseignement à distance de la Banque mondiale, de création récente, pour organiser à la mi-septembre 2000 une vidéoconférence (Rome-Hanoï) afin d'offrir aux intéressés un retour d'informations en cours d'opérations et d'examiner l'avant-projet de rapport d'EEPP et les enseignements tirés. Cette vidéoconférence a réuni à Hanoï quelque 25 personnes venues des quatre provinces, notamment des représentants d'organisations populaires (Union des femmes vietnamiennes et associations d'agriculteurs), du personnel de l'administration, des autorités provinciales et de district, d'autres donateurs, des cofinanceurs et du personnel du projet. Elle a aussi été pour le FIDA une occasion unique d'entendre les commentaires et suggestions d'un large éventail d'intéressés avant d'arrêter le texte définitif du rapport d'EEPP. Il est prévu d'organiser au début de 2001 un atelier de dialogue sur les orientations générales pour conclure le processus d'EEPP.

## II. PERFORMANCE DE LA MISE EN OEUVRE

8. **Questions financières.** Pour les quatre projets, les retards de décaissement ont été courants, entraînant à l'occasion un manque de fonds pour payer les biens et services et retardant ainsi la mise en œuvre. La cause principale de ces retards réside dans la complexité et la longueur des procédures de décaissement.

9. **Infrastructure.** Les progrès dans la construction des routes et des petits périmètres d'irrigation ont été satisfaisants, en dépit des entraves attribuées à l'éloignement des chantiers et à la lourdeur des procédures administratives et de passation des marchés. Dans le cas du PGPR, la supervision et l'examen des travaux de construction ont été sous-traités. Les unités de district pour la mise en œuvre et les techniciens de la commune sont responsables de la supervision et de l'évaluation des travaux de construction dans les provinces de Quang Binh et de Ha Giang. En général on a enregistré des difficultés liées à la complexité des procédures d'appel d'offres et à la surcharge des unités techniques.

10. **Cultures et vulgarisation.** Le PGPR est le premier projet d'envergure provinciale à utiliser le diagnostic participatif (PRA) pour définir la teneur appropriée des activités de vulgarisation dans chaque commune. Cette formule a été étendue par la suite aux projets des provinces de Quang Binh, Ha Giang et Ha Tinh. Auparavant, c'étaient les programmes de transfert de technologie de haut en bas qui occupaient une place prépondérante dans la plupart des activités de vulgarisation et les fonds alloués à la recherche adaptative étaient minces.



Projet de conservation et de valorisation des ressources agricoles dans la province de Quang Binh.  
Réfection d'une route rurale.

11. **Élevage.** Dans le PGPR, le programme d'élevage de porcs de Mong Cai est particulièrement réussi puisque 1 264 ménages ont reçu des animaux de reproduction et que les vaccinations préventives ont été largement étendues grâce à la formation et à l'équipement d'auxiliaires vétérinaires communaux. Le service provincial de vulgarisation a encouragé avec succès un modèle d'élevage de volaille pour les ménages pauvres, mais il faut faire davantage pour que ce modèle reste centré sur l'exploitation, soit destiné aux pauvres et obéisse à une démarche participative. Dans la province de Ha Giang, le nombre croissant de bovins et de porcs exerce une pression supplémentaire sur un environnement fragile. Aucun des rapports de mise en œuvre émanant de cette province n'indique qu'on ait bien compris la nature intégrée du problème ni qu'on se soit occupé de la question connexe de l'approvisionnement en combustible. Dans la province de Quang Binh, la principale réalisation du secteur de l'élevage est la création de deux stations d'insémination artificielle et d'une station de reproduction porcine. Une équipe de la faculté d'agronomie et de foresterie de Hué a évalué la situation de l'élevage au niveau des ménages et a formulé un certain nombre de recommandations concernant les essais et démonstrations sur l'exploitation.

12. **Aquaculture.** Dans la province de Quang Binh, on a remis en état cinq écloseries (crevettes et poissons) pour produire localement des alevins, ce qui a permis, en 1999, de couvrir 70% de la demande de la province. On a réalisé dix démonstrations de modèles de production de crevettes tigrées et dix d'élevage en nasses, avec des programmes de formation pour le personnel clé et les bénéficiaires dans 75 communes.



13. **Foresterie.** La composante foresterie du projet PDMEHG vise à soutenir les programmes de foresterie existants dans les bassins versants critiques, principalement par l'élaboration de modèles de protection participatifs et l'établissement de contrats de protection forestière pour une superficie prévue de 20 000 ha de forêts critiques. Les principales activités ont été jusqu'ici l'achat de véhicules et de matériel, la formation du personnel et la préparation d'une étude d'impact sur l'environnement. Les contrats de protection de 11 000 ha de forêt ont été établis et 200 ha de forêt nouvelle ont été plantés, cette dernière activité ayant été rajoutée en 1999. Au titre de la composante de fixation des dunes du projet PCVRA, on a planté 2 700 ha de casuarina dans 12 communes méridionales de la zone de dunes, où tous les travaux de plantation et d'entretien ont été réalisés par les agriculteurs. Près de 70% des agriculteurs locaux, principalement les femmes, ont bénéficié des emplois ainsi offerts. Les jeunes plants sont produits par les agriculteurs eux-mêmes et un conseil d'autogestion a été installé dans chaque commune pour l'entretien et la protection.



Projet de gestion participative des ressources  
À l'avant-plan, vue de collines reboisées avec rizières.

14. **Crédit.** Tous les programmes de crédit sont réalisés avec le soutien actif de l'Union des femmes vietnamiennes, bien que la Banque du Viet Nam pour l'agriculture (BVA) et la Banque du Viet Nam pour les pauvres (BVP) soient les voies d'acheminement effectif du crédit. Le programme de crédit vise à répondre aux besoins en crédit de la population rurale et à renforcer les capacités des différentes institutions y participant. Les activités de microcrédit n'ont cependant pas été assez réussies, sauf dans le projet PGPR de Tuyen Quang, où la composante crédit a commencé avant les crédits préférentiels du gouvernement accordés par la BVA et la BVP. La BVP (agence de la BVA) qui réalise les programmes de crédit appuyés par le gouvernement n'a pas bien réussi à atteindre les pauvres ou à mettre au point des programmes économiquement viables qui ont un impact important et durable sur les pauvres. En voici certaines des raisons principales: les procédures de ciblage ont souvent été mal appliquées par l'intermédiaire des organisations populaires, en particulier l'Union des femmes vietnamiennes; mauvaise planification et insuffisance de l'appui technique aux activités financées par les fonds du prêt ; moyens institutionnels insuffisants pour mener des opérations de microfinancement destinées aux plus pauvres.

15. Dans la province de Quang Binh, la BVA hésite à accorder des crédits aux pauvres, en particulier à ceux qui n'ont pas de titres fonciers. Dans celle de Ha Giang, des problèmes administratifs ont retardé l'acheminement du crédit dans un premier temps, mais la BVA a maintenant accepté de le distribuer sur ses propres ressources. Même dans la province de Tuyen Quang, où l'octroi de prêts aux pauvres par la BVA a été satisfaisant, le capital des groupes ne suffit pas à répondre durablement aux besoins à court terme de crédit à la consommation ou aux besoins à moyen



terme de crédit à la production ou à la consommation des membres. Très peu de membres du groupe ont obtenu des prêts successifs soit auprès des groupes, soit auprès des banques. Enfin, le renforcement des moyens institutionnels en matière de crédit n'a été que partiellement réalisé dans les quatre projets, principalement à cause des retards de l'assistance technique.

16. **Décentralisation.** Les autorités provinciales et de district ont des responsabilités budgétaires et administratives, mais les communes ne sont pas directement incluses dans le budget consolidé et presque tous les services publics sont fournis par l'intermédiaire du système administratif officiel de l'État. Le Gouvernement central négocie chaque année avec chaque province le niveau des dépenses et les transferts correspondants de revenus aux provinces pauvres. Les revenus des districts et des communes reposent aussi sur les dépenses approuvées mais il n'y a pas de système normalisé pour leur attribuer les revenus. Pour la fourniture des services publics au niveau des communes, les allocations de revenus qui parviennent aux communes suffisent à peine à couvrir leurs frais d'administration. Les contributions locales doivent, avec l'aide des programmes nationaux, financer pratiquement toutes les dépenses ordinaires, salaires exceptés, des services publics, tels que la vulgarisation agricole, les services vétérinaires, l'éducation et la santé. Les provinces où sont situés les projets appliquent certaines formules novatrices de décentralisation, dans lesquelles les organisations populaires forment un lien important entre la population locale et les organismes de mise en œuvre par la formation de groupes d'utilisateurs et de groupes d'auto-assistance (par exemple pour la gestion de l'irrigation, la gestion de l'eau de boisson, la protection des forêts, la santé et l'éducation, etc.). Pourtant, le processus de décision participatif ne fait pas intervenir suffisamment les véritables intéressés, comme les agriculteurs pauvres et les femmes.

### III. IMPACT ET DURABILITÉ

#### A. Impact

17. **Impact global sur la pauvreté.** Comme les quatre projets sont encore tous opérationnels, il serait prématuré de faire une évaluation d'impact. L'EEPP a néanmoins pu obtenir quelque indication de l'impact attendu. Ainsi, la deuxième série de diagnostics participatifs dans la province de Tuyen Quang montre que, dans les 51 communes choisies, le nombre de ménages mieux lotis a augmenté de 10,5% et que celui des ménages pauvres et très pauvres a reculé de 12%. L'analyse à un microniveau donne à penser que les très pauvres bénéficient moins du projet que les pauvres, particulièrement pour les composantes irrigation et infrastructure. Une évaluation participative menée dans le district de Le Thuy de Quang Binh fait apparaître un recul de 10% de la pauvreté grâce aux interventions de régénération du riz au cours d'une période de deux ans, mais l'impact est plus prononcé pour ceux qui ont plus de terres et ne tient pas compte de la poignée de paysans sans terre très pauvres. Dans la zone des dunes de sable, l'emploi dans les activités du projet a aidé les pauvres à renforcer leur base d'élevage, à satisfaire leurs besoins en crédit agricole et à réparer leurs maisons. Dans la province de Ha Giang, les réunions avec les participants dans les écoles rurales pour agriculteurs montrent que les rendements augmenteront probablement avec l'introduction de variétés de semences à haut rendement et de meilleures méthodes de semis à la volée. Les activités de protection des forêts ont elles aussi apporté un gain monétaire aux pauvres. Le surcroît de revenu a été investi en grande partie dans le bétail, en particulier les porcs.

18. **Renforcement des capacités.** Les capacités, les compétences et la prise de conscience du personnel des projets se sont sensiblement améliorées dans les provinces de Tuyen Quang et Quang Binh au cours de la mise en œuvre des projets. Dans celle de Ha Giang, on est parvenu à une bien meilleure compréhension grâce à une formation intensive aux démarches participatives, au suivi et à l'évaluation (S&E) et à la gestion des projets de développement rural, ainsi qu'à la présence de conseillers internationaux et nationaux. La qualité de la planification, de l'exécution, de la coordination, de la supervision et des comptes rendus s'est fortement améliorée et l'on comprend



mieux la nécessité de procédures d'achat transparentes et de la tenue d'une comptabilité pour les projets bénéficiant d'une assistance étrangère. Les agents sanitaires de village et les auxiliaires vétérinaires communaux du projet PDMEHG ont été choisis selon une procédure de sélection beaucoup plus rigoureuse en 1999/2000 et le nouveau personnel s'est révélé excellent.

19. **Ciblage.** Le ciblage des provinces a été bien fait. Plus de 12% des communes les plus pauvres telles que définies dans le programme gouvernemental de lutte contre la faim et de recul de la pauvreté (LFRP) sont situées dans les quatre provinces des projets. Dans ces provinces, le ciblage des districts pauvres a été assez bien fait pour Tuyen Quang et Ha Giang, mais doit être mieux centré sur les districts les plus pauvres pour Quang Binh. C'est dans la province de Ha Giang que le ciblage des communes les plus pauvres a été le plus réussi, non seulement parce que les communes pauvres y sont plus nombreuses, mais aussi parce qu'on a fait un effort conscient pour les atteindre. Dans celle de Tuyen Quang, le ciblage des communes les plus pauvres est bon à l'exception de l'élevage et de l'irrigation. Dans celle de Quang Binh, ce ciblage doit être renforcé pour tous les programmes, spécialement le microcrédit, l'irrigation et l'élevage. Au niveau des ménages, dans la province de Tuyen Quang, seuls les ménages pauvres et très pauvres peuvent bénéficier du programme de crédit, tandis que dans celle de Quang Binh on a constaté de fréquentes dérives vers les non-pauvres.



Projet de développement en faveur des minorités ethniques dans la province de Ha Giang  
Les agriculteurs de la minorité Hmong au marché de Yen Minh. Les minorités ethniques du district viennent y acheter, vendre, se restaurer et discuter.

20. **Participation des bénéficiaires.** Même si différents groupes vivant dans la pauvreté sont consultés lors du diagnostic, la participation active des pauvres reste faible lors de la définition des besoins et de la conception du projet. C'est particulièrement vrai pour les composantes irrigation et routes, qui sont souvent précibléées. La principale contribution du FIDA a été de promouvoir le diagnostic participatif (PRA) en tant qu'instrument de la planification des opérations, pour laquelle le PRA à composantes multiples mené dans la province de Tuyen Quang s'est révélé plus efficace que le PRA sectoriel utilisé dans d'autres projets. En ce qui concerne l'évaluation, on a institutionnalisé pour Tuyen Quang les évaluations participatives intégrées, assorties d'un suivi de l'état de pauvreté et de plans de travail villageois.

21. **Équité entre hommes et femmes.** Les objectifs du projet ne contiennent pas l'engagement explicite de s'attaquer aux causes de la pauvreté des femmes, qui sont liées au déséquilibre entre les sexes ni de chercher à redresser ce déséquilibre. Le rôle capital des femmes dans l'agriculture, l'élevage et la vente des produits sur les marchés ruraux est cependant reconnu et la promotion de l'égalité entre les sexes est inscrite dans une certaine mesure dans les composantes crédit/diversification des revenus, spécialement dans le cas de Ha Tinh. Entre 40 et 50% des femmes ont

participé aux travaux de PRA. L'accès des femmes aux ressources du projet a été plus élevé pour le crédit et la diversification des revenus, suivi de la vulgarisation agricole et la fixation des dunes, et plus faible pour d'autres programmes. Un problème d'exécution plus général tient à la proportion d'hommes et de femmes ainsi que des différentes ethnies parmi le personnel et les travailleurs. La représentation des femmes dans les CPP/UCP varie entre 18% pour Ha Giang et 26% pour Quang Binh, et est plus élevée dans l'administration et la comptabilité que dans la gestion des projets. Dans tous les projets, elles sont moins représentées au niveau du district qu'au niveau provincial. C'est le



projet de Tuyen Quang qui a le mieux réussi à élargir la base des ressources indépendantes des femmes pauvres, à relever leur statut au sein de la famille et à renforcer leur aptitude à lutter contre la pauvreté grâce au programme de crédit et d'épargne. Le projet de Ha Giang a contribué à réduire la charge de travail des femmes en améliorant l'accès à l'eau de boisson, en encourageant le recours au charbon plutôt qu'au bois comme combustible et en apportant des techniques améliorées pour les semis à la volée et la préparation des aliments pour les animaux. La seule contribution de Quang Binh a été d'offrir aux femmes la possibilité de se faire entendre lors de la prise de décisions au village concernant les activités du projet.



Projet de développement en faveur des minorités ethniques dans la province de Ha Giang  
Les travailleurs à l'oeuvre lors de la construction à Yen Minh du dispensaire de district financé par le projet

## 22. Impact économique des améliorations de l'infrastructure.

L'impact attendu des composantes routes des projets a été obtenu dans l'ensemble, l'accent étant mis sur les routes intercommunales où les améliorations ont un taux de rentabilité économique élevé. Dans le cas des périmètres d'irrigation, les surfaces cultivées et les rendements ont augmenté comme prévu, la production de riz ayant fortement progressé à Tuyen Quang. La construction de routes dans la province de Quang Binh a apporté un supplément de revenus important à certains bénéficiaires, principalement aux femmes pauvres. Grâce

aux infrastructures rurales construites par le projet, l'accès aux ressources naturelles a été amélioré, ce qui a contribué à diversifier la production rurale et à réduire l'écart entre les pauvres et les mieux nantis dans certaines localités.

23. **Cultures et élevage.** La formation au transfert de technologie et la présence d'agents communaux de vulgarisation bien formés ont eu un premier impact favorable dans chaque province. On a vu le couvert forestier s'étendre puisque les superficies forestières laissées intactes s'élargissent grâce aux programmes de vulgarisation qui aident la population à produire plus de nourriture pour elle-même. La vulgarisation a aussi permis d'accroître la production agricole. Dans la province de Tuyen Quang, la production vivrière totale est passée de 174 000 t en 1994 à 227 000 t en 1999, les rendements moyens en maïs et en paddy progressant de 2,15 à 3,01 t/ha et de 3,12 à 4,2 t/ha, respectivement. La superficie totale mise en culture a également progressé, notamment pour la canne à sucre (de 1 185 à 7 219 ha) et les arbres fruitiers (de 965 à 3 266 ha).

24. De 1993 à 1999, à Tuyen Quang, le nombre d'animaux a augmenté de 43% pour les bovins, de 16% pour les buffles, de 26% pour les porcs et de 46% pour la volaille. Il est difficile de savoir dans quelle mesure cette progression est due au projet, mais on peut penser que la mortalité des porcs et de la volaille a diminué grâce à l'extension de la couverture vétérinaire et que les taux de croissance s'en sont trouvés améliorés. Les 62 000 prêts accordés par la Banque du Viet Nam pour les pauvres à Tuyen Quang ont sans doute aussi contribué à accroître le nombre des animaux, spécialement les porcs. Entre 1990 et 1999, à Ha Giang, le nombre de buffles a augmenté de 32%, les bovins de 56%, les chèvres d'environ 60% et la volaille de plus de 25%.

25. **Aquaculture.** Les activités d'aquaculture du PCVRA n'en sont qu'à leurs débuts mais l'impact initial sur l'environnement est favorable. On veille soigneusement à nourrir correctement les crevettes et avec efficacité, ce qui limite l'accumulation de nutriments indésirables dans l'environnement. La



morbidité a été réduite elle aussi par la formation et la démonstration en matière de prévention et de traitement. En ce qui concerne l'impact économique, seuls les ménages plus aisés disposent du capital et de la main d'œuvre qu'exige l'élevage des crevettes. En revanche, la pisciculture offre des possibilités et des avantages à toutes les familles d'agriculteurs et vient compléter les activités agricoles traditionnelles.



Projet de gestion participative des ressources - Province de Tuyen Quang  
Un agriculteur travaillant à un canal d'irrigation

26. **Impact sur l'environnement.** Le projet de Tuyen Quang ne contient pas de composante foresterie en tant que telle, mais ses travaux complètent et facilitent le processus de reconstitution du couvert végétal en accroissant la sécurité alimentaire et en réduisant la pression sur les forêts. Dans la plupart des districts, la distribution de terres forestières est déjà bien avancée et les agriculteurs sont en mesure de satisfaire leurs besoins en bois de feu au moyen des parcelles de forêt qui leur ont été allouées par un bail de cinquante ans. La plantation d'arbres fruitiers s'est généralisée, stimulée par une sécurité de jouissance accrue. Dans la province de Ha Giang, la situation des régions montagneuses de l'est et du nord-ouest requiert l'attention urgente du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, en raison des objectifs ambitieux de reboisement, auxquels se rattache une partie des activités du projet, on considère qu'il est plus important d'étendre la superficie des forêts (dans n'importe quel district) que de s'attaquer à la cause du problème. Dans certaines régions de Xan Min (à l'ouest), l'érosion est si prononcée sur les pentes abruptes que des glissements de terrain sont venus obstruer à plusieurs reprises des routes nouvellement construites (pas avec les fonds du FIDA), que les habitants n'ont pas les moyens de réparer. Dans la province de Quang Binh, divers

organismes internationaux se sont efforcés ces dernières décennies de combattre l'intrusion des dunes de sable en plantant des arbres, mais les essais ont souvent été infructueux dans les premiers temps, le taux de survie des plants étant de 10% ou moins encore. Le projet du FIDA s'efforce d'éviter les erreurs passées ; les jeunes casuarinas ont été plantés correctement et plus densément, et les premiers résultats semblent indiquer qu'on obtient une meilleure gestion en associant activement les agriculteurs au choix des sites et à la production des jeunes plants.

## B. Durabilité

27. **Conception du projet.** Les projets appuyés par le FIDA sont généralement efficaces par rapport à leur coût, d'une conception technique appropriée et n'ont pas ajouté inutilement d'institutions nouvelles à celles en place. Il pourrait cependant être utile que les organismes d'exécution élaborent, de concert avec les bénéficiaires, un plan détaillé par composante qui indiquerait les ressources financières et humaines à allouer aux réalisations et à l'entretien. Celles-ci devraient être prises en compte dans le texte final du descriptif du projet. Il faudrait étudier les possibilités d'associer activement les représentants des institutions locales, des institutions coopérantes et des cofinanceurs à la formulation du projet.



28. **Organisations bénéficiaires.** Les stratégies du projet supposent un degré élevé de participation des bénéficiaires grâce à l'appui apporté au renforcement des capacités des organisations bénéficiaires au niveau primaire, comme les groupes d'auto-assistance, les conseils de développement et les groupes d'utilisateurs. Cette participation est importante, car elle améliorera les chances de durabilité des interventions et investissements du projet.

29. **Travaux ruraux de génie civil.** Pour les travaux ruraux à forte intensité de main-d'œuvre, il faut associer les groupes bénéficiaires à l'élaboration de stratégies visant à assurer la pérennité des avantages lorsque le projet aura pris fin. Il faut que des équipes autonomes de travailleurs bien formés puissent assurer le fonctionnement et l'entretien des ouvrages réalisés dans le cadre du projet. Là où des groupes de bénéficiaires ne se sont pas constitués, il faut trouver un autre arrangement pour assurer la durabilité. Pour la plupart des groupes d'usagers de l'eau, on a réservé 60% des redevances d'irrigation aux gros travaux de réparation et à l'extension future, et 40% aux dépenses renouvelables. Il serait dans l'intérêt de la durabilité à long terme d'accroître la première part. Dans les régions où les bénéficiaires sont nettement plus pauvres, comme dans la province de Ha Giang, on pourrait renforcer leur expérience de l'autogestion en donnant aux villageois la maîtrise même partielle des installations. La simplicité des structures est un autre avantage. Ainsi, on a installé dans cette province des points d'eau sans robinets, solution idéale pour réduire au minimum l'entretien et les réparations.

30. **Durabilité de l'impact sur la pauvreté et le déséquilibre entre les sexes.** La durabilité de l'impact favorable des projets sur la pauvreté dépend à la fois de l'apport régulier de crédit aux pauvres et des mesures de sécurité sociale adoptées pour les aider à faire face aux aléas que sont la maladie, la mort et les catastrophes. Ces mécanismes font défaut dans la composante crédit du projet PCVRA et doivent être renforcés dans les autres projets. Des titres de propriété conjoints sur la terre et la maison sont d'une grande importance pour assurer la durabilité de l'impact sur le déséquilibre entre les sexes et c'est une question à étudier plus avant au niveau du gouvernement central. Les méthodes participatives ne seront maintenues après la clôture du projet que si elles sont institutionnalisées dans le cadre des structures en place.

31. **Durabilité environnementale.** La destruction des jeunes plants de casuarina dans les dunes de sable de Quang Binh a été causée principalement par le fait qu'on a coupé leurs branches pour en faire du bois de feu. La pénurie de combustible est telle dans la région côtière que si d'autres sources de combustible bon marché ne sont pas disponibles, les déprédations continueront, sauf si les villageois comprennent que les arbres existants jouent un rôle vital comme barrière contre le sable. Par conséquent, si l'on ne trouve pas d'urgence une solution au problème du combustible, les nouvelles plantations auront le même sort que les précédentes.

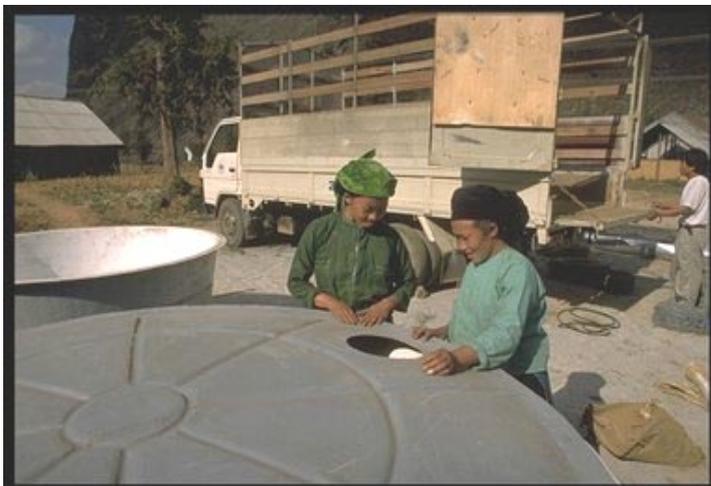
#### IV. LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

32. **Ciblage.** À défaut d'un engagement déterminé d'œuvrer à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des ménages, les plus pauvres profiteront moins des projets que les pauvres en général. Éparpiller les ressources des projets sur des provinces entières n'est sans doute pas la meilleure solution pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus pauvres. Le FIDA devrait donc cibler de plus près ses activités au Viet Nam de façon à atteindre effectivement les plus pauvres, ceux qui ont faim et sont mal nourris, et à renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des ménages. En outre, il faudrait insister davantage sur les aspects 'logiciels' du développement dans les programmes de lutte contre la faim et de recul de la pauvreté menés par le gouvernement dans les provinces cibles et sur l'augmentation des ressources de l'État et d'autres donateurs au niveau provincial. Par une formulation judicieuse, on devrait associer les plans nationaux et provinciaux aux objectifs du FIDA de manière à éviter les doubles emplois, particulièrement en matière d'infrastructures et de recherche et vulgarisation.



33. **Diagnostic participatif.** L'adoption du diagnostic participatif ou PRA pour la planification, la mise en œuvre, la supervision et l'évaluation systématiques a été réussie et efficace au Viet Nam. Néanmoins, pour appliquer correctement le PRA, il faut la présence d'un personnel formé à ses techniques et à d'autres questions pertinentes et importantes. Or cela fait quelque peu défaut dans les quatre provinces et projets du Viet Nam. De plus, l'expérience du FIDA confirme l'intérêt d'une approche intégrée du PRA, de préférence à une approche sectorielle. Une approche intégrée permet de percevoir pourquoi certains ménages souffrent de pénuries alimentaires et de malnutrition, et cette analyse peut faciliter l'élaboration de plans de développement et de plans de sécurité nutritionnelle au niveau du village pour les ménages pauvres. Une autre leçon est qu'il ne faut pas voir dans le PRA un exercice unique et isolé mais bien un processus continu d'apprentissage et d'évaluation participatives (AEP) qui fait partie intégrante de toutes les phases du projet tout au long de son cycle. La formule de l'AEP aide non seulement à repérer les défis et opportunités et à établir les plans de développement, mais elle incite aussi à réfléchir, apprendre et résoudre les problèmes en commun, sous l'impulsion des collectivités locales elles-mêmes.

34. **Recherche et vulgarisation participatives.** Le diagnostic participatif au niveau de la commune a révélé la nécessité de recherches sur les variétés de pommes de terre, maïs, soja et arbres fruitiers, sur l'emploi du riz hybride et sur la production de volaille pour les ménages très pauvres. Les gouvernements provinciaux devraient mettre en place un système de recherche agricole et de vulgarisation qui soit véritablement participatif pour répondre aux priorités des pauvres et des groupes ethniques qui vivent souvent dans des conditions telles qu'ils sont contraints de pratiquer des formes d'agriculture qui ne se prêtent pas aux techniques de culture en plaine. La recherche et la vulgarisation participatives doivent aussi permettre aux actions de développement de recenser les connaissances locales et innovations, d'en tirer profit et de s'appuyer sur elles. C'est extrêmement important pour orienter les activités de recherche et de vulgarisation, qui accroîtront les chances d'impact et de durabilité et conduiront à des activités de développement qui répondent aux besoins des populations locales et soient acceptables pour elles.



Projet de développement en faveur des minorités ethniques de la province de Ha Giang  
Des travailleurs de la minorité Hmong déchargent et examinent des réservoirs pour l'eau.

35. **Groupes d'utilisateurs.** Le programme du FIDA a nettement renforcé la prise de conscience du rôle important que peuvent jouer les groupes d'utilisateurs (groupes d'utilisateurs de l'eau, groupes d'utilisateurs des routes, groupes féminins d'auto-assistance, etc.) dans l'appui aux activités de développement au Viet Nam. Ces groupes sont des instruments qui facilitent la participation active de la population rurale aux initiatives de développement en lui offrant l'occasion de se former, de prendre confiance en elle, de décider par elle-même et d'être l'acteur de son propre progrès. Il faut cependant faire

davantage pour que les groupes d'utilisateurs opèrent avec efficacité. Ainsi, les groupes d'utilisateurs de l'eau ont dans l'ensemble bien fonctionné pour la construction, l'exploitation et l'entretien des petits périmètres d'irrigation et activités connexes, alors que les groupes d'utilisateurs des routes doivent encore devenir opérationnels. On a réussi à renforcer les capacités des groupes à se former et à résoudre leurs problèmes techniques, mais il faut encore améliorer leurs capacités à évaluer les coûts et à mieux planifier pour que des travaux simples comme la construction d'ouvrages de micro-irrigation puissent

être réalisés par les groupes d'usagers de l'eau eux-mêmes. Il convient d'encourager une véritable participation, par exemple en transférant aux groupes d'utilisateurs la propriété des petites structures routières ou des systèmes de distribution d'eau par gravité.

36. **Équité entre hommes et femmes.** Il est indispensable que le FIDA s'efforce de redresser le déséquilibre entre hommes et femmes si l'on veut assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des femmes pauvres. La problématique des sexes devrait être expressément incluse dans tous les aspects de la stratégie du Fonds et il faudrait repérer les causes sexospécifiques de la pauvreté des femmes. On peut envisager de combiner deux stratégies pour promouvoir l'équité entre les sexes dans le contexte vietnamien : i) formuler des activités qui tiennent compte des inégalités entre les sexes, et ii) inscrire l'égalité des sexes dans les propositions de l'Union des femmes vietnamiennes tendant à obtenir que tous les titres de propriété de la terre et de la maison soient établis conjointement au nom de l'homme et de la femme. L'expérience enseigne en effet que dans les ménages où la terre et la maison sont propriété conjointe, la femme joue un plus grand rôle, a un pouvoir de décision accru et jouit d'un statut plus élevé et de bien meilleures conditions de vie.

37. **Décentralisation.** Le programme du Fonds au Viet Nam a contribué à changer les attitudes et approches à l'égard de la planification, de la budgétisation, de la réalisation et du suivi des activités de développement. La décentralisation est un élément clé des quatre projets financés par le Fonds. L'expérience acquise jusqu'à présent montre qu'on obtient de meilleurs résultats lorsque la responsabilité de la mise en œuvre est transférée au niveau opérationnel, en faisant appel à des gestionnaires des activités et des surveillants des tâches relevant des divers départements techniques, principalement au niveau du district. En même temps, la décentralisation est plus efficace lorsqu'on délègue également au gestionnaire de l'activité considérée le pouvoir de décider des allocations budgétaires, des dépenses et des opérations. On aboutit alors à une prise en charge, un engagement et un sens des responsabilités aux échelons les plus bas. En règle générale, il est d'ailleurs souhaitable d'instaurer une plus grande autonomie de planification et de gestion financière au niveau du district et de la commune pour faciliter et améliorer le processus de développement.

38. **Questions environnementales.** S'ils sont liés à d'ambitieux objectifs nationaux ou provinciaux, les travaux de reboisement peuvent ne pas produire des effets durables. L'emplacement des nouvelles plantations sera généralement choisi en fonction de critères comme la facilité d'accès et le coût de la plantation. Or, ce dont on a besoin dans la province de Quang Binh, c'est d'un plan à assise communale avec de plus gros investissements à l'hectare et la plantation de forêts mixtes qui puissent survivre à long terme. On facilitera alors l'apparition de microclimats propices à la culture et à l'établissement d'une population, et on fera mieux comprendre aux communautés locales que leur survie dépend de celle des barrières naturelles et des enclaves cultivables. Dans la province de Ha Giang, il faut intervenir d'urgence pour renverser le déboisement des pentes supérieures dans les hautes terres. Dans certaines régions des districts les plus septentrionaux, le cercle vicieux du déboisement, des inondations soudaines et des sécheresses est déjà bien installé. En l'absence de mesures draconiennes, le gouvernement a peu de chance de réussir, comme il le souhaite, à enrayer l'extension de la culture itinérante et la poursuite de l'exode rural, et d'importants groupes d'agriculteurs Hmong deviendront des réfugiés écologiques. L'EEPP suggère que le gouvernement impose l'interdiction rigoureuse de cultiver les pentes supérieures des régions menacées. Il faudra distribuer temporairement des rations supplémentaires de riz, qui pourraient d'ailleurs servir à rémunérer les travaux de reboisement entrepris par les collectivités. Il faudrait en comparer le coût au coût direct de l'accélération du cycle des inondations et des sécheresses dans la région. L'EEPP recommande que le système des contrats de protection de la forêt soit considéré comme une première



étape dans la voie du transfert en retour aux collectivités locales du soin de protéger et gérer la forêt, populations qui ont souvent été pendant des siècles d'excellents gardiens de ces mêmes forêts et d'autres ressources qui étaient leur propriété collective. Le vaste fonds de connaissances accumulées par la population rurale peut être extrêmement utile dans la gestion et la conservation durable des forêts, le cas échéant avec l'aide de spécialistes et d'une assistance technique.

39. **Assistance technique.** L'assistance technique cofinancée par le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Agence suédoise pour le développement international a donné de bons résultats dans l'ensemble, mais on pourrait faire mieux dans certains domaines. Il faudrait: i) assurer une meilleure coordination entre les donateurs pour rationaliser la planification et les opérations. ii) établir un cadre commun pour les salaires du personnel national et des consultants, les stimulants et les indemnités connexes, et iii) harmoniser les systèmes et activités de S&E pour éviter aux projets et homologues d'avoir à rédiger différents rapports sur la même activité pour les divers organismes donateurs. Enfin, il n'est pas justifié, au regard des dépenses disproportionnées que cela entraîne, d'engager des conseillers techniques de haut niveau à plein temps. Leur recrutement n'a de sens que lorsqu'ils sont installés dans le CPP en tant que conseillers sur une série de questions touchant plusieurs provinces. Il est plus efficace et moins coûteux d'engager à court terme des spécialistes d'un secteur ou d'une question en particulier.

40. **Microfinancement.** L'étude des cas de familles souffrant de la faim de manière saisonnière a montré que ce n'est pas faute de nourriture sur les marchés, mais faute de moyens pour l'acheter. On a constaté que les bénéficiaires qui avaient accès au microcrédit étaient non seulement en mesure de satisfaire leurs besoins urgents et courants, mais aussi réussissaient mieux à accroître leurs ressources. Il faudrait veiller tout spécialement à fournir du crédit aux femmes et envisager d'associer plus activement les sections provinciales de l'Union des femmes vietnamiennes aux activités de microfinancement.

41. **Élevage.** En termes d'élevage, les ménages les plus pauvres ne possèdent que des poules. Il faudrait donc inscrire la production de volaille par les petits exploitants dans tous les projets du FIDA au Viet Nam qui comprennent le développement de l'élevage, au lieu de continuer à mettre démesurément l'accent sur l'élevage de porcs ou de bovins. De plus, les projets financés par le FIDA ont montré que le microcrédit peut contribuer largement à réduire la faim et la pauvreté, tout en apportant les ressources nécessaires à l'achat d'animaux et d'intrants qui peuvent améliorer les conditions de vie de la famille et lui permettre d'exercer des activités génératrices de revenus.

42. Il convient d'accorder plus d'attention aux systèmes traditionnels d'alimentation des animaux, en insistant davantage sur les ressources locales en aliments et la collaboration avec les instituts de recherche pendant de longues périodes. Dans la province de Ha Giang, on met fortement l'accent sur les possibilités offertes par les résidus des cultures en tant qu'aliments pour les bovins, les buffles et les chèvres. Certains travaux sont consacrés à l'introduction des légumineuses et des graminées, mais la question du fourrage est beaucoup plus complexe du fait que les résidus agricoles et autres matières organiques servent aussi de combustible dans les régions où les collines sont dénudées. Pendant la saison d'hiver, de vastes superficies ne sont pas mises en culture faute d'eau pour les irriguer, bien qu'on rapporte que le chou chinois et le kohlrabi poussent bien rien qu'avec l'humidité du sol et la rosée nocturne. En ce qui concerne le conflit entre les besoins en fourrage et le couvert végétal, l'exemple de Tuyen Quang montre qu'on peut étendre à la fois l'élevage et le couvert forestier si les conditions environnementales et climatiques le permettent.

43. **Infrastructure.** Il faut que le gouvernement et le FIDA étudient dans un esprit de coopération et de compromis l'importante question de l'intégration des objectifs du FIDA aux plans nationaux et provinciaux. Dans certaines activités, comme la construction de routes, les avantages que le FIDA veut obtenir en améliorant les routes et pistes à l'intérieur des communes et villages ne se matérialiseront que si les routes principales sont également améliorées. Le gouvernement devrait donc centrer ses efforts sur l'amélioration des grandes routes d'accès aux petites routes ciblées dans les zones des projets. De même, dans les districts où l'infrastructure d'irrigation est faible, on n'obtiendra pas l'impact économique recherché en se limitant aux petits périmètres, sauf si l'on améliore aussi les systèmes d'irrigation plus importants. En outre, le choix des cibles et des sites pour les activités d'amélioration de l'infrastructure devrait s'appuyer sur les conclusions des PRA menés périodiquement au cours de la mise en œuvre plutôt que d'être arrêté au préalable selon la définition donnée lors de la formulation du projet. Il faut consacrer plus d'efforts et de ressources à la mobilisation sociale et à la formation de groupes d'utilisateurs pour appuyer la construction, la supervision et l'entretien des infrastructures. Enfin, la plupart des provinces ne possèdent pas de données détaillées sur le développement des infrastructures, comme la longueur totale des routes de chaque catégorie ou leur rythme d'amélioration, bien qu'une base de données sur l'infrastructure rurale soit en cours d'établissement dans la province de Ha Giang. Il serait utile de disposer d'une base de données de ce genre pour recenser les besoins en matière d'amélioration des infrastructures et coordonner les interventions.

44. **Suivi et évaluation.** Les enseignements tirés des trois premiers projets ont été pris en compte dans la formulation du PDMEHG, dans lequel l'information en retour sera recueillie auprès des bénéficiaires par les facilitateurs communaux, transmise au comité du peuple de la commune et soumise tous les six mois à la direction du projet au niveau du district. Toutefois, pour que le S&E puisse avoir un rôle utile au Viet Nam en termes d'apprentissage et de responsabilité, il faut rationaliser les systèmes de S&E, en faisant une plus large place à la surveillance des impacts, la participation, l'assistance technique et le renforcement des capacités. En outre, il paraît nécessaire d'établir un système de suivi et de surveillance intégré à l'échelle du pays pour tenir les différents échelons de l'administration informés des progrès d'ensemble et des mesures correctives requises. Le FIDA pourrait envisager de faciliter la mise en place d'un tel système, lequel pourrait ensuite être adapté aux besoins d'autres donateurs de façon ponctuelle.

45. **Décaissements et passation des marchés.** Les retards dans les décaissements sont dus à la longueur des procédures de présentation et d'instruction des demandes de retraits par deux sections différentes du Ministère des finances, ainsi que par l'UNOPS et le FIDA, et de décaissement des fonds en faveur du compte du projet par la VietcomBank, le Ministère des finances et la Trésorerie provinciale. Il faudrait se pencher d'urgence sur le problème de la libération des fonds, dont certains ont été retenus longtemps à différents niveaux. Pour résoudre le problème, on pourrait augmenter le versement initial sur le compte spécial et simplifier les procédures de décaissement. Les procédures de passation des marchés pour les biens et services, en particulier les travaux de génie civil, sont d'une complexité excessive. Les UCP/UGP ne devraient intervenir qu'au stade final, lorsqu'il faut obtenir l'approbation de l'UNOPS; on pourrait éliminer le deuxième examen technique par le CPP. Le bon déroulement, sans heurts ni retards, sur le plan financier comme sur le plan matériel, des interventions tendant au développement, facilite l'obtention de résultats et d'impacts, de sorte qu'il faudrait simplifier les procédures administratives présentes pour améliorer la performance.

## V. QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE



Projet de développement en faveur des minorités ethniques dans la province de Ha Giang  
Agriculteurs de la minorité Hmong au marché de Yen Minh

46. Les conclusions de l'EPPP confirment en gros la validité continue de la stratégie du FIDA au Viet Nam telle qu'esquissée dans le COSOP de décembre 1996 avec l'accent bien mis sur le ciblage des communes les plus pauvres et le développement des processus participatifs. Les projets intégrés de développement local restent bien focalisés. Il convient toutefois que le FIDA et le gouvernement étudient cinq questions essentielles de politique générale, à savoir :

- la nécessité de décentraliser plus avant les fonctions administratives pour atteindre le degré de participation envisagé par les projets du FIDA;
  - la mise en place d'un système de vulgarisation agricole en mesure de répondre aux besoins spécifiques des agriculteurs des régions reculées des hautes terres;
  - la nécessité de fournir plus efficacement le microcrédit aux pauvres;
  - la pleine utilisation des organisations de masse en vue de la mobilisation et du développement à assise locale; et
- la simplification des procédures d'administration et d'organisation.