



HAL
open science

La gestion déléguée des terres forestières au Viêt Nam : jeux d'acteurs et d'illusions

Marie Mellac

► **To cite this version:**

Marie Mellac. La gestion déléguée des terres forestières au Viêt Nam : jeux d'acteurs et d'illusions. 2009. halshs-00378969

HAL Id: halshs-00378969

<https://shs.hal.science/halshs-00378969>

Preprint submitted on 27 Apr 2009

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.

La gestion déléguée des terres forestières au Viêt Nam : jeux d'acteurs et d'illusions

Marie MELLAC – UMR ADES

Mots clés : Viêt Nam, forêt, foncier, gestion déléguée, décentralisation, acteurs, échelles

Résumé

Depuis la décollectivisation, l'Etat vietnamien procède à un transfert massif des droits d'usage de la terre des anciennes structures collectives (les coopératives) et étatiques (les entreprises d'Etat) vers les foyers ruraux. Ce transfert prend la forme d'une allocation individuelle et temporaire des droits d'usage assortie d'une obligation de mise en culture pour les « terres agricoles » et d'une obligation de gestion/protection des ressources pour les « terres sylvicoles ». Aujourd'hui, après plus de quinze années d'un intense travail législatif accompagnant l'allocation progressive des droits d'usage de la terre, la mise en place de ce nouveau système de gestion peut être considérée comme étant quasiment aboutie. Le dispositif légal de gestion des terres forestières tel qu'il fonctionne aujourd'hui demeure néanmoins particulièrement complexe et sa mise en application aux différents échelons administratifs demeure très variable d'une région à une autre. Cet article se propose de réfléchir aux conditions d'apparition de cette diversité. Il met en évidence le rôle/poids des différents types d'acteur dans ce processus et s'intéresse aux effets d'échelle dans le rapport pouvoir, protection forestière et allocation des terres.

La décentralisation au Viêt Nam, un processus inabouti.....	2
La gestion des forêts dans la décentralisation : déléguer pour imposer	5
Gérer les forêts aux échelons national et provincial : des choix d'aménagement anciens	11
La gestion des forêts au niveau local : une « main de velours dans un gant de fer »	13
Un Etat compétent	16
L'épreuve du local.....	20
Vers une gestion durable des ressources ?	23

Depuis 1993, date d'entrée en vigueur de la seconde loi foncière après le *Đổi Mới*¹, l'Etat vietnamien procède à un transfert massif des droits d'usage de la terre des anciennes structures collectives (les coopératives) et étatiques (les entreprises d'Etat) vers les foyers ruraux. Ce transfert prend la forme d'une allocation individuelle et temporaire des droits d'usage² assortie d'une obligation de mise en culture pour les « terres agricoles » et d'une obligation de gestion/protection des ressources pour les « terres sylvicoles ». Ce transfert concerne en effet majoritairement deux types de terres : les « terres agricoles » [*đất nông nghiệp*] définies par la loi comme les espaces dédiés de façon permanente aux activités agricoles et les « terres sylvicoles » [*đất lâm nghiệp*] formées de l'ensemble des terres, boisées ou non au moment de leur classification, dédiées de façon permanente aux activités sylvicoles³. Sur ce second type de terres, l'agriculture, lorsqu'elle est autorisée, doit être menée selon les principes de l'agroforesterie et aucune des pratiques agricoles traditionnelles utilisant le feu comme méthode de gestion des jachères et faisant se succéder, dans le temps, cultures et jachères forestières ne peut y être mise en place. Pour ces terres, le caractère individuel du nouveau mode de gestion proposé et la fixation des superficies allouées contrarient par ailleurs de façon particulièrement forte les règles antérieures de gestion des ressources et du sol. Le transfert des droits d'usage ne va

¹ Le *Đổi Mới* (rénovation) est le terme désignant la politique d'ouverture économique mise en œuvre à partir de 1986.

² Depuis la constitution de 1959, l'Etat conserve seul la propriété de l'ensemble des terres (au nom du peuple entier). Les droits alloués individuellement, s'ils sont sans cesse étendus depuis la première loi foncière (1987), ne sont que des droits d'usage de la terre et les titres délivrés sont des certificats du droit d'usage de la terre.

³ La loi foncière de 1993 a défini les « terres agricoles » [*đất nông nghiệp*] comme étant les terres destinées à la production agricole, l'élevage, l'aquaculture ou les recherches agronomiques expérimentales (article 42). Les « terres sylvicoles » [*đất lâm nghiệp*] sont les terres destinées à la production sylvicole [*sản xuất lâm nghiệp*] incluant les terres portant des forêts naturelles [*rừng tự nhiên*], les terres qui ont été déforestées [littéralement forêts dénudées – *rừng trọc*] et les terres utilisées à une fin sylvicole [*mục đích lâm nghiệp*] comme les pépinières, les forêts en cours de régénération naturelle ou artificielle et les forêts faisant l'objet de recherches sylvicoles expérimentales (article 43). La troisième loi foncière, entrée en vigueur en juillet 2004, n'utilise plus le terme de « terres sylvicoles » mais celui de « terres forestières » [*đất rừng*]. Ces terres sont subdivisées en trois sous catégories concordantes avec la législation forestière mais relevant maintenant de la catégorie des « terres agricoles ».

Les « terres sylvicoles » dont la superficie a été établie par le FIPI à 19 millions d'hectares en 1991 (57% du territoire vietnamien), étaient composées en 2004 (Jong et al., 2006) de 12,3 millions d'hectares portant réellement de la forêt, dont 2,2 millions de forêts récemment plantées. Les terres restantes (6,6 millions d'hectares environ et 35% des « terres sylvicoles ») étaient constituées des terres dites « dénudées » portant un couvert de type arbustif et/ou herbacé. Les statistiques forestières sont très variables d'une source à une autre et sont particulièrement sujettes à caution.

donc absolument pas de soi pour les populations concernées. Il ne va pas de soi non plus du point de vue de l'administration. La promulgation, en 2004, de la troisième loi foncière et de la « loi sur la protection et le développement des forêts » a contribué à clarifier une législation anarchique et contradictoire. Mais le constat est encore souvent fait des incohérences de ces deux législations (Dinh Huu Hoang et Dang Kim Son, 2008) et les dix premières années d'allocation dans le désordre ont créé un état de confusion durable. En 2004, seules 34% des parcelles forestières utilisées par des foyers avaient en effet fait l'objet de la délivrance d'un certificat d'usage (GENERAL STATISTICAL OFFICE, 2004) et la gestion des forêts se faisait de façon très variable d'une région à une autre, des différences notables pouvant même être observées entre villages voisins.

L'objectif de cet article est de réfléchir aux conditions de possibilité de l'apparition de cette diversité. Ces situations sont-elles le produit direct et assumé de l'expérimentation de nouveaux dispositifs forestier et foncier dans le contexte de la décentralisation ? Ce transfert s'inscrit en effet dans le cadre plus vaste du processus de décentralisation mis en œuvre dans le pays depuis le milieu des années 1990 et en constitue une des pièces maîtresses en milieu rural. Ces situations sont-elles au contraire des avatars non maîtrisés de la décentralisation, le produit d'une mauvaise maîtrise des processus mis en œuvre ? Au-delà d'une réflexion portant sur les aspects légaux de cette diversité, nous réfléchirons au rôle/poids des différents types d'acteur dans son apparition. Suivant en cela, P.Y. Lemeur (2006), nous faisons ici l'hypothèse que ce dispositif résulte d'un processus de définition/négociation des différentes modalités d'allocation des droits d'usage par les différents acteurs concernés et cela aux différents échelons. Si l'Etat a la capacité de produire le cadre formel dans lequel fonctionnent les institutions foncières et forestières sur l'ensemble du territoire, les acteurs non étatiques et ceux qui agissent aux différents échelons infranationaux participent du fonctionnement de ces institutions et agissent en retour sur leur organisation. Au croisement entre gouvernance foncière et environnementale, la gestion des forêts est un processus transcalaire et dynamique. Elle doit donc être abordée dans son fonctionnement effectif et concret et il faut la comprendre tout autant comme le produit de politiques publiques dont il faut essayer de comprendre les motivations du point de vue de l'Etat que comme le résultat de leur mise en acte réelle aux différents échelons. Il s'agit donc d'essayer d'apprécier les politiques publiques « *à leur juste place, en tant que processus complexe de traduction, sans surestimation de leur capacité à générer du changement ni sous-estimation* » (*ibid.*, p. 58). Il s'agit aussi d'apprécier les différents types d'acteurs à différents échelons et d'essayer de mettre à jour pour chacun leur participation effective dans la gouvernance⁴ forestière. Dans le cas du Viêt Nam, la question du rôle spécifique de l'Etat se pose avec particulièrement d'acuité. Héritier d'un appareil modelé par trente années de planification hyper centralisée, tiraillé par les organismes internationaux de développement et redevable à une population très rurale et ancrée spatialement, quelles sont les marges de manœuvre de l'Etat vietnamien en matière de gestion des ressources naturelles et plus généralement de gestion du territoire ?

Les deux premières parties de cet article font l'état des lieux du système de gestion décentralisée des forêts tel qu'il fonctionne actuellement au Viêt Nam. La première partie présente rapidement l'ensemble du processus de décentralisation et met en évidence ses principales lacunes. La seconde partie décrit le système institutionnel de gestion des espaces forestiers tel qu'il existe aujourd'hui et tel qu'il s'est mis en place depuis le *Đổi Mới*. Les deux parties suivantes sont consacrées à la description des processus réels d'application de la législation tels qu'ils ont été effectivement observés à deux échelons, celui des provinces puis celui du local défini ici par sa position infra provinciale. Les deux dernières parties sont des parties de discussion qui interrogent, pour la première le rôle de l'Etat, pour la seconde celui des communautés de base et de leur inscription territoriale, dans la gestion des forêts.

La décentralisation au Viêt Nam, un processus inabouti

La décentralisation vietnamienne, ainsi que le note B.J.T. Kerkvliet (2004) a été largement inspirée par les analystes, internes comme externes, donneurs étrangers et agences de financement internationales qui estimaient que le caractère très centralisé des processus de décision politique et de financement, justifié dans le cadre d'une économie planifiée n'était pas compatibles avec une économie de marché. Son apparition a été néanmoins relativement longue et hésitante. Les premiers éléments de décentralisation remontent aux années qui ont immédiatement suivi l'ouverture

4 « La gouvernance foncière », ainsi que le note P.Y Lemeur, « est le produit à la stabilité variable de l'interaction entre acteurs et institutions étatiques et non étatiques autour de l'accès et du contrôle des ressources foncières » (2006 : 66).

économique en 1986. Mais ce sont les années 1990 qui ont réellement vu émerger la question de la décentralisation et qui ont été marquées par les premières mesures politiques s'inscrivant officiellement dans ce processus. A partir de 1995, la décentralisation est en effet devenue un des éléments du programme de réforme de l'administration publique (PAR – *Program of Administrative Reform*) mis en place lors du 7^{ème} Congrès du Comité Central. Plus tard, à la fin des années 1990, de nouvelles mesures se sont inscrites dans les programmes de réforme politique en faveur de la promotion de la démocratie locale adoptés par le PCV. Plus tard encore, en 2001, le gouvernement du Viêt Nam a adopté un nouveau plan de réforme de l'administration publique pour la période 2001-2010 renforçant à nouveau le processus de décentralisation.

Aujourd'hui, plus personne ne conteste la réalité d'un processus qui a déjà plus de dix ans. Il se traduit par un transfert de responsabilités et de ressources financières vers les échelons infra nationaux et participe, sur le papier, à clarifier les relations entre échelons et entre les différentes structures de pouvoir (Bergeret, 2002). Mais la plupart des observateurs sont aussi unanimes sur le fait que le processus de décentralisation demeure encore très limité et doit être, au mieux, considéré comme un processus inabouti. Cinq grands types de contraintes sont alors généralement identifiés.

Le premier tient à ce que les réformes légales sont encore formellement inabouties. La structure légale de la décentralisation reste en effet faible et la distribution des tâches aussi bien entre échelons qu'entre les différents services de même échelon est encore mal définie. De son côté, la gestion financière demeure complexe alors que le système de taxation n'est pas adapté aux tâches dévolues aux différents échelons, en particulier aux deux échelons infra provinciaux, les districts et les communes.

Un deuxième type de contraintes est lié au manque de préparation des structures administratives et politiques au processus de décentralisation aussi bien au niveau de l'information que de la formation. Référence est ainsi souvent faite par exemple au faible niveau d'éducation des cadres locaux et à l'inadéquation de leur formation avec leurs nouvelles responsabilités ce qui constitue un frein à la mise en œuvre de la décentralisation.

Un troisième type est lié à la mise sous tutelle de certains secteurs par l'Etat central et aux prérogatives que celui-ci continue à s'accorder. La gestion de certaines « forêts classées » relève ainsi directement du niveau central et beaucoup de questions sensibles comme celles relatives à la culture et à la religion demeurent aussi gérées à ce niveau. L'Etat central conserve finalement la capacité de définir des secteurs et/ou des zones prioritaires qu'il prendra alors le soin de gérer directement. Il peut, par ce biais, imposer des programmes et des plans de gestion très contraignants aux localités.

Des contraintes d'un quatrième type découlent du choix qui a été fait de limiter la décentralisation à l'échelon provincial. Seules les autorités à ce niveau contrôlent des ressources budgétaires substantielles et sont douées d'un pouvoir de décision notable sur les affaires locales. Dans ce cadre, la réforme de 2001 a encore renforcé le pouvoir et l'autonomie des provinces en invitant celles-ci à produire leur propre PAR à partir de l'année 2005. Ainsi le district qui avait un pouvoir très fort durant les années 1970 en tant que maillon central de la planification des activités des coopératives, a été affaibli au profit des provinces avec la décollectivisation. Selon P. Bergeret (*ibid.*), les autorités locales aux échelons des districts et des communes sont confinées dans une position d'agent du système étatique sans grande marge de manœuvre par rapport à l'Etat. Elles jouent le rôle de relais des grands projets lancés par l'Etat et doivent même parfois participer au financement – parfois jusqu'à 50% de la somme nécessaire par le biais de taxes diverses – au grand mécontentement de la population. Dans ce sens, les échelons du district et de la commune sont plutôt perçus dans leurs dimensions de contrôle social et politique, ainsi que comme agent de prélèvement des taxes, que comme catalyseur de développement local.

Le cinquième et dernier type de contraintes généralement identifié tient au manque de clarification qui subsiste au sein des différentes hiérarchies de pouvoir. A première vue, le gouvernement du Viêt Nam est constitué d'une chaîne de pouvoir pyramidale et hiérarchique classique. Le gouvernement et son administration exercent leur autorité aux différents niveaux administratifs par le biais de comités populaires dont le président incarne le pouvoir exécutif local⁵. Ces comités populaires supervisent

5 Au niveau central, le gouvernement est coiffé par le Bureau du Premier Ministre. Viennent ensuite, les provinces au nombre de 57 depuis 2003 (environ 1 million d'habitants par province), les districts qui sont plus de 600 (604 unités de plusieurs

l'action des différents services techniques dépendants des ministères (santé, éducation, agriculture, forêt...) ainsi que l'action des comités populaires des niveaux administratifs inférieurs. Les comités populaires de base, ceux des communes, sont directement en contact avec la population et sont invités à s'appuyer, pour décider, sur les chefs des différents villages constitutifs de la commune. Les chefs de village ne sont au mieux que des auxiliaires. Ils n'ont aucune réalité administrative et leur désignation n'est pas encadrée. De leur côté, les membres des comités populaires sont désignés à chaque niveau administratif par les membres des conseils populaires. Eux-mêmes sont élus pour 5 ans par le suffrage universel à l'échelon le plus bas, les communes, et ces conseils de base élisent en cascade inversée les conseils supérieurs (districts et provinces). Ces conseils détiennent le pouvoir législatif (ils ont la capacité de produire des lois et décrets d'application) et supervisent en théorie l'exécutif, les comités populaires étant responsables devant eux.

Les choses ne sont cependant plus aussi claires si l'on considère la réalité des relations entre comités et conseils populaires. Les membres des comités populaires, à tous les échelons, sont en effet révocables par le gouvernement central. Celui-ci contrôle aussi une partie encore importante du budget des échelons inférieurs et conserve la possibilité de réformer unilatéralement les unités administratives. Dans ce cadre, l'autonomie des unités administratives, y compris des provinces, a des limites vite atteintes par la révocation des présidents de comités populaires qui s'éloignent trop de la ligne, ou par le découpage des unités, provinces ou districts qui prennent trop de poids (réformes des provinces en 1997 et en 2003 par exemple). Il y a donc un positionnement confus qui est susceptible d'entraîner des conflits d'allégeance et des contradictions entre les logiques servant les intérêts locaux et l'application des directives nationales (*ibid.*)

Ce positionnement confus trouve son origine, pour une large part, dans le poids du Parti Communiste du Viêt Nam (PCV). Le Parti compte approximativement 2 millions de membres répartis dans environ 36000 cellules de base auxquels participent 5 à 7 membres par village en moyenne (Kerkvliet, 2004). Selon la constitution, le Parti donne les grandes orientations et le gouvernement gouverne. Mais dans les faits, le PCV, présent à tous les échelons, opère un contrôle total de l'action du gouvernement. Les membres des administrations sont très largement inscrits au Parti, 80% des fonctionnaires de niveau communal selon P. Bergeret, (2002) et la quasi-totalité des élus des comités populaires à ce niveau sont aussi des membres du Parti (Kerkvliet, 2004). Ce quadrillage serré permet une remontée très rapide des informations au niveau central mais permet aussi que les directives des niveaux supérieurs effectuent le chemin inverse et soient répercutées rapidement jusqu'à la base. Cette tâche est renforcée par l'action d'une police très efficace et omniprésente même si elle reste très discrète pour les observateurs étrangers. La police opère avec une grande indépendance vis à vis des autorités administratives et ne rend de compte en dernière instance qu'au PCV (Bergeret, 2002)⁶. Le Parti a donc toujours le dernier mot... mais il n'agit jamais de façon ouverte et directe, et utilise le canal de l'exécutif ce qui remet en cause le fonctionnement global de la hiérarchie.

L'organisation de la structure étatique a aussi pour conséquence une situation de double insertion hiérarchique horizontale et verticale de chacun des acteurs aux différents échelons. Le bureau forestier d'un district doit par exemple rendre des comptes au comité populaire du district et à la cellule du Parti du même échelon mais doit aussi appliquer les directives des services forestiers provinciaux, et au delà du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MARD) dont dépend le secteur forestier. Il existe par conséquent des logiques locales qui se superposent aux logiques verticales sectorielles ce qui peut être une cause de confusions, voire de contradictions. Des projets nationaux pilotés par les différents ministères ont ainsi des difficultés à se coordonner avec l'action régulière des cadres techniques locaux (*ibid.*).

Ces différents types de contraintes ont tendance à se renforcer mutuellement et à limiter la mise en œuvre et l'impact de la décentralisation. Dans un pays dont les institutions ont été modelées par trente années de centralisation et d'économie planifiée, le fait qu'un tel processus puisse pâtir de contraintes aussi fortes et nombreuses, limite nécessairement son efficacité potentielle et concourt à complexifier et à opacifier les processus de décision réels (par opposition aux processus officiels légaux) aussi bien horizontaux que verticaux, locaux que hiérarchiques.

centaines de milliers d'habitants) et les communes (10 387 unités). Les communes sont souvent formées de plusieurs villages qui n'ont pas d'existence administrative propre.

⁶ Le poids de l'armée est aussi très fort et les liens entre le Parti, l'armée et les responsables politiques sont évidents. Le Minh Thong et Nguyen Van Thu (cités par Kerkvliet, 2004) estiment par exemple que 44 à 70% des postes politiques de niveau communal sont occupés par d'anciens militaires.

Une approche sectorielle des processus de décision et de gestion ne permet pas, bien au contraire, de démêler cette complexité. Dans nombre de domaines d'activité, l'ouverture économique et la décollectivisation se sont traduits par une activité législative intense et souvent mal maîtrisée aboutissant à une grande dispersion et un empilement des mesures ne parvenant pas à compenser le manque d'aboutissement des dispositions dans leur ensemble.

La gestion des forêts dans la décentralisation : déléguer pour imposer

Cette situation est particulièrement manifeste dans le domaine de la gestion des ressources et des espaces forestiers dont les enjeux touchent à plusieurs questions sensibles pour le Viêt Nam : réserve de ressources ligneuses et non ligneuses, lieu de vie et de production de populations minoritaires et traditionnellement dominées, réserve foncière importante, espace tampon stratégique avec les pays voisins, vitrine écologique et espaces touristiques, etc. La multiplicité des enjeux, leur caractère souvent contradictoire et les tensions qui en résultent entre les différents acteurs contribuent grandement à complexifier et opacifier le système de gestion des « terres forestières ».

Il serait beaucoup trop long de décrire ici l'ensemble de la législation forestière et de rendre l'ensemble des subtilités de son administration. Nous avons fait le choix, pour dresser néanmoins un portrait caractéristique, de tenir compte des deux principaux dispositifs de gestion existants, le classement tripartite des forêts selon la vocation qui leur est affectée, d'un côté, et les différents types d'attribution (location, allocation de long terme ou temporaire, directe ou indirecte...) reconnus aux différents types d'usagers, de l'autre⁷. La richesse et la complexité de la législation forestière relèvent en grande partie d'une combinatoire entre ces deux paramètres. Dans la présentation qui va suivre, le classement tripartite de 1991⁸ sert de point d'entrée initial dans la législation. Nous décrirons donc successivement les « forêts à usage spécifique » [*rừng đặc điểm*] que nous désignerons aussi ici sous le nom de « forêts classées »⁹, les « forêts de production » [*rừng sản xuất*] et les « forêts de protection » [*rừng phòng hộ*]. Les différents types d'attribution et donc de gestion déléguée possibles des « terres forestières » seront passés en revue pour chacune de ces catégories.

Les « forêts classées » ont des finalités diversifiées. Les deux premiers types d'espaces, les « parcs nationaux » [1] et les « réserves naturelles » [2] ont pour premier objectif la conservation de la nature et correspondent à des aires protégées d'un type très répandu au niveau mondial. Le devenir de ces espaces est d'ailleurs suivi de près par les organisations internationales de protection de l'environnement et les bailleurs de fond internationaux et leur législation est en phase avec la législation de niveau international (McElwee, 2001). Les deux autres types de « forêts classées » sont plus spécifiquement vietnamiens. Il s'agit des « espaces de protection paysagère » [3] qui ont pour vocation la protection des patrimoines culturels, historiques et paysagers associée au développement des activités de tourisme et des « forêts de recherches scientifiques et expérimentales » [4] dont la dénomination exprime clairement les objectifs.

7 La Constitution de 1992 et la loi foncière de 2003 réaffirment le principe selon lequel les terres ainsi que l'ensemble des ressources naturelles, dont les forêts, constituent la propriété du peuple entier. La propriété privée n'existe donc pas mais l'Etat a la capacité d'attribuer les droits d'usage des terres sur décision administrative (allocation) ou de louer ce droit d'usage sur la base de contrats (location). Les bénéficiaires du droit d'usage peuvent, en fonction de la législation concernant les terres qui leur ont été attribuée, transférer leur droit d'usage à autrui par échange, cession, donation, succession, vente. Dans la pratique, le régime foncier s'apparente donc beaucoup à celui de la propriété privée individuelle. Les usagers reconnus par la loi foncière de 2003 sont les « groupements vietnamiens » (organes d'Etat, organisations privées et publiques), les foyers familiaux vietnamiens (particuliers), les « communauté de population » (communautés d'habitat ou familiales), les institutions religieuses, les organisations étrangères exerçant une fonction diplomatique, ainsi que les vietnamiens résidant à l'étranger et les étrangers qui investissent en Viêt Nam.

8 Le classement tripartite des « terres forestières » a été mis en place en 1991 par la loi sur le Développement et la Protection des Forêts. Ce classement tripartite n'a pas été modifié depuis 1991 ce qui n'est pas le cas des sous classes, en particulier dans la catégorie des « forêts classées », qui ont connu des modifications. Les « réserves naturelles » par exemple ont été depuis subdivisées en « réserves naturelles » et « réserves d'habitat floristique et faunistique ». Par ailleurs, les sous catégories 3 et 4 présentées plus bas dans le texte ont été créées en 2004 à partir d'une sous catégorie des « forêts à usage spécial » qui s'intitulait « forêts d'intérêt historique, culturel, reliques environnementales, paysages protégés »

9 Reprenant en cela la terminologie largement adoptée pour les désigner aussi bien en anglais qu'en français.

Figure 1 : Les différents types de forêts au Viêt Nam – vers 2005 [1000 ha]
(d'après: Jong et al., 2006 ; Enters et al., 2000)

Types de "terres forestières"	Total	Classification tripartite		
		Forêts classées	Forêts de protection	Forêts de production
1-Forêts "naturelles"	10 088	1 837	5 106	3 145
2-Forêts plantées	2 217	83	814	1 320
3-"Terres dénudées"	6 611	547	929	5 135
4-Total	18 916	2 467	6 849	9 600

Nota : les différentes sources n'étant pas parfaitement concordantes, y compris au sein des mêmes rapports, certaines données figurant dans les lignes 3 et 4 ont été reconstituées à partir des données consolidées fournies dans le rapport de Jong et al. (2006) pour l'année 2004 (lignes 1 et 2). Nous ne disposons pas à ce jour de données (mais existent-elles réellement ?) permettant d'établir une cartographie des différents types de forêts au niveau provincial.

Dans leur ensemble les « forêts classées », sont à la fois les espaces dont la gestion reste la plus centralisée et ceux qui sont les plus fermés aux activités humaines. Des différences sont toutefois notables entre les différentes sous-catégories. Les « parcs nationaux » sont ainsi les seuls qui sont à la fois créés au niveau central (par le Premier Ministre) et systématiquement dirigés à ce niveau par le biais de comités de gestion mis en place par le MARD. Les parcs sont par ailleurs gérés et surveillés quotidiennement par un corps spécifique de fonctionnaires d'Etat. De leur côté, les « réserves naturelles » sont créées par le Premier Ministre lorsqu'elles concernent plusieurs provinces ou par les provinces lorsque leur aire est comprise dans une seule d'entre elles. Le personnel qui gère quotidiennement les réserves est composé de fonctionnaires des départements de protection forestière [*ban kiêm lâm*] du niveau des provinces ou des districts. La majorité des « réserves naturelles » est ainsi créée et gérée à l'initiative des provinces. Les limites des « réserves naturelles » et la composition de leurs comités de gestion doivent cependant être approuvées par le MARD, quelque soit leur niveau de création. Les deux autres types de « forêts classées » [2 et 3] ont des statuts proches de celui des « réserves naturelles » et peuvent être créés à l'initiative de l'échelon central ou provincial. Mais elles relèvent ensuite de leurs propres ministères de tutelle (Ministère des Sciences et Technologies, Ministère de la Culture) secondés par l'administration sectorielle provinciale. La constitution d'un comité de gestion est facultative, rendant les modes de gestion et de désignation des gestionnaires et des usagers parfois assez opaques¹⁰.

La place faite aux populations et à leurs activités dans les « forêts classées » est extrêmement restreinte et fortement encadrée¹¹. Elle se limite, dans l'ensemble, à des activités récréatives et de tourisme et la dévolution de droits d'usage temporaires à des entreprises ou des particuliers, que ce soit à titre gratuit (allocation) ou à titre onéreux (location) reste marginale et très encadrée elle aussi. Concernant les forêts paysagère [3] et scientifique [4], en accord avec leurs gestionnaires et à condition de respecter la législation spécifique les concernant (préservation de l'évolution naturelle, de la diversité biologique et paysagère), ces forêts peuvent être louées (mais non allouées) pour le développement d'activités économiques, le plus souvent récréatives et touristiques, mais aussi pour l'exploitation du bois mort et des espèces non ligneuses non spécifiquement protégées. En ce qui concerne les parcs [1] et les réserves [2], la dévolution de droits d'usage que ce soit par allocation ou location n'est pas prévue.

La loi sur la protection et le développement des forêts de 2004 étend par ailleurs, au-delà des zones protégées *stricto sensu*, les zones de contraintes s'appliquant aux populations locales. Cette loi procède en effet à la création de zones tampons autour des espaces protégés existants¹² et stipule

10 Certains espaces sont ainsi rattachés à des écoles de foresterie ou à des organismes de recherche scientifique.

11 Outre les comités de gestion mis en place directement par les « créateurs » des forêts, les usagers potentiels des « terres forestières » sont les entreprises forestières privées (EFP), entreprises forestières publiques ou nationales (EFN), et les foyers ou « particuliers ». Les particuliers accèdent généralement à la terre à titre gratuit quand les deux autres catégories dépendent du statut de la terre (allocation gratuite pour les terres de protection, à titre onéreux pour les terres de production). Les forces armées disposent aussi de superficies importantes ayant le statut de terrains militaires ou d'EFN.

12 Le zonage nouvellement créé comprend : une zone de protection renforcée, une zone de restauration écologique, une zone de services administratifs et une zone tampon. Ces zones correspondent à un gradient croissant de tolérance de l'habitat et des usages individuels des ressources. L'habitat et les activités sont totalement interdits dans les deux premières zones de

que les populations résidant dans ces zones avant leur création conservent le droit de pratiquer différentes activités (dont l'agriculture) à condition de ne pas avoir d'impact sur l'extension et la qualité des zones déjà couvertes de forêt et de respecter les plans de gestion mis en place par le gestionnaire du parc. Les populations riveraines peuvent donc bénéficier de certificats d'usage des terres dans les zones tampons des « forêts classées » mais voient leurs activités fortement contraintes et spatialement contingentées. Ainsi, en dépit d'un nouveau zonage apparemment plus sensible au sort des populations locales, les activités anthropiques autorisées autres que le tourisme sont très marginales dans les « forêts classées » soit sur 6% du territoire national et 16% des forêts (**figure 1**) et les droits d'usage des terres accordés dans les espaces voisins sont de plus en plus restreints.

La dévolution des droits d'usage des forêts aux entreprises et aux particuliers ne devient la règle générale et ne prend des dimensions notables que dans les deux autres types d'espaces forestiers, les « forêts de protection » et plus significativement encore, les « forêts de production ».

Les « forêts de protection » constituent une catégorie bien distincte des « forêts classées » dans la mesure où elles désignent les espaces dont le couvert forestier est protégé, non pour sa qualité intrinsèque mais pour sa présence, jugée nécessaire à la préservation de l'environnement au sens large : protection des sources d'eau (95% des « forêts de protection » en 2004), lutte contre l'érosion, lutte contre la désertification [*sic*], prévention des catastrophes et régulation du climat. A ce titre, les espaces classés dans cette catégorie qui ne portent pas encore de couvert forestier doivent être très rapidement plantés, et ceux qui en portent doivent impérativement demeurer forestiers. Dans cette catégorie de forêt, les non ligneux et les espèces animales ne sont guère plus protégés que dans les « forêts de production », et le type de couvert lui-même importe relativement peu. Une distinction est néanmoins faite entre les forêts naturelles et les forêts plantées ce qui permet de protéger les premières en interdisant toute défriche et en encadrant strictement les prélèvements de ligneux. Dans les « forêts plantées » il est en revanche possible de défricher totalement un pan de forêt, à condition qu'un reboisement soit immédiatement prévu l'année suivante.

Comme certaines des « forêts classées », le niveau de création et de gestion des « forêts de protection » dépend de leur extension et de leur positionnement spatial vis-à-vis du maillage provincial (à cheval ou non sur plusieurs provinces). Dans les espaces les plus vastes (plus de 5 000 ha) ou stratégiques (espaces côtiers fragiles) un comité de gestion doit être mis en place par le MARD. Lorsque ce n'est pas le cas, les forêts sont gérées par l'administration forestière du niveau dont elles relèvent. En revanche, contrairement aux « forêts classées », les « forêts de protection » peuvent être allouées à des particuliers ou louées à des entreprises forestières étatiques ou privées. Les plans de gestion sont néanmoins laissés sous l'entière responsabilité du comité de gestion ou de l'administration forestière. Pour les entreprises forestières cette condition est relativement peu contraignante dans la mesure où ces entités ne louent des espaces de forêt que lorsque l'usage autorisé (limité à l'agroforesterie, l'aquaforesterie ou l'écotourisme pour les entreprises) est jugé favorable à leur activité. Il ne se pose éventuellement un problème pour les entreprises que lorsque des espaces de production qu'elles exploitaient sont nouvellement classés en « forêt de protection » selon des modalités qui ne leur conviennent pas. Dans ce cas cependant, les espaces protégés sont alloués à des particuliers, ce qui déplace le problème. Pour les foyers agricoles, le classement pose des problèmes plus importants dans la mesure où celui-ci, décidé à l'échelon provincial ou national peut concerner tout ou partie de leur zone traditionnelle d'habitat et de culture. C'est ainsi que des villageois voient parfois leurs anciennes terres de culture drastiquement réduites et reçoivent des lopins de terres dont ils ne peuvent pas faire d'autre usage que le ramassage du bois mort. Ils doivent néanmoins contribuer à les protéger et sont parfois obligés de les reboiser. Ils reçoivent alors des compensations financières mais celles-ci sont unanimement considérées comme étant trop faibles et ne recouvrent guère que la moitié des investissements nécessaires si le temps de travail réel était comptabilisé (Jong et al., 2006)¹³.

La dernière catégorie de forêts, les « forêts de production », occupe les superficies classées en « espaces forestiers » les plus vastes du Viêt Nam (**Figure 1**). Elles sont avant tout destinées à la

protection. Ils sont tolérés mais fortement encadrés par le comité de gestion dans la zone tampon. Les « zones de service administratifs » sont louées pour le ramassage de bois d'œuvre mort aux employés des parcs et réserves.

¹³ Dans les années 1990, les foyers recevaient 50.000 Dong (3 dollars US) par an et par hectare protégé et 1,7 millions de Dong par hectare à replanter. Selon une estimation, ces 1,7 millions ne couvraient que 60% du coût représenté par la plantation d'un hectare, celle-ci étant estimée à 2,8 millions de Dong dont 700 000 Dong utilisés pour l'achat des plants (Jong et al., 2006).

production et au commerce des produits forestiers, ligneux et non ligneux. A ce titre elles ont plus aisément vocation à être allouées et louées aux particuliers et aux entreprises que les autres catégories. Comme pour la catégorie précédente une distinction fondamentale est opérée au sein de ces espaces en fonction de l'origine supposée de la forêt, anthropique ou naturelle. La gestion des « forêts plantées » est très peu réglementée (aucune protection des espèces animales et végétales n'est prévue) et les seules contraintes pouvant éventuellement exister pour les usagers désignés de ces terres tiennent au mode de financement des plantations, les structures étatiques ayant effectué ou financé les plantations se réservant un droit de regard sur la gestion des espaces alloués. La réglementation de la production dans les « forêts naturelles » est plus contraignante que dans la catégorie précédente mais reste légère. Le bois et les espèces végétales et animales qui ne bénéficient pas d'une protection spécifique peuvent être prélevés librement et les activités agroforestières peuvent être pratiquées à condition que la vocation forestière de l'espace considéré soit respectée¹⁴. Pour les entreprises, un projet d'exploitation doit être soumis au niveau du district. Pour les particuliers l'accord des autorités communales suffit. Ces entités sont elles-mêmes guidées par les plans officiels d'utilisation des terres établis pour chaque commune sous la supervision des autorités provinciales¹⁵. Sur les espaces dont le classement permet une allocation aux particuliers, l'allocation elle-même est du ressort du district et l'enregistrement officiel des terres se fait au service du cadastre à cet échelon. Il est cependant spécifié dans les procédures d'allocation que les communes doivent être le niveau de mise en œuvre de l'allocation et que les autorités villageoises doivent être consultées.

A première vue, une plus grande autonomie est donc laissée aux différents usagers directs des forêts de cette catégorie et des entités relativement proches des particuliers (les communes) interviennent dans le processus d'allocation les concernant. Ces dispositions sont cependant rendues inopérantes par le caractère inabouti du processus de décentralisation et les espaces directement attribués aux particuliers restent relativement peu importants.

Les espaces directement alloués aux particuliers sont en effet réduits par l'extension que prennent les superficies concédées aux entreprises forestières nationales (EFN) et privées (EFP). Créées au milieu des années 1950 dans le nord du pays et ayant été ensuite reproduites au sud du pays à partir des années 1975, les EFN ont vu leur nombre croître jusqu'au milieu des années 1980 pour dépasser le millier d'unités à la fin des années 1980. La décennie suivante a vu cette tendance s'inverser. Elle est celle de la réforme des EFN, de leur modernisation et de l'obligation de rentabilité, ce qui a conduit à la fermeture des entreprises trop petites et a permis l'entrée de capitaux privés. Les entreprises publiques ne sont ainsi plus qu'au nombre de 370 environ aujourd'hui mais elles disposent encore dans leur ensemble de près de 5 millions d'hectares (*ibid.*) et celles qui ont survécu sont les plus dynamiques et les plus vastes. Les EFN ne sont par ailleurs pas réparties de façon homogène sur l'ensemble du territoire et leur emprise, dans certaines provinces peut encore être très importante, en particulier dans la région des Hauts Plateaux¹⁶, laissant d'autant moins d'espaces disponibles pour que des particuliers puissent obtenir le droit d'usage direct de la terre.

Depuis 1999, les EFN sont invitées à déléguer l'exploitation des ressources et à allouer une partie des terres dont elles ont la charge à une tierce partie. Elles peuvent donc exploiter elles-mêmes les ressources en ayant recours à des ouvriers salariés ou passer des contrats d'exploitation avec des foyers ruraux sous la supervision des autorités locales¹⁷. Dans les faits, seules un tiers des « terres forestières de production » dont elles disposent sont sous contrat et la plupart des contrats sont passés pour une seule année. Dans le cas de contrats de longue durée (quinze ans environ), les foyers ont un cahier des charges à respecter (qui peut aller de la protection stricte à l'exploitation de certains produits vendus en exclusivité à l'entreprise – mais ne comprend jamais d'activités agricoles autres que sylvicoles) et reçoivent au mieux un certificat provisoire d'usage des terres qui leur interdit toute transaction et transmission de ces terres. Le district n'ayant aucun pouvoir sur les entreprises et sur leurs terres, leur rôle est limité à l'enregistrement des contrats, à la délivrance des certificats fonciers, ainsi, éventuellement, qu'à la mobilisation des autorités communales pour s'assurer de la participation des foyers. Les EFN sont donc les seuls maîtres à bord sur leurs territoires.

14 Les usagers doivent procéder au reboisement des espaces dénudés et ne pas compromettre le couvert forestier existant.

15 En 2005, seules 55% des communes disposaient cependant déjà d'un plan d'utilisation du sol (Tran Nhu Trung et al., 2006)

16 La superficie moyenne des EFN est de 13 502 hectares. Cette superficie varie de 5 527 hectares dans les Montagnes du Nord-Ouest à 19 785 hectares dans les Hauts Plateaux Centraux (Jong et al., 2006).

17 Les EFN peuvent être gérées directement au niveau central (40 entreprises) ou au niveau provincial (328 entreprises) (Jong et al., 2006). Certaines entreprises procèdent elles mêmes à l'allocation, les plus vastes mobilisent les services de chacun des districts sur les territoires desquels elles s'étendent.

Quant aux entreprises forestières privées, leur rôle a été renforcé et leurs droits garantis par la loi foncière de 2004. Depuis lors, ces entreprises (y compris étrangères) peuvent obtenir l'usage de « forêts de production » par enchères et sur décision des deux échelons habilités, provincial et central, c'est-à-dire aux deux niveaux qui procèdent aux classifications forestières, ce qui autorise des arbitrages leur étant favorables. Ces entreprises peuvent donc obtenir, moyennant un loyer, de véritables concessions sur lesquelles elles disposent de la jouissance absolue de leurs investissements. Ces entreprises forestières privées sont invitées elles aussi à allouer temporairement les terres qui leurs sont concédées à des particuliers, mais ce n'est généralement pas la règle et nous manquons aujourd'hui de recul pour estimer ce qu'elles ont pu réaliser.

Les foyers ne peuvent finalement obtenir un droit d'usage direct et étendu des terres forestières que dans les espaces qui ne sont ni des « forêts classées » ni des « forêt de protection » et ne sont pas non plus attribués aux entreprises nationales et privées. Ce qui représente des espaces relativement peu étendus. En 2003, 3,76 millions d'hectares de « terres forestières » dont environ un million d'hectares de « terres dénudées » avaient ainsi été alloués à 3,75 millions foyers ce qui représentait une superficie bien inférieure à celle attribuée aux EFN (*ibid.*). Cela représentait aussi, ainsi que le montrent les deux figures suivantes (**figures 2 et 3**), un nombre réduit de certificats et une proportion de terres bien inférieure à celle représentée par les terres allouées au sein de la catégorie des « terres agricoles ». Une partie des forêts a donc bien été progressivement allouée aux particuliers mais l'absence d'allocation sur la moitié des terres et l'attribution de 57% de celles qui le sont aux entreprises montrent à l'évidence que les foyers ruraux ne sont pas considérés, au même titre que pour les « terres agricoles », comme les principaux usagers de ces terres.

La participation des populations locales à la définition des modalités d'allocation des « terres forestières », est par ailleurs quasiment inexistante. L'allocation des terres aux particuliers est un processus complexe qui implique tous les échelons administratifs et mobilise, selon les échelons, les spécialistes de domaines variés (foncier, environnement, forêt etc.). Comme cela a été indiqué plus haut, les plans officiels d'utilisation des terres sont établis au niveau provincial et la loi foncière spécifie que les communes doivent être le niveau de mise en œuvre de l'allocation. Les modalités de participation des communes sont néanmoins particulièrement floues et elles ne disposent d'aucun service technique capable de réaliser une allocation, pas plus que de moyens financiers permettant de la supporter (sauf dans le cas de financement par des projets de développement). Les autorités communales doivent donc se contenter de préparer et faciliter (par la mobilisation de la population, l'accompagnement des experts...) le travail des services techniques de niveau du district et les autorités villageoises ont, dans le meilleur des cas, la charge d'expliquer et de faire accepter les distributions planifiées aux échelons supérieurs.

Figure 2 : Nombre de certificats d'usage délivrés aux particuliers pour trois catégories de terres (1998-2006) (source: Tran Nhu Trung et al., 2006)

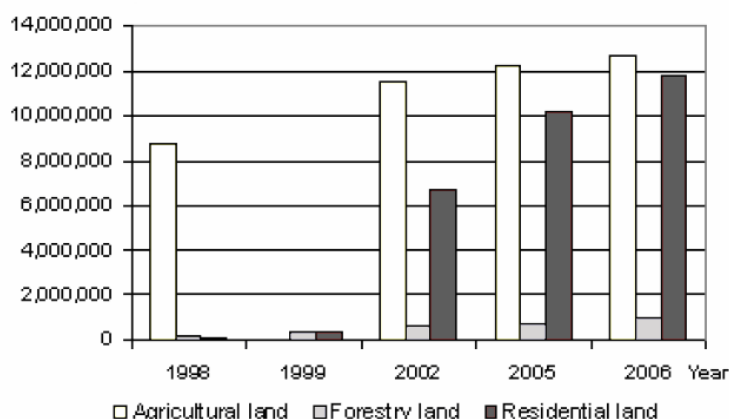
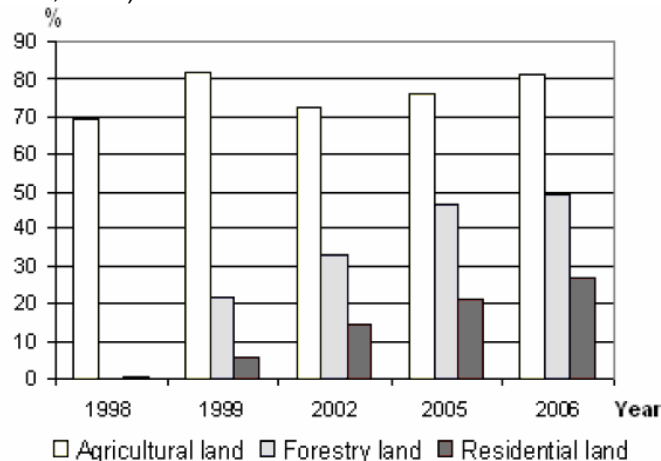


Figure 3 : Pourcentage des terres allouées au sein de trois catégories de terres (1998-2006)
(source: Tran Nhu Trung et al., 2006)



Ici, comme dans la majorité des domaines, le processus de décentralisation n'a pas dépassé l'échelon des districts, rendant par avance inapplicable les dispositions impliquant les échelons de niveau inférieur.

Depuis la loi foncière de 2004, une nouvelle catégorie d'usager est reconnue : les « communauté de population ». Une fois constituées en usager des terres, les communautés, formées le plus souvent au niveau villageois, ont la charge de définir les modalités de répartition des ressources au sein du village. Mais cette reconnaissance apparente de modes de gestion de type communautaire se heurte à deux freins puissants. L'un d'eux tient à l'extrême complication des principes de constitution d'une communauté et de mise en œuvre d'un plan communautaire de gestion ce qui rend caduque l'appropriation du processus par les communautés elles-mêmes. Un autre frein est lié à l'objectif premier de cette innovation qui est de fixer les communautés dans des espaces forestiers délimités et mis en valeur selon les principes de l'agroforesterie en remplacement des techniques de défriche-brûlis. Un tel objectif n'est pas souvent spontanément recherché par les communautés concernées ce qui limite les initiatives endogènes.

Cette situation n'est en rien atténuée par les dispositions contenues dans la loi sur la protection et le développement des forêts de 2004. Cette loi, présentée comme une profonde révolution des modalités de gestion forestière, fait la promotion d'une gestion durable des forêts et introduit une approche programmatique : des plans forestiers sur 10 ans et des programmes de 5 ans doivent être établis par le MARD (et soumis au Premier Ministre) et par chacun des échelons inférieurs (Conseil Populaire des provinces, districts et communes). Pourtant, si le texte souligne les caractères démocratiques et publics de l'élaboration des plans (art. 13.4), ceux-ci doivent respecter avant tout les plans de niveau supérieur et aucune concertation avec la population locale n'est prévue avant et pendant l'étape d'élaboration (Thi Thuy Van Dinh, 2006).

Pour résumer en quelques mots la situation qui vient d'être décrite, les foyers ruraux doivent théoriquement composer avec trois situations pouvant intervenir sur les « terres forestières » dont il faisait un usage coutumier :

- une situation de non accès lorsque les forêts sont classées,
- une situation d'accès et d'usage très réglementés lorsque les terres leur sont attribuées : dans ce cas, les foyers ne choisissent ni les localisations ni les superficies qui leurs sont allouées, ils ne définissent pas les usages autorisés pas plus que les modalités de partage entre foyers,
- une situation d'accès et d'usage tolérés mais très restreints pour toutes les autres terres, avec la possibilité de collecter les végétaux non protégés et de ramasser le bois mort pour une consommation domestique.

L'allocation des terres dont on aurait pu espérer qu'elle améliore la participation effective des foyers ne constitue pas ou guère une fenêtre de liberté au sein de la législation foncière. Les droits d'usage sont en effet bien souvent plus limités encore qu'avant l'allocation (Sikor, 2001). Les foyers deviennent pénalement responsables de leurs parcelles et se voient parfois imposer des activités dont ils ne

ressentent pas ou peu d'utilité individuelle (plantations non commerciales, protection des espaces boisés). Cette situation que dicte en grande partie le contenu des textes législatifs fonciers et forestiers doit aussi beaucoup au caractère inabouti de la décentralisation. Comme dans les autres domaines, la décentralisation de la gestion forestière ne descend pas au dessous des provinces ce qui rend quasiment impossible tout processus de concertation/négociation au niveau local. Il en ressort l'impression forte que l'allocation des « terres forestières » a été beaucoup plus directement conçue pour imposer de nouveaux modes de gestion sur de larges espaces qu'elle ne l'a été pour répondre aux besoins des populations. Dans ce schéma, les entreprises forestières étatiques et privées tirent leur aiguille du jeu dans la mesure où elles reçoivent des superficies dont elles font un usage réel et où elles peuvent intervenir aux niveaux provincial et central sans intermédiaire. La situation est différente pour les particuliers que la loi empêche théoriquement de mettre en place des systèmes fonciers originaux en lien avec les pratiques agricoles et sociales locales.

Gérer les forêts aux échelons national et provincial : des choix d'aménagement anciens

La partie suivante permettra de montrer que de tels systèmes se mettent néanmoins en place et que ces systèmes, s'ils ne sont pas à proprement parler légaux, sont tolérés par les institutions locales et parfois même « légalisés » par ces institutions. Un tel état de fait est probablement lié à la plus ou moins grande latitude accordée par les institutions provinciales aux échelons de niveau inférieur. Faute d'informations suffisamment précises concernant la gestion des forêts au sein des provinces, une telle hypothèse ne peut pas être vérifiée. Mais certaines statistiques simples nous permettent néanmoins d'appréhender certains choix faits au niveau provincial en la matière. Ainsi, la place qui a été faite aux différents types de forêt est révélatrice des objectifs prioritairement assignés aux forêts et plus indirectement de la place accordée aux particuliers dans la gestion des forêts de la province. De son côté, la rapidité avec laquelle l'allocation des terres auprès des particuliers a été effectuée dans chacune des provinces indique le niveau de priorité donné à cette question par les provinces mais aussi par l'échelon central dont dépend en partie le financement des allocations.

Dans les provinces septentrionales de Bắc Kạn et de Sơn La par exemple, ou encore dans celle du Nghệ An au Centre-Nord, la majorité des « terres forestières » a été classée en « forêts de production » et est allouée directement aux foyers. Les « forêts de protection » sont réduites, les « forêts classées » rares ou inexistantes et les entreprises forestières, de dimensions modestes, sont de moins en moins présentes.

Figure 4 : Superficie des forêts et proportion des forêts allouées aux foyers en 2003 selon les régions (source: d'après Swinkels, R. and Turk, C., 2006)

région	superficie des forêts	forêts de production allouées aux foyers		forêts de protection allouées aux foyers		forêts allouées aux foyers
	(ha)	sup. (ha)	% terres forestières	Sup. (ha)	% terres forestières	(%)
Delta du Fl. Rouge	151 427	8 033	5,5	24 930	16,5	22
Nord-Est	2 648 437	802 632	30,5	463 388	17,5	48
Nord-Ouest	1 273 718	506 764	40	84 472	6,5	46,5
Centre-Nord	1 965 417	262 609	13	208 984	11	24
Côte centrale	1 022 386	51 464	5	109 583	11	16
Hauts Plateaux	2 756 370	38 628	1,5	8 130	0,5	2
Sud-Est	915 477	1 307	0	39 901	4,5	4,5
Delta du Mékong	370 707	46 977	13	57 357	15,5	28,5
Viêt Nam	11 070 976	1 718 414	15,5	996 745	9	24,5

Nota : le terme de « forêts » désigne les espaces portant réellement un couvert forestier. Il ne s'agit donc pas de la catégorie des « terres forestières ».

Dans la plupart des provinces du Nord-Est et Nord-Ouest (**figure 4**), l'allocation aux particuliers a en effet touché une proportion importante des forêts. Celles-ci ont principalement une vocation de production et sont données en gestion aux particuliers¹⁸. A l'inverse, les provinces du Lâm Đồng ou du Đắk Lắk, dans les Hauts Plateaux, sont caractérisées par la présence d'entreprises forestières puissantes qui gèrent la grande majorité des « terres forestières ». Il y a par exemple 50 entreprises forestières dans le seul Đắk Lắk soit près de 15% des EFN du pays alors que la place faite aux particuliers dans la gestion forestière était encore quasi insignifiante en 2003. Dans d'autres provinces encore, comme la province côtière et touristique de Quảng Ninh (baie de Hạ Long), le choix a été fait de multiplier la création de « forêts de protection », permettant d'allouer les terres aux foyers mais limitant drastiquement les usages potentiels.

Les orientations générales données à la gestion du domaine forestier ne sont guère étonnantes et s'inscrivent dans des choix d'aménagement du territoire anciens. Ainsi les forêts des provinces septentrionales peuplées mais relativement peu forestières se voient assigner des fonctions de production plutôt que de protection ce qui répond, en continuité des périodes précédentes, aux besoins d'une économie de petite production familiale. Jusqu'aux années 1980, les principales structures de production existant dans ces régions étaient en effet en des coopératives agricoles ayant péniblement dépassé la taille des villages et pratiquant une poly-activité agricole ne dégagant guère de surplus. Si l'essartage était théoriquement interdit et les cultures extensives dévalorisées¹⁹, les terres forestières restaient en réalité largement dédiées à ces activités que ce soit dans le cadre des structures collectives ou de la petite production familiale d'appoint. Avec le démantèlement des coopératives, ces terres, pourtant à nouveau frappées de multiples interdictions, furent allouées en petites superficies à un très grand nombre de foyers, reproduisant en cela assez bien, trente années plus tard, la structure agricole familiale pré-collectiviste d'une grande partie de la population de ces régions.

De leur côté, les provinces des Hauts-Plateaux centraux restées plus longtemps forestières et peu peuplées, ont été invariablement désignées comme zones de colonisation par les administrations s'étant succédées au sud du Viêt Nam depuis la période coloniale. Elles se voient aussi plutôt attribuer des fonctions de production industrielle, que ce soit de bois (teck par exemple) ou de produits agricoles (café en particulier). Cela s'est d'abord traduit, pendant la période coloniale, par le développement de grandes plantations de type capitaliste, structures immédiatement transformées en entreprises et fermes agro-sylvicoles à partir de 1975. La prise de contrôle par le Nord marqua aussi le début d'une vague de colonisation agricole sans précédent qui vit l'arrivée, dans le cadre de migrations organisées, de centaines de milliers d'agriculteurs venus du nord et la multiplication des structures de production de type socialiste, en particulier des fermes. Au plus fort de la vague d'extension de ces fermes, F Fortunel (2005) indique qu'elles représentaient 80% de la surface des trois provinces de Đắk Lắk, Gia Lai et Kon Tum et employaient environ 20% de leur population. Avec le *Đổi Mới*, les migrations perdirent finalement leur caractère organisé mais les prix du café explosant (jusqu'en 1994), de nouvelles migrations, dites spontanées, se développèrent et dépassèrent en vitesse celles de la période précédente (De Koninck et al., 2005). Dans ce contexte d'accroissement considérable de la pression démographique et de diminution drastique du couvert forestier²⁰, le gouvernement règle aujourd'hui le sort des forêts de trois façons : en continuant d'ouvrir de Nouvelles Zones Economiques (NZE) au sein desquelles les terres prennent le statut de « terres agricoles » et la couverture forestière, si elle était encore présente, disparaît ; en protégeant certains espaces remarquables qui prennent alors le statut de « forêts classées » et en maintenant l'emprise des entreprises publiques et privées sur le territoire restant. Dans ce schéma, les particuliers n'accèdent à des parcelles forestières que sur les espaces attribués aux entreprises et ne peuvent guère espérer y pratiquer des activités agricoles autres qu'associées à des plantations (comme les collectes ou la plantation de café sous un couvert de teck par exemple). Ce qui ne laisse bien sûr pas de place à

18 S'il est possible de faire apparaître des tendances régionales fortes comme le montre le tableau de la figure 4, les processus d'allocation ont parfois été très différents entre provinces proches. Ainsi en 2001, les trois provinces voisines de Lào Cai, Hà Giang et Tuyên Quang avaient respectivement allouées aux individus et organisations, 49%, 32% et 1% du total des « terres forestières » provinciales (Ducourtieux et Castella, 2006).

19 La culture du manioc sur les pentes, par exemple, était déconsidérée et donnait régulièrement lieu à des plans de réduction des superficies. Elle était dès lors systématiquement sous-évaluée dans les statistiques transmises par les coopératives aux districts (Mellac, 2000).

20 Les migrations organisées puis spontanées ont totalement modifié les équilibres ethniques des Hauts Plateaux. Ainsi les populations autochtones (Ede, Jarai, Mnông, Sedang etc.) qui représentaient encore la très grande majorité de la population en 1945 n'en représentent plus que le quart aujourd'hui (Fortunel, 2005).

l'essartage et donne une idée assez exacte du peu de cas qui est fait aujourd'hui encore des populations autochtones à cette région.

Le Viêt Nam, depuis 1986, a fait des efforts notables pour adopter une législation acceptable internationalement en matière de protection de l'environnement et de répartition des ressources : efforts de décentralisation, « privatisation » du foncier, dispositif renforcé et complexe de protection des forêts. Ce cadre ne remet cependant pas en cause la capacité de l'Etat à gérer les ressources forestières en fonction des priorités qu'il conçoit pour chaque portion de son territoire. Les choix faits relèvent ainsi beaucoup plus de préoccupations stratégiques et économiques que d'un réel souci de protection des forêts.

La gestion des forêts au niveau local : une « main de velours dans un gant de fer »

Face à la pression de l'international, du national et des provinces quelle marge de manœuvre reste-t-il aux foyers ruraux, derniers maillons de la gestion forestière ? Des travaux antérieurs mettent en évidence la variété des réponses apportées localement au processus normatif que constitue la mise en œuvre des législations forestière et foncière. Cette variété, comme cela a été précédemment indiqué, repose probablement sur des choix opérés à l'échelon provincial. Mais la diversité des situations s'observe à des niveaux bien plus fins encore que celui des provinces. Elle peut apparaître par exemple entre villages voisins et est donc soumise à des déterminants bien plus localisés encore. Quatre études de cas permettent de mettre à jour certains des facteurs de cette diversité et de réfléchir à ses fondements locaux.

Les quatre exemples exposés correspondent à des localités du Nord Viêt Nam ayant en commun d'abriter une majorité de foyers appartenant au groupe tai²¹ qui exploitent les bas-fonds par la riziculture inondée. Les pentes, plus ou moins forestières, sont dédiées aux cultures sèches (riz, maïs, manioc, tarot) menées traditionnellement selon la technique de la défriche-brûlis, soit comme agriculture de complément à la riziculture inondée pour les Tai, soit comme agriculture principale pour les foyers non-tai qui forment le reste de la population. Dans tous les cas, l'élevage (buffles, bovins, porcs) est secondaire et peu associé à l'agriculture.

Les deux premiers exemples sont ceux de deux villages *thái*, Chiêng Đông (district de Yên Châu) qui appartient à la province de Sơn La et qui a été étudié par Thomas Sikor (2004) et Bản Lướt (district de Than Uyên) de la province de Lào Cai²² dans lequel nous avons mené des recherches post-doctorales (Mellac, 2004 et 2006). Dans ces deux villages, les règles foncières coutumières suivies avant l'allocation étaient caractéristiques des villages *thái* et se distinguaient par une appropriation et une gestion collective des terres rizicoles villageoises donnant lieu à des redistributions périodiques des rizières entre villageois afin de tenir compte des changements démographiques. De son côté, le droit s'appliquant sur les autres terres était assez classiquement un droit reposant sur l'usage, obtenu temporairement avec l'ouverture de la parcelle et maintenu tant que la parcelle était en culture. Dans le cas de Chiêng Đông, à l'image de ce qui se produisit dans tout le district de Yên Châu, la distribution des « terres sylvicoles » débuta immédiatement après la réforme foncière de 1993 et fut menée en moins de deux mois pour être achevée dès la fin du mois de juillet 1994. Dans ce village, situé en haut de versant, les « terres sylvicoles » furent classées en « forêts de protection » et les foyers reçurent un certificat définitif attestant de leur droit d'usage. A Bản Lướt, en revanche, comme dans l'ensemble du district de Than Uyên, des dispositifs de protection de la forêt et de l'environnement furent rapidement mis en place (comme la délimitation de « bandes vertes » situées en hauts de versant et destinées à lutter contre l'érosion), mais aucune terre, ni forestière ni agricole n'avait encore été allouée au début de l'année 2001. En dépit de dénouements apparemment très différents, ces deux situations s'expliquent par l'existence d'un problème de départ identique, celui du foncier rizicole, et par des réponses apportées à la résolution de ce problème ayant des points communs importants.

21 Les groupes locuteurs de langues tai (ou thai) forment l'ensemble le plus important numériquement à l'échelle du Viêt Nam après les Kinh (ou Việt) et sont majoritaires dans les montagnes du Nord Viêt Nam. Au sein de cet ensemble, l'ethnographie vietnamienne distingue les Thái, localisés au Sud-Ouest du cours supérieur du fleuve Rouge et les Tày situés plutôt au Nord-Est. Ces deux groupes se distinguent entre autre par des règles foncières coutumières (période précollectiviste) différentes.

22 Ce village appartient au district de Than Uyên, district dépendant de la province de Lào Cai jusqu'à 2003 puis rattaché à celle de Lai Châu.

Yên Châu est un district pilote situé dans une province à forte majorité *Thái* qui a fait de la protection forestière un objectif hautement prioritaire au début des années 1990²³. La redistribution foncière lancée à la suite de la promulgation de la loi de 1993 apparut donc comme une opportunité dont se saisirent les autorités provinciales pour mener à bien le projet de protection des forêts. Les « terres forestières » du district de Yên Châu furent dès lors très rapidement distribuées ainsi qu'une partie des « terres agricoles » hors rizières, permettant au district d'afficher des statistiques appréciables et de figurer parmi les bons élèves de la distribution. Ces bonnes statistiques permirent surtout au district de camoufler l'absence totale de distribution et de cadastrage des rizières. Les villageois maintinrent en effet un système de gestion collectif des rizières et procédèrent à de nouvelles redistributions des terres entre les foyers. Il fut ainsi possible, grâce à l'allocation des forêts d'oublier temporairement la question extrêmement sensible des terres « collectives » rizicoles. Dans la province de Lào Cai, la question des rizières « collectives » se posait aussi aux autorités mais de façon atténuée dans la mesure où la population *thái*, peu représentée dans la province²⁴, était cantonnée au sud du seul district de Than Uyên où elle ne représentait guère plus de la moitié de la population. Très atypique dans la province, ce district devait par ailleurs, comme cela était connu de longue date, être transféré dans la nouvelle province de Điện Biên en 2003, ce qui faisait de lui un enjeu de peu de valeur. A l'échelle de la province les différents types de terres furent distribués relativement rapidement mais le district de Than Uyên fit exception en échappant pendant plusieurs années à tout type de distribution sur toutes les catégories de terres. Au début de l'année 2001, les premiers titres commençaient tout juste à être distribués et ne concernaient strictement que les rizières collectives villageoises. Le choix fut donc fait ici – ce qui n'est guère étonnant de la part de populations non-tai – de commencer par régler le problème des terres collectives avant de procéder à l'ensemble de l'allocation.

Dans un autre exemple que nous avons étudié, celui du district de Chợ Đồn situé dans la province de Bắc Kạn, l'allocation des terres rizicoles fut au contraire très rapidement menée et les titres fonciers pour ces terres étaient en possession des foyers dès 1994. L'allocation des « terres forestières » quant à elle, débuta dès 1991 dans quelques communes et l'on peut considérer qu'elle était globalement achevée à la fin des années 1990. Comme dans le cas de Yên Châu décrit précédemment, les statistiques des campagnes de distribution font du district de Chợ Đồn une entité modèle en zone de montagne. Mais cette exemplarité cache elle aussi de multiples irrégularités.

La principale concerne les modalités de répartition du foncier rizicole. Les foyers *tày*, largement majoritaires dans le district récupérèrent leurs « terres ancestrales », c'est-à-dire celles dont ils auraient dû hériter selon la coutume si les coopératives n'avaient pas été mises en place. Cette procédure qui fut entérinée par la distribution de titres officiels dès 1994, priva les groupes non-*tày* présents dans le district, *Kinh* et *Yao* essentiellement, des rizières qui leur avait été concédées dans le cadre des coopératives. Elle ne tint pas compte non plus de la composition des ménages (nombre de bouche à nourrir et/ou force de travail) ainsi que cela était pourtant stipulé dans les lois foncières de 1989 et de 1993. Le contexte dans lequel se produisit la distribution des « terres sylvicoles » était donc relativement tendu²⁵ et fut menée de façon à compenser très partiellement les effets de l'allocation des rizières. Dans l'ensemble, la répartition des espaces forestiers se fit de façon très inégalitaire elle aussi et favorisa, dans toutes les communes, les foyers les plus influents et/ou les plus fortunés. Les *Tày* réussirent aussi à conserver le contrôle des terrains les plus proches des habitations et des rizières, terres mises en valeur depuis de longues années déjà et beaucoup plus propices à des processus d'intensification. Dans les communes pluriethniques cependant, les foyers non-*tày* reçurent des superficies de « terres forestières » en moyenne bien supérieures à celles reçues par les *Tày*.

23 Thomas Sikor (2004), par exemple, rapporte avoir vu une affiche de propagande comparant l'esprit de la campagne de protection forestière avec celui qui animait les combats pendant la bataille de Điện Biên Phủ.

24 En 1999, les *Thái* représentaient 8,7% de la population de la province de Lào Cai et 54,6% de celle de la province de Sơn La (General Statistical Office, 2001).

25 Dans la plupart des communes du district, peuplées à très large majorité par des *Tày* et dont le foncier avait connu peu de remaniements pendant la période de collectivisation, ce retour s'est effectué sans heurt et sous la houlette des coopératives dès la fin des années 1980. Dans d'autres communes, au contraire, les tensions furent vives entre les groupes et au sein du groupe *tày* lui-même pour déterminer si le « retour » devait être suivi ou non. Dans ce cas la distribution ne fut parfois pas lancée avant 1992, les coopératives conservant alors leur rôle de redistribution des terres entre les foyers. Mais de telles résistances étaient minoritaires et se heurtèrent au désir des autorités du district d'entériner la situation établie de fait dans un grand nombre de communes en distribuant rapidement les certificats d'usage.

Parmi les trois exemples qui viennent d'être évoqués, deux districts, Yên Châu et Chợ Đồn, se caractérisent par des allocations apparemment remarquables par leur précocité et par leur ampleur. Ces distributions n'ont cependant pas été suivies des effets qui en étaient attendus, les contraintes accompagnant l'allocation des certificats d'usage ayant été très peu respectées par la population. A Chợ Đồn par exemple, l'essartage pourtant devenu matériellement impossible à pratiquer sur les superficies allouées n'a pas diminué immédiatement après l'allocation. Au contraire, une augmentation ponctuelle des superficies de forêts défrichées a pu être observée autour de certains villages. Il y a deux raisons principales à cela. L'augmentation du recours à la défriche-brûlis est une conséquence du retour aux « terres ancestrales » et s'est effectuée en compensation de la perte des rizières que ce retour occasionna pour l'ensemble des foyers non-tây et certains des foyers tây. Le recours accru à la défriche-brûlis s'explique aussi par la faiblesse du contrôle forestier au moment de l'allocation. Anticipant un renforcement probable de ce contrôle (et l'interdiction de l'abattage de tout couvert forestier), certains foyers firent le choix de défricher les espaces les plus vastes possible afin de ne pas avoir à abattre de forêts les années suivantes. Cette stratégie a été observée au cours des deux années suivant immédiatement l'allocation mais n'a pas été relevée les années suivantes par des chercheurs ayant travaillé dans le district (Ducourtieux et Castella, 2006). La disparition de la forêt au cours des cinq à dix années suivant l'allocation n'a cependant rien d'exceptionnel et a été observée dans d'autres localités du Nord Viêt Nam, par T. Sikor à Yên Châu par exemple.

A l'inverse, la protection des « terres forestières » peut avoir été organisée collectivement sans que les terres n'aient été allouées. Ce fut le cas par exemple du village de Bản Lướt dont le territoire fut divisé en espaces fonctionnels dédiés à des activités spécifiques. Les terres basses aux abords du village furent réservées aux cultures annuelles. Les terres plus hautes et plus éloignées du village portaient des cultures pérennes. Certaines étaient encloses et servaient de pâture aux gros ruminants. Sur les terres sommitales, théoriquement interdites à toute activité autre que la collecte du bois de feu domestique, des prélèvements divers et la divagation animale étaient encore choses courantes. Mais les cultures qui y avaient été importantes dans les années 1980, avaient disparu. Organisant l'espace entre les villages tout en permettant de lutter contre l'érosion, des « bandes vertes » venaient d'être défrichées sur les sommets des versants et attendaient d'être plantées, et des haies séparaient les zones basses. La mise en place de ce système contraignant - qui se retrouvait dans les villages *thái* alentours - peut s'expliquer par la disparition quasi totale des forêts au cours des vingt dernières années et le besoin ressenti de résoudre le problème de la raréfaction des ressources forestières, les jeunes villageois devant se déplacer dans des zones parfois très éloignées pour collecter les produits nécessaires à la vie quotidienne. Son apparition est aussi liée à une tradition de gestion commune des ressources au niveau villageois.

Dans le dernier exemple exposé ici, celui de Hoành Bò, district de la province de Quảng Ninh, la première allocation des « terres sylvicoles » fut réalisée dès la fin des années 1980 dans la dynamique de décollectivisation²⁶. Interrogés quinze ans plus tard, les foyers ne connaissaient cependant plus ni la dimension ni la localisation des parcelles qui leur avaient été allouées et ignoraient quelles pratiques étaient recommandées et interdites sur ces terres. Tout se passait donc comme si aucune allocation n'avait été réalisée et si les espaces forestiers n'avaient pas été protégés. Cela encouragea le district (et plus globalement la province) à réaliser une nouvelle allocation annulant la précédente. Cette nouvelle allocation fut lancée en 1999 dans quelques communes pilotes. Les communes furent choisies au sein d'un bassin versant classé (le bassin de Yên Lấp) et les espaces forestiers concernés entraient à ce titre dans la catégorie des « forêt de protection ». Un projet de développement de la FAO²⁷ dont le périmètre d'intervention correspondait au bassin versant de Yên Lấp pris part au processus. L'allocation fut repensée avec des objectifs à la fois environnementaux et sociaux en associant meilleure connaissance des espaces forestiers et participation des foyers ruraux. Concrètement cela se traduisit par des choix mettant un fort accent sur les aspects techniques (mise en place d'un SIG, inventaire forestier etc.) afin de pouvoir intégrer des données variées et vérifiées et de produire une base cadastrale fiable et modifiable. Cela se traduisit aussi par des programmes subventionnant les plantations sur les terres dénudées allouées, seule activité autorisée dans le cadre de la protection. La démarche qui s'appuyait entièrement sur les

26 Quelques communes de Chợ Đồn furent aussi touchées par une première campagne de distribution des « terres forestières » lancée au début des années 1980. Aucun enregistrement précis des terres ne fut cependant effectué et aucune carte ne fut dressée à l'échelle des communes afin de préciser l'emplacement des parcelles. Faute de moyens mis en œuvre afin de contrôler et d'accompagner cette distribution, celle-ci resta lettre morte et elle fut considérée comme un échec sur l'ensemble du district par les responsables du service de protection forestière (Mellac, 2000).

27 Il s'agit du projet « Participatory Watershed Management in Hoành Bò District, Quang Ninh Province ». GCP/VI/019/BEL.

structures administratives existantes (le Comité de Gestion du Bassin Versant de Yên Lâp et le service forestier provincial) fut donc très technocratique. Quelques années plus tard, les échos qui parviennent de cette allocation semblent indiquer que si l'allocation a bien eu lieu, la réglementation n'est pas totalement respectée. La procédure semble par ailleurs avoir plutôt contribué à accroître les inégalités entre les foyers puisque seuls ceux qui disposaient d'un capital humain et matériel suffisant ont pu profiter des programmes de plantation (Le Thi et al, 2004), les autres n'ayant d'autres choix que de continuer à jouer avec les règlements et profiter des tolérances pour continuer leurs anciennes activités sur des espaces maintenant bornés. Dans les communes concernées, la couverture forestière s'est peut être accrue – nous ne le savons pas – mais les efforts en vue de leur protection ont eu un coup humain non négligeable (*ibid.*), rendant très questionnable la durabilité de la procédure.

Cette présentation ne propose pas d'exemples précis concernant le centre et le sud du Viêt Nam. Que s'est-il passé dans les Hauts Plateaux centraux où de vastes espaces gérés par les entreprises forestières ont été temporairement alloués aux foyers²⁸? Les exemples développés ici permettent néanmoins de faire ressortir avec force la variété des situations locales et montrent qu'une des origines de cette diversité est à rechercher en dehors du cadre institutionnel (administratif et légal) mis en place.

Le bilan qui peut être fait de la gestion des espaces forestiers au Viêt Nam apparaît finalement contradictoire. Alors que la décentralisation est inaboutie et que subsiste une planification rigide et centralisée, l'observation des situations aux échelons infranationaux met en évidence de forts contrastes. Ces contrastes n'ont cependant pas, en première lecture, la même signification selon les échelons. A l'échelon provincial la diversité repose sur des choix institutionnels qui demeurent dans le cadre de la loi. Elle correspond à des choix territoriaux anciens et s'inscrivent dans des logiques qui se comprennent sur le temps long et à un échelon élevé. De leur côté, les formes de diversité observées aux échelons plus locaux prennent une dimension illégale ou plus précisément encore « extra légale », dans la mesure où elles peuvent avoir obtenu une validité légale à un échelon local (commune, district ou même province), sans pour autant répondre à la législation de niveau national. Comment peut-on expliquer l'apparition de telles situations dans un Etat très centralisateur et ayant la réputation d'être un Etat fort ? Comment peuvent-elles coexister avec une telle image ? Cette situation est-elle nouvelle, est-elle subie, gérée ou même créée par le pouvoir central ?

Tenter de répondre à ces questions nécessite de poser le problème à différents niveaux ou échelons et de considérer la multiplicité des acteurs et de leurs interrelations. Le dispositif d'analyse proposé ici consiste tout d'abord à essayer de mettre à jour les motivations des acteurs – c'est-à-dire ce qui peut justifier les choix réels effectués en matière de gestion forestière – considérés à deux niveaux, dans un premier temps aux deux échelons administratifs les plus élevés (national et provincial) qui sont les seuls échelons disposant d'une réelle capacité de décision politique et formelle, puis ensuite à l'échelon local considéré comme l'ensemble des échelons inférieurs. Considérant que ces deux niveaux fonctionnent en connaissance et en présence des autres, il s'agira ensuite de dépasser cette approche scalaire pour réfléchir, dans une troisième étape, à la gestion forestière comme à un processus résultant des liens, interactions et négociations conscientes et inconscientes entre ces différents niveaux. Nous en viendrons alors à nous demander en quoi la gestion forestière vietnamienne telle que nous l'avons décrite participe d'un mode de gouvernance original et nous nous interrogerons sur son efficacité et sa durabilité.

Un Etat compétent

Une des premières questions qui se posent à propos du dispositif de gestion de la forêt au Viêt Nam est celle des raisons qui ont poussé le gouvernement vietnamien à s'aligner aussi rapidement sur les normes internationales de gestion forestière, associant zones de protection renforcée fermées aux individus et allocation foncière individuelle. Ainsi que le note Pam McElwee (2001), personne ne peut ouvertement affirmer que les motivations du gouvernement vietnamien sont strictement d'ordre

28 Nous renvoyons à ce sujet aux deux ouvrages suivants : De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (eds.), 2005, *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*. IRASEC-Arkuiris, Bangkok-Toulouse. Guérin, M., Hardy, A., Nguyễn Van Chinh, Stan Tan Boon Hwee, 2003, *Des montagnards aux minorités ethniques*. IRASEC- L'harmattan, Bangkok-Paris.

scientifique et environnemental. Personne ne peut non plus raisonnablement penser le gouvernement vietnamien comme une marionnette impuissante entre les mains de ces organisations.

Il suffit pour s'en convaincre de consulter la longue liste des récriminations formulées de façon récurrente par les experts internationaux et leur acharnement à relever chacun des manquements observés par rapport aux dispositifs recommandés. Dans le cas des « forêts classées », par exemple, les organisations de conservation de la nature font pression depuis des années sur le gouvernement vietnamien afin de déclasser les « forêts paysagères » considérées comme ayant un faible intérêt écologique et scientifique (McKinnon, 1990 ; McElwee, 2001). Si le gouvernement vietnamien ne reçoit pratiquement aucune subvention pour les catégories de « forêts classées » qui ne sont pas reconnues internationalement, il n'hésite cependant pas à étendre leur emprise. En 2004, la catégorie des « forêts scientifiques » a ainsi été créée pour donner un cadre légal à des forêts déjà utilisées pour mener des recherches scientifiques ou pour des activités pédagogiques qui étaient fortement critiquées par ces organisations comme étant peu compatibles avec leur conception de la conservation de la nature. Concernant les « forêts classées » attirant les touristes, les organisations conservacionnistes déplorent aussi régulièrement le laisser-faire en matière de protection des sites et dénoncent l'ampleur des dégradations qui se produisent sous les yeux des gardes forestiers. Quant aux « réserves naturelles », les mêmes organisations considèrent que le système de gestion n'est pas suffisamment centralisé ce qui se traduit par des modalités de gestion différentes dans chacune des 57 provinces du pays. Outre les discontinuités spatiales importantes qui en découlent, une telle décentralisation est jugée peu propice à une gestion sereine car trop dépendante des contingences locales (ibid.).

D'un autre côté, certaines organisations de développement préoccupées du bien-être des populations locales, comme l'UNDP, la FAO ou la GTZ, considèrent que le gouvernement ne prend pas suffisamment en compte les modes de gestion communautaire et les usages locaux des ressources. Leurs programmes furent ainsi longtemps les seuls à développer des approches participatives de gestion des ressources et du foncier. Concernant l'allocation foncière, ces mêmes organisations regrettent souvent le retard pris par les programmes de distribution et les méthodes très normatives et directives mises en œuvre. Ainsi, si les tenants de la conservation accusent un manque de fermeté dans les programmes de conservation, les organisations qui se préoccupent des populations locales reprochent un manque de sensibilité sociale dans la mise en œuvre des mêmes programmes. Tout en s'insérant de plus en plus dans le système international, le Viêt Nam suit donc une voie originale dont il doit assumer les conséquences aussi bien au niveau interne vis-à-vis des populations concernées qu'au niveau externe face aux bailleurs de fond.

Cette voie qui est celle du Viêt Nam aujourd'hui montre clairement que les forêts n'ont pas les mêmes valeurs sociale et environnementale pour les décideurs politiques vietnamiens que pour les organisations de conservation et de développement exogènes. De telles différences sont en partie d'ordre conceptuel et idéologique, les choix vietnamiens actuels étant l'aboutissement d'un long processus au cours duquel les influences occidentales n'ont fait qu'une apparition récente. Comme d'autres puissances régionales (Chine, Malaisie, Indonésie par exemple) le Viêt Nam oscille entre normalisation par adoption de standards internationaux occidentaux (OMC par exemple) et affirmation de particularismes forts (comme la remise en cause de l'universalité des droits de l'homme) et revendique, dans le domaine forestier comme dans les autres, une voie originale.

Les choix en matière de gestion forestière reposent cependant aussi sur des raisons plus pragmatiques et plus immédiates. P. McElwee (2001) considère que les choix vietnamiens en matière de gestion des « forêts classées » ont trois justifications principales non avouées, l'argent [*money*], la population [*people*] et l'espace [*space*]. Les paragraphes suivants reprennent ces arguments à propos de la gestion des espaces forestiers dans leur ensemble en pointant les effets d'échelle et la multitude des motivations – souvent contradictoires – qui entrent en jeu.

Pour le classement des aires protégées comme pour la distribution de titres d'usage aux foyers ruraux, les motivations financières immédiates – du point de vue des décideurs – ne vont pas de soi. Elles opèrent pourtant et tiennent dans les deux cas à l'importance des sommes allouées pour la protection des forêts par les bailleurs et organisations étrangers. La multiplication des « forêts classées » trouve l'une de ses origines dans la double contrainte qui toucha, au cours des années 1990, les entreprises forestières publiques : l'interdiction de l'exportation de bois brut (1993) et l'obligation de rentabilité économique (Décision 187/TTg de 1999). Ces difficultés furent d'autant plus

insurmontables pour les entreprises que nombre d'entre elles avaient déjà exploité la majorité des ressources disponibles sur les espaces qui leur avaient été concédés (Lang, 2001). Beaucoup firent alors le choix de transformer les espaces concédés en « réserves naturelles » de façon à ce que les espaces correspondant deviennent éligibles aux aides extérieures tant financières que matérielles et humaines délivrées au titre de la conservation. Pour nombre d'entreprises forestières, la recherche de subventions externes devint alors une activité plus rentable que celle de production de bois. Et cela d'autant plus que les subventions, rapportées au budget relativement faible de l'Etat, représentent des sommes très importantes : en 1991, le montant des subventions reçues de l'extérieur par la réserve de Vū Quang était équivalent à lui seul au budget du gouvernement pour l'ensemble des « forêts classées » (McElwee, 2001). Selon cette logique, purement économique et développée par les entreprises, se furent les zones ayant le moins d'intérêt écologique, car appauvries par les coupes, qui furent classées dans la catégorie des « réserves forestières ». A un autre échelon, celui de l'Etat, les aides financières extérieures expliquent elles aussi le renforcement de l'arsenal de mise en place et de gestion des aires protégées. Elles ne furent cependant pas entièrement consacrées à la fermeture des espaces forestiers. Très attendue des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale, l'allocation de titres individuels d'usage des « terres sylvicoles » fut en effet hautement sponsorisée elle aussi (Poffenberger, 1998). Ces terres furent par exemple l'objet d'un suivi particulier de la GTZ et de la FAO, dans le cadre des investissements importants que ces organisations consentirent dans le domaine forestier. Il faut par ailleurs considérer qu'au-delà de l'investissement de départ que représente l'allocation, le gouvernement se munit par ce biais d'un instrument de gestion qui lui permet de faire porter sur les particuliers une partie des efforts de protection et de régénération forestière planifiés (partie 2). Il réalise ainsi des économies sur le long terme.

La volonté de contrôle de la population apparaît de son côté très clairement si l'on considère le sort peu enviable qui est systématiquement réservé aux populations d'essarteurs et à leurs pratiques. La diabolisation des groupes d'essarteurs, prétendus « destructeurs de forêts » vivants dans des conditions archaïques, n'est en rien nouvelle. Elle a à voir avec l'organisation sociopolitique et les rapports entre groupes dominants et dominés tels qu'ils existaient dans l'Asie du sud-est continentale précoloniale. Cette idée a ensuite été théorisée pendant la phase coloniale et a été traduite par des actes forts (sédentarisation, passage obligé à la riziculture irriguée, etc.) pendant la phase de collectivisation. Les programmes de déplacements et de sédentarisation des populations d'essarteurs qui accompagnent aujourd'hui la création des « forêts classées » et la distribution des « terres forestières » aux particuliers s'inscrivent ainsi dans le droit fil du programme de « fixation des cultures et de sédentarisation » lancé dès 1968 par le gouvernement avec l'objectif de faire profiter les groupes d'essarteurs des « bienfaits » de la révolution verte et de la collectivisation (Mellac, 1999, 2000). Que penser par exemple de la stricte concentration des « espaces classés » dans les espaces forestiers, lieux de résidence et de culture des essarteurs ? Pourtant riches en espèces animales et végétales, les mangroves côtières ont fait l'objet, par comparaison, de bien peu de mesures de protection. Que penser des milliers de personnes systématiquement déplacées et fort mal indemnisées (Lang, 2001) lors de la création de parcs dont l'objectif est de protéger quelques spécimens de mammifères rares qui se trouvaient justement sur le territoire des groupes déplacés ? Que penser aussi du choix qui a été systématiquement fait de ne pas prendre en considération les espaces en jachère forestière lors de l'allocation, rendant la pratique de l'essartage impossible ou illégale ? Que penser pour finir des amendes et des emprisonnements infligés aux foyers du Đăk Lăk et d'ailleurs pour la collecte de bois de feu alors que les exportations illégales de bois se font à un rythme élevé, témoignant d'une corruption quasi institutionnalisée (Lang, 2001). Dans l'analyse qu'il fait du droit forestier vietnamien, Thi Thuy Van Dinh, (2006) indique à ce propos que les orientations très claires contenues dans la nouvelle loi forestière en faveur de l'arrêt de l'essartage ne sont pas respectées par les minorités concernées en raison du manque d'accompagnement dans l'application de ces mesures et de la révolution que cette application suppose pour ces minorités. Dès lors, la réduction de l'agriculture nomade est obtenue beaucoup plus efficacement par l'extension des forêts plantées (reboisements), ainsi que par celle des espaces réservés, protégés et/ou aux mains des entreprises. Tous ces exemples témoignent d'une non reconnaissance systématique des pratiques des populations d'essarteurs, et plus largement des populations vivants de la forêt, et s'inscrivent en faux par rapport à l'article 5 de la constitution de 1992 qui garantit pour « [t]oute ethnies [...] [le] droit à l'usage de sa propre langue et écriture, à la préservation de son identité, à la valorisation de ses belles mœurs et traditions culturelles ».

Quant au dernier argument de P. McElwee, la volonté de maîtriser l'espace, il est difficile de ne pas le retrouver dans les choix, y compris les plus récents, faits dans le domaine forestier. Ils ressortent en

particulier de la volonté affichée par le gouvernement d'étendre les zones protégées dans les espaces frontaliers et de renforcer dès lors la réglementation s'appliquant à ces espaces. Comment ne pas voir, sous couvert de créations de corridors biologiques dépassant les frontières, un instrument de contrôle d'espaces politiquement et stratégiquement sensibles, en particulier dans les régions où les frontières constituent les derniers espaces de liberté des populations marginales et sont encore sujettes à des tensions régulières comme c'est le cas dans les Hauts Plateaux centraux ? Un autre argument en faveur de cette thèse réside dans l'adoption récente de la récente création des zones tampons autour des « forêts classées », communément présentées comme des espaces permettant d'atténuer les impacts des activités humaines dans les parcs et réserves. Ces zones prennent cependant une toute autre signification du point de vue des populations riveraines des parcs dans la mesure où elles permettent une extension considérable des mesures de protection. Pour les tenants de la conservation, elles constituent finalement un moyen facile d'étendre la maîtrise de l'espace et des ressources à l'extérieur des zones légalement protégées. De son côté, l'extension du cadastre à toutes les « terres forestières » allouées aux foyers ruraux et la nécessité de dresser des plans d'occupation pour la mise en valeur de ces terres (alors que les zones non allouées et n'ayant pas d'autres usagers possibles que l'Etat ne sont pas même cartographiées) sont des instruments de contrôle territorial inégalables. Instrument dont l'Etat ne souhaite pas se passer lors même qu'il reconnaît de nouveaux acteurs de type communautaire au niveau villageois. La mise en place d'un système de gestion communautaire des forêts s'assortit en effet d'un nombre si élevé de conditions et d'obligations, allant de la délimitation précise du finage villageois à l'élaboration d'un plan d'occupation du sol détaillé que les communautés villageoises ne sont finalement que des acteurs captifs d'une prétendue gestion déléguée, chargés de mettre en application les termes de la loi.

Aucun de ces arguments n'apparaît dans les rapports produits par les experts internationaux mandatés pour expliquer les échecs de la protection forestière et chercher à y remédier. C'est qu'ils fondent en effet les ententes entre organisations favorables à la conservation et gestionnaires vietnamiens de la forêt, au premier rang desquels les décideurs nationaux.

“The land reforms in Vietnam and Laos resulted from a timely convergence of goals between diverging interests: the socialist model of control of agricultural production and upland minorities; the free-market model promoted by the international development banks; the scientific forestry model from industrialised countries; and the conservationist lobby of the environmental organisations. This improbable and original conjunction allowed the union of funds and the political will, and hence the implementation of the programme at such a large scale”. (Ducourtieux et Castella, 2006, p. 9)

Dans le domaine de la forêt comme dans celui du foncier, les intérêts des acteurs endogènes et exogènes qui œuvrent aux échelons les plus élevés, ne sont pas les mêmes. Mais ces acteurs s'entendent – fondamentalement – sur la nécessité d'une intervention qu'ils justifient par les intérêts supérieurs de l'Etat et/ou au-delà ceux de la planète terre et dont la conception et la mise en œuvre ne peuvent pas être laissées aux populations locales.

Ni l'Etat ni les conservationnistes ne peuvent pourtant empêcher les populations locales de prendre en main la gestion des espaces forestiers dont elles avaient l'usage et de s'écarter largement de la ligne édictée aux échelons national et provincial. Comment expliquer cette apparente contradiction d'un Etat fort et doté d'une volonté affirmée de contrôle du territoire et des hommes qui s'accommode pourtant de situations foncières locales originales?

Répondre à cette question nécessite de s'interroger sur la nature de l'Etat au Viêt Nam. S'agit-il d'un Etat fort ou faible ? Cette question est souvent soulevée, en Asie du sud-est, à propos du Viêt Nam et le pays apparaît selon les auteurs comme l'Etat le plus fort de la région ou au contraire comme un Etat particulièrement faible. La réponse à cette question dépend bien entendu, ainsi que le remarque B.J.T. Kerkvliet (1997), de l'angle choisi pour y répondre. Dans le cas des réformes qui nous intéressent ici, plusieurs niveaux de lecture peuvent être proposés.

Le premier correspond à un constat récurrent dans les pays du Sud. Le Viêt Nam éprouve des difficultés structurelles, matérielles, financières et humaines, à mettre en œuvre ses réformes. Les cadres vietnamiens en font eux-mêmes régulièrement le constat, ce qui justifie nombre de leurs demandes de financement auprès des bailleurs de fonds. Inversement c'est un des éléments mobilisés par les développeurs extérieurs pour intervenir dans le pays. Cela rapproche le Viêt Nam de la catégorie des « *weak strong state* », forgée par J. McCarthy (2000) à propos de l'Indonésie,

catégorie qui est caractérisée par la présence d'Etats très directifs, souvent fortement centralisés, mais n'ayant pas les moyens de leurs interventions. Par rapport à l'Indonésie qui dont l'Etat a une histoire chaotique, le Viêt Nam apparaît comme un Etat plus fort politiquement. Initialement plus faible économiquement, il est aujourd'hui en phase de croissance rapide ce qui permet jusqu'à présent à cet état de se maintenir.

Les interventions de ces Etat forts et faibles à la fois, se font par ailleurs dans des sociétés agraires qui demeurent encore fortement enracinées dans le temps et dans l'espace. Dans ces sociétés, l'espace de production et l'espace quotidien sont indissociés, l'utilisation matérielle et la signification culturelle de l'espace demeurant fortement dépendantes l'une de l'autre. Ce qui expose l'Etat à ce que J. McCarthy (*ibid.*) pour l'Indonésie et B.J.T Kerkvliet (1995)²⁹ pour le Viêt Nam appellent des phénomènes de « *résistance quotidienne* ». Ces auteurs signifient par là que les villageois sont engagés dans des formes de résistance souvent non exprimées, mais pas totalement passives, pour modifier l'application des politiques dans leurs localités. Dans le travail rétrospectif qu'il a mené dans le delta du fleuve Rouge, B.J.T. Kerkvliet (*ibid.*) montre que de telles résistances ont été permanentes pendant la période collectiviste et qu'elles ont été progressivement prises en compte à différents niveaux politiques, provoquant pour certaines des réformes radicales au niveau national. Dans le delta, les résistances paysannes en faveur d'un retour à un mode individuel d'accès au foncier ont ainsi été telles que l'Etat a progressivement infléchi sa politique et a mis en place, au stade ultime de cette évolution, la réforme foncière de 1993. Pour certains, comme Adam Fforde (1989), cette évolution n'est pas autre chose qu'un complet retournement de la politique foncière et doit être comprise comme une preuve de la faiblesse de l'Etat. Pour B.J.T. Kerkvliet, au contraire, la capacité dont a fait preuve l'Etat pour répondre progressivement, par marchandage et négociations, aux préférences villageoises n'est pas le signe d'un Etat faible mais celui d'un Etat compétent.

Un constat identique peut être fait à propos des politiques foncières et forestières menées depuis le *Đổi Mới*. La compétence de l'Etat se manifeste, d'une part, par les résultats, même imparfaits, obtenus depuis 1986. Les services forestiers et fonciers s'acquittent en effet progressivement de leurs tâches et les « terres sylvicoles » ont été progressivement classées et allouées à des entreprises publiques et privées, ou des particuliers (40% des forêts sont gérées par des entreprises, un peu moins de 25% le sont par des particuliers). Les forêts qui constituaient par le passé un domaine public aussi vaste que vague, sont aujourd'hui délimitées et apparemment gérées et contrôlées. La compétence de l'Etat réside, d'autre part et surtout, dans la capacité qu'il a de ne pas s'opposer systématiquement au local et d'y mettre en œuvre de façon relativement douce des réformes pourtant radicales. Dans le district de Chợ Đồn, la reconnaissance précoce et officielle du « retour aux terres ancestrales » par le biais de la levée cadastrale, a permis d'éviter les nombreux conflits institutionnels locaux qui auraient pu progressivement éroder le pouvoir des échelons supérieurs. Malgré les compromis fondamentaux consentis, le district a ainsi pu donner, pris dans son ensemble, l'image d'une transition réussie, allant dans le sens des réformes mises en place par le Parti. L'exemple du village de Bán Lướt, dans le Nord-Ouest, montre de son côté que l'Etat a pu concéder des délais importants mais a néanmoins atteint son objectif central, celui d'une distribution définitive. Le PCV a donc atteint les principaux objectifs de ses réformes et fait preuve, pour cela, d'une capacité à évaluer et à tenir compte de ses limites. Ainsi la faiblesse apparente et temporaire de l'Etat peut-elle être comprise comme reflétant plutôt sa capacité à faire preuve de souplesse et à dissocier les résultats réels de ses actions à court terme, des résultats envisagés à long terme.

L'épreuve du local

Une telle compétence ne peut cependant se manifester que si les relations interscalaires permettent aux communautés de base de s'exprimer et si ces communautés possèdent elles-mêmes la capacité de s'organiser et de proposer une alternative à l'application des politiques dans leur localité. La variété des réponses observées à l'échelon local doit donc être recherchée dans la nature des relations entretenues par les communautés locales avec les autres unités et échelons administratifs actuels ainsi que dans la nature même des rapports fonciers et dans la nature des liens sociaux entre communautés engagées dans des rapports de proximité sur le temps long. Le premier type d'analyse a été mené par T. Sikor dans le district de Yên Châu, le second est celui que nous avons plutôt développé lors de l'étude des deux localités *tai*, Than Uyên (*Thái*) et Chợ Đồn (*Tày*).

29 Ces deux auteurs reprennent le concept forgé par Scott (1985).

La réflexion de Thomas Sikor (2004) part d'un constat étonnant : non seulement les habitants du village de Chiêng Đông (et plus largement ceux de Yên Châu) ont exprimé ouvertement leur opposition aux nouvelles politiques foncières mais leur résistance a été si efficace que les cadres locaux ont réinterprété ces politiques en leur faveur. La prise de position des cadres locaux s'explique selon lui par la position particulière qu'ils occupent à l'intersection entre l'Etat et le village. Cette position les contraint à répondre à la fois aux sollicitations de l'Etat central et à celle de la société locale et la direction qui est donnée aux décisions qu'ils prendront est donc fonction de la priorité qu'ils accorderont aux relations avec leur hiérarchie ou à celles qui les lient horizontalement aux localités auxquelles ils sont rattachés. Or T. Sikor fait le constat de la puissance des relations horizontales dans le district de Yên Châu. La majeure partie des cadres locaux appartient au groupe *thái*. Les cadres sont des exploitants qui mettent en valeur des rizières dans leur village d'origine et qui s'inscrivent localement dans des réseaux lignagers et familiaux denses. Parmi eux, les cadres administratifs et politiques (membres des comités et conseils populaires) n'ont généralement pas reçu de formation et n'appartiennent à aucun corps d'Etat. Ils n'ont par ailleurs que très rarement l'occasion d'entrer en contact avec leur hiérarchie de niveau provincial et n'ont quasiment aucun contact au-delà du district³⁰. De leur côté, les cadres techniques spécialistes des forêts ou du foncier, sont moins impliqués localement et mieux formés. Mais ils doivent en référer prioritairement aux comités populaires de même niveau plutôt qu'aux niveaux supérieurs dans leur domaine. Ce qui renforce le poids des relations horizontales par rapport aux relations verticales. Ainsi à l'échelon local des communes et du district, la majorité des arbitrages se fait en faveur du local ce qui va jusqu'à se traduire par la production de réglementations contredisant les lois de l'Etat. Ces équilibres, ainsi que le note T. Sikor, vont bien entendu varier d'une localité à une autre et vont différer selon l'échelon administratif qui sera considéré.

Ces différents arguments sont très largement concordants avec ce qui a été observé à Chợ Đồn et Than Uyên. A Chợ Đồn où les *Tày* dominent numériquement du district à la province et occupent la grande majorité des postes de direction non technique dans ces unités, la situation est localement très similaire à celle de Yên Châu avec les *Thái*³¹. La plupart des arbitrages ont ainsi pu être faits afin de répondre aux attentes de la population locale majoritaire et cela aux dépens même des autres groupes de population présents localement. A Than Uyên, en revanche, les *Thái* sont minoritaires dans le district comme dans la province et ne forment la majorité de la population que dans les quelques communes les plus méridionales. L'administration du district est majoritairement aux mains de *Kinh* et la police du district se recrute parmi les *H'mong*. Les communes *thái* méridionales forment donc un isolat au sein de la province de Lào Cai et se situent aux avant marches d'une région à majorité *thái* se prolongeant dans les provinces voisines. Dans ce contexte les discours extrêmement réservés des cadres communaux concernant le devenir des rizières collectives témoignent bien de la situation très délicate dans laquelle ils se trouvaient. En revanche, les responsables villageois, bien moins liés à la hiérarchie administrative et politique, exposaient sans complexe la situation des communes *thái* de la province voisine, Sơn La, et revendiquaient ouvertement le maintien d'un système de gestion identique, collectif et sans allocation, allant jusqu'à soutenir qu'il s'agissait d'un système parfaitement légal puisqu'existant quelques kilomètres plus loin. La distribution de titres individuels d'usage des rizières était dès lors perçue comme injuste à leur égard ce qui se traduisait, entre autre chose, par l'état d'ignorance totale des modalités réelles de l'allocation dans lequel était maintenu la majorité des villageois. Le chef de village pouvait ainsi continuer à exercer certaines des tâches associées à son titre dans le domaine foncier alors même que le nouveau statut des terres lui en ôtait légalement tout pouvoir. Quelques années après le déclenchement de l'allocation, tout se passait donc dans le village comme si elle n'avait pas réellement eu lieu.

Dans le courant de son analyse, Thomas Sikor réfléchit par ailleurs à la façon dont les populations locales, au-delà du rôle des cadres, se positionnent face à l'Etat. Il fait le constat que les villageois de Chiêng Đông se positionnent collectivement en réaction aux nouvelles politiques foncières ce qui le conduit à penser que les populations réagissent à la façon de « groupes sociaux constitués » [*local corporate bodies*] à l'échelon villageois. Pour lui, cela s'explique essentiellement par le fait que les villages sont considérés par l'Etat en tant que groupes de ce type depuis plusieurs décennies et

30 T. Sikor ajoute par ailleurs que l'Etat restreint volontairement les vellétés de promotion des cadres locaux en les recrutant localement et en réduisant leur formation, afin de mieux en assurer le contrôle. Ce qui les inscrit d'autant plus dans des relations horizontales.

31 Avec la différence, à l'avantage des *Tày* que ceux-ci comptent parmi les communistes de la première heure, ce qui leur confère une forte légitimité au sein de l'ensemble de la hiérarchie politique et administrative vietnamienne. Les *Tày* sont par exemple toujours représentés à la tête de l'Etat. Nông Đức Mạnh, actuel Secrétaire Général du Parti Communiste Vietnamien est de l'ethnie *Tày*. C'est un ancien ouvrier forestier qui s'est ensuite formé aux sciences sylvicoles en URSS.

continuent d'être traités comme tels. Un récent travail de recherche sur le village *kinh* a en effet clairement montré comment le concept de village – qu'il soit *kinh* ou non – a été revisité par les régimes politiques successifs et est porteur au Viêt Nam d'une forte dimension idéologique (Papin et Tessier, 2002). Il n'est cependant pas possible de justifier du niveau de formation d'une action collective uniquement par le haut et le village ne constitue pas une unité d'action collective « naturelle » partout au Viêt Nam. Il est donc nécessaire pour que des systèmes territoriaux durables intégrant les pratiques locales émergent de considérer, sur le temps long, les groupes sociaux locaux et leurs fonctionnements.

Les travaux que nous avons menés dans deux localités *tai* nous ont permis de constater que la façon dont les habitants de ces deux localités réagissent aux nouvelles politiques, a beaucoup à voir avec les modalités de gestion des ressources naturelles de la période pré-collectiviste. Dans le village *thái* de Bán Lươt (Than Uyên), par exemple, un système de gestion collectif des rizières proches de celui qui existait avant la collectivisation fut maintenu artificiellement en place sur les rizières les plus villageoises les plus anciennes après que celles-ci aient été allouées. Alors que ce nouveau statut autorisait qu'un transfert du droit d'usage puisse avoir lieu sur décision individuelle (location, vente, transmission), tout mouvement se faisait dans la réalité par décision du chef de village, sans contrepartie et à l'intérieur du village. En revanche, les terres qui ne faisaient pas l'objet d'une gestion coutumière collective, y compris les rizières défrichées individuellement à la fin de la période collectiviste, faisaient l'objet de transactions sur un mode individuel alors même qu'elles n'avaient pas encore été allouées au moment de nos enquêtes et qu'elles ne pouvaient légalement pas y être soumises. Dans le cas de Chợ Đồn, le statut foncier des rizières avant la collectivisation était plus simple et s'apparentait dans son fonctionnement, pour toutes les rizières, à un système de propriété individuelle, la propriété étant obtenue par aménagement de la parcelle ou par transmission patrilinéaire et garantie par sa mise en culture. Ce principe fut maintenu au moment de la décollectivisation et fut rendu très rapidement opérant grâce à un rapide mouvement de « retour aux terres ancestrales » permettant de réduire la durée d'interruption du processus de transmission des terres. Quant aux « terres forestières », les deux exemples se rejoignent pour montrer (partie 4) que leur sort a été réglé de façon à atténuer les orientations prises par le foncier rizicole.

Le soin que nous prenons à décrire le foncier, et en particulier le foncier rizicole, n'est pas fortuit. Il s'explique par la force des déterminants fonciers et par le poids plus spécifique du foncier rizicole dans les sociétés de riziculteurs de montagne, en particulier celles appartenant au groupe Tai. Cette force tient, d'une part, à la nature particulièrement complexe du lien qu'entretiennent les hommes avec les terres qu'ils mettent en valeur. Ce lien que médiatisent les régimes fonciers, est tributaire de la façon dont ils se perçoivent et s'organisent en tant que société. Elle est particulièrement forte pour le foncier rizicole, d'autre part, car dans la société pluriethnique des marges du Viêt Nam actuel, la spécialisation rizicole était un signe fort de distinction ethnique, signe d'appartenance à un groupe autant que mise à distance des groupes voisins non riziculteurs. Certains groupes, appartenant à la famille *tai* essentiellement, mettaient en valeur des terroirs organisés autour des rizières de bas-fonds et exploitaient les ressources selon un gradient décroissant d'intensité des zones basses, les rizières, vers les zones hautes, occupées par la forêt et ouvertes temporairement par des cultures sur brûlis de complément. A l'inverse, d'autres groupes, austroasiatiques ou miao-yao par exemple, s'installaient en milieu ou haut de pente et vivaient principalement de l'essartage, n'exploitant que très marginalement quelques rizières en terrasses. Accéder ou non aux rizières de bas-fonds, pouvoir les cultiver ou les donner à cultiver, les transmettre ou les vendre, chacune de ces actions avait une signification dépassant largement le domaine économique pour s'inscrire dans des rapports de pouvoir locaux et extra locaux et participer à la construction des représentations que les groupes se faisaient d'eux-mêmes et de leur environnement. Les politiques foncières menées dans de tels contextes impliquent donc une transformation des sociétés qui dépasse largement les modalités d'accès aux ressources. Ainsi et contrairement à ce qui est couramment admis, l'imposition d'une tenure individuelle du foncier dans des localités n'ayant jamais fonctionné sur ce mode est un changement aussi radical que ce qu'a pu représenter en son temps la collectivisation.

Un raisonnement relativement similaire peut se tenir pour les forêts dont les modalités de gestion actuelles ne répondent en aucun cas aux principes du passé. Dans les sociétés *tai* étudiées, la forêt [pa] constituait une catégorie liée à l'extérieur et au sauvage par opposition aux rizières [na] symbolisant le centre et le domestique. Dans cette conception topocentrique de l'espace à partir des rizières, la forêt n'était pas définie par un type de couvert forestier, ni même inscrite dans les lieux, mais commençait avec la fin des rizières, et se définissait plutôt, pour simplifier, comme espace non

« pacifié » par les cultes, à la fois hostile mais disponible pour tous car échappant aux pouvoirs villageois. Allouer les forêts ne remet donc pas en cause l'organisation sociale villageoise aussi profondément que ne le fait l'allocation des rizières et les forêts peuvent être aisément mobilisées afin de camoufler, en faisant diversion, les nombreuses entorses à la légalité pratiquées dans le domaine du foncier rizicole.

Quant à la question du village comme niveau d'inscription de l'action collective, les remarques précédentes reviennent à suggérer que le poids de cette unité n'est pas seulement lié à la valeur attribuée par l'Etat mais est aussi d'autant plus fort que le village avait un sens social fort avant la collectivisation. Dans le cas des *Thái* de Than Uyên, nous avons par exemple pu montrer que le village « *participait à la construction d'une identité large rattachant la communauté villageoise au groupe [thái], mais aussi à une identité collective particulière et plus réduite attachée au lieu, à la production et en ce sens aux rizières* » (Mellac, 2006). Les anciennes structures politiques *thái* (les *murong*) ne fonctionnant plus, le village actuel a perdu son rôle politique et social au sein de la hiérarchie englobante. Mais il reste un des derniers lieux au sein desquels peuvent se construire des relations territorialisées répondant à des impératifs d'organisation de la production et de répartition des ressources. A Chợ Đồn en revanche, il est inutile de se référer au village et de mobiliser une catégorie ancienne pour justifier le retour aux « terres ancestrales ». Au fil des contacts avec les puissants voisins *kinh* et de l'insertion dans leur empire, l'accès au foncier rizicole s'est sécularisé et individualisé si bien que les revendications pour le retour aux « terres ancestrales » se sont faites selon des modalités liées à l'histoire récente, celle de la période collectiviste (arrivée ou non de foyers non-*tây*, modification ou non du parcellaire, taille et dynamisme des coopératives etc.) plutôt que dans le cadre des entités précollectivistes comme les villages.

Vers une gestion durable des ressources ?

Loin de se contredire, les arguments développés par T. Sikor et les nôtres sont nécessaires à l'expression de la diversité du local. Les communautés de base résistent parce que les modifications du foncier les engagent dans des modifications qui touchent autant à leur organisation interne et externe qu'aux liens qu'elles entretiennent avec leur environnement dans le cadre de la répartition des ressources. Cette résistance ne s'exprime cependant que si l'ensemble des articulations du pouvoir, à chaque échelon de la hiérarchie politico-administrative, le permet.

Dans la situation actuelle, ce fonctionnement est fragile et ne se maintient que tant que les acteurs, des plus locaux aux plus internationaux se prêtent au jeu d'illusion qui consiste pour le gouvernement et pour le Parti à mobiliser un appareil qui fonctionne encore dans un contexte fortement centralisé afin de mettre en œuvre des réformes libérales. Cela nécessite que les conditions rendant ce jeu acceptable soient réunies. Parmi ces conditions, celle de la croissance économique est bien sûr importante. Les réformes engagées à partir des années 1980 ont permis une élévation substantielle du niveau de vie moyen que personne ne conteste aujourd'hui et qui participe fortement à légitimer les choix qui ont été faits par la suite. Le Viêt Nam a aussi réussi le pari de devenir une puissance économique et politique régionale importante, ce qui lui permet de bénéficier d'une image valorisante aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ces deux conditions sont néanmoins à double tranchant. Le pays est soumis à la croissance et la croissance s'accompagne d'inégalités nouvelles potentiellement créatrices de clivages entre rural et urbain, nouveaux riches et toujours plus pauvres. De son côté, le poids du Viêt Nam dans la région, et parfois au-delà, cristallise l'intérêt que les puissances extérieures lui portent et dès lors leurs attentes. La légitimité du gouvernement est donc fragilisée à l'intérieur comme à l'extérieur par des risques qu'il ne peut prétendre maîtriser entièrement.

Au-delà du gouvernement et de la réussite économique, la question de la légitimité du Parti et de son idéologie se pose elle aussi avec une acuité particulière aujourd'hui. Pour Pascal Bergeret (2002), le Parti Communiste du Viêt Nam a longtemps su distinguer les limites à ne pas franchir tout en ne remettant pas en cause l'idéologie communiste. Il qualifie cette capacité d'évaluation précise des situations de pragmatisme. Il ajoute toutefois qu'à partir de 1981, "*ces concessions au pragmatisme sont d'un ordre différent. Elles vont à l'encontre de l'idéal socialiste orthodoxe, puisqu'elles réinventent une dose d'intéressement individuel à la production. Elles traduisent en fait une perte de légitimité du Parti*" (p. 69). Au niveau foncier, les réformes s'inscrivent en effet en faux par rapport aux idéaux communistes. Elles impliquent à terme un amoindrissement de la capacité d'action de l'Etat dans la mesure où elles confient au marché le rôle de régulateur foncier au quotidien. Le Parti vietnamien à l'image du Parti Communiste Chinois a fondé une grande partie de sa légitimité originelle sur la

réforme agraire et a longtemps entretenu cette légitimité par le soin particulier apporté à satisfaire le monde rural (Kerkvliet, 1997). Le pays évoluant au sein du bloc socialiste, ses résultats et ses échecs étaient jugés à l'aune des valeurs spécifiques à ce bloc et le PCV tachait donc de renforcer progressivement les structures collectivistes. Pour Kerkvliet (*ibid.*) cette tâche est restée possible et acceptable par les foyers ruraux tant que la guerre et l'objectif de réunification ont consolidé le lien national. Et tant que les provinces septentrionales, celles qui avaient bénéficié de la réforme agraire avant la collectivisation, étaient seules concernées. La fin de la guerre et la réunification ont marqué la fin de cette période de grâce relative et ont placé le Parti dans une position d'autant plus délicate que celui-ci a fait le choix de profiter de la paix pour renforcer le système collectiviste. Ces réformes l'ont alors amené à discuter et négocier à un point tel avec les foyers ruraux que les objectifs initialement planifiés ont fini par se perdre.

Par rapport à cette période la situation actuelle est en partie inversée. Les réformes programmées par le PCV lui-même sont de nature à le fragiliser d'un point de vue idéologique. Mais ces réformes pourtant profondes et touchant à la question de l'accès et du partage des ressources sont mises en œuvre sans qu'un encadrement aussi rigide et total que par le passé ne soit nécessaire. Cela ne se fait évidemment pas sans heurt. Des tensions très vives apparaissent en effet lorsque des franges importantes de la population pâtissent violemment des réformes. C'est le cas par exemple dans les Hauts Plateaux où l'effet conjugué des entreprises forestières, des Nouvelles Zones Economiques et des règles du marché fragilisent considérablement les populations autochtones (Durand et al., 2005). Des problèmes apparaissent aussi lorsque la corruption des cadres et des fonctionnaires remet en cause leur légitimité locale et qu'ils ne peuvent plus jouer leur rôle de rouage entre l'Etat et les villages. Le PCV a néanmoins réussi jusqu'à présent à jouer de souplesse et de fermeté pour maîtriser ces tensions et poursuivre sa voie, prouvant qu'il savait encore faire des concessions pour mener à bien son projet

Cette situation est-elle néanmoins tenable sur une longue durée et les modalités de gestion des ressources naturelles sont-elles compatibles avec un développement durable, c'est à dire économiquement viable, socialement acceptable et respectueux de l'environnement sur le long terme? Cela ne pourra pas se faire sans les populations et sans une maîtrise territoriale fine. Certaines localités étudiées ont réagi au départ en réactivant des modes de gestion anciens, d'autres – parfois les mêmes – ont mobilisé le modèle d'organisation collectiviste pour la gestion de certaines ressources, ce qui leur a permis de retrouver – par le biais d'un bricolage inventif – une cohérence sociale locale. Cette cohérence est toutefois artificielle car déconnectée des réalités en cours ailleurs et aux autres échelons. Dans ce contexte, la voie vers le développement durable est étroite pour le Parti Communiste.

D'un côté, les nouveaux modes d'accès aux ressources proposés représentent un nouveau référentiel commun à l'ensemble des acteurs, et cela à tous les échelons au Viêt Nam et au-delà. Alors que le processus de collectivisation n'a pas réussi à forger de toute pièce une nouvelle société, l'adoption, même encadrée, de certains éléments fondamentaux du modèle occidental capitaliste comme la gestion par le foncier, l'individualisation des droits d'usage et la séparation entre l'agriculture et les forêts, sera-t-elle capable de le faire? Cela nécessiterait un temps long et un contexte de croissance économique forte et durable elle aussi. Si cela se produisait il y aurait alors toutefois un écart important entre les fondements idéologiques du Parti et ceux de la société telle qu'il l'aurait rendue possible, et cet écart aurait alors peut-être la capacité de mettre fin à l'illusion maintenant le Parti en place.

D'un autre côté, nous l'avons largement souligné, les sociétés de montagne du Viêt Nam sont encore loin de se couler dans le moule proposé par Hanoi et se caractérisent par une forte capacité d'inventivité et de réactivité. Il semble ainsi moins aventureux pour le Parti de chercher à développer la capacité qu'ont ces populations à investir sur leur territoire et à échanger dans l'univers multiculturel qui est le leur. Certaines dispositions récentes, comme les communautés de population villageoises par exemple, vont bien dans ce sens et prennent mieux en compte les pratiques et les savoirs locaux. Mais elles sont rendues quasiment inopérantes par le maintien d'une planification centralisée et plus fondamentalement par un PCV fortement hostile à toute décentralisation. Le projet que le Parti fait pour le Viêt Nam de demain n'est pas encore clair. Ce projet est celui, inscrit dans la constitution de 1992³², du « socialisme de marché ». Mais si le marché est bien là, la participation des sociétés

32 La constitution de 1992, stipule plus précisément (article 15) que l'« Etat met en application d'une manière conséquente les politiques visant à développer une économie de marché à l'orientation socialiste. La structure économique à plusieurs acteurs,

locales demeure purement théorique et les conditions de l'expression de leurs savoirs et savoirs faire ne sont pas encore ouvertement mises en place.

Bibliographie

- BERGERET, P., 1995, La politique foncière au Vietnam. *Etudes Vietnamiennes*, Nouvelle série n° 45(115), numéro spécial Les nouveaux paysans du delta du Fleuve Rouge, pp. 33-47.
- BERGERET, P., 2002, *Paysans, Etat et marchés au Vietnam. Dix ans de coopération agricole dans le bassin du Fleuve Rouge*. GRET/KARTHALA, Paris, 291 p.
- DERY, S., VANHOOREN, R., 2005, Les aires protégées en Asie du Sud-Est continentale, 1962-2005. Texte soumis pour publication dans les Actes du colloque « *Re-penser l'Asie du Sud-Est : conflits, connivence et vulnérabilités*. Conseil Canadien des Etudes sur l'Asie du Sud-Est, York University, Toronto. [<http://www.yorku.ca/ycar/CCSEAS%20Papers/Vanhooren-Dery%20Paper.pdf> - 2006]
- DINH HUU HOANG, DANG KIM SON, 2008, Forest and land allocation in Vietnam - Policy and Practice. Paper presented at the *National Forum on Forest land Allocation*, Hanoi, 29 may 2008.
- DUCOURTIEUX O., CASTELLA J-C., 2006, Land reforms and impact on land use in the uplands of Vietnam and Laos: Environmental protection or poverty alleviation? Colloque international « *Aux frontières du foncier, enchâssement social des droits et politiques publiques* », Montpellier, 17-18-19 mai 2006.
- DURAND, F., FORTUNEL, F., PHAN VIET HA, 2005, La question foncière dans les dynamiques rurales du Centre Viêt Nam. In De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (éds.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuiris, Bangkok-Toulouse, 2005, pp. 119-160.
- ENTERS, T., DURST, P.B., VICTOR M., (eds), 2000, *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. RECOFTC Report n° 18, RAP Publication 2000/1. Bangkok, Thailand.
- FAO, 2005, *Situation des forêts du monde*. Rome, 135 p.
- FFORDE, A., et al, 2003, *Decentralisation in Vietnam - Working Effectively at the Provincial and Local Government Level* – Rapport pour A-AID Australian Agency for International development.
- FFORDE, A., 1989, *The agrarian question in north Vietnam 1974-1979 : a study of cooperator resistance to state policy*. M.E. Sharpe, New York.
- FORTUNEL, F., 2005, L'amertume du café dans les plateaux du Centre Viêt Nam. In De Koninck, R., Durand, F., Fortunel, F., (éds.), *Agriculture, environnement et sociétés sur les hautes terres du Viêt Nam*, IRASEC-Arkuiris, Bangkok-Toulouse, 2005, pp. 161-186.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE, 2001, *Population and housing census Vietnam 1999. Completed census results*. Hanoi: Nha Xuất Bản Thông Kê, 646 p.
- GENERAL STATISTICAL OFFICE, 2004, *Vietnam Household Living Standards Survey*. Hanoi: Statistical publishing house.
- JONG (de), W., DO DINH SAM, TRIEU VAN HUNG, 2006, *Forest rehabilitation in Vietnam: histories, realities and future*. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia. Review of Forest Rehabilitation : Lessons from the Past. 76p.
- KERKVLiet, B.J.T., 1995, Rural society and state relations. In Kerkvliet, BJT., Porter, DJ. (Ed.), *Vietnam's rural transformation*, Institute of Southeast Asian Studies, Boulder, pp. 65-96.
- KERKVLiet, B.J.T., 1997, *Land struggles and lang regimes in the Philippines and Vietnam during the twentieth century*. The Wertheim lecture 1997, Centre for Asian Studies Amsterdam, Amsterdam, 40 p.
- KERKVLiet, B.J.T., 2004, Surveying Local Government and Authority in Contemporary Vietnam. In Kerkvliet, B.J.T., Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 1-27.
- LANG, C., 2001, Deforestation in Vietnam, Laos and Cambodia, In Vajpeyi, D.K. (ed.) (2001) *Deforestation, Environment, and Sustainable Development: A Comparative Analysis*. Praeger: Westport, Connecticut and London, pp. 111–137.
- LEMEUR, P-Y., 2006, *Anthropologie de la gouvernance, Politique des ressources, dispositifs du développement & logiques d'acteurs*. Habilitation à diriger des recherches en Anthropologie, EHESS, Paris, 133 p.
- LE THI PHI, TON VAN CHUNG, LE BANG TAM, 2004, *What maintains poverty? A study of factors affecting poverty in mountainous areas of Quang Ninh province, Vietnam*. IIED, 92 p.

avec des formes d'organisation de la production et du commerce variées, se fonde sur les régimes de la propriété du peuple entier, de la propriété collective et de la propriété privée, dont la propriété du peuple entier et la propriété collective constituent le fondement » (Maison du Droit, s.d.)

[http://www.iied.org/NR/forestry/documents/intravillage_studyfinal_May04.pdf]

LI, T.M., 2002, Engaging Simplifications: Community-Based Resource Management, Market Processes and State Agendas in Upland Southeast Asia. *World Development*, Vol. 30, n°2, pp. 256-282.

MARR, D.G., 2004, A Brief History of Local Government in Vietnam. In Kerkvliet, B.J.T, Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 28-53.

MCCARTHY, J., 2000, The changing regime: forest property and reformasi in Indonesia. *Development and Change*, vol. 31, n°1, January, pp. 91-129.

MC ELWEE, P., 1999, Policies of Prejudice: Ethnicity and Shifting Cultivation in Viet Nam. *Watershed*, 5 (2), pp. 33-8.

MC ELWEE, P., 2001, *Parks or people: exploring alternative explanations for protected areas development in Vietnam*. Yale University [<http://research.yale.edu/CCR/environment/papers/>]

MC ELWEE, P., 2004, You Say Illegal, I Say Legal: The Relationship Between 'Illegal' Logging and Land Tenure, Poverty, and Forest Use Rights in Vietnam," *Journal of Sustainable Forestry*, Vol. 19, No. 1/2/3, 2004.

MAC KINNON, J. (1990). *Review of the Natural Conservation Systems, National Parks and Protected Areas: Forestry Sector Review Tropical Forestry Action Plan*. Hanoi: FAO.

MAISON DU DROIT VIETNAMEO-FRANÇAISE, s.d., Constitution de la République Socialiste du Vietnam de 1992. Hanoi, 39 p. [<http://www.maisondudroit.org/download/F-ConstitutionVNamendee.pdf>]

MELLAC, G.M., 1999, La gestion des espaces forestiers au Nord Viêt Nam, un modèle et son application. *Les Cahiers d'Outre Mer*, 51 (204), oct.-déc., pp. 367-384.

MELLAC, G.M., 2000, *Des forêts sans partage. Dynamique de l'espace et utilisation des ressources dans un district de montagne au Nord Viêt-Nam*". Doctorat de l'Université en géographie, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, 608 p.

MELLAC, G.M., 2002, Accès aux ressources naturelles et distribution des terres dans un district de montagne du Nord Viêt Nam (Exemple du district de Cho Don - Province de Bac Kan). In Kleinen, J., (ed.), *Vietnamese society in transition, The daily politics of reform and change*, IIAS, Amsterdam, pp. 102-116.

MELLAC, G.M., 2004, Des politiques foncières aux logiques locales. Exemple du foncier rizicole chez les Tai du Viêt Nam septentrional. *Annales de la Fondation Fyssen*, n°18, pp 93-108.

MELLAC, G.M., 2006, Des « rizières du muong » aux « rizières de la coopérative » : réflexion sur l'évolution des catégories cognitives mobilisées par les Tai du nord-ouest du Viêt Nam dans le domaine foncier. Colloque international « *Aux frontières du foncier, enchâssement social des droits et politiques publiques* », Montpellier, 17-18-19 mai 2006.

MOF (MINISTRY OF FORESTRY), 1991b, *Vietnam forestry sector review: tropical forestry action programme*. Main Report, Socialist Republic of Vietnam, Hanoi, 201 p.

PAPIN, P., TESSIER, O., (dir.), 2002, *Le village en questions*. Hanoi : EFEO / Trung Tam Khoa Hoc Xa Hoi va Nhan Van Quoc Gia, 740 p.

PHAM XUAN PHUONG, 2000, People's Participation in Forest Management in Vietnam. In *Decentralisation and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, RECOFT Report n°18, FAO RAP Publication, 2000/1, pp. 87-93.

POFFENBERGER, M., (ed.), 1998, Stewards of Vietnam's upland forests. A collaborative study by the Asia Forest Network and the Forest Inventory and Planning Institute. Asia Forest network publication, Research Network Report, n°10, January 1998.

SCOTT, J.C., 1985, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Heaven, Yale University Press, 392 p.

SIKOR, T., 2004, Local Governemnt in the Exercise of State Power: the Politics of Land Allocation in Black Thai Villages. Kerkvliet, B.J.T, Marr, D.G., *Beyond Hanoi. Local government in Vietnam*. Singapore : ISEAS, Vietnam Update Series, pp. 167-196.

THI THUY VAN DINH, 2006, *Le droit forestier du Vietnam*. FAO, Etude juridique en ligne, n°51.

TRAN NHU TRUNG, DAO ANH KIET, IAN HYDE, DANG HUNG VO, 2006, Vietnam Land Registration from Terminology to the Practice. In *Shaping the Change*, XXIII FIG Congress, Munich, Germany, October 8-13, 2006.

SWINKELS, R.; TURK, C., 2006, *Explaining Ethnic Minority Poverty in Vietnam: a summary of recent trends and current challenges*. World Bank, Vietnam, Draft Background paper for CEM/ MPI meeting on Ethnic Minority Poverty, Hanoi, 28 September 2006.