



Développement Institutionnel et Associations Locales
pour l'Organisation et la Gestion des Services collectifs

Organisations locales et services de proximité

L'expérience du projet DIALOGS
en appui au développement économique et social
de zones rurales du Nord Vietnam



Philippe Lavigne Delville
Reagan Kuhn
Pierre-Michel Rosner
Damien Thibault
Bui Thi Thai

La Capitalisation du projet

Ce texte restitue l'expérience du projet DIALOGS. Il présente la problématique des services de proximité dans le contexte vietnamien du Doi Moi et analyse les différentes organisations de service appuyées dans le cadre du projet. Il montre comment celles-ci combinent régulations marchande, publique et associative afin d'assurer des services de qualité, adaptés et accessibles aux ménages ruraux. Enfin, il explicite les conditions d'émergence et de consolidation de telles organisations.

Ce document s'intègre dans un programme plus large de capitalisation et de diffusion des enseignements du projet DIALOGS, qui comprend :

- une série de 15 fiches à destination des opérateurs de terrain, qu'ils soient services techniques, partenaires politiques locaux ou ONG. Ces fiches sont conçues pour apporter en quelques pages une vue d'ensemble des services créés, appuyés ou renforcés pour la série « Services » ou bien présenter les méthodes testées avec les partenaires locaux dans le cadre de la mise en œuvre de nos activités pour la série « Méthodes ».
- une plaquette de synthèse compilant la série de posters présentés lors des séminaires provinciaux. Ces posters étant des résumés illustrés des fiches opérateurs;
- une plaquette de synthèse des enseignements du projet à destination des décideurs politiques.

Ces résultats ont fait l'objet d'une série de séminaires de restitution provinciaux, entre novembre et décembre 2005, et d'un séminaire national en juin 2006.

L'ensemble de cette capitalisation est disponible en français, anglais et vietnamien sur le site Internet du GRET au Vietnam (<http://www.gret.org.vn>) et sur CDrom.

Le projet DIALOGS et sa capitalisation ont été réalisés grâce au soutien financier de:



A également contribué à la réalisation de cet ouvrage toute l'équipe du projet DIALOGS.

Le projet DIALOGS a été réalisé par :

Le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques)

Au siège :

Pierre Michel Rosner	Responsable du projet pour le GRET (depuis 2002)
Pascal Bergeret	Co-responsable du projet (2002-2005)
Cécile Thimoreau	Co-responsable du projet (2005-2006)
Pierre Bal	Responsable du projet pour le GRET (2000-2002)
Jean Philippe Fontenelle	Co-responsable du projet (2000-2002)
Philippe Lavigne Delville	Coordinateur de la capitalisation
Virginie Barrère	Responsable administrative et financière

Au Vietnam

Damien Thibault	Co-coordonateur du projet et représentant local
Patrice Lamballe	Assistant Technique
Niels Morel	Assistant Technique
Nguyen Huu Ninh	Responsable administratif et financier

L'AFDI-HN (Agriculteurs français et développement international – Haute Normandie)

Laurent Lemetais	Responsable du projet pour l'AFDI-HN en France
Cécile Kutschruiter	Assistante technique et représentant local (2000-2003)
Denis Ripoché	Assistant technique et représentant local (2003-2004)
Rémi Bonnafis	Assistant technique et représentant local (2004-2005)

MdM (Médecins du Monde)

Valérie Pardessus	Responsable du projet pour MdM en France
Alexandre Pinon	Assistant technique et représentant local (2003-2005)

Nguyen Quang Ngoc Assistant technique et représentant local (2000-2003)

VECO (Vredeseilanden Coopibo)

Mianne Van Der Biest Responsable du projet pour VECO en Belgique

Marco Van Grinsven Responsable du projet et représentant local

Elise Pinnars Assistante technique

Koen Maathuis Assistant technique

VASI (Vietnam Agricultural Sciences Institute)

Bui Thi Thai Co-coordinatrice du projet

Dao The Anh Assistant technique, directeur du DSA/VASI

Vu Trong Binh Assistant technique, vice-directeur du DSA/VASI

Le Duc Thinh Assistant technique, vice-directeur du DSA/VASI

HMU (Hanoi Medical University)

Docteur Vu Khac Luong Coordinateur du projet a Bac Kan

Docteur Do Thi Phuong Coordinateur du projet a Thai Nguyen

Msc Vu Minh Phuong Responsable chargée de l'eau propre et de l'hygiene a Thai Nguyen.

Ainsi que toutes les personnes n'ayant pu être citées et notamment les **équipes du projet dans les provinces** :

- De Hai Duong
- De Bac Ninh
- De Vinh Phuc devenues Coopérative Song Hong
- De Phu Tho devenues Corudes à Thanh Ba et Hadeva à Ha Hoa
- De Bac Kan,

Et **les partenaires locaux** qu'ils soient services techniques, associations de masse ou partenaires politiques.

Ce projet a été réalisé grâce au soutien financier :

- *de la Commission Européenne*
- *du MAE français*
- *du CFSI*
- *de la CNCA*
- *du Sénat français*

Remerciements

Nous tenons à remercier tout spécialement :

Pr Dao Thê Tuan, pour sa contribution au projet DIALOGS en particulier et au Programme Fleuve Rouge en général,

Bui Thi Thai et Patrice Lamballe, pour leurs précieux apports et relectures minutieuses,

L'équipe de traduction et d'interprétariat, Ta Thi Phuong Thuy, Dao Duy Dong, Trinh Van Khanh, Nguyen Thi Tuoi pour leur aide lors des séminaires et tout au long de la rédaction de ce livre,

L'équipe d'appui temporaire au renforcement institutionnel (ETARI), Olivier Tessier, Minh Spielman, Laurent Fages, Do Hai Dang, Nguyen Thi Nguyet

Les évaluateurs du projet, Paul Sfez, Do Hai Dang.

Introduction

L'enjeu des services de proximité

Pour tirer le meilleur parti de leur environnement et de leurs ressources, améliorer leur niveau et leurs conditions de vie, les populations ont besoin d'avoir accès à différents types de services :

- des services d'appui à l'activité économique et en particulier, en milieu rural, à la production agricole et animale ;
- des services sociaux et services de base, en termes d'accès à l'eau potable, à la santé, etc.

Depuis la politique de renouveau de la fin des années 80 (*Doi Moi*), le monde rural vietnamien connaît de spectaculaires transformations économiques: libéralisation des échanges, renaissance de l'agriculture familiale, fort accroissement du niveau de vie. Ces changements ont été accompagnés par d'importantes recompositions des dispositifs institutionnels, cohérentes avec les nouvelles orientations des politiques économiques et de développement, qui en matière de services publics d'appui se traduisent notamment par le démantèlement des coopératives, l'abandon de la gratuité des soins, l'instauration de services techniques spécialisés au niveau des districts et des communes (stations de vulgarisation de district, agents villageois de santé, etc.

La mise en place de ces nouveaux services techniques vise au premier chef à assumer les fonctions d'interface entre les besoins agricoles et sanitaires des populations rurales (familles, producteurs) et l'administration jusqu'alors remplies par les anciennes coopératives. Mais ayant à réduire leurs coûts ou à atteindre une autonomie financière, les nouvelles structures d'encadrement de la production agricole tendent à cibler leurs interventions sur les paysans les plus aisés, qui peuvent payer leurs services et sont supposés avoir une meilleure capacité à valoriser les apports techniques, et peinent dès lors à atteindre l'ensemble de la population. Lorsqu'il est présent jusqu'au niveau des communes ou villages, le coût de ces dispositifs publics paraît en outre

particulièrement difficile à assumer pour l'État. En parallèle, un secteur privé s'est donc rapidement mis en place, aussi bien dans le secteur agricole (engrais, semences, etc.) que dans celui de la santé. Mais, lui aussi, ne vise pour l'essentiel que les ménages les mieux lotis.

Malgré les efforts consentis au niveau des politiques publiques et l'importance des réformes initiées aussi bien en matière de développement rural que dans le secteur de la santé, les recompositions administratives et économiques en cours laissent donc subsister d'importants vides institutionnels que ni les structures publiques ni les structures privées n'arrivent à combler. Pour une part importante de la population – qui souhaite dans tous les cas s'intégrer au progrès économique et social et aurait a priori la capacité, l'accès aux services reste limité alors même que les logiques économiques accentuent les différenciations et les excluent encore plus de l'accès aux services de base dont elle aurait besoin.

Une expérience au Nord Vietnam

S'appuyant sur une longue expérience au Nord Vietnam, en milieu rural, les ONG européennes et les institutions vietnamiennes collaborant au sein du projet DIALOGS¹ ont travaillé avec des institutions régionales et locales à l'émergence et à la consolidation de services de proximité dans les secteurs de l'agriculture et de la santé humaine.

Selon les thèmes et les régions, ces services ont pu prendre des formes différentes, mais qui tous reposent sur l'implication d'organisations locales. Ces organisations ont ainsi développé des savoir-faire et des compétences précises de façon à offrir un ou plusieurs services de base répondant aux attentes des populations : multiplication et commercialisation de semences certifiées, vaccination porcine, appui technique à la production ou à la

¹ DIALOGS pour Développement Institutionnel et Associations Locales pour l'Organisation et la Gestion de Services collectifs. Le projet DIALOGS a réuni quatre ONG européennes intervenant au Vietnam depuis de nombreuses années, en partenariat avec deux institutions vietnamiennes. Les ONG sont le GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques, l'AFDI-HN (Agriculteurs Français et Développement International de la Haute Normandie), MdM (Médecins du Monde) et VeCO (Vredeseilanden Coopibo). Les institutions vietnamiennes sont le ASD-VASI (Agrarian System Department – Vietnam Agricultural Science Institut) et le HMU (Hanoi Medical University).

commercialisation, production d'alevins, etc. Les services sont vendus, assurant un revenu à ceux qui les produisent et une certaine viabilité économique à la démarche collective.

Les expériences engagées dans le cadre du projet DIALOGS montrent que ces organisations locales sont en mesure d'offrir des services de qualité, appréciés de leurs consommateurs ou usagers, tout en approchant de la viabilité économique.

Selon les cas, ces services sont nouveaux ou mieux adaptés aux besoins et capacités des populations du fait de la proximité et de la connaissance interpersonnelle avec les utilisateurs. Ils sont en tous cas plus accessibles et moins coûteux, complétant ainsi l'action des pouvoirs publics et du secteur privé et comblant une partie du « vide institutionnel » existant. Ils fonctionnent grâce à des collaborations avec les institutions publiques et privées, et une reconnaissance par les institutions politiques locales.

Des organisations à encourager ?

Sans prétendre résoudre tous les problèmes d'accès aux services de santé et d'appui à l'agriculture, l'émergence de tels services, fondés sur des organisations locales, semble une réponse prometteuse aux besoins des populations et aux enjeux de développement de politiques qui se veulent à la fois efficaces et inclusives. Ces jeunes organisations ont, dans plusieurs cas, obtenu une reconnaissance officielle de la part des institutions politiques locales, condition de leur existence et de leur pérennité.

Pour autant, de telles organisations locales, autonomes des institutions publiques et des organisations de masse – même si elles collaborent avec elles – ne vont pas de soi. Le cadre juridique dans lequel elles s'inscrivent n'est pas encore ni totalement construit ni totalement adapté. De ce fait, les institutions publiques hésitent parfois à les soutenir tout en montrant un grand intérêt pour la démarche entreprise. En faisant mieux connaître ces expériences, leurs résultats et aussi leurs faiblesses, l'enjeu est ici de montrer qu'entre organisations locales et services de proximité, il y a une voie à creuser pour assurer un meilleur accès des populations rurales aux services d'appui à l'agriculture et de santé communautaire.

QUELQUES DONNEES SUR LE VIETNAM :

Gouvernement :

Le Vietnam est une démocratie socialiste, établie en 1945, confirmée par la constitution de 1980, révisée en 1992, puis amendée en 2001 en réponse à la situation économique.

- Le **Président** et le **Premier Ministre** sont élus pour cinq ans par l'Assemblée nationale.
- **L'Assemblée nationale** (*Quoc-Hoi*), élue au suffrage universel pour cinq ans, détient le pouvoir constitutionnel et législatif.
- Le **Conseil populaire** est le dépositaire de l'autorité publique au niveau local et représente la population locale qui l'élit. Il existe aux différentes échelles de l'organisation administrative (province, district, et commune). Le **comité populaire** en est l'organe exécutif.

Sur le plan politique, le Vietnam s'est doté d'un régime marxiste-léniniste à parti unique, fondé sur le principe du "centralisme démocratique" et le rôle dirigeant du **Parti** sur l'Etat et la société. Le **Congrès** est l'organe suprême du Parti. Il élit un **Comité Central**, qui se réunit deux fois par an. Dans l'intervalle, le **Bureau politique**, qui réunit 15 membres du Comité Central, constitue l'organe de décision. L'Etat est organisé selon une structure pyramidale unique du Centre jusqu'aux communes de base.

Institutions politiques :

L'administration locale se décompose en trois échelons : la **province** (64), le **district** (569) et la **commune** (10.300). Chaque échelon administratif dispose de son exécutif (le Comité Populaire), de son assemblée (le Conseil Populaire). La province bénéficie d'une certaine autonomie en ce qui concerne les **services agricoles**, avec les Bureaux Economiques aux niveaux provinciaux et district, les groupes de vulgarisateurs au niveau communal.

Les **associations de masse**, à vocation sociale, sont présentes à chaque échelon. Ce sont des organisations en forte relation avec le Parti qui jouent un rôle de représentation de la population en secteurs organisés (l'Union des Femmes, l'Union des Paysans, l'Union des Vétérans, etc.).

Economie :

PIB par habitant : \$550

Taux de croissance : 7,5% en 2004

Les bases pour un décollage économique :

- **Conditions favorables à l'agriculture et la pêche**
- **Infrastructures sociales solides** : une population éduquée (taux d'alphabétisation de 93%, taux de scolarisation brut de 67%) et en bonne santé (espérance de vie à la naissance : 70 ans)
- **Réservoir de main-d'œuvre important** : 70% de la population a moins de 30 ans
- **Croissance démographique maîtrisée** : 1% en 2004 contre 3,7% dans les années 60

Sources : World Development Indicators database, Août 2005, World Bank
Site de la Ministère des Affaires Etrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
Maison du droit : <http://www.maisondudroit.org>

I. Les réformes politiques et institutionnelles et la question des services de proximité en milieu rural

Au début des années 80, le gouvernement vietnamien a constaté que la fin de la guerre ne suffisait pas pour redresser la crise économique du pays et résoudre les graves déséquilibres de la production agricole. La collectivisation de l'agriculture a été reconnue comme un des facteurs de la crise.

*Le lancement de la politique de « **Doi Moi** » ou « **Renouveau** » en 1986 a engagé un vaste processus de réformes économiques et institutionnelles visant à répondre à la crise économique que connaissait le Vietnam. Cette politique a consisté principalement à **décollectiviser l'agriculture, libéraliser les marchés locaux et ouvrir l'économie aux échanges et aux investissements étrangers**. Elle s'est approfondie avec la candidature du Vietnam à l'OMC et l'AFTA.*

Les enjeux macroéconomiques

Outre les enjeux intérieurs qui ont été la principale cause des récentes réformes, certaines **contraintes exogènes** liées à l'intégration aux échanges internationaux pèsent maintenant sur l'économie vietnamienne. Les processus d'**adhésion à l'OMC, à l'ASEAN et à l'AFTA** conditionnent les marges d'action du gouvernement vietnamien.

Du fait de l'ouverture commerciale l'accent est notamment mis sur la question de la **compétitivité**, tant sur le marché international que sur le marché domestique :

- **Marché international** : le Vietnam souhaite se positionner sur l'exportation de produits agricoles mais, faute de compétitivité, ne parvient pas toujours à stabiliser sa position au niveau mondial
- **Marché domestique** : La demande est vigoureuse, en croissance, et de plus en plus exigeante en termes de qualité. Avec l'ouverture, les producteurs vietnamiens risquent donc de perdre leur marché intérieur s'ils ne parviennent pas à améliorer la compétitivité de leur production intérieure.

Pour satisfaire à ces nouvelles demandes, l'organisation, la professionnalisation, et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la production sont donc nécessaires. Améliorer les services aux producteurs donne à ces derniers des outils nécessaires pour accroître leur productivité et maîtriser leurs filières.

Cette ouverture économique est allée de pair avec un processus progressif mais profond de recomposition politique et institutionnelle, le système de planification centralisée évoluant vers ce qui a alors été défini comme « l'économie socialiste de marché ». Au début des années 2000, ce processus a débouché sur une redéfinition du rôle du Parti et du gouvernement : le gouvernement bénéficiant de davantage d'autonomie dans l'administration de l'Etat tandis que le Parti, toujours présent, était dorénavant vu comme le garant du bien-être collectif sans en être administrateur. Dans le même temps, aux échelons décentralisés, le rôle des Comités Populaires a été renforcé et les structures techniques ont été profondément réformées dans le sens de la déconcentration et de l'équilibre économique.

Ce vaste processus de réforme redéfinit de fait les modalités de l'intervention publique dans le secteur économique et dans le secteur social. Il pose en particulier la question des politiques d'appui à l'agriculture et au développement rural, et celle des dispositifs institutionnels aptes à favoriser et accompagner un développement qui ne soit pas producteur d'exclusions. L'extension rapide des inégalités, produit de la libéralisation économique, inquiète à juste titre les autorités vietnamiennes, qui cherchent à concilier croissance et lutte contre la pauvreté. C'est dans ce contexte que se pose la question des services de proximité au monde rural.

A) LE DOI MOI ET LA RENAISSANCE DE L'AGRICULTURE FAMILIALE

Dès la proclamation de la République socialiste du Vietnam, les autorités vietnamiennes ont procédé à une redistribution de terres visant à assurer un accès à la terre à l'ensemble des paysans. La réforme agraire devint systématique en 1954. A cette réforme a succédé au tournant des années 60 une politique de collectivisation censée faciliter le progrès technique en agriculture et les gains de productivité. A l'exception des jardins familiaux, l'ensemble des terres appartenait alors à l'Etat, la production agricole étant organisée sous forme de coopératives de production organisées en brigades. Très vite, et malgré les gains de productivité découlant de l'introduction des variétés améliorées, des travaux hydrauliques

et de la multiplication des cycles de culture, la production a cependant chuté. Au début des années 80, la production agricole était stagnante et la croissance de la production en dessous de la croissance démographique. L'effort de guerre ne permettait déjà plus d'expliquer seul ces performances médiocres, découlant également de l'organisation collective de la production. La légitimité du pouvoir, était donc remise en question.

En 1981, le « contrat 100 »² a commencé par redonner une autonomie de production aux familles en échange d'un volume de livraisons obligatoires. Puis en 1986, le Congrès a décidé d'entreprendre une politique de « Renouveau » ou *Doi Moi*. Le *Doi Moi* est ainsi né d'échec économique de la collectivisation de la production et de la consommation et la volonté et nécessité de la part du Parti de restaurer sa légitimité.

Sur le plan de la politique agricole, le *Doi Moi* s'est traduit par la re-création d'une agriculture familiale : les exploitations agricoles familiales ont dorénavant été considérées comme des unités de production autonomes, responsables de leurs décisions productives et commerciales ; parallèlement le marché agricole des produits et des intrants a été libéralisé. L'Etat a alors redistribué les terres dans une logique égalitaire, et octroyé des droits d'usage sur la terre, d'abord pour 5 ans (le « contrat 10 »³, en 1988) puis de long terme (loi foncière de 1993). Il a également mis en place une politique de crédit agricole.

Suite aux réformes, l'agriculture familiale a donc remplacé donc le système des coopératives de production et commercialisation. Les effets de cette libéralisation se sont avérés spectaculaires : dès 1989, la production explose et le pays redevient exportateur de riz.

² « khoán 100 », ou « forfait 100 » : une directive du Parti qui prévoyait des contrats entre les coopératives et leurs membres, au terme desquels, la plupart des opérations culturales (sauf la préparation des sols, la conduite des pépinières de riz, la lutte phytosanitaire et l'irrigation) passèrent sous la responsabilité de la famille. Voir Bergeret, 2001.

³ « khoán 10 », ou « forfait 10 » : la résolution n° 10 du Parti, qui transféra aux foyers agricoles l'entière responsabilité de la production et la commercialisation des denrées agricoles. Voir Bergeret, 2001.

Le *Doi Moi* : Des résultats spectaculaires

Les résultats des réformes du *Doi Moi* sont spectaculaires : durant les années 90, le Vietnam a connu une croissance forte (8,5% dès 1992 et 9,3% en 1996), doublant son PIB en une décennie. La redistribution des terres a permis de plus que doubler les rendements. En 1986, le Vietnam était importateur de riz : les mesures de *Doi Moi* et le processus de restructuration qui ont suivi ont transformé le Vietnam en troisième exportateur mondial en dix ans et en deuxième exportateur aujourd'hui.

En 1995, la crise alimentaire a été éradiquée mais la lutte contre la pauvreté reste une priorité affirmée. En effet, si l'ensemble de la population a bénéficié des réformes (augmentation du niveau de vie en général), les inégalités sociales et régionales se sont accrues, certaines populations minoritaires, ou certaines régions sont restées en dehors de la dynamique, étant trop isolées pour bénéficier pleinement du mouvement. La population rurale, en particulier, souffre de cet accroissement d'inégalités.

Le boom permis initialement par la redistribution des terres s'est toutefois progressivement estompé et une politique de soutien à l'agriculture s'est rapidement avérée nécessaire. La décollectivisation a en effet principalement porté sur le foncier et en nettement moindre mesure sur les autres moyens de production ce qui a engendré au sein des exploitations agricoles naissantes des besoins importants en capital. En 1992, 80% des crédits de la Banque agricole du Vietnam finançaient les entreprises étatiques. Très peu de familles avaient donc accès au crédit bancaire. Dans les quatre années qui ont suivi, le marché financier rural s'est radicalement transformé, l'encours de crédits de la Banque agricole aux ménages ruraux étant multiplié par 6 et atteignant un total de près de 1 milliard de dollars US. La Banque des Pauvres a également été créée. Malgré ces efforts importants, les inégalités d'accès au crédit sont cependant restées criantes.

En 1995, le Vietnam est parvenu à assurer sa sécurité alimentaire et alors initié une politique axée sur le développement d'une agriculture commerciale s'appuyant sur une diversification de la production, la recherche de la compétitivité en termes de qualité et de productivité, et l'ouverture de nouveaux marchés. L'économie de marché était établie mais que soient pour autant résolues toutes les questions d'accès aux marchés et aux innovations d'une bonne partie des paysans vietnamiens. La libéralisation s'est donc aussi traduite par une forte montée des inégalités, toujours problématique.

Durant la période qui suit la décollectivisation, l'agriculture familiale et de subsistance, puis la sécurité alimentaire ont constitué le paradigme central qui a inspiré la définition des politiques agricoles. Une fois la sécurité alimentaire acquise en 1995, la politique a par ailleurs visé à accroître la productivité et les exportations et autant que possible mais dans une moindre mesure, les revenus des agriculteurs.

B) LES EVOLUTIONS DU DISPOSITIF POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MILIEU RURAL

La transition économique entamée au début des années 90 a induit de profonds bouleversements de la société agraire et du milieu rural. Le désengagement de l'Etat nécessite la création de nouveaux liens, des politiques d'accompagnement à ces mesures, pour assurer les services permettant un développement sain et durable du milieu rural.

Une structure de gouvernance hiérarchique en cours de décentralisation

Une structure de gouvernance historiquement dominée par les relations hiérarchiques

Le gouvernement et son administration exercent leur autorité à quatre niveaux de gouvernance : le niveau central ou national, les provinces, les districts, et les communes. Le schéma ci-dessous le représente, avec l'exemple de services techniques agricoles. A partir de l'échelon provincial, l'administration est placée sous l'autorité d'un comité populaire provincial (CPP) qui coordonne et supervise l'action des différents services techniques dépendant des différents ministères (Santé, Education, Agriculture, etc.) et supervisent l'action des comités populaires des échelons territoriaux inférieurs. Les comités populaires à chaque niveau sont désignés par le conseil populaire. Le Conseil populaire, à chaque niveau, est élu par la population. Les Comités Populaires sont donc les organes exécutifs des Conseil Populaires, mais sont révocables par le gouvernement qui contrôle aussi leur budget. Au niveau communal, les Comités Populaires s'appuient sur les chefs des villages.

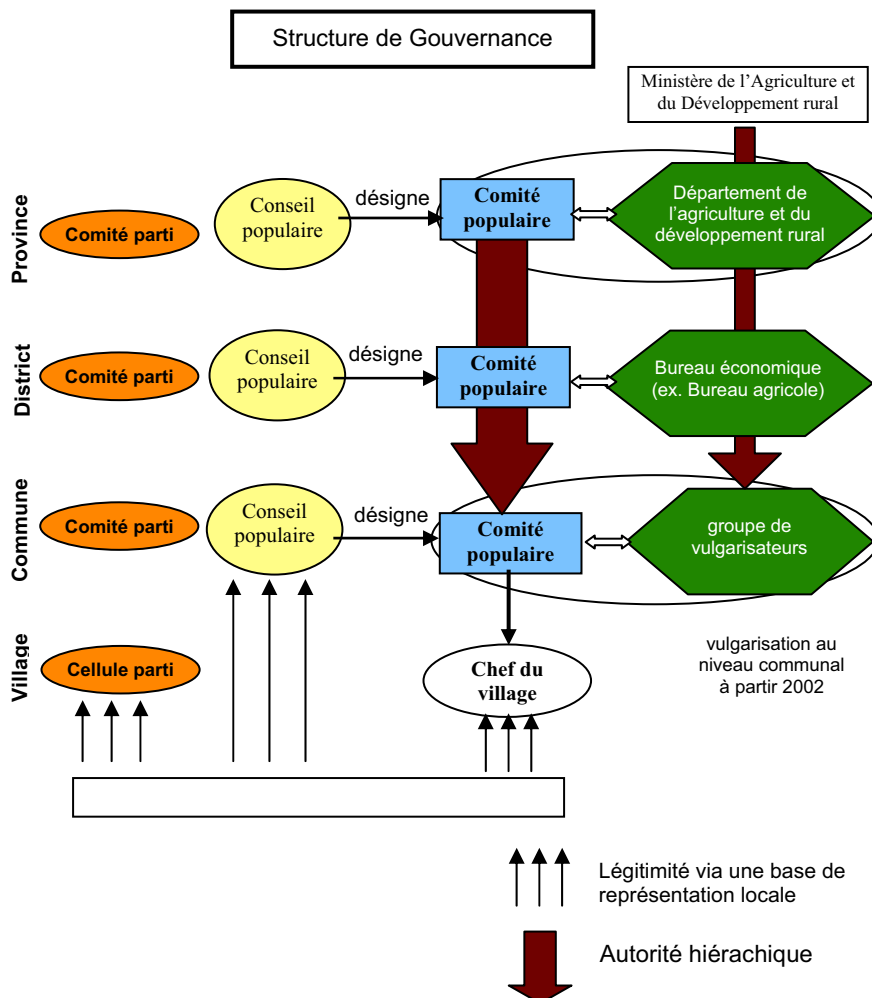
Cette structure de gouvernance combine de fait une double logique :

- d'un côté, une logique hiérarchique verticale descendante dans laquelle les échelons administratifs et politiques de niveau supérieur décident des orientations et mesures à mettre en place aux niveaux inférieurs. C'est notamment le cas sur le plan technique et sectoriel où des instances de districts telles que par exemple le Bureau Agricole (aujourd'hui Bureau Economique), doivent appliquer les directives des services provinciaux de tutelle et, au-delà, du ministère de l'Agriculture. Mais, c'est aussi le cas via la supervision des comités populaires de niveau inférieur par ceux de niveau supérieur.

- d'un autre, une logique politique de représentation des intérêts locaux reposant sur une assise territoriale au travers de laquelle l'administration d'un échelon donné doit rendre des comptes au comité populaire correspondant.

Dans cette structure, le Parti est en outre omniprésent du fait de son intégration à chaque niveau.

Même si la logique hiérarchique verticale est historiquement prédominante, il ne faut néanmoins pas douter de la légitimité réelle dont jouissent les instances locales de représentation et, en conséquence, de leur capacité à faire émerger des besoins et représenter des intérêts locaux vis-à-vis des autorités de niveau supérieur. Le fait que le Parti joue de plus en plus un rôle de médiation et d'arbitre entre les divers échelons de gouvernance tend en outre à conforter cette seconde logique de représentation des besoins et intérêt locaux



Dans la mesure où, avant le *Doi Moi*, l'Etat prenait en charge tous les services au sein d'une économie planifiée, les dernières années ont à l'inverse consacré son retrait d'un certain nombre de services, mais en préservant son implication sur d'autres, en en développant parfois de nouveaux, et en intégrant diverses modalités de décentralisation.

Au cœur de la réforme structurelle actuelle qui résulte à la fois du *Doi Moi* et de l'impulsion de bailleurs internationaux, la rareté des ressources financières pousse l'Etat à opérer des choix entre les services qu'il assure et à se désengager de certains tout en améliorant la gestion d'autres. Cette velléité d'améliorer la productivité du service public s'accompagne en outre d'une démarche de décentralisation au sein de sa structure de gouvernance, dans le but à la fois de transférer des charges de financement mais aussi et surtout de modifier les rapports entre fournisseurs et payeurs et d'améliorer l'équité, l'accessibilité, et la durabilité des services rendus.

De façon générale, les politiques de décentralisation, au Vietnam ou ailleurs, obéissent à **trois grands principes**⁴:

- la **subsidiarité** : il est préférable que les décisions se prennent au niveau le plus local que possible. Ne doivent être prises à un certain niveau que les décisions ne pouvant être prises à des niveaux inférieurs.
- la **non superposition de compétences** : tout recouvrement de compétence est source de gaspillage, de conflit et d'inefficacité, et
- la **spécialisation** : des acteurs spécialisés sont le plus à même de fournir un service ou un sous-service de manière efficace et en minimisant les risques de recouvrement de compétences.

Un **quatrième principe** est généralement introduit lorsque le gouvernement souhaite absolument préserver un **impératif d'équité** dans le cadre de sa politique. Il s'agit de l'**égalité de**

⁴ Les paragraphes qui suivent sont tirés de Smith, Lawrence D. : *Réforme et décentralisation des services agricoles : les éléments d'une politique* ; FAO ; Rome ; 2002. In Bergeret, Pascal. Appui à la composante évaluation et capitalisation du projet DIALOGS. Hanoi et Vinh Yen, 16-25 juin 2003

traitement, par laquelle l'offre de services – vise soit par la coordination et l'homogénéisation des démarches, soit au contraire par des mesures correctrices spécifiques – à assurer un traitement égal à des échelons comparables de gouvernance.

Ces **modalités** de décentralisation ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent coexister au sein d'un ensemble de services ou même à l'intérieur d'un même service. On distingue ainsi :

- La **déconcentration** : un processus par lequel un certain nombre de fonctions et de prérogatives passent d'un niveau administratif donné à un niveau plus local, dans le cadre de l'appareil d'Etat. Elle s'accompagne de transferts de ressources vers les échelons locaux afin de leur permettre de remplir leurs nouvelles fonctions.
- La **délégation** : un certain nombre de prérogatives et de fonctions autrefois assumées par certains niveaux de l'appareil administratif sont confiées par l'Etat à d'autres acteurs étatiques ou non. Les organismes à qui l'Etat délègue la fourniture d'un service bénéficient en général d'un assez grand degré d'autonomie et sont libres de s'organiser comme ils l'entendent, même si c'est bien l'Etat qui conserve la responsabilité de la fourniture du service. La délégation d'un service entraîne souvent des changements dans la conduite des opérations.
- La **dévolution** : l'Etat accepte de perdre un certain nombre de prérogatives, de fonctions, qui sont placées sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales. Dans la mesure où les collectivités locales sont réputées représenter les intérêts locaux, la dévolution entraîne souvent le changement de gouvernance.
- Le **partenariat avec les organisations de la société civile (OSC)** : une modalité de décentralisation avancée, qui répond aux exigences d'efficacité, d'équité, et de durabilité. Cette coopération entraîne souvent un changement de gouvernance, où le rapport entre fournisseurs et payeurs est souvent un enjeu majeur. L'idée de base de cette modalité est que non seulement les collectivités territoriales n'ont finalement pas toujours les moyens de répondre aux besoins de petits groupes de population mais qu'elles sont, en outre

souvent surchargées par les tâches qui, suivant le principe de non superposition des compétences, leur incombent à un niveau supérieur à celui du groupe ou de la communauté.

- La **privatisation** : quand l'Etat estime que le service peut être confié sans dommage à des opérateurs privés, et que sa régulation peut exclusivement reposer sur les lois du marché.

Pour ce qui concerne le contexte vietnamien, on peut tirer de ce qui précède les éléments suivants :

Les processus de décentralisation sont de façon générale complexes et ne peuvent se limiter aux cas les plus couramment pratiqués de déconcentration, délégation ou privatisation des services.

La dévolution et le partenariat comportent par ailleurs intrinsèquement le risque que l'Etat les considère comme un moyen facile de faire des économies en se dégageant de certains services sans pour autant donner aux organismes partenaires ou aux collectivités locales les compensations financières correspondantes.

Enfin, la fourniture des services décentralisés nécessite implicitement au minimum le développement de nouvelles fonctions au sein des collectivités locales mais bien souvent aussi l'apparition ou la réapparition de nouveaux acteurs intervenant dans leur production et leur gestion, au premier rang desquels pour le secteur agricole, les paysans eux-mêmes, pris collectivement ou individuellement, ainsi que des opérateurs privés de toute nature. C'est en définitive dans la nature et la qualité de l'interrelation entre ces différents acteurs, que se joue le succès ou l'échec de la décentralisation.

Un cadre juridique en cours de construction

En même temps que le système politico administratif a mis en œuvre ce processus de réforme, ouvrant ainsi des espaces d'action pour de nouveaux acteurs, un processus extrêmement rapide de construction juridique a commencé à dessiner un nouveau cadre favorable aux nouvelles entités susceptibles de jouer un rôle dans la prestation de services de proximité, ou à leur nouvelles fonctions. Deux lois – l'une sur les coopératives (1996) et l'autre sur les associations (2003) – ont ainsi donné aux paysans la possibilité de s'organiser dans des entités officiellement reconnues par les

autorités, leur offrant ainsi l'opportunité de développer collectivement des activités d'une façon légitime au vu de la loi et de l'administration.

Les grandes lignes de politiques publiques en milieu rural depuis 1986 :

1986	1993	1996	1999 - 2002	2003
Doi Moi	Loi foncière Vulgarisation agricole	1 ^{ère} loi coopérative	Vulgarisation communale	2 ^{ème} loi association et coopérative

En 1993, l'agriculture familiale est rétablie, le taux de croissance augmente rapidement : l'économie agricole repart. Les loi de 1993 pérennise les réformes, établissent une loi foncière, et prévoient des politiques de vulgarisation agricole.

La première Loi sur les coopératives promulguée en 1996 s'inscrit dans le train de renouveau économique du pays, où différentes unités économiques sont reconnues par la loi. En même temps, on constate l'insuffisance des services publics locaux.

L'Etat a répondu à cette situation en 2002 en finalisant son dispositif de vulgarisation jusque dans les communes. Pourtant, le personnel, peu nombreux, manquant de formation technique ne peut pas couvrir l'ensemble des producteurs.

Par rapport à la Loi sur les entreprises approuvée en 1999, celle sur les coopératives s'est montrée plus restrictive et moins claire en ce qui concerne la procédure de création. En vue de mieux répondre à la réalité économique actuelle, la loi sur les coopératives a été amendée en 2003.

Ce changement de contexte intervenu en 2003 avec l'adoption cette nouvelle loi sur les coopératives et d'un décret sur les associations marquait un début d'ouverture à la société civile et représentait une opportunité à saisir par le projet, pour renforcer le développement institutionnel et les associations locales.

Un nouveau cadre légal pour les organisations locales

Avec la loi de 2003, la notion de **coopératives** va connaître une profonde modification. Leur nouveau statut les définit comme une entreprise, autonome et ouverte à différents types de sujets économiques (individu, foyer, personne morale). Une simplification de la procédure de création est introduite dans le nouveau dispositif administratif et juridique qui, par ailleurs,

apporte plus de précision sur les modalités de gestion et délimite les interventions étatiques.

Un nouveau statut – celui d'**association** – ouvre par ailleurs une nouvelle alternative à l'organisation collective d'activités à but non lucratif.

Dans les deux cas, les acteurs intéressés doivent suivre une procédure administrative impliquant le dépôt d'une demande officielle et faisant l'objet d'une décision du Président du Comité populaire, au niveau de la province dans le cas des associations, et du district dans le cas des coopératives.

Ces dispositions conduisent de fait à des interprétations et applications variables des nouvelles lois d'une province à l'autre. Mais on verra qu'elles ouvriront néanmoins de réelles possibilités pour aborder la question de l'offre de services agricoles et de santé.

Une culture de droit en construction parmi d'autres formes de régulation socio-économiques

L'existence de fortes inégalités dans les façons d'appliquer les lois mentionnées ci-dessus mérite ici d'être soulignée pour trois raisons.

La première est qu'elle tient aux caractéristiques actuelles du système juridique. Compte tenu de son histoire, récente mais aussi plus ancienne, le Vietnam se caractérise en effet par le fait que le champ du politique (au sens des décisions et mesures prises) y a, jusqu'à il y a quelques années à peine, pratiquement toujours fait force de loi, empêchant de ce fait le développement du Droit de manière autonome de ce champ politique. La construction d'un Droit spécifique vietnamien et de son appareil juridique apparaissent donc aujourd'hui comme une réalité radicalement nouvelle, découlant en grande partie du *Doi Moi*, mais encore inachevée et offrant parfois des vides ou incohérences⁵.

La seconde tient à un facteur culturel important. Indépendamment de la prédominance du politique sur le droit, d'autres formes de régulation sociale ont toujours plus ou moins

⁵ Salomon ; CERI ; Paris ; 2004

existé au niveau local prédominant encore. Une formule vietnamienne peut être utilisée comme clé d'explication et de compréhension de ce phénomène : «la loi du Roi cède devant celle du village» («Phep vua thua lê lang»)⁶.

Dernièrement, la grande autonomie des provinces, voir des districts, suite aux efforts de décentralisation, donne des marges de manœuvre considérables dans l'interprétation des lois. En effet, les personnalités, compétences, et ambitions des responsables administratifs ont de conséquences importantes sur l'application des lois. (Voir III.D « - Faire mieux connaître le cadre juridique et opérationnel » p. [x])

Si aujourd'hui le Droit et la loi gagnent de plus en plus de place comme normes de référence au règlement des différends, la décision politique et la norme socio communautaire continuent néanmoins de constituer une forme de régulation sociale encore très souvent employée.

Une méthode d'intervention prenant en compte les éléments de construction institutionnelle

Le point antérieur est d'une importance cruciale dans les réflexions sur les types de régulations des services et des arrangements institutionnels qui peuvent assurer une durabilité à l'action et dans la méthode d'intervention qui a ici été appliquée au projet DIALOGS.

Concrètement, dans un cadre où les compétences des divers échelons de gouvernance étaient en pleine redéfinition, où le Droit lui-même était en cours d'élaboration, et où il s'agissait de trouver des modalités pertinentes d'articulation pour que des acteurs locaux au statut encore souvent incertain produisent et délivrent ou participent à la gestion de services de proximité, le projet DIALOGS a avant tout cherché à promouvoir des arrangements

⁶ Idem.

institutionnels spécifiques entre acteurs⁷ et autorités présents à niveau local.

Ce passage par des arrangements locaux ne constitue pas pour autant une fin en soi. Dans l'esprit de DIALOGS, il s'agissait en effet par ce biais tout autant de remédier à un état de fait où les principales variables institutionnelles (les compétences des autorités, le cadre juridique, les lois, etc) n'étaient pas encore totalement définies que d'éviter de les figer en se contentant de proposer un modèle unique de gestion de services de proximité faisant implicitement référence à un modèle lui aussi unique de régulation économique et sociale.

Dans ce cadre, il a donc paru beaucoup plus pertinent et judicieux de tester diverses modalités de prestations de services, faisant appel à des arrangements institutionnels variés, ouvrant ainsi la voie à diverses possibilités de formalisation des structures organisationnelles et des arrangements institutionnels les plus intéressants créés pendant le projet.

Services de proximité et organisations locales

Aux yeux des organisations associées dans la mise en œuvre du projet DIALOGS, la décentralisation actuellement en cours au Vietnam et les lois qui l'accompagnent incitent à l'émergence de nouveaux acteurs, notamment dans la fourniture de services.

La production et la gestion de services de proximité ont ainsi dès l'origine du projet semblé pouvoir être assurées sous de nouvelles modalités inspirées de la délégation ou du partenariat, en associant de manière variable des acteurs du secteur public et des acteurs collectifs.

Que ce soit en matière de services de santé communautaire ou d'appui à la production agricole, de telles associations supposent l'émergence et le renforcement d'organisations capables de

⁷ Ces acteurs locaux comprennent principalement les producteurs de service, les bénéficiaires de ce service, les services techniques de l'Etat, les organes exécutifs de l'Etat (comités populaires), les organisations de masse (structures locales à vocation sociale qui sont intégrées à la fois dans le tissu social local et avec le gouvernement central de leurs liens avec le Parti).

répondre par leurs prestations aux besoins de petits groupes ou de communautés d'utilisateurs de ces services.

L'expérience acquise antérieurement dans le cadre du Programme Fleuve Rouge avait par ailleurs montré que le lien entre les organisations d'acteurs et les collectivités locales à niveau communal était indispensable non seulement pour assurer la viabilité politique et institutionnelle des premières, mais aussi pour asseoir leur légitimité au sein de la population.

Les interventions de ces organisations locales sont ainsi apparues comme susceptibles de modifier la gouvernance des services, d'en augmenter l'efficacité, l'équité et la durabilité, et éventuellement, d'offrir de nouvelles possibilités de participation aux populations via la construction d'un tissu d'organisations en mesure de dialoguer avec l'Etat sur les questions d'offre, de gestion et d'accès aux services.

DIALOGS s'est ainsi donné pour objectif de tester certaines modalités de décentralisation en appuyant l'émergence d'acteurs organisés collectivement, en consolidant leurs interactions (entre eux-mêmes, avec les services techniques de l'Etat, et des acteurs privés), en renforçant leur fonctionnement ainsi que leurs relations avec l'Etat, notamment au niveau local.

C) LA REORGANISATION DES SERVICES D'APPUI A L'AGRICULTURE

Ces politiques économiques, politiques, institutionnelles et juridiques ont emporté des résultats économiques spectaculaires, mais ont été accompagnées par un accroissement des inégalités souvent lié aux problèmes d'accès aux services pour les populations défavorisées du milieu rural.

Les effets de la libéralisation et de la décentralisation : inégalités d'accès et gaps institutionnels au niveau des services

Dans le cadre du *Doi Moi*, l'Etat s'est *de fait* progressivement désengagé de prestataire de la plupart des services sociaux et de régulateur de l'accès collectif aux intrants. Le cas des coopératives et des services agricoles est illustratif de cette dynamique dont les

conséquences étaient par ailleurs loin d'être toutes souhaitées, et les variables difficiles à toutes maîtriser ensembles.

Lorsque le *Doi Moi* a été mis en place, la plupart des services d'appui à la production et à la commercialisation agricoles transitait par les coopératives. Celles-ci constituaient donc à la fois une unité économique de production et commercialisation de biens produits pour les agriculteurs, une instance publique de gestion, un prestataire (bien souvent le seul) de biens et services pour les paysans appartenant à cette coopérative et usagers de ces biens et services.

Avec la libéralisation des échanges et la décollectivisation, c'est donc l'ensemble des fonctions amont et aval d'accompagnement direct à la production, auparavant intégrées aux coopératives, qui, en quelques années, ont été démantelées : canal d'approvisionnement, de commercialisation, de financement, de prestation de conseil technique, etc.

Si des pans entiers du secteur ont alors été laissés à l'initiative du secteur privé⁸ (au moins au pourtour immédiat de la production agricole proprement dite), l'État s'est néanmoins, dans un premier temps, attelé à mettre en place ou à restructurer – à niveau central – des instances publiques d'encadrement spécialisées telles que les services de vulgarisation agricole ou d'approvisionnement en semences de riz.

Au tournant des années 2000, la mise en œuvre de la décentralisation a conduit à restructurer une nouvelle fois cette offre de services en transférant une part essentielle de leur mise en œuvre au niveau provincial.

L'ampleur et la rapidité de ces réformes constituent à n'en pas douter un succès en elles-mêmes. Elles ont par ailleurs permis d'assurer une certaine continuité dans le temps dans l'offre publique de services de base, notamment en matière de conseil technique pour des productions traditionnelles telles que le riz ou même pour promouvoir l'essor de nouvelles productions telles que le café.

⁸ La commercialisation des produits notamment et la vente au détail de la plupart des intrants. Ceci étant, le rôle de la puissance publique est souvent resté déterminant au niveau du commerce de gros. Les initiatives possibles du secteur privé sont donc en partie limitées.

Ceci étant, ces réformes se sont également heurtées à diverses difficultés. Dans le cas des services d'appui à l'agriculture, on peut citer :

- La question du ciblage sur les paysans aisés implicitement induit par le nouveau système, qui a été évoquée précédemment.
- Les modalités de transferts des compétences entre les différents échelons de gouvernance qui n'ont pas toujours été totalement définies. Des compétences de mise en œuvre de services ont ainsi pu être transférées vers des niveaux inférieurs sans toutefois que les autres compétences (décision, financement, gestion, supervision, contrôle) aient été précisément toutes parfaitement notifiées.
- Une continuité géographique dans l'offre de services qui n'est pas toujours assurée. La mise en place d'un moyen un vulgarisateur par commune reste ainsi un objectif toujours non atteint malgré la décentralisation. Des zones entières restent donc sans couverture.
- Même si les contenus et méthodes ont évolué, la vulgarisation reste encore largement limitée à un transfert descendant de connaissances techniques, qui ne prend pas en compte les besoins et intérêts des producteurs et ne valorise pas leurs expériences et savoirs locaux⁹. Les contenus restent donc définis par des instances scientifiques à l'approche principalement technique et ne répondent pas toujours aux conditions socioéconomiques de production et d'échange rencontrées par les paysans.
- Le manque réel de ressources financières allié l'incomplète définition des circuits de transferts budgétaires dans le cadre de la décentralisation, qui se traduit par des services souvent sous-équipés et au personnel sous-payé, sous formé et donc démotivé.
- L'évolution extrêmement rapide des techniques de production et spécialisations productives des paysans. La libéralisation des échanges a effet conduit les paysans à modifier très rapidement leurs techniques agricoles afin de les adapter au nouveau contexte économique. Pour ne donner ici que quelques exemples liés au projet DIALOGS, on peut mentionner a) l'émergence dans la filière piscicole de producteur spécialisés de frai qui approvisionne en alevins de divers stades de

⁹ Actes du séminaire PAOPA, Hanoi 23 et 24 septembre 2002.

maturation les pisciculteurs engraisseur, b) l'émergence de producteurs laitiers à la périphérie des grands centres urbains, c) le développement de productions maraîchère sur les périmètres irrigués périurbains, d) l'introduction selon les zones d'un troisième ou d'un quatrième cycle de culture annuel, e) l'émergence de spécialisations marquées au sein de la filière porcine avec des éleveurs reproducteurs, des éleveurs engraisseurs, des éleveurs spécialisés dans des produits de qualité (porc maigre), etc. De façon générale, ces transformations sont à l'initiative des paysans et se sont produites indépendamment des services de vulgarisation qui, *in fine*, sont bien souvent dans l'incapacité d'adapter leurs prestations à toutes les ramifications de ces dynamiques productives.

De façon générale, ces transformations sont à l'initiative des paysans et se sont produites indépendamment des services de vulgarisation qui, *in fine*, sont bien souvent dans l'incapacité d'adapter leurs prestations à toutes les ramifications de ces dynamiques productives.

Concrètement, cette situation se traduit de deux façons :

- Pour les populations rurales, les réformes ont débouché sur des inégalités d'accès particulièrement marquées à des services tels que l'appui à l'agriculture ou à la santé communautaire, auparavant délivrés – tant bien que mal – au sein des anciennes coopératives.
- Si maintenant on se place dans la perspective des différentes filières de services censées apporter une réponse *institutionnelle* aux besoins agricoles et sanitaires conformément à des missions et objectifs définis au plan politique, force est de constater l'existence de **discontinuités** ou **gaps institutionnels**, les services n'étant finalement, en ces certains points, assurés ni par le public ni par le privé.

De fait, comme on vient de le voir, ces inégalités d'accès et les *gaps institutionnels* correspondants peuvent tout autant résulter d'une absence de définition de certaines procédures à certains échelons administratifs, de l'inefficience des prestataires (public ou privés) censés assurer l'offre, de difficultés géographiques et organisationnelles dans la délivrance des prestations, de la nouveauté des besoins des paysans, de l'insuffisance de leurs ressources, de l'inadaptation de l'offre à leurs conditions technico-

économiques, etc., toutes ces raisons se combinant le plus souvent les unes aux autres.

La principale hypothèse de travail posée par le projet DIALOGS a dès lors consisté à dire que, dans le cadre du *Doi Moi* et de la décentralisation, il manquait dans bien des cas, un échelon d'organisation susceptible de remplir les *gaps institutionnels* dans l'offre de services d'appui à l'agriculture et à la santé communautaire et de réguler l'accès aux ressources communes et la gestion des services collectifs.

L'émergence d'un secteur privé n'est pas la panacée

En matière de services à l'agriculture et à la santé, l'économie marchande ne s'est jusqu'à présent que timidement développée au nord Vietnam, faute notamment d'infrastructures suffisantes et de capitaux propres. Dans le secteur agricole, le secteur privé est plus ou moins présent selon les thèmes et les zones et dans certains cas peut combler une partie des *gaps institutionnels* existants. Mais il n'offre pas toujours les produits et services utiles et accessibles à certaines régions et populations, notamment dans le cas des régions isolées, des populations minoritaires et des familles pauvres.

En plus des *gaps institutionnels*, on constate donc l'existence d'une tendance qui peut être qualifiée de *vacuum privé*, à savoir que lorsqu'il se développe, le secteur privé des services risque de créer encore un autre vide du fait de son orientation vers les populations les plus aisées.

On peut aussi remarquer dans l'émergence de ce secteur privé, une **absence de culture de la qualité**, aggravée par **l'absence de régulation**, qui tend à déboucher sur des pratiques qui relèvent du capitalisme sauvage alors même que, comme mentionné précédemment, il existe au Vietnam des diverses possibilités et canaux de régulation, notamment par les réseaux socio communautaires.

La privatisation des entreprises publiques reste par ailleurs souvent incomplète ou peu transparente laissant place à une production privée à petite échelle. Dans les domaines d'activités de DIALOGS, par exemple, la production de semences est supposée être assurée par une entreprise publique dont la production reste insuffisante. Dans d'autres secteurs, la production

est assurée sur une base mixte, entre le public et le privé, parfois pour des raisons politiques (garantir un minimum de service public, préserver une stratégie nationale comme la sécurité alimentaire, etc.), et d'autres fois du fait du maintien des vestiges de l'ancien système ou de l'existence des *gaps institutionnels* cités ci-dessus. Dans tous les cas, une meilleure coordination de cette production mixte apparaît comme bénéfique.

Or ces carences risquent d'aggraver la situation des services, particulièrement les inégalités d'accès aux services dans le milieu rural. Les difficultés que rencontrent les ménages paysans pour changer de système de production et passer à une production commerciale suggèrent l'hypothèse qu'ils ont dû se heurter à de nombreux et importants obstacles dans l'organisation de cette production commerciale.

Dans ce contexte, des politiques d'appui à la participation au marché apparaissent comme nécessaires. La seconde hypothèse de travail retenue par le projet DIALOGS a donc été que le *gap institutionnel* ne pouvait être durablement rempli que par l'organisation de l'ensemble des acteurs impliqués eux-mêmes autour de grandes filières de services, qu'ils soient de type public, privé ou collectifs, afin de définir et prendre en charge ce que l'État assurait – plus ou moins bien – auparavant au niveau local, et de réinsérer les exclus dans le jeu économique et dans l'accès aux services publics de base.

Au-delà des acteurs publics et purement privés, ceci implique de changer les conditions de l'environnement socio-économique et institutionnel par le développement des organisations de producteurs et des organisations spécifiques aux différentes filières agricoles de façon à apporter aux ménages ruraux une intégration stable dans l'économie de marché¹⁰.

Le statut des *nouvelles coopératives* est ainsi opportunément apparu comme une solution pour assurer certaines fonctions économiques comme la gestion de crédits, l'approvisionnement en intrants, la fourniture de services techniques, la transformation et le commerce de produits agricoles. Jusqu'à présent, ces nouvelles coopératives aussi tendent à se concentrer sur les agriculteurs les

¹⁰ Actes du séminaire PAOPA, Hanoi 23 et 24 septembre 2002.

plus capables ou les aisés économiquement. Dans un tel cadre, les organisations de producteurs mises en place ou soutenues par DIALOGS n'ont en effet pas comme objectif de faire profit mais d'augmenter les revenus individuels des paysans en réduisant les frais de services et ainsi de participer à un développement rural équitable et durable en jouant avec les autres acteurs un rôle de régulation.

D) LES REORGANISATIONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE, LA POLITIQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT, ET LA QUESTION DES SERVICES DE PROXIMITE

Le Doi Moi s'est donc traduit par une profonde réorganisation de l'intervention publique en milieu rural. Après l'effondrement des services de base assurés auparavant par les coopératives agricoles, les niveaux nationaux et provinciaux ont essayé de restructurer le dispositif public, sans que celui-ci n'arrive vraiment à atteindre les niveaux des districts et des communes et en laissant souvent les structures d'appui à l'agriculture (stations de vulgarisation, stations vétérinaires, compagnies de production de matériel génétique et d'intrants) dans l'incapacité de toucher les paysans les plus défavorisés, ou, en tout cas, pas de façon permanente, en dehors des opérations ou campagnes de court terme menées par l'Etat.

La définition des politiques sectorielles a par ailleurs eu lieu sans réelle concertation avec les producteurs et dans une logique d'interventions volontaristes à l'efficacité parfois discutable, des pans entiers de l'économie locale restant en outre souvent hors de ces interventions.

Le secteur privé a, pour une part, tenté de prendre le relais assurant l'approvisionnement en intrants, certains services de commercialisation et de transformation. Il n'est pas pour autant parvenu à se substituer à la puissance publique : sa flexibilité et son dynamisme sont certains, mais il se pose de fréquents problèmes de qualité. Par ailleurs, pour des raisons de rentabilité, il n'est pas présent partout et travaille surtout avec les paysans riches.

Dans ce contexte de libéralisation des filières et de recherche de la compétitivité, seule une minorité de producteurs a accès à des intrants de qualité et à du conseil, limitant les gains possibles en

termes de production, accroissant les inégalités. Ni les structures publiques restructurées, ni le secteur privé ne semblent, à eux seuls, être capables de remplir les vides institutionnels et de toucher réellement la majorité de la population.

Or, la stratégie nationale de développement 2006-2010 met l'accent sur deux objectifs distincts :

- le développement des **productions marchandes** et la recherche de la **compétitivité**, ainsi que
- la **réduction de la pauvreté** et la participation des pauvres à l'économie.

Réussir à concilier ces deux objectifs suppose de permettre à la grande majorité des producteurs d'améliorer leurs performances techniques et leur maîtrise des filières d'une coté, et de développer leurs activités et leurs revenus de l'autre.

Pour le faire, cela suppose qu'ils puissent, sur l'ensemble de leurs activités, disposer de **services** (intrants, conseil, financement, etc.), **pertinents** et **adaptés** à leur situation et à leur environnement agro écologique et économique, **accessibles** (coût et proximité), **durables** et évolutifs. Sur les filières porteuses, ces services leur permettraient d'améliorer la qualité, de la faire valoir auprès des consommateurs et d'accroître la part de la valeur ajoutée qui leur revient.

C'est dans ces contextes de transition politique, économique, social, et institutionnel, qu'intervient DIALOGS afin d'aider à cette émergence de services de proximité, fondés sur des organisations locales, afin de permettre au plus grand nombre d'avoir accès à ces services et de compléter et renforcer ainsi l'action publique dans les secteurs de la production agricole et des services de santé primaire.

II. Construire des services de proximité durables et de qualité : l'expérience du projet DIALOGS

Les organisations européennes et vietnamiennes engagées dans le projet DIALOGS ont cherché à accompagner les transformations économiques et institutionnelles dans les campagnes du Nord Vietnam.

S'appuyant sur l'expérience acquise au sein du Programme Fleuve Rouge, DIALOGS se proposait de tester des mécanismes de services décentralisés d'appui à l'agriculture et à la santé dans le cadre de l'économie familiale, fondés sur des organisations locales. A partir de référentiels technico-économiques et de débuts d'organisations locales issus des projets antérieurs, les équipes de DIALOGS ont expérimenté et testé des modèles pour structurer et pérenniser des services ruraux de proximité, viables et de qualité.

Au delà de la qualité des services et de leur viabilité économique, qui sont deux enjeux majeurs, leur institutionnalisation, c'est-à-dire leur ancrage dans le tissu institutionnel local, lui-même en construction, est apparue comme un enjeu majeur. Cette institutionnalisation du service se fait à travers des arrangements institutionnels nouveaux entre le dispositif existant (instances publiques, structures privées, etc.) et les organisations créées et/ou renforcées, de manière à contribuer à combler le déficit de services à l'agriculture qui a marqué le monde agricole vietnamien depuis la décollectivisation.

En accompagnant des acteurs ruraux souhaitant développer une activité de service, en travaillant avec eux aux conditions de viabilité et de pérennité de leur action et à leur insertion dans le paysage institutionnel, il s'agissait pour DIALOGS, à la fois de contribuer à créer des liens au niveau local, d'étendre l'accès des paysans aux services de base, et de contribuer à la fois au progrès économique et au processus d'évolution politique, institutionnelle et juridique en cours, à la recherche de modèles de développement efficaces et inclusifs.

A) DIALOGS : UN APPUI A LA STRUCTURATION DE SERVICES DANS UN CONTEXTE D'EVOLUTION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Entre 2002 et 2004, le projet DIALOGS a travaillé, dans différentes provinces du Nord Vietnam, pour appuyer l'émergence et la consolidation de services. Tout en mettant l'accent sur cet enjeu, ce projet s'inscrit en continuité avec les actions antérieures des partenaires de l'action, au sein du « Programme Fleuve Rouge ».

De la recherche agronomique à l'appui aux organisations : le «programme Fleuve Rouge»

Le bassin du Fleuve Rouge couvre la plus grande part du Nord Vietnam. Le delta du Fleuve Rouge, entièrement aménagé suite aux travaux hydrauliques des années 50 et 60, porte l'une des densités de population rurale les plus élevées au monde. Grâce à une maîtrise de l'eau totale et à la proximité des débouchés, elle connaît une agriculture très intensive, diversifiée, très fortement orientée sur le marché : forts rendements en riz ; diversification maraîchère en saison sèche ; extension de vergers. Les collines, un peu plus en amont, couplent riziculture de plaine et de bas-fonds et cultures de pente, avec un milieu moins favorable. Dans les montagnes, les surfaces en riz sont réduites, les bas-fonds fréquemment acides et moins fertiles, les systèmes de production sont diversifiés mais moins intensifs, les marchés plus éloignés.

C'est dans cette région qu'a commencé il y a 15 ans, à la demande des autorités de ces deux pays, la coopération franco-vietnamienne sur le développement agricole, connu sous le nom de « Programme Fleuve Rouge », coordonné par le Gret et le Département des systèmes agraires (DSA) de l'Institut National des Sciences Agronomiques (INSA)¹¹.

¹¹ Sous l'intitulé du PFR on retrouve de très nombreux projets ou programmes financés par les coopérations française et européenne : PFR, DERCOM 1 et 2, COLLINES, PAOPA, DIALOGS pour ne citer que les plus importants. De très nombreux organismes ont par ailleurs, à un moment ou un autre, été associés ou ont participé à la mise en oeuvre du PFR. Des organismes publics (CIRAD, INRA, IRD notamment) mais aussi des ONG (l'AFDI, Codev, Fado/Veco, Médecins du Monde, VSF, etc.).

Sites d'implantation du projet :



Visant à accompagner et soutenir le développement agricole dans le bassin du Fleuve Rouge suite à la décollectivisation et la redistribution des terres, le PFR a démarré sous forme d'interventions de recherche agronomique, pour évoluer progressivement vers de la recherche-action puis vers des projets de développement agricole.

Cette évolution s'est traduite par un déplacement progressif des thèmes traités et des approches. Agronomie, puis pisciculture, élevage porcin, élevage bovin laitier. Approche technique par produit, puis conseil technique d'exploitation, conseil économique, pour passer ensuite à des approches de renforcement de filières et de petites organisations de producteurs, pour parvenir aujourd'hui à du soutien à l'organisation de services locaux d'appui à l'agriculture et l'institutionnalisation de ces organisations¹². Dans

¹² Parallèlement, les actions de recherche, centrées sur le delta du Fleuve, sont passées d'une analyse des pratiques d'irrigation à la parcelle, à l'étude de la gestion de l'eau au niveau communal et de la dynamique des stations locales de pompage, puis à la régulation de la gestion de l'eau à l'échelle du casier hydraulique.

le même temps, le PFR a progressivement élargi ses régions d'intervention, passant de la seule zone de delta proche de Hanoi aux zones dites de «collines» et de «montagnes» qui encadrent le bassin vietnamien du Fleuve Rouge.

Cette évolution des thématiques a en quelque sorte suivi et accompagné l'évolution de l'agriculture et celle des politiques vietnamiennes de développement rural.

Politique vietnamienne	Année	Projet de coopération	Politique de coopération
Doi Moi	1986		
	1989	PFR	Coopération technique, Recherche sur l'évolution des systèmes agraires
Vulgarisation agricole	1993		
1 ^{ère} loi coopérative	1996	COLLINES	Appui à la diffusion de l'innovation technique
	1997	DERCOM1 DERCOM2	Services locaux collectifs en milieu rural (zone de collines et montagne)
	2000	PAOPA	Appui à l'émergence d'organisations paysannes
Vulgarisation communale	1999 – 2002		
2 ^{ème} loi associations et coopératives	2003	DIALOGS	Institutionnalisation et organisation de services de proximité

Dans le cadre des projets Collines et Dercom, le PFR avait contribué à la mise au point d'innovations techniques adaptées à la petite et moyenne paysannerie, en travaillant avec des groupes informels de producteurs. Dans une économie rurale en pleine expansion, le problème majeur pour les petits paysans n'était pas tant dans les débouchés que dans l'accès à des intrants de qualité, adapté à leur situation et peu coûteux : des variétés de riz correspondant à leurs écosystèmes, là où les politiques de vulgarisation mettaient l'accent sur les variétés très performantes mais exigeantes ; des alevins produits sur place, pour éviter les risques de mortalité dus à leur importation du delta ; des vaccins pour les porcs, là où les services vétérinaires vaccinaient les vaches ; etc.

La démarche avait consisté à identifier avec ces groupes les innovations qu'ils souhaitaient, et à appuyer l'émergence de producteurs spécialisés (producteurs d'alevins, semences de riz, etc.) et de techniciens paysans (agents vétérinaires, etc.), pouvant fournir ces services aux membres des groupes¹³. Le cadre juridique ne permettait pas alors d'envisager une institutionnalisation. Par ailleurs, un bilan de ces actions avait montré que l'organisation de groupes de producteurs autour de ces services n'avait pas forcément de sens, au delà de l'étape de mise au point des innovations et des techniques : il n'y avait guère de problèmes de coordination ; les services des paysans techniciens n'étaient pas réservés aux membres du groupe. Par contre, les techniciens paysans ou les producteurs d'intrants pouvaient gagner à mutualiser certaines fonctions (achat de médicaments, matériel de pisciculture, etc.). Ces constats ont amené à poser la question en termes de services et d'accès aux services, et à raisonner l'organisation comme moyen pour cela.

D'autres actions, orientées sur l'aval de la filière, avaient consisté à appuyer l'émergence de filières de qualité, susceptibles de garantir aux producteurs un meilleur contrôle de leurs débouchés et une plus grande valeur ajoutée (porcs maigres, litchis séchés, etc.). Au delà des aspects techniques (techniques d'élevage de porcs maigres, techniques de séchage des litchis, etc.) d'assurer une qualité régulière et de travailler à la reconnaissance de cette qualité. Là aussi, des questions d'organisation se posaient : transformation, commercialisation, création de l'identité du produit, contrôle qualité, etc.. Certains problèmes rencontrés (en termes de contractualisation, de commercialisation) étaient liés au fait que ces organisations n'étaient pas officielles.

L'évolution des dispositifs d'intervention dans le champ de la santé communautaire répondait aux changements dans les services de santé suite aux politiques de Doi Moi. Suite aux réformes, les services publics en santé et éducation ont été sensiblement réduits. Tout au long des deux projets DERCOM, les actions

¹³ Cf. Lamballe P. et al. « Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action ».

focalisaient autour des agents de santé villageois («ASV»)¹⁴, dans un effort d'améliorer l'accès à l'éducation en santé pour les habitants de régions isolées et défavorisées. Ces agents, opérant dans leur village, fournissaient ces services locaux dans une optique volontaire, avant d'être intégrées dans le réseau officiel des ASV du système de santé d'État.

Si les ASV remplissent leurs rôles assignés par le Ministère de la Santé, l'impact de leur action toutefois reste encore limité au niveau du changement d'attitude ou de pratique. L'intervention s'est tournée donc vers le renforcement des compétences de ces acteurs, et une expérimentation d'organisation de bénéficiaires de leurs services : les groupes de mères. Ce groupement permettait de répondre au problème de santé majeur et récurrent dans les communes rurales en zone montagneuse et éloignée : la malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans, par une organisation permettant aux ASV d'élargir leur taux de couverture.

L'expérience de MdM en matière de santé publique, en particulier en milieu rural, a conduit à affirmer d'une part que l'implication des usagers de la santé est une condition essentielle à la pérennisation des services offerts, et d'autre part que l'implication des services de l'État, dans une relation négociée avec les organisations d'acteurs, est tout à fait indispensable.

DIALOGS : objectifs et démarche

Pour répondre à ces problèmes, DIALOGS s'est donné pour but d'appuyer l'organisation des filières agricoles, intégrant l'amont et l'aval de la production, structurant des services collectifs, gérés par les organisations créées lors des interventions précédentes ou par de nouvelles organisations. Pour rendre ces services durables et les intégrer dans le tissu socio politique, DIALOGS a travaillé dans une démarche de négociation et de concertation entre acteurs.

¹⁴ A l'origine, elles étaient volontaires de santé villageois, devenus agents après intégration dans les services de l'Etat.

L'objectif global du projet DIALOGS était ainsi « d'améliorer les services aux populations rurales dans les domaines de la santé primaire, de l'agriculture et de l'élevage, en s'appuyant sur la promotion d'organisations professionnelles et locales tournées vers un développement équilibré et durable qui favorisent la participation des catégories sociales vulnérables et des populations des zones défavorisées.»¹⁵.

Il s'agissait, s'appuyant sur les acquis des programmes antérieurs, d'appuyer les techniciens paysans pour consolider les services qu'ils rendent, structurer une organisation lorsqu'elle est nécessaire, et négocier leur reconnaissance institutionnelle.

Les actions ont été organisées en deux grands thèmes :

- Agriculture, élevage et développement local,
- Santé communautaire

Les actions de terrain étant prises en charge par les différents partenaires, en fonction des sites et des thèmes de compétences.

Répartition des activités par thème et par zone :

ACTIONS	HAI DUONG	BAC NINH	VINH PHUC	PHU THO	BAC KAN	THAI NGUYEN
Production Porcine	VASI	VASI	GRET	GRET		
Aspects Vétérinaires	VASI	VASI	GRET	GRET	VASI	
Production Laitière		AFDI-HN				
Production de semences	VASI	GRET	GRET	VECO	VASI	
Pisciculture			GRET	GRET		
Fruitiers	VASI				VASI	
Développement local					VeCO & MdM	
Santé					MdM	HMU

Voir carte p. [22] pour la localisation des provinces

¹⁵ Objectif tiré du document de projet

Une troisième composante de coordination et capitalisation assurait la cohérence des actions, la transversalité et le retour d'expérience.

Les trois composantes de DIALOGS

La première composante du projet, «**Agriculture, élevage et développement local**», avait 3 objectifs spécifiques :

- Promouvoir l'émergence et renforcer les compétences de groupes de producteurs.
- Appuyer la structuration des filières agricoles adaptées aux conditions du marché et favoriser le développement de réseaux professionnels en articulation avec les services de l'Etat.
- Favoriser l'intégration des organisations agricoles de base dans les instances décisionnelles locales par la mise en place d'espaces de concertation et de planification du développement agricole (en relais des services nationaux de l'agriculture), et favoriser un développement durable et équilibré, des points de vue territorial et surtout social, à l'échelle des communes.

Avec les résultats attendus suivants :

- le développement de nouveaux services aux producteurs ou l'amélioration des services déjà existants, et en conséquence,
- l'amélioration des résultats technico-économiques des productions,
- l'émergence de nouveaux espaces de concertation entre les acteurs du développement local.

La seconde composante du projet, «**Santé communautaire**» a poursuivi 2 objectifs spécifiques :

- Réduire la prévalence des problèmes de santé en promouvant au niveau local l'émergence et l'organisation durable de Clubs des Mères.
- Renforcer les capacités des acteurs de la filière santé dans les domaines technique pour les agents de santé, d'organisation et de gestion pour les participants au projet, et d'expertise en santé communautaire pour le principal partenaire institutionnel (HMU).

Avec comme résultats attendus une amélioration :

- des connaissances sanitaires des villageois,
- de la qualité et de l'accès aux services de soins,
- de l'accès à des fonds de développement communautaire,
- des connaissances et compétences techniques et/ou de gestion des collaborateurs et partenaires, visant à assurer la pérennisation de l'action.

Une troisième composante, «**Coordination et capitalisation**», vise à valoriser au mieux les compétences et les expériences acquises à travers 2 objectifs spécifiques :

- Animer une dynamique transversale : coordination interne de l'activité des membres du consortium et animation externe d'une activité transversale de réflexion, de suivi et d'évaluation.
- Capitaliser les expériences et communiquer : production d'outils de diagnostic, de suivi et d'animation ; communication large des résultats acquis par le projet, en particulier auprès des instances décisionnelles.

La démarche globale consistait en des tests de modèles d'organisations autour de services. Le projet a travaillé sur de nombreuses entrées techniques (santé humaine et animale, semences, pisciculture, etc.), mais a procédé avec cette démarche commune en trois phases :

- 1) Construction de capacités techniques locales pour répondre aux problèmes de producteurs et d'utilisateurs du service ciblé,
- 2) Appui à la structuration du service (souvent par la création d'organisations), et
- 3) Institutionnalisation du service et/ou organisation.

Une fois cette troisième étape achevée, l'institutionnalisation vise à assurer la durabilité des services et consiste en deux phases :

- Processus de négociation et de concertation avec des acteurs,
- La recherche de méthode de diffusion des modèles.

La stratégie choisie consiste d'une part à s'appuyer sur les **équipes bien implantées** dans le milieu pour animer les négociations locales nécessaires. La méthodologie privilégie la **participation communautaire** sur des actions techniques concrètes à toutes les étapes de développement du projet, et **l'élaboration avec les bénéficiaires** des instances et des règles nécessaires à la durabilité des nouveaux services développés.

Plus que de réaliser un ensemble précis d'activités préalablement planifiées à l'intention des populations cibles, les intervenants entendaient en effet promouvoir, soutenir et accompagner la structuration des organisations locales et des services en s'appuyant certes sur un ensemble d'interventions techniques préalablement envisagées mais surtout en adaptant leur mise en œuvre (rythme, nature et caractéristiques) aux contextes et aux dynamiques des organisations concernées.

Grâce à l'adoption de la **deuxième loi sur les coopératives et du décret 88 CP sur les associations**, la reconnaissance juridique des organisations locales est facilitée, et les options d'organisation à statut juridique sont élargies. DIALOGS a donc pu tester des structures organisationnelles et leur institutionnalisation dans ce nouveau contexte légal. Suite aux recherches sur les applications de la nouvelle loi et ses conséquences, les équipes de DIALOGS ont conseillé les organisations par rapport à la forme juridique la plus convenable à leur situation. Pour les organisations qui voulaient poursuivre une nouvelle forme organisationnelle, des

conseils juridiques (aide à la rédaction des statuts, prises de contact avec les autorités, etc.) les aidaient à insérer l'organisation dans le dispositif légal.

B) POURQUOI RAISONNER EN TERMES DE SERVICE ?

Production et commercialisation de semences ou d'alevins, vaccination des animaux, éducation nutritionnelle des mères : ces actions pourraient être décrites en analysées en termes de **biens** fournis ou échangés (des semences, des alevins, des vaccins, de l'information) et en termes **d'organisation** pour les fournir. En quoi une approche en termes de **services** est-elle utile ?

Qu'est-ce qu'un service ?

Parler de services inclut la dimension immatérielle de la prestation. Ce qui est en jeu n'est pas seulement le bien matériel, mais aussi des savoirs, des conseils, une relation de dialogue et de proximité. Le service est parfois complètement immatériel, comme l'éducation nutritionnelle ou le conseil technique.

Biens matériels et services

La différenciation entre la production d'un « service » et d'un « bien matériel » est essentielle. Les biens matériels « purs » sont de simples objets, transmis par une relation de don ou marchande. Il n'y a guère d'interaction entre le producteur et l'utilisateur. A l'inverse, les services « purs » sont immatériels, ils prennent corps dans l'interaction, dans la relation entre le producteur et l'utilisateur. C'est le cas du conseil, par exemple.

Biens matériels « purs »	Services « purs »
<ul style="list-style-type: none"> • tangible; • stockable; • production demande travail, capital et inputs; • le produit du processus de production est la propriété du producteur, • la production peut être indépendante du lieu d'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> • non matériel, • non stockable, • production demande surtout du temps de travail • le produit du processus de production n'est pas la propriété du producteur • la production est sur le lieu d'utilisation, fortes interactions producteur/utilisateur

En pratique, il y a peu de biens matériels purs et de services immatériels « purs » : les services comportent fréquemment une part matérielle et une part immatérielle plus ou moins grandes et se situent quelque part sur un continuum entre les deux. « Il y a transition d'une pure production de biens matériels à un service fondé sur des produits lorsque le consommateur commence à être directement impliqué dans la fourniture du service. [...] Cela peut être le client qui informe le producteur de certaines exigences ou préférences, permettant au producteur d'individualiser le produit. Il y a ainsi introduction d'un facteur extérieur lié au consommateur dans le processus de production lui-même : des informations, des biens matériels à transformer, voire son corps lui-même (par exemple pour le massage) »¹⁶.

Un service est donc **« la fourniture d'un bien matériel et/ou immatériel, propre à améliorer les conditions de vie ou de favoriser l'activité économique de ceux qui l'utilisent. Il s'agit d'une prestation, qui met en relation un fournisseur de service et un bénéficiaire/usager, en interactions directes »**.

Services et sous-services

Une prestation regroupe souvent un ensemble de sous-services, de nature différente, plus matériels ou plus immatériels. Ainsi un service vétérinaire se compose d'un sous-service de vaccination (qui comporte lui-même la fourniture du vaccin et l'acte d'injection), de la formation, des soins (diagnostic et fourniture des médicaments), etc. La vente d'engrais peut comprendre du conseil technique, voire du crédit.

Dans les prestations complexes, identifier les sous-services est indispensable pour bien caractériser la nature du service global rendu. On ne peut ainsi comparer des services qu'en veillant à bien prendre en compte les différents sous-services fournis. C'est en particulier indispensable pour comparer les services offerts par des structures publiques et ceux, plus personnalisés, offerts par des acteurs privés ou associatifs. Certains sous-services, et pas forcément les plus apparents, peuvent en effet être déterminants dans la satisfaction du consommateur. Ainsi la dimension de crédit

¹⁶ Huppert et Urban. *Analysing Service Provision*. p. 19.

offert par les commerçants est souvent sous-estimée, alors qu'elle peut être essentielle pour les paysans.

Enfin, ces différents sous-services ne se rémunèrent pas forcément de la même façon.

Chaînes de services et filières

Pour réaliser sa prestation, un producteur de services mobilise souvent lui-même des biens matériels ou immatériels de la part d'autres acteurs (les vaccins, les semences Super Elite, etc.). Un producteur de service «final», directement en relation avec les usagers finaux, est lui-même en lien, en tant que consommateur/usagers avec d'autres producteurs de service amont. L'analyse de la qualité d'un service doit remonter l'ensemble de la chaîne de services reliés, dans une logique de filière, car c'est de la cohérence et de la fonctionnalité de l'ensemble de la chaîne que dépend la qualité globale du service, pour l'utilisateur final.

Cette qualité ne dépend pas que du schéma théorique sur les relations entre acteurs, mais de leurs relations concrètes, de leur volonté et capacité à assumer leurs rôles, des relations de collaboration, de concurrence ou de conflits qu'ils établissent entre eux, de la structure des rapports de force. Pourquoi raisonner l'organisation en termes de services ?

Raisonner l'organisation autour de services met l'accent sur 1) les fonctions remplies, 2) les relations entre les acteurs, et 3) les modes de régulation.

Décrire la production d'un service

Analyser un service commence donc par décrire les différents services et sous-services en jeu, les acteurs impliqués, les organisations concernées et les rapports qu'ils ont entre eux et avec les utilisateurs du service.

Dans une relation marchande classique, il n'y a que deux acteurs : le consommateur qui paie et consomme, et le vendeur. La régulation se fait par la concurrence : si le consommateur n'est pas satisfait, il ira voir un autre vendeur la fois suivante.

Dans le cas de services publics ou non purement marchands, la relation est plus complexe :

- car il n'y a pas toujours concurrence, et donc possibilité pour le consommateur de choisir (c'est aussi le cas de nombreuses situations « marchandes », relevant en pratique, dans une zone donnée, de monopoles de fait ou d'oligopoles);
- mais surtout le service peut être partiellement ou totalement payé par d'autres agents que l'utilisateur proprement dit. (C'est ainsi le cas des services techniques publics : le service est payé sur le budget de l'Etat, et non par le consommateur) ;
- de ce fait, il est indispensable de définir un système de régulation qui définit, supervise et contrôle l'application de règles communes dans la production et la consommation du service (définition de normes, fixation d'un prix ou tarif, contrôle de la qualité, du respect des règles convenues, etc.).

Les questions de qualité et de régulation du service se posent donc différemment que dans une relation marchande classique.

L'analyse de services non purement marchands nécessite donc de répondre à un ensemble de questions clés :

- Qui produit le service (éventuellement au sein d'une chaîne de service) ?
- Qui le consomme/l'utilise ?
- Qui le paie ?
- Qui le régule ¹⁷ ?

Qualité et régulation du service

La qualité d'un service se mesure à son adéquation à la demande de l'utilisateur : contenu, modalités de fourniture, coût. Au delà des aspects techniques (les bonnes semences, des vaccins non périmés, un coût raisonnable), les modalités d'accès au service sont importantes : proximité, facilité d'accès, possibilité de dialogue, confiance, etc.

Atteindre et maintenir un service de qualité demande des mécanismes d'interactions entre fournisseur et utilisateur, de façon

¹⁷ La liste de ces questions peut évidemment être étendue et affinée. Il convient par exemple souvent de s'interroger sur « qui décide du service ». La notion générale de régulation mérite souvent également d'être scindée entre « qui gère ? » et « qui contrôle (pendant après) ? ». Etc. Les quatre questions retenues sont essentielles pour une première approche.

à ce que les souhaits, attentes, critiques, soient pris en compte. Cela peut passer par du dialogue direct, mais celui-ci ne suffit pas.

On appelle ici **régulation** le mécanisme selon lequel le service est défini et son mode de mise en œuvre est supervisé, afin d'en garantir durablement la qualité et la satisfaction de l'utilisateur. La régulation est fortement (mais pas exclusivement) liée au mode de paiement, car c'est là le « nerf de la guerre » et c'est souvent le contrôle du financement qui donne un réel pouvoir sur le service.

En pratique, la façon dont un service est (ou non) régulé, la façon dont les usagers peuvent ou non, directement ou indirectement, influencer sur la façon dont le service est rendu, doivent être étudiés empiriquement.

Exit, voice and loyalty

L'économiste Albert Hirschman définit trois grands types de réactions possibles en cas d'insatisfaction :

«**Exit**». L'acteur sort du jeu. C'est la logique de la concurrence : Si je ne suis pas satisfait, je vais voir le concurrent (l'autre commerçant, l'autre candidat, l'autre coopérative du village). Je n'ai pas même besoin de me justifier.

«**Voice**». La prise de parole, la revendication. Elle fonctionne au sein d'organisations, de partis politiques, dès lors que le débat interne est suffisamment ouvert. Je dis quel est mon besoin et mon insatisfaction. Si c'est pris en compte, je n'ai pas besoin de « sortir ».

«**Loyalty** ». La loyauté, en se conformant au groupe qui est le sien, même si on n'est pas satisfait. Bien qu'insatisfait, je « reste » et je « me tais » car je considère que l'appartenance au groupe ou sa préservation sont essentiels.

On peut schématiquement distinguer **quatre modes de régulation** différents :

- Marchande,
- Publique,
- Communautaire, et
- Associative.

Dans une **logique de régulation marchande** :

- L'utilisateur est à la fois celui qui demande, qui reçoit et qui paie.
- La régulation se fait par l'offre et la demande, ce qui nécessite une situation de concurrence et permet alors à l'utilisateur de s'exprimer par « exit ».

- A priori, il n'y a pas de relation sociale entre le client/usager et le fournisseur.

Ce type de régulation est souple et efficace lorsque la concurrence est réelle et que l'offre peut être suffisamment standardisée et effectivement accessible à ceux qui la souhaitent. Néanmoins, il y a une possibilité d'exclusion par les prix, ou par une offre insuffisante dans une zone donnée lorsque celle-ci s'avère insuffisamment rentable pour les structures privées.

Dans une logique de **régulation publique** :

- L'offre est homogène sur un espace ou un secteur, et est assurée par une instance publique.
- L'Etat paie le service via le budget de la nation (que le service soit mis en œuvre par une structure publique, privée ou associative).
- Les règles du jeu sont définies, de façon plus ou moins claires, par l'administration ou le pouvoir administratif.
- Les usagers n'ont pas de moyens directs d'agir sur ces règles. Par contre, ils peuvent agir indirectement via les élections ou les pressions politiques, ce qui leur donne une possibilité de régulation par « voice ».

Ce type de service est théoriquement accessible à tous sans conditions, mais en pratique est parfois voire souvent sélectif. Il y a un risque que la logique technocratique ou bureaucratique l'emporte sur l'adéquation aux usagers. La régulation est souvent difficile puisque l'efficacité de la médiation politique est très variable.

Dans une logique de **régulation communautaire** :

- Le service est produit et consommé au sein d'un groupe social donné, parfois avec une logique de réciprocité.
- Le « paiement » du service a lieu au sein du groupe mais peut prendre de multiples formes, monétaires et non monétaires, car il inclut l'entretien et/ou l'élargissement des réseaux sociaux, et donc du prestige social interne.
- La régulation se fait par réputation, l'interconnaissance, ou une notion d'honneur, parfois par l'intervention des autorités politiques ou morales de la communauté.

Ces systèmes sont souvent exclusifs, réservés aux membres du réseau social concerné. La régulation n'est pas toujours efficace, lorsqu'il y a une absence d'alternatives ou de concurrence : la

dimension communautaire peut garantir une qualité du service, ou au contraire (si le producteur est à la tête de réseaux hiérarchisés par rapport aux usagers) aboutir à une incapacité de régulation (« loyalty » obligée).

Dans une logique de **régulation associative** :

- Le fait d'être membre de l'organisation productrice de service donne à la fois accès au service et – en théorie – à un pouvoir de décisions sur le service, son contenu, et la façon dont il est délivré (par exemple, dans une assemblée générale).
- Le « paiement » peut comme dans la logique communautaire recouvrir de multiples formes, monétaires et non monétaires, et inclure éventuellement l'entretien et/ou l'élargissement des réseaux sociaux, et donc du prestige social interne. Rien n'oblige cependant à ce qu'il soit limité aux seuls membres, notamment dans le cas de financement publics.
- Le contrôle se fait par le concept de « voice », en interne à l'association et en lien éventuellement avec les financeurs externes.

Dans ce cas de service, les usagers du service sont membres du groupe, et ont donc le pouvoir de le définir et de l'organiser. Ce pouvoir n'est pas toujours effectif, du fait du leadership des élites et/ou du poids des professionnels salariés lorsqu'il y en a.

De manière générale, il convient de souligner que ces quatre modes de régulation sont schématiques. De nombreuses **formes hybrides** sont possibles et existent en pratique. De plus, il n'y a pas de lien mécanique entre la nature de la régulation et le statut juridique du producteur de service. Il existe ainsi :

- Des services publics délivrés par contrat par des acteurs privés ou associatifs, financés par l'Etat pour cette fonction.
- Des services étatiques mais payants ;
- Des associations fournissant avec une dimension marchande des services dans une logique issue du « communautaire » ;
- Etc.

On verra que les services promus par DIALOGS sont souvent des services à la régulation hybride.

Services, coordination entre acteurs et organisations

Raisonnement à partir des fonctions à remplir

Raisonnement en termes de services met l'accent sur la prestation et la relation entre le fournisseur et l'utilisateur. C'est l'intérêt essentiel de ce type d'approche. Cela ne présage en rien de la nature du fournisseur de service (acteur public, privé, collectif), ni de son organisation : le raisonnement s'appuie sur la ou les fonction(s) à remplir, les acteurs susceptibles de les remplir et les conditions pour qu'ils puissent le faire de façon satisfaisante et dans la durée, et les types de relations entre tous les acteurs impliqués, à un titre ou un autre, dans la fourniture du service ou sa régulation.

On échappe ainsi tant aux débats *a priori* sur la nature du producteur (faut-il qu'il soit public ou privé ?) qu'aux raisonnements qui mettent l'accent sur une approche institutionnelle (quelle organisation ?) avant un questionnement fonctionnel (quelles sont les fonctions à remplir ou remplies).

Cela favorise un questionnement sur les **finalités**, en termes d'effectivité (le service existe-t-il vraiment, qui y a accès ?), de qualité (répond-il aux attentes des usagers ?), et de viabilité (est-il viable dans la durée ?) ; la nature du producteur, son statut juridique, et son organisation interne, n'étant que des **moyens** pour assurer un service de qualité.

La forme de l'organisation

L'existence et la fourniture d'un service supposent une coordination entre différents acteurs, à savoir :

- entre le(s) producteur(s) du service et les usagers,
- parfois entre les producteurs de service eux-mêmes
- entre le(s) producteur(s) et les fournisseurs amont de biens et services.
- parfois avec les acteurs publics, lorsqu'ils définissent, paient ou régulent le service.

Un service fonctionnel et efficace repose donc sur une bonne coordination et coopération entre un ensemble d'acteurs. Cette coordination peut prendre différentes formes :

- des habitudes de fonctionnement entre acteurs qui sont fréquemment en interactions mutuelles,
- des règles explicites, formulées dans des contrats, des règlements intérieurs, etc,
- une organisation, au sein de laquelle les rôles et responsabilités sont définis.

L'organisation n'est donc qu'un des moyens possibles pour assurer une coordination. Ce n'est pas toujours la plus efficace. En économie, les théories de la firme montrent que l'organisation (embaucher des salariés plutôt que d'acheter leurs services) est une façon de stabiliser les rapports entre acteurs, en réduisant la part d'incertitude et les coûts de transactions liés au contrat. Par contre, certaines activités gagnent à être externalisées.

L'organisation peut prendre forme

- **autour des producteurs de service** pour améliorer la qualité et l'accès de ce service. Cette forme d'organisation était l'idée principale de DIALOGS, mais l'appui a pris aussi pris les formes qui suivent :
- **autour d'utilisateurs** ayant eux-mêmes un rôle de producteurs : ici des paysans se regroupent pour bénéficier de services leur faisant réaliser des économies d'échelle, réaliser des achats groupés, avoir un meilleur accès au marché, pour mieux organiser la production, pour produire de façon plus adaptée aux conditions locales... Ces modalités d'organisation étaient souvent liées à la structuration d'une filière de production.
- **autour d'utilisateurs ou bénéficiaires finaux du service**, pour rendre le travail du producteur du service (et donc la provision du service) plus efficace.

Elle s'inscrit dans un environnement institutionnel plus large, en amont et aval. Nous allons voir, dans le chapitre qui suit, les exemples concrets de ces formes d'organisation, notamment comment le raisonnement exposé ci-dessus a été mis en œuvre pour structurer les services et coordonner les acteurs dans le cadre du projet DIALOGS.

C) LES ACTIONS DE DIALOGS

La démarche des équipes impliquées dans le projet a été, comme nous l'avons vu, d'accompagner, par un appui technique, méthodologique et institutionnel, l'émergence et la consolidation de services, relevant de différents domaines techniques.

Du fait de la diversité agro écologique des zones, des priorités variées des instances concernées et des acquis antérieurs plus ou moins avancés en termes techniques ou organisationnels, la situation, fin 2002, au démarrage officiel du projet¹⁸ était particulièrement variable d'un site à l'autre ou d'un domaine à l'autre. Chacune des organisations impliquées dans le projet avait par ailleurs sa propre expérience et sa propre sensibilité. Sur le plan opérationnel, cet état de fait a conduit à mettre en œuvre des démarches spécifiques.

Par ailleurs, comme l'action a démarré avant la promulgation de la nouvelle loi sur les coopératives, le projet DIALOGS a dû commencer à travailler sans référence établie en matière de possibilités juridiques d'organisation et d'institutionnalisation. La démarche a donc consisté à « avancer en marchant » et à identifier les questions au fur et à mesure qu'elles se posaient¹⁹.

Pour toutes ces raisons, le projet DIALOGS ne repose pas sur l'application d'une méthode opérationnelle précise, unique et pré définie, mais regroupe une série d'actions menées dans des communes données, auprès d'acteurs locaux, et qui ont suivi leur propre progression. Il renvoie par contre aux principes méthodologiques généraux énoncés précédemment. Et en ce sens, le projet DIALOGS constitue donc un test grandeur nature de démarches d'appui et de structuration de services collectifs locaux.

Le fait qu'en réalisant ces actions et au delà des spécificités et de la diversité locale, des équipes différentes, intervenant de façon *ad hoc* dans des sites différents aient abouti à des enseignements

¹⁸ Déposé après de la Commission européenne avec une date de démarrage annoncé au 1^{er} novembre 2000, le financement projet n'a officiellement été approuvé qu'à la toute fin 2002. Même si des actions ont été menées en 2001 et 2002, son véritable démarrage de débute effectivement que fin 2002.

¹⁹ Ce projet de loi était déjà annoncé depuis plusieurs années.

communs, fait par ailleurs penser que ces résultats sont en partie généralisables et transposables.

La présentation qui suit constitue donc une formalisation *a posteriori* de la cohérence d'une série très diversifiée d'actions. Elle ne vise pas à rendre compte dans le détail de tout ce qui a été fait mais à en restituer la logique et les traits essentiels par rapport à la question des services de proximité.

Une typologie des actions ?

Le grand nombre de sites et la diversité des thèmes abordés dans DIALOGS rendent parfois difficile, au premier abord, l'appréhension de la cohérence des actions mises en œuvre. Pourtant, cette diversité renvoie à quelques grands types d'actions qui vont être présentés ici, avant d'entrer dans une description plus précise à l'aide d'exemples dans les sections suivantes.

Il s'agit là d'une présentation synthétique, visant, dans chaque cas, à illustrer le problème auquel le projet a tenté de répondre par la mise en place d'un service (ou d'une chaîne de service), la façon selon laquelle ce service a été progressivement construit, les différentes fonctions remplies, sa ou ses formes d'organisation et ses principaux résultats actuels.

Pour les lecteurs souhaitant approfondir un cas en particulier, une description plus détaillée est disponible, sous forme de « fiches opérateurs » consultables sur le site Internet du Gret au Vietnam²⁰.

Les services appuyés dans le cadre du projet DIALOGS sont de trois grands types :

- La structuration de services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services ;
- Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés ;
- Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires.

²⁰ Fiches disponibles en français, vietnamien et anglais à http://www.gret.org.vn/FR/Printed_production.asp

S'y ajoutent des actions de mise au point de démarches et de référentiels, pouvant le cas échéant déboucher sur des services.

La structuration de services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services

Dans les zones d'intervention du projet, l'agriculture repose sur une diversité d'activités agricoles (riziculture de plaines et de bas-fonds, cultures de saison sèche telles que le maïs ou le maraîchage, production fruitière, élevage de porc, pisciculture, etc.). Les intrants proposés par les services techniques ou le secteur privé sont assez génériques et plutôt mieux adaptés aux milieux du delta ou aux zones les plus favorisées. La mise en marché de cette production diversifiée ne constitue pas un problème prioritaire sauf pour éventuellement gagner en spécificité et en valeur ajoutée (cf. ci-dessous).

L'enjeu est ici de permettre aux agriculteurs de tirer le meilleur parti de leur écosystème et de leurs systèmes de production en travaillant sur les services amont. Il s'agit de rendre accessibles du matériel génétique de qualité, adapté à leur situation, un service de santé animale, et du conseil technique.

Les services appuyés par DIALOGS ont été construits sur la base de référentiels technico-économiques mis au point avec les paysans et les producteurs de service au cours des années précédentes.

L'appui à la structuration s'est concentré non pas auprès des agriculteurs utilisant le service, mais plutôt auprès des producteurs du service lui-même ; ces derniers ayant un intérêt ou un besoin à structurer leur service.

La structuration des services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services	
Accès à du matériel génétique	Accès a des services de santé animale
Semences certifiées de riz Alevins Frai Porcelets	Vaccination des porcs Santé porcine (conseil vétérinaire) Pharmacies piscicoles (fourniture de médicaments)

Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés

Dans un certain nombre de cas, des producteurs souhaitent développer des filières de qualité, de façon à mieux vendre leurs produits, et à en tirer une plus grande valeur ajoutée. Il s'agit en premier lieu de travailler avec ces groupes sur les techniques de production (ou de transformation) et sur la commercialisation, de façon à assurer une production de qualité, reconnue par les acheteurs.

L'organisation de ces producteurs permet de rendre plus efficace la vulgarisation des techniques de production mais aussi de les contrôler, de maîtriser l'étape de transformation, de grouper la mise en marché, voire de créer une marque ou un label. Elle concerne donc les producteurs eux-mêmes, qui internalisent le ou les services dans une organisation ad hoc.

Les actions menées par le projet DIALOGS ont porté sur la filière porcine, où l'accent a tout d'abord été mis sur les techniques de production de porcs maigres, et sur des filières fruitières, où la transformation et la commercialisation ont constitué les étapes premières. Dans les deux cas, l'appui à l'organisation s'est appuyé sur des références technico-économiques antérieures.

Se rattache en outre à cette démarche des actions menées en appui à la filière lait. Il s'agissait là d'accompagner des éleveurs dans la structuration de la filière, en mettant au point les référentiels technico-économiques permettant l'intensification de l'élevage laitier, et en organisant la collecte du lait. Etant donné la nouveauté de cette production au Vietnam, l'ampleur des référentiels à constituer (modes de stabulation, alimentation, santé animale, production fourragère, etc.) a été tel que ces actions n'ont pas encore abouti à une totale structuration des services.

Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés	
Un accent sur la production	Un accent sur la transformation et commercialisation
Porcs maigres Production laitière	Litchis séchés

Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires

Hygiène, alimentation, nutrition, soins aux enfants: l'enjeu de l'éducation sanitaire et nutritionnelle est évident. La façon d'y répondre l'est moins. DIALOGS a appuyé la mise en place d'un réseau d'animateurs villageois de santé communautaire, travaillant auprès de groupes de mères, de façon à accroître leur public et bénéficier des émulations au sein de ces groupes. Pour encourager la création de ces groupes de mères et leur travail collectif, une dimension de crédit y a été ajoutée.

Avec l'évolution de la politique nationale, les animateurs villageois indemnisés sont devenus des agents communaux, créant ainsi un service public de santé préventive, fonctionnant en étroite articulation avec des groupes de mères.

Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires
Soins maternels et nutrition Eau et assainissement

Des démarches et des référentiels, pouvant déboucher sur des services

Un dernier type d'action ne porte pas directement sur l'appui à la structuration et la consolidation proprement dite d'un service, mais sur le travail pré requis et nécessaire à cette structuration.

Ces activités en amont sont principalement axées sur l'expérimentation et la mise au point, avec les usagers, de références techniques et méthodologiques dans lesquelles les équipes du projet sont plus directement impliquées²¹.

²¹ Cette implication des équipes projet au cœur des dispositifs constitue une différence fondamentale avec les autres activités mise en œuvre qui conduit à considérer que, dans ces cas particuliers, ce n'est pas la structuration d'un service qui a été testée mais l'élaboration d'une méthode d'intervention localement adaptée. Comme on le verra, cette démarche peut néanmoins donner lieu à la structuration ultérieure d'un service... mais, en quelque sorte, c'est *une autre histoire*.

Ce travail peut, éventuellement, déboucher sur la constitution d'un service, si son utilité est avérée et si les conditions de sa viabilité paraissent remplies.

C'est le cas pour l'aménagement des pentes où l'appui des équipes DIALOGS a porté tout d'abord sur la mise au point des référentiels techniques permettant aux acteurs locaux d'acquérir des savoir-faire techniques (plantation de bandes herbeuses, construction de terrasses).

Grâce à un soutien financier et un approvisionnement en matériel végétal de qualité, ces référentiels permettent de développer des terrasses dans des zones non aménagées et où n'existent pas non plus de savoir-faire paysans en la matière.

Dans un second temps, la question est ensuite de savoir si la dynamique d'aménagement des pentes peut se poursuivre spontanément ou si un accès permanent à tout ou partie du «paquet – maîtrise technique, approvisionnement, subvention» est nécessaire pour que des nouveaux paysans intéressés à aménager leurs pentes puissent le faire.

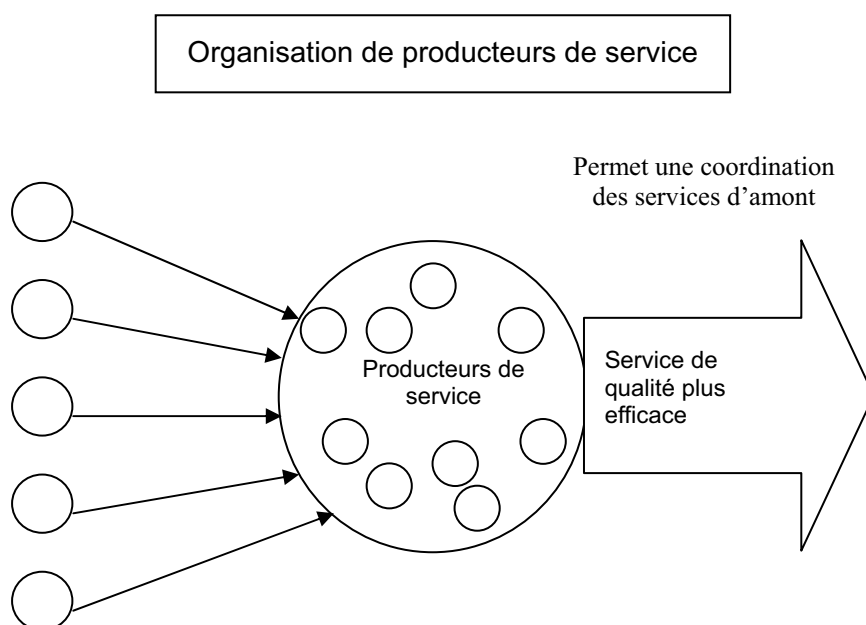
On retrouve une démarche similaire dans le cas de la planification locale du développement. Face à une démarche de planification qui commence au niveau national, l'enjeu a ici été d'expérimenter une méthode de planification communale participative qui, partant des villages, mobilise finalement les services techniques de l'échelon du district.

Dans ce cas particulier, la question de l'institutionnalisation de la démarche, et de la façon de mobiliser les savoir-faire méthodologiques, ne se pose qu'une fois la pertinence de la démarche avérée et reconnue, tant par les acteurs locaux que par les instances administratives.

Des démarches et des référentiels, pouvant déboucher sur des services	
Aménagement des pentes	Méthodologie de planification villageoise

La structuration de services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services

Cette première catégorie de services concerne un appui à la diversification agricole via un meilleur accès aux services amont et intrants adaptés aux conditions locales. Il s'agit d'une structuration autour des producteurs de service, avec l'intention finale de répercuter les bénéfices de l'action sur un plus grand nombre de personnes (les agriculteurs utilisant le service). Le schéma ci-dessous présente l'organisation globale de cette structuration.



L'accès aux services locaux est un enjeu majeur pour les agriculteurs dans les zones d'intervention : lorsqu'ils sont accessibles, les intrants proposés par les services techniques ou le secteur privé restent assez génériques et pas toujours adaptés aux conditions locales. Cette carence constitue un obstacle au développement de leur production.

Les producteurs de service se regroupent sous des formes et statuts variables (groupes de production, coopératives ou associations) pour mettre en place les itinéraires techniques, mieux

coordonner, améliorer, contrôler leur production et structurer son écoulement au niveau local. L'organisation permet aussi une meilleure mise en relation avec les utilisateurs et, le cas échéant, les services de l'Etat.²².

L'amélioration de l'offre locale en porcelets destinés à l'engraissement (achat de cochettes de race pure et production de porcelets de qualité)

Contexte

Avec la diversification de l'agriculture dans les campagnes, l'élevage familial engraisseur s'est développé rapidement et **les besoins en porcelets ont augmenté**. **L'offre locale en cochettes reste insuffisante**, avec un petit nombre de truies, d'origine pas toujours certifiée, ce qui entraîne des **problèmes de qualité**. L'importation de porcelets présente aussi de gros risques sanitaires et économiques. Ajouté à ce problème, les paysans spécialisés dans l'élevage naisseur sont peu appuyés techniquement.

Historique et évolution des interventions antérieures :

De la pharmacie (*Tu Thuoc*) gérée par un Agent Vétérinaire Local (AVL) à la triple action sur l'élevage

Dès 1995, dans ses zones d'intervention de collines, le GRET a voulu répondre aux besoins des éleveurs à travers différents types d'appuis concrets. Il a ainsi favorisé l'émergence de *tu thuoc*, organisations de base d'éleveurs gravitant autour d'un agent vétérinaire. Ces *tu thuoc* possédaient une caisse d'achats de médicaments et de vaccins cofinancée par les éleveurs.

Les *tu thuoc* se chargeaient de la vaccination, de l'amélioration des soins, de la formation technique des éleveurs et appuyaient des groupes de d'éleveurs naisseurs, ainsi que des groupes de familles d'engraisieurs pauvres, groupes qui ont alors été appelés « groupes d'intérêt ».

²² Avec cette approche concernant la structuration du service, une attention particulière doit être apportée à la fonction finale de l'organisation pour s'assurer que c'est bien le vrai service qui est appuyé. Il est aussi important de vérifier les relations qui se mettent en place entre les producteurs et les bénéficiaires/usagers de service. Cette attention fait la différence entre la production d'un bien matériel et la production d'un service (voir chapitre III, p. [97] pour plus d'informations).

Fin 1996, l'action des *tu thuoc* a été complétée par la mise en place d'une ligne de crédit dédié, censée limiter les inégalités économiques entre éleveurs. Cette ligne de crédit a aidé les éleveurs les plus pauvres à acquérir des porcelets vaccinés de qualité et à construire de petits abris sans recourir aux prêts à taux élevés des usuriers.

Ces deux dispositifs, accompagnés de formations techniques, ont permis de limiter la prévalence des maladies et de la mortalité. Mais ils ne résolvaient qu'une partie des difficultés rencontrées par les éleveurs. De nouveaux diagnostics rapides menés par les techniciens du projet ont ainsi mis en évidence que :

- Les AVL avaient parfois tendance à concentrer leur activité sur le service le plus rentable, c'est à dire la vente de médicaments, au détriment du conseil.
- Faute de conseils techniques suffisants, l'acquisition de porcelets vaccinés de qualité n'éliminait pas tous les risques sanitaires.
- Les groupes d'intérêt nécessitaient des appuis spécifiques que la *tu thuoc* elle-même ne pouvait pas leur apporter. Par exemple, l'organisation d'une formation sur l'élevage naisseur ne pouvait intéresser qu'une partie des membres de la *tu thuoc* et donc n'était pas réalisée.

Dans ce contexte, a progressivement émergé en 1999 l'idée d'aborder la question des conditions d'élevage par le biais des risques sanitaires et d'essayer de combiner dans un même dispositif une offre de service qui limiterait ces risques tout en favorisant la prestation de conseil technique.

Cette évolution explique pourquoi, à partir de 2001, un désengagement des *tu thuoc* a été réalisé au profit de nouveaux modes d'intervention sur l'élevage : 1) groupes d'intérêt naisseurs (de porcelets de qualité), 2) sections vétérinaires communales, et 3) un système d'assurance conseil pour contractualiser les relations entre éleveurs et vétérinaires.

Services et organisation

Le projet a appuyé les groupes de producteurs de porcelets pour améliorer la qualité des animaux en augmentant la proportion de cochettes Mong Cai (pure race) et en donnant une assistance technique au moment du sevrage. Les groupes mettent en relation les éleveurs avec des fermes de reproduction des Mong Cai, les sections vétérinaires communales, et les services de vulgarisation communaux pour améliorer la qualité génétique et les conditions techniques de leur élevage.

Cette action a pour but **d'augmenter l'efficacité économique, de réduire l'incidence des maladies, et d'assurer une offre de qualité à un prix raisonnable.**

Service final : Des services amont pour l'amélioration de la qualité génétique et la production de porcelets de qualité

Approvisionnement en cochettes Mong Cai de meilleure qualité génétique
Conseil technique
Sevrage
Conditions d'élevage et d'engraissement
Services vétérinaires

Les groupes d'élevage créés sont reconnus par les autorités et répondent aux stratégies locales de développement de l'élevage. On pourrait imaginer, à partir du groupe, de construire de nouveaux types de relations entre groupes et sections d'AVL pour renforcer les capacités de ces derniers. Pour assurer la durabilité de cette action, un appui des autorités communales serait également nécessaire.

➤ **Résultats**

- 8 groupes constitués de 320 familles de 8 communes ont apporté un nouveau service potentiellement pour 6 000 familles.
- 385 cochettes de race pure introduites assurent annuellement un approvisionnement de 4 350 porcelets.
- Valeur ajoutée nette supplémentaire pour l'éleveur de truie d'en moyenne 90 000 VND, souvent supérieure à 300 ou 400 000 VND mais avec des risques (1/3) de pertes équivalentes.
- 85% des usagers considèrent qu'ils ont dégagé un revenu final net supplémentaire (évaluable à 70 000 VND par porcelet dans de bonnes conditions d'élevage).
- Pour la société, un revenu net supplémentaire de l'ordre de 300 millions de VND/an (17 000 euros).
- Si les résultats techniques sont positifs, certaines limites structurelles persistent, notamment, les reproductrices introduites et le nombre de porcelets qui ne répondent qu'à 15-20% des besoins. Par ailleurs, 25% des cochettes introduites ont été éliminées et les groupes ont encore besoin d'appui et de conseil à la fois technique et organisationnel.

Des interventions qui sous-tendent des logiques différentes : groupes ou coopératives spécialisées

L'amélioration de l'offre en cochettes ou porcelets s'est basée sur des organisations de paysans pauvres assurant le développement de leurs activités et améliorant leur production. Le service final d'amélioration de l'offre en porcelets n'a pas été totalement assuré au vue de l'échelle des activités du groupe. En effet, 70-80% de la production est restée au niveau du groupe, ce qui montre que celui-ci n'est pas seulement producteur de service mais bénéficiaire de ce même service. On a donc ici affaire à des organisations de producteurs qui ont développé un appareil économique principalement à leur propre usage.

Les coopératives spécialisées, en revanche, sont composées de paysans plus aisés, qui ont déjà une activité assez développée. Le travail s'est focalisé sur l'élaboration d'une filière, et les services à mettre en place pour mieux la coordonner. Ces dernières sont plus à même d'assurer un véritable service que les groupes, qui sont plutôt en position de récepteurs de services.

Si l'objectif de DIALOGS était d'appuyer les organisations gestionnaires de service, cette action d'amélioration de l'offre en cochettes ou porcelets s'inscrit plutôt dans la logique d'une aide à la production. Cette organisation permet, en revanche, une meilleure coordination d'acteurs pour un service effectif. L'action s'inscrit en premier lieu dans une logique de lutte contre la pauvreté avant d'aborder la logique du développement d'organisations autonomes, rentables, et durables. Ce fait doit être reconnu dans la recherche de modèles d'institutionnalisation.

La santé animale : assurance – conseil pour l'élevage

Contexte

Un des problèmes auxquels les paysans pauvres se heurtent régulièrement tient à ce qu'ils initient leur activité d'élevage sur la base d'un emprunt. Pour limiter son montant, ils achètent des porcelets de moindre qualité et courent donc souvent des risques sanitaires supérieurs. De plus, les conditions d'élevage sont insatisfaisantes, ce qui ajoute un risque sanitaire et concourt à maintenir un taux élevé de mortalité même avec les achats de porcelets de meilleure qualité.

Au temps des *tu thuoc*, les agents vétérinaires locaux « AVL », chargés de donner des conseils techniques et de soigner les maladies, se concentraient pour la plupart sur les actions curatives, considérées comme plus rentables. (voir encadré p. [45] sur l'évolution de l'appui)

Par la suite, une stratégie de prévention basée sur le conseil technique a pris forme sous la forme d'un système d'assurance conseil.

Services et organisation

De petits éleveurs de porcs, pratiquant l'engraissement après achat d'un ou deux porcelets, sont réunis sous forme de groupes d'une vingtaine à une trentaine d'individus reconnus ou simplement acceptés par les autorités du comité populaire de la commune. Un système d'assurance conseil est mis en place et géré autour de ces groupes, comprenant vaccinations, soins et traitements, conseil, et indemnisation en cas de mortalité.

Service final : Un système assurance – conseil pour réduire les risques liés à l'élevage/engraissement

Conseils zootechniques et vétérinaires donnés par un agent vétérinaire local (AVL),

Facilités ou priorité pour certains actes payants de vaccination et de prévention²³,

Gratuité des soins et traitements fournis par cet AVL pour les porcelets « assurés » contre les maladies dites « rouges »²⁴,

Une indemnisation en cas de mortalité des porcelets assurés²⁵.

Une cotisation²⁶ est versée au Comité de Gestion (CG) en échange des services listés ci-dessus. L'assurance et les prestations connexes couvrent le cycle d'engraissement allant du sevrage à la vente comme animal de boucherie.

²³ Déparasitage, injections de fortifiants.

²⁴ Pasteurellose, peste porcine, rouget, salmonellose.

²⁵ 100 000-150 000 dong, soit 5 à 7,5 euros

²⁶ Moyennant le paiement par chaque membre de 10 000 à 15 000 dong (0,5 à 0,75 euros) par porcelet et par cycle

Résultats

Réduction selon les cas de 60 à 80% de la prévalence sur les maladies rouges.

Doublément du nombre moyen de porcs élevés par famille.

Hausse du poids moyen des porcs engraisés d'environ 10 kg.

Valeur ajoutée nette supplémentaire d'environ 300 000 à 1 000 000 VND/an (sur 2,5 cycles) par foyer.

Impact positif sur la lutte contre la pauvreté (en moyenne 25% des adhérents sont pauvres contre 13% de la population des communes concernées).

Les succès rencontrés lors des premières expériences ont conduit à développer et étendre le dispositif sur plusieurs districts de la Province de Vinh Phuc et à créer ainsi 42 caisses distinctes au service de près de 1 000 familles.

Pour la société, un revenu net supplémentaire de plus de 300 millions de VND/an (15.000 – 17.000 euros) sur 2 cycles.

Semences : accès local aux semences de qualité, à un prix raisonnable

Contexte

Dans les zones d'intervention de DIALOGS, l'accès aux semences de riz de qualité à des prix raisonnables est insuffisant. La production de semences est organisée au niveau provincial par les compagnies semencières publiques. Ces compagnies multiplient quelques variétés prioritaires pour la région : **il n'existe donc pas de production de semences spécifiquement adaptées aux conditions locales**. De plus, la **quantité de semences de riz est insuffisante** (les centres/compagnies ne sont pas capables de fournir suffisamment des semences à toutes les communes nécessiteuses, elles les diffusent à travers les services techniques agricoles et le secteur privé).

Les paysans intéressés par l'achat de semences plus spécifiques sont obligés donc de passer par l'intermédiaire des commerçants qui les vendent à des prix élevés²⁷. A défaut, les paysans utilisent essentiellement leur propre production comme semences, et ne les renouvèlent qu'après 3 à 4 saisons, ce qui entraîne des **pertes de rendement liées à la dégénérescence**.

²⁷ Un kg de semence produite par les groupes ou intergroupes à Phu Tho coûte 3.500 VND, soit plus de 22% moins cher qu'un kg de semences produit par les compagnies publiques.

Services et organisation

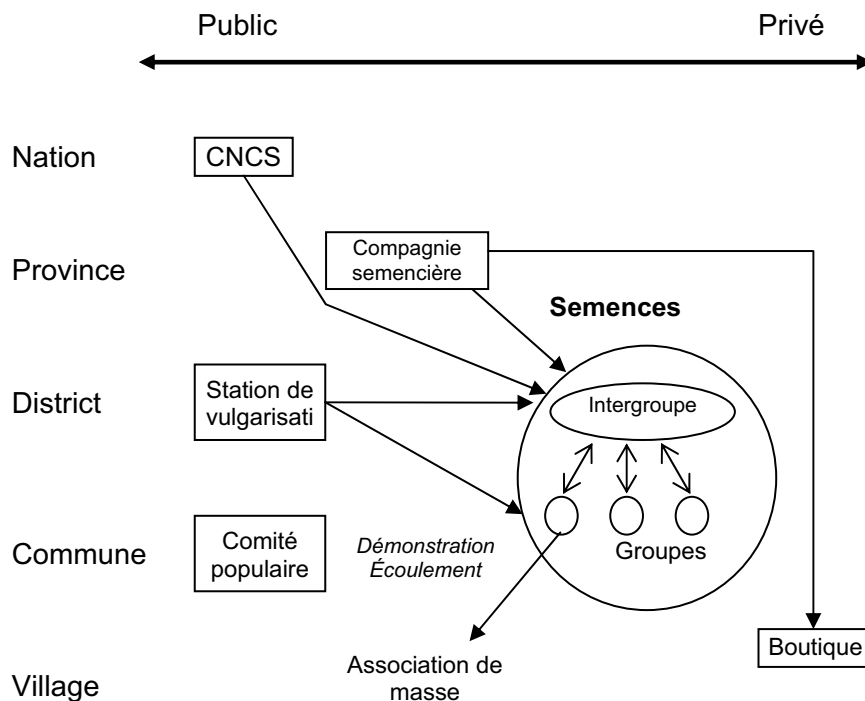
Pour répondre à cette situation, le GRET avait travaillé avant DIALOGS avec les groupes de producteurs de semences. Une fois les capacités techniques acquises, ces groupes de production se sont heurtés à des blocages limitant le développement de leurs activités et le fonctionnement du service. On pouvait ainsi noter :

- un manque d'homogénéité et de cohésion (les groupes fonctionnaient indépendamment les uns des autres),
- une qualité hétérogène des semences produites par les différents groupes, et
- un système d'écoulement (commercialisation des semences) peu efficace.

DIALOGS a donc focalisé son action sur l'organisation d'intergroupes ou associations au niveau de districts et sur l'institutionnalisation des groupes en coopératives.

Ces activités ont permis une meilleure coordination des activités des groupes, particulièrement en ce qui concerne les problèmes mentionnés ci-dessus : une centralisation des services aux producteurs (achats groupés d'intrants et de semences super élite, formations, itinéraire technique), une meilleure commercialisation par la gestion collective des semences, la certification des semences, l'amortissement des équipements communs, l'emballage commun, une meilleure coordination avec des autorités publiques.

Service final : Accès local aux semences de qualité et à bon prix
Services aux producteurs :
Achats groupés d'intrants
Certification
Equipement : achat, gestion collective
Formation
Itinéraire technique
Publicité/commercialisation
Ensachage
Gestion collective des activités



Deux formes organisationnelles ont été testées, avec des canaux d'institutionnalisation différents.

- A Bac Ninh, les coopératives créées ont mis en place un groupe de commercialisation en commun. Elles collaborent avec le centre national de contrôle semencier qui certifie la qualité et donne droit à un tampon (malgré tout non officiel).

La démarche propose de développer et professionnaliser les activités en mobilisant les ressources existantes, tout en espérant une institutionnalisation plus formelle ou une organisation à un échelon supérieur.

- A Phu Tho et à Hai Duong, une autre stratégie a été adoptée : le développement d'un intergroupe à Phu Tho et d'une association à Hai Duong, les deux au niveau du district.

L'idée est que le producteur vende ses semences à l'intergroupe ou à l'association, qui prend alors en charge le reste (voir ci-dessus). A Phu Tho, l'intergroupe a eu du mal à s'affirmer dans un contexte où les obligations sociales exigent des

producteurs un échange d'une partie de leurs semences avec leurs proches. Par manque de contractualisation, ces contraintes sociales font que les avantages économiques sont marginaux. Par contre, à Hai Duong, l'institutionnalisation de l'organisation grâce à la création de l'association a facilité la formalisation des relations commerciales.

Pour une discussion plus approfondie de ces différents arrangements institutionnels, voir chapitre III.D « La forme de l'institutionnalisation : au carrefour de trois ensembles de facteurs, p. [146])

Résultats

Dans les provinces de Hai Duong, Vinh Phuc, Phu Tho et Bac Kan, le projet a aidé à la création de réseaux de groupes de producteurs de semences. Dans ces provinces, les groupes sont liés entre eux par une structure supra communale qui est l'inter groupe. Bien que l'inter groupe ne soit pas une forme d'organisation légalement reconnue, il fonctionne comme un réseau permettant aux groupes de producteurs de réaliser des échanges de produits ainsi que d'organiser la commercialisation.

A Hai Duong, le réseau a pu, vers la fin du projet, évoluer vers l'une des deux formes légalement reconnues, celle de l'association. Dans l'ensemble, les réseaux de producteurs de semences ont su établir des relations avec d'autres acteurs de la filière. On peut citer par exemple les services situés sur le parcours de la certification (bureau agricole du district) ou de la commercialisation (Centre semencier au niveau de la province, Association de masse, ...).

A Vinh Phuc, le réseau d'inter groupe a presque cessé de fonctionner depuis 2004, lorsque le projet a décidé de recentrer son appui sur un nombre limité de groupes, re organisés en groupes coopératifs de production locale et de commercialisation de semences.

Au total, environ 29 ha régulièrement en production de semences et 600 producteurs impliqués. Une capacité de production d'environ 140 t par cycle de production, avec de l'ordre de 66% à 80% de semences vendues ou échangées.

Pour l'utilisateur, une hausse de rendement de (10 à) 20 kg/sao (550 kg/ha) et une augmentation nette du revenu (ensemble des intrants nécessaires décomptés) comprise entre 54 000 et 100 000 VND/sao (75 à 150 €/ha).

Pour la société, une hausse totale de la production via les usagers de 46 t répartie sur environ 1620 ha, et un revenu net supplémentaire d'environ 2,5 milliards de VND (140 000 euros).

Contexte

La pisciculture est une activité en pleine expansion dans certaines régions du nord vietnamien. Les besoins en alevins et frais ont fortement augmenté, et les pisciculteurs engraisseurs doivent faire face à une **insuffisance de l'offre**.

Le centre piscicole de la province ne répond pas suffisamment aux besoins, il n'existe pas de services techniques piscicoles aux niveaux administratifs inférieurs, et les sites de production privés sont trop éloignés. Ces limites engendrent des **problèmes d'éloignement et donc de coût**. De plus, cet éloignement des lieux d'approvisionnement induit une forte **mortalité des alevins et frais au cours du transport** (les plaies et écailllements dus au transport facilitent la transmission des maladies infectieuses courantes chez les poissons.) Le projet a donné la priorité aux communes reculées et en difficulté dans les districts situés loin du Centre provincial d'aquaculture.

Du monopole d'un nombre très limité d'aleviculteurs découle un **prix de vente élevé sans garantie sanitaire**. La qualité n'est pas contrôlée, et il n'existe pas de mécanisme de pénalité en cas de mauvaise qualité d'alevins fournis.

La difficulté de l'accès aux alevins diminue l'autonomie des pisciculteurs dans la planification de leur cycle de production. Un appui aux aleviculteurs permettrait aux engraisseurs piscicoles de réduire le coût de production et augmenter la valeur économique sur une superficie de production.

L'enjeu principal est donc d'améliorer l'accès des pisciculteurs engraisseurs aux alevins de qualité, disponibles sur place (réduction des pertes liées au transport) et à prix raisonnables : un service de proximité, dans un domaine très peu (ou pas) développé par les services techniques de l'Etat.

Services et organisation

L'appui du projet a été apporté à des groupes d'aleviculteurs. Des pisciculteurs expérimentés se sont spécialisés dans la production d'alevins. Ils ont **échangé des expériences** et se sontentraîdés en s'ouvrant également vers les non membres. Dans le groupe, ils ont

bénéficié **d'achats groupés de matériel** (frais, bouteilles d'oxygène, pompe, etc.). Le projet a favorisé **l'investissement dans l'infrastructure** et le **renforcement des compétences** (techniques et gestionnaires), **l'adoption d'un itinéraire technique commun**, ainsi qu'un travail sur **l'écoulement** des produits pour assurer un meilleur accès au marché.

Des sites de frayage privés ont été également mis en place au niveau district afin que les groupes d'alevins puissent s'y approvisionner. Ceci a été réalisé en collaboration avec l'institut piscicole provincial, qui fournissait les géniteurs. Cette relation entre acteurs a permis de développer une offre locale en alevins à destination des pisciculteurs engraisseurs.

Service final : Accès local aux alevins et frais de qualité à un prix raisonnable

Services aux producteurs :

Achats groupés de matériel (frais, bouteilles d'oxygène, pompe, etc.)

Investissement commun en infrastructure

Conseil technique

Mise en place d'un itinéraire commun

Travail sur l'écoulement

Résultats

Appui à la création de 6 sites de frayage couvrant de 15 % des besoins du district de Binh Xuyen et 50% des besoins des 2 district appuyés de la province de Phu Tho. La qualité des produits fournis est reconnue et les coûts ont diminué.

En aval, 23 groupes ont été appuyés, incluant 210 alevins. Ces groupes produisent 125 t d'alevins avec une qualité améliorée.

Le chiffre d'affaire total généré par les groupes est de 2,2 milliards de VND (125 000 euros), près du double de celui avant intervention. Ces groupes d'alevins fournissent 4 600 pisciculteurs engraisseurs sur les 12 000 des quatre districts concernés (>35%). Pour ces engraisseurs, les coûts d'approvisionnement sont réduits de 20% et les risques de perte de près de 50%.

Les sites de reproduction piscicole fonctionnent très bien. Une installation privée et décentralisée, ils permettent de vulgariser les progrès piscicoles dans le district.

Les groupes d'alevins sont pris en compte dans les programmes de développement piscicole local.

Pharmacies piscicoles

Contexte

L'intensification de la production piscicole a provoqué **l'augmentation des risques sanitaires**.²⁸ Les risques sanitaires entraînent la baisse de la productivité du fait des **pertes de production, des retards de croissance, de la vente anticipée au moment de l'apparition des maladies, de la dépréciation des poissons vendables** due à une mauvaise apparence des poissons malades, etc. L'accès difficile aux médicaments piscicoles rend coûteux les traitements et préventions des maladies piscicoles.

Etant donné l'absence mentionnée précédemment de services techniques de l'Etat aux niveaux administratifs inférieurs à la province, les activités développées dans le domaine de la protection sanitaire piscicole sont à cheval entre les services marchands et les services de nature publique notamment en ce qui concerne le conseil qui accompagne la vente de médicaments. L'organisation en pharmacies piscicoles a, dans une démarche d'expérimentation, tenté de lier ces deux types de services, pour répondre au problème singulier des maladies piscicoles.

Services et organisation

Un double service est proposé :

- 1) Un service de conseil technique axé principalement sur la prévention des maladies piscicoles.
- 2) Un service de vente de médicaments piscicoles à usage préventif et curatif :
 - Ce service est payant et repose sur l'établissement de petites pharmacies piscicoles privées.
 - Il se situe géographiquement à un niveau très décentralisé, chaque commune d'intervention disposant d'au moins une pharmacie piscicole privée.
 - Ces services sont tous fournis par des paysans locaux qui ont été formés par les cadres du projet.

²⁸ Le taux de pisciculteurs affectés par les maladies piscicoles s'élève à 35-40%.

Les actions du projet ont compris les formations des pharmaciens piscicoles (qui se chargent de conseiller les pisciculteurs), la création des pharmacies piscicoles privées, la sensibilisation des pisciculteurs à la santé piscicole, la communication des résultats des pharmacies piscicoles privées aux services techniques et autorités locales, et la création d'un réseau de pharmaciens piscicoles au niveau district.

Service final : Pharmacies piscicoles offrant vente de médicaments et conseil technique
Services aux producteurs :
<ul style="list-style-type: none"> • Formations • Appui sur la création de pharmacies • Sensibilisation • Communication avec les services techniques publics • Coordination dans l'achat des médicaments

L'organisation de ce service reste peu claire au stade actuel. La pharmacie est le point focal d'un «service relationnel de coordination» entre les pharmaciens conseils et les pisciculteurs. Dans ce cas, l'aspect conseil est porteur de service. Pourtant il est difficile de le mettre en place dans une situation purement marchande où la demande réelle est sensiblement moindre que la demande potentielle, et lorsque l'activité est peu rentable. Ce dernier point souligne l'importance du soutien de la part des autorités locales pour mieux sensibiliser les pisciculteurs à une meilleure prévention.

Résultats
<ul style="list-style-type: none"> • 15 pharmacies piscicoles privées mises en place dans 3 districts • Les pharmaciens piscicoles ont été formés ; ces derniers ont tous dispensé des formations techniques aux pisciculteurs, à raison de 5 à 7 formations / an. • Sur 3 districts, le nombre de clients réguliers s'élève à 800 pisciculteurs et 1 500 au total (15% des pisciculteurs présents). • Les services de santé piscicole ont permis de réduire les risques sanitaires de 50% à 100% • Les clients ont exprimé leur satisfaction vis-à-vis des services

Contexte

Les éleveurs, particulièrement les pauvres, **vaccinent peu leurs animaux, ce qui favorise l'incidence des maladies et un taux élevé de mortalité, d'où des pertes économiques.**

Le service de vaccination est organisé par les sous départements vétérinaires provinciaux et par les stations vétérinaires de district. De façon générale, ces dernières manquent de personnel et de capacités. Par contre, dans les districts d'intervention, elles peuvent s'appuyer sur un ensemble d'agents vétérinaires locaux (« AVL ») dont beaucoup ont été formés ou appuyés précédemment dans le cadre du Programme Fleuve Rouge.

La station organise deux campagnes de vaccination annuelles, en mobilisant les AVL. Or ces 2 campagnes sont insuffisantes au moment où la production intensive est de mise. Elles ne permettent pas, en particulier, de toucher les animaux de basse-cour dont le cycle de vie est trop court, ni les truies et vaches en reproduction dont la vaccination ne peut être assurée qu'à certaines périodes précises de leur cycle.

En dehors de ces campagnes, ces agents vétérinaires privés assurent les soins à la demande, sous forme de services payants. L'équipe de DIALOGS, connaissant déjà la situation grâce aux projets antérieurs, a constaté que les AVL ne répondaient pas en général aux besoins des éleveurs en ce qui concerne les services de prévention (vaccins, formation, conseil technique). Ils préféreraient se focaliser plutôt sur les services curatifs faute de temps, mais aussi parce que ces activités de prévention sont vues comme moins rentables. Il n'y avait pas vraiment de synergies entre les AVL, ni de relations formalisées avec les éleveurs, qu'ils soient organisés ou non. (voir encadré p. [45])

Au moment de l'intervention, le service de vaccination fonctionnait avec une faible couverture²⁹, et n'était pas en mesure de faire face aux épidémies (fièvre aphteuse en 2000 à Bac Kan, épidémie de grippe aviaire). Cette dernière épidémie allait provoquer un regain d'intérêt des autorités, des AVL et des éleveurs pour améliorer le service. Le projet a saisi cette opportunité pour tester plusieurs dispositifs opérationnels.

²⁹ Taux de vaccination généralement inférieurs à 25%

Cette action consiste à développer des services complémentaires aux services publics, pour diversifier et améliorer un service existant de vaccination.

En appuyant l'organisation des agents vétérinaires, DIALOGS a amélioré l'accessibilité et la qualité du service en expérimentant des formes de délégation de certains services vétérinaires publics.

Services et organisation

DIALOGS est intervenu pour améliorer les services de vaccination avec comme stratégie la création d'organisations vétérinaires de base en mesure de compléter l'offre des services publics.

Service final : Services vétérinaires
Services aux producteurs (les AVL organisés en réseaux, en sections communales, ou associations au niveau district)
Fourniture et conservation en commun de vaccins et d'équipement (réfrigérateur) Autres actions préventives comme la désinfection des bâtiments d'élevage Formation (et conseil dans certains cas) Renforcement des relations entre les AVL Coopération étroite avec le système vétérinaire étatique

Cette organisation des AVL leur a permis d'internaliser les services cités ci-dessus et d'améliorer les services aux éleveurs, notamment en ce qui concerne :

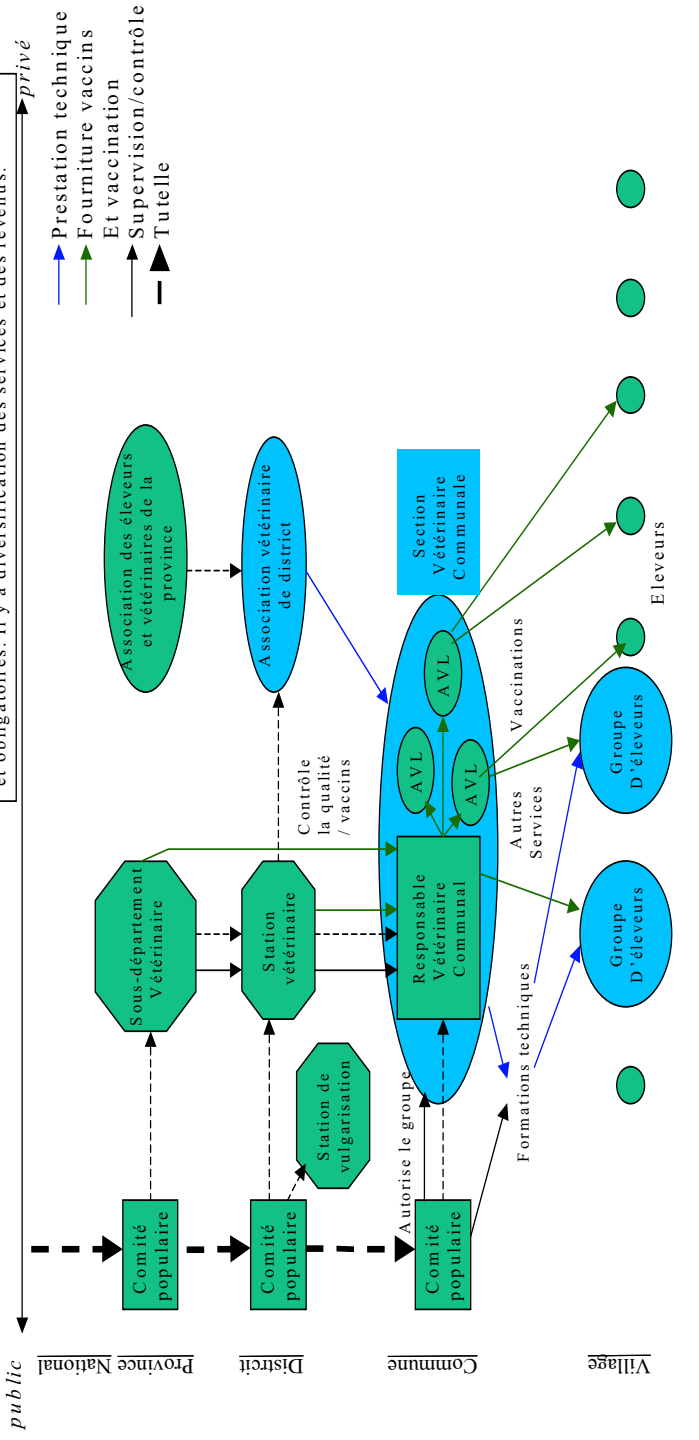
- la sensibilisation,
- la formation technique jusqu'au niveau villageois,
- la vaccination tout au long de l'année à la demande,
- la lutte contre grippe aviaire,
- la désinfection des bâtiments d'élevage,
- les soins préventifs et curatifs.

Ces organisations ont pris la forme de sections vétérinaires communales qui collaborent étroitement avec le responsable vétérinaire de la commune et regroupent les AVL³⁰ et/ou une association au niveau district qui coordonne l'appui technique, les formations, et les achats en commun, en travaillant avec la station vétérinaire (dans un cas, à Ha Hoa, les deux niveaux d'organisation existent). (voir schéma)

³⁰ Ces sections collaborent aussi avec les groupes d'éleveurs de porcelets décrits ci-dessus (voir p. [70])

Services vétérinaires de prévention Schéma institutionnel final

Les services de l'Etat contrôlent la vaccination et peuvent en déléguer la responsabilité. L'association de district peut venir en complément, pour les achats communs et appuis techniques (formations groupées). Chaque section comprend 3 à 7 AVL faisant les vaccinations continues et obligatoires. Il y a diversification des services et des revenus.



➤ **Résultats**

- 15 organisations vétérinaires communales mise en place regroupant 80 AVL.
 - Des vaccinations étalées sur toute l'année avec des résultats significatifs pour les services de prévention des maladies. (Début 2005, une moyenne de 590 porcs vaccinés par mois sur les communes du district de Tam Duong contre 20 en début de projet.)
 - Une hausse du taux de vaccination d'environ 20% à plus de 50%.
 - Pour les AVL, un revenu de 25% tiré de la vaccination (12% initialement), sans baisse du niveau de revenu sur le curatif.
 - Pour les éleveurs, une baisse de la prévalence constatée mais non chiffrée.
 - La création de formes institutionnelles, contractualisation de certaines relations
 - Une association à Cho Don (Bac Kan)
 - A Binh Xuyen (Vinh Phuc) et à Nam Sach (Hai Duong), la création de coopératives de services vétérinaires
 - A Ha Hoa (Phu Tho) et Tam Dao (Vinh Phuc), n'ayant pas abouti à ces formes d'institutionnalisation légales, ils pratiquent une co-gestion avec les stations vétérinaires, et les AVL s'affilient avec l'association provinciale, en s'organisant sous forme de sections vétérinaires de niveau district.
- Voir section III.D «Un cas d'exemple : les différentes formes d'institutionnalisation des services vétérinaires», p. [166] pour plus de détails.

Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés

Cette seconde catégorie de services concerne des producteurs qui se spécialisent dans une filière, animale ou végétale.

Il s'agit là d'un appui à la **structuration de filières agricoles adaptées aux conditions du marché** et du développement de **réseaux professionnels articulés avec les services de l'Etat**.

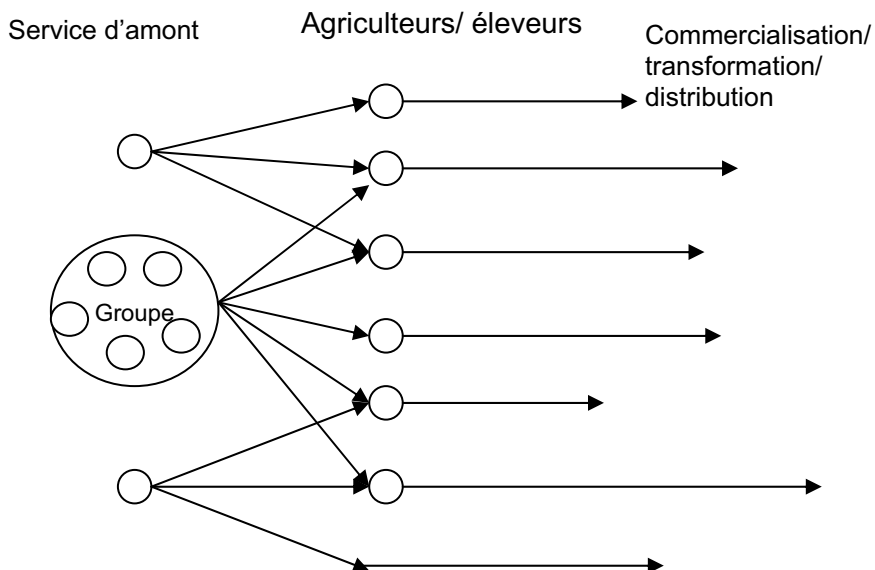
Se spécialiser, accroître son volume d'activités, mieux négocier son insertion dans le marché, suppose en effet de :

- maîtriser les techniques de production, de façon à garantir une production efficiente et de qualité régulière tout en limitant les risques sanitaires liés à l'intensification ;
- pouvoir négocier des conditions de marché plus favorables, en jouant sur les volumes et/ou la qualité.

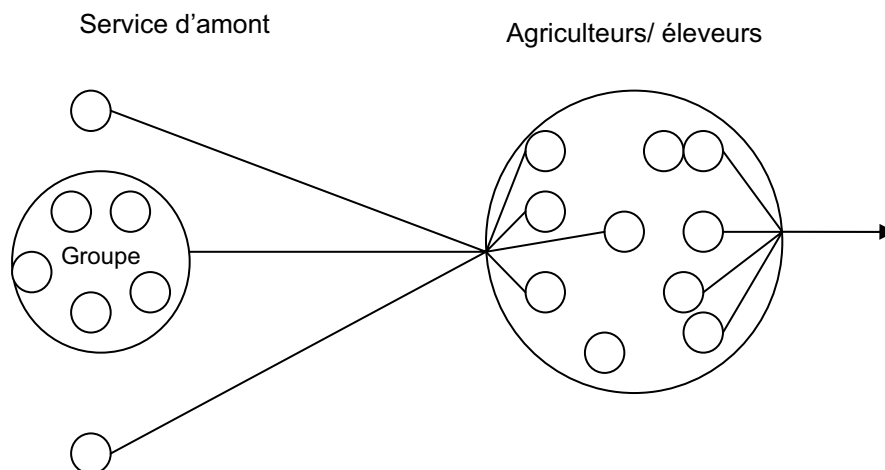
Les producteurs se regroupent en coopératives pour bénéficier de ces services (conseil à la production, transformation, commercialisation). (Voir schéma ci-dessous.)

Les services sont intégrés à la coopérative, et destinés à ses membres (tout en étant parfois accessibles pour des non membres), et articulés aux services de l'Etat.

En agriculture familiale diversifiée



Sur des filières en développement



Les associations de production et de commercialisation de litchi

Contexte :

En 1995, l'autosuffisance alimentaire est atteinte au Vietnam, alors commence la diversification agricole.

A Thanh Ha, un producteur a réussi à développer un nouveau marché pour les litchis sucrés. Ce producteur est alors présenté dans les campagnes de propagande comme le « roi du litchi » et cette production comme un exemple à suivre pour les productions de vente. Une politique d'incitation (modification de l'usage des terres) et de subventions est mise en place et, en 1999, la production de litchis atteint des sommets tandis que les cours s'effondrent.

La production fruitière de la zone de Hai Duong offre néanmoins des particularités qui lui assurent potentiellement une forte valeur ajoutée. Le district de Thanh Ha constitue le cœur de la production de litchis sucré du delta. Mais, dans un marché très concurrentiel, cette qualité n'est pas reconnue.

Services et organisation

Dans une phase antérieure, le VASI avait à Thanh Ha appuyé les producteurs de litchis dans la mise au point d'itinéraire technique de production et de conservation par séchage. En assurant la conservation du produit, le séchage permet en effet d'étaler la commercialisation et d'éviter ainsi les cycles de surproduction.

Dans ce cadre, il est rapidement apparu que la qualité du litchi de Thanh Ha (variétés, sols, et techniques de séchage) ne pourrait être réellement reconnue qu'en élaborant une stratégie commerciale valorisant son origine et permettant ainsi de la distinguer de la production de masse. Pour ce faire, il fallait donc à la fois garantir la qualité du produit et la faire reconnaître.

Au cours du projet, il a été décidé de créer une association visant à formaliser l'organisation des services entourant la production, la commercialisation et le séchage et à préparer la création d'une *indication géographique protégée* dérivée du modèle des appellations d'origine contrôlée.

Cette association regroupe des producteurs individuels qui effectuent en commun le séchage (afin de garantir l'homogénéité de la transformation et sa qualité) puis la commercialisation (avec la création d'une marque et donc étiquetage, emballage et publicité en commun).

A ces activités qui constituent le cœur de la stratégie s'ajoutent des services en amont (achats groupés d'intrants) et en aval (études de marché, travail sur la création d'une appellation d'origine contrôlée).

Service final : Structuration d'une filière litchis de qualité
Services aux producteurs :
La transformation du produit (le séchage)
La commercialisation
Construction d'une marque
Étiquetage
Emballage
Publicité
Achats groupés d'intrants
Études de marché
Création d'une appellation d'origine contrôlée

➤ **Résultats**

- Création d'une association regroupant 148 foyers et 44 ha de production
- Le suivi d'un meilleur itinéraire technique et les achats en commun des intrants ont permis l'augmentation des rendements et de la qualité.
- Le séchage amélioré permet de diminuer les coûts de production tout en assurant une meilleure qualité.
- Le circuit de commercialisation est maîtrisé et le prix de vente est amélioré en comparaison aux autres variétés.

Les coopératives spécialisées en production porcine

Contexte

Avec la diversification de l'agriculture dans les campagnes, l'élevage familial engraisseur se développe rapidement, mais la qualité reste médiocre. Le Vietnam cumule plusieurs handicaps en termes de compétitivité de la production de viande porcine : le coût de revient est élevé et la qualité reste faible. Du fait de l'éparpillement géographique des fermes d'élevage porcin, l'approvisionnement du marché reste en outre aléatoire.

Au cours des dernières années, les exigences des consommateurs nationaux en terme de qualité des produits alimentaires ont par ailleurs fortement évolué. 86% des consommateurs urbains interrogés affirment être prêts à payer un prix plus élevé pour une viande de qualité (dans le cas présent, du porc maigre).

L'action du projet a visé à améliorer la qualité de la production tout en améliorant l'accès à ce nouveau marché.

Services et organisation

Le VASI avait travaillé antérieurement à DIALOGS à l'amélioration des techniques d'élevage, permettant de produire des porcs maigres. Une fois les techniques maîtrisées, la question de la

commercialisation devenait cruciale de façon à ce que la qualité de la production porcine soit effectivement reconnue et que les prix soient cohérents avec cette qualité.

La logique du projet a été la suivante : des petits groupes d'éleveurs réunis autour de thèmes d'intérêt technique ont permis de réaliser un travail efficace sur la qualité ; dans un second temps, l'institutionnalisation de ces groupes a été le moyen d'améliorer l'accès au marché.

Service final : Structuration de la filière de production porcine
Appui technique aux producteurs pour leur permettre d'appliquer les innovations techniques dans leur élevage et donc améliorer leur compétitivité Accès aux intrants de qualité à un prix inférieur à ceux du détail Services vétérinaires (vaccination, soins) Echange d'informations techniques Études de marché Définition de cahier des charges stricte permettant l'obtention des certificats sanitaires nécessaires à la pénétration des marchés urbains (supermarchés) Services d'appui à la commercialisation Développement potentiel d'un label de qualité

Ces différents sous-services sont organisés différemment. L'appui technique est pris en charge par une équipe spécifique de la coopérative. Un agent vétérinaire est aussi employé par la coopérative. La commercialisation est assurée quant à elle par un « groupe de commercialisation » constitué de membres de la coopérative, rémunérés par un pourcentage des ventes.

La coopérative est elle-même en lien avec d'autres organisations, qui lui apportent un appui, et renforcent ou favorisent son insertion dans le dispositif institutionnel.

- *Le groupe d'appui au développement de la coopérative (« ADC »)* : créé par les institutions locales. Il est composé de 5 membres représentant les bureaux techniques de la province et des districts.
- *La fédération des coopératives* : appuie ses membres pour la recherche de prêts, l'organisation des formations destinées aux comités de gestion. Le contenu des programmes de formation est élaboré en lien avec le Groupe d'ADC.

- *La station vétérinaire* est chargée de fournir des vaccins et d'effectuer le contrôle vétérinaire de la coopérative.

Résultats

- 10 coopératives créées avec un total de 212 membres
- Une moyenne de 120 porcs engraisés par exploitation soit environ 10 t/famille/an.
- Le prix de vente de la viande pour les coopérateurs est supérieur de 500 VND/kg par rapport au prix courant de marché.
- Un prix des aliments de 100 à 360 VND/kg inférieur au prix courant.
- Entre 87% et 100% de vaccinations selon les maladies.
- Un bénéfice annuel moyen est de 28 millions de VND (1 475 euros) par coopérateur
- Un bénéfice supplémentaire de 120 000 VND/porcelet par rapport aux non coopérateurs.
- Pour la société, une valeur ajoutée nette supplémentaire de plus de 3 milliards VND par an (170 000 euros).
- Le modèle de coopérative spécialisée dans l'élevage a été mis en place et expérimenté avec succès à Hai Duong, aidant les éleveurs à se fédérer et à accéder efficacement au marché via des services collectifs.
- Ce modèle de coopérative spécialisée est actuellement diffusé dans la province de Bac Ninh.
- Dans les provinces voisines (Bac Giang, Ha Tay, Hai Phong), plusieurs coopératives ont été créées à l'initiative des paysans, suivant le modèle de leurs voisins, sans attendre les aides pour le faire

Lait : construction et renforcement d'une filière

Bien que n'ayant pas été aussi loin pour des raisons que seront explicitées ci-dessous, le travail mené par l'AFDI-HN sur la filière lait à Bac Ninh relève de la même démarche.

Contexte

La production laitière fait partie des priorités nationales et provinciales. A Bac Ninh, la production laitière bénéficie du soutien

de la province depuis 1997³¹. L'Etat a développé une politique laitière en 2001, avec la volonté de réduire la dépendance aux sources étrangères pour le lait de qualité, d'encourager la diversification agricole et donc limiter l'exode rural vers les grands centres urbains et d'augmenter le revenu des paysan³². Ces soutiens comprenaient des subventions pour l'achat des animaux et des fourrages, du crédit à taux d'intérêt préférentiel et des vaccinations gratuites.

Malgré ces politiques incitatives, l'élevage laitier est, au Vietnam, une activité nouvelle et encore embryonnaire. Si de nombreux paysans ont une ou deux vaches, rares sont ceux qui se spécialisent dans cette production et en font leur activité principale. L'activité reste mal structurée à cause principalement de sa nouveauté : les services aux producteurs sont peu développés, la chaîne de production peu articulée, les connaissances techniques des producteurs et d'autres acteurs (vétérinaires, vulgarisateurs, distributeur) sont insuffisantes, la commercialisation reste à organiser.

Passer de quelques vaches à une production intensive à orientation marchande pose de nombreux problèmes techniques (de génétique et de reproduction, d'alimentation, de disponibilité en fourrage, de santé animale, etc.) et organisationnels. Les politiques mises en place par les autorités des provinces, notamment les subventions, ne résolvent pas le problème le plus aigu, à savoir le manque d'expertise et de références locales sur les problèmes liés spécifiquement à l'élevage laitier. Par ailleurs, si la question de l'organisation de la commercialisation se pose (collecte, garantie de la chaîne du froid), le débouché lui-même ne pose pas de problème.

Pour ces raisons, l'intervention de l'AFDI-HN dans le cadre du projet DIALOGS s'est concentrée d'abord sur la mise au point, avec les éleveurs, des référentiels techniques dont ils avaient besoin, et sur un premier travail concernant la commercialisation. Il était trop tôt pour poser la question des services.

³¹ Le projet d'Appui aux Producteurs Laitiers (PAPL) du District de Tien Du - Province de Bac Ninh

³² Le plan de développement national laitier - Décision N° 167 / 2001

Services et organisations

Le projet s'est efforcé de renforcer la collaboration entre les agents participant aux débouchés de la filière : **éleveurs, collecteurs locaux et usine de transformation** (Vinamilk) afin d'assurer une collecte régulière du lait.

Le projet est également intervenu auprès des **autorités locales** afin de créer un environnement institutionnel favorable à la production locale de fourrage. Les **vétérinaires** ont aussi été impliqués afin d'améliorer l'état sanitaire du cheptel.

Enfin, les **conseillers techniques** ont travaillé avec les éleveurs pour améliorer les aspects techniques de la production et pour renforcer les compétences des éleveurs et des autres acteurs de la filière.

Service final : Structuration de la filière lait
Conseil technique sur la qualité Services vétérinaires Organisation de la collecte Mise en relation des collecteurs avec l'usine de transformation Négociation avec les autorités locale pour assurer une meilleure production de fourrage Achats groupés d'intrants

Sur la zone, les éleveurs laitiers se sont organisés sous deux formes différentes :

- autour de la filière de collecte : chaque éleveur appartient de fait à l'un des 3 principaux réseaux de collecte. Ces réseaux sont centrés autour de collecteurs locaux ayant bénéficié d'un appui afin de disposer de tanks de réfrigération et d'assurer leur fonctionnement. Localement les éleveurs se regroupent pour livrer leur lait collectivement jusqu'aux tanks ou bien, si le tank est proche, pour l'amener individuellement. Ensuite, directement ou indirectement, le lait est totalement livré à VINAMILK.
- autour de groupes locaux d'échanges techniques : Ces groupes se réunissent localement le plus souvent autour

d'éleveurs expérimentés. Le groupe a pour vocation de défendre les intérêts des éleveurs au niveau local (par exemple accès et regroupement des terres pour la production fourragère), de permettre des échanges d'expériences techniques entre éleveurs et d'assurer un minimum de fonctions communes (approvisionnement en minéraux). Certains groupes se sont spécialisés dans la production de fourrage (éleveurs et non éleveurs). Ils assurent aussi la diffusion de savoirs techniques et s'approvisionnent collectivement en semences.

Au cours du processus de négociation entre les acteurs, les producteurs membres des groupes locaux d'échanges techniques ont préféré organiser le service de collecte autour d'un acteur privé. Pourtant cette configuration d'acteurs donne davantage de pouvoir au collecteur privé. Il s'agit en effet d'un marché peu contestable du fait des investissements lourds (les tanks de réfrigération ont été fournis à crédit par le projet). La mise en place d'un collecteur privé créait donc une situation de quasi-monopole. C'est pourquoi AFDI-HN a mis en place des collecteurs compétiteurs. Mais, malgré cette précaution, les collecteurs n'entrent que rarement en concurrence du fait de leur petit nombre (3) et des exigences de transport. La proximité reste pour le producteur le facteur déterminant au détriment du prix.

Par ailleurs, les collecteurs ne suivent pas tous les conseils techniques pour assurer la qualité du lait. Cela est d'autant plus vrai qu'ils sont rémunérés sur une base quantitative avec peu de contrôle sur la qualité. La qualité n'est pas encore valorisée dans la distribution (ni par le collecteur, ni par l'usine de transformation). Ces limites, ajoutées aux problèmes techniques expliqués ci-dessus sont peu bénéfiques pour les producteurs. Elles peuvent même annuler les avantages de l'action collective. .

Pourtant, indépendamment des facteurs techniques liés au choix du site et à la conjoncture économique, on constate que l'organisation des producteurs est intéressante dans ce cas de structuration de filière. Il reste cependant nécessaire d'intégrer une réflexion sur les services d'aval dans cette organisation de filière.

Résultats

En assurant une nette amélioration de la qualité et de la quantité du lait produit (3700 kg/VL/an), l'expérimentation technique a permis d'augmenter la marge brute des producteurs.

L'activité laitière reste cependant financièrement peu intéressante car le prix du lait est stable et ne reconnaît pas la qualité alors que le prix des intrants augmente rapidement.

La rentabilité de la filière s'est aussi dégradée du fait de la baisse du prix des veaux.

Passé de 36 en 1998 à plus de 500 en 2003, le nombre d'éleveur est actuellement en régression significative (430 en 2005) avec des pertes parfois importantes.

Ces derniers points posent la question de la viabilité d'une filière lait intensive dans la zone du delta (Voir l'encadré dans la section III.A, « La viabilité de la filière, condition de pertinence des services : l'exemple de la filière lait à Bac Ninh » p. [106] pour plus de discussion)

Enseignements sur les filières

Il est intéressant de comparer les activités des coopératives spécialisées et celle de l'association pour la production de litchi avec les activités pratiquées sur une nouvelle filière comme celle du lait.

Les références technico-économiques pour les filières litchis et production porcine étaient déjà avancées et les filières étaient plus développées. De plus le produit final demande moins de transformation que dans le cas de la filière laitière. Les référentiels techniques déjà acquis, les organisations ont pu se focaliser principalement sur les services d'aval, c'est-à-dire, l'écoulement de la production et l'accès au marché, qui ont été internalisés dans le groupe.

Les groupes informels pour la production laitière, en revanche, ont mis l'accent sur les services aux producteurs, avec une priorité sur la mise à point technique, pendant que les services d'aval, autour de la commercialisation et de l'écoulement (collecte) ont été organisés autour d'un acteur privé. Ces groupes n'avaient pas besoin d'être formalisés pour bénéficier d'action collective, alors que la nature des services d'aval exigeait un niveau d'institutionnalisation plus avancé.

Ces deux approches montrent la différence entre la mise en place d'une nouvelle filière et la structuration d'une filière existante. L'organisation facilite certes, la mise en œuvre des services d'amont, mais sa formalisation n'entre en jeu que lorsqu'il s'agit d'organiser l'aval, c'est-à-dire, la vente, la contractualisation, la commercialisation, l'accès au marché ou la mise en place d'une indication géographique.

Un point commun entre ces activités est que la structuration d'une filière demande une organisation des services aux producteurs, et que l'organisation internalise ces services dans sa structure comme le schéma en début de la section montre. (voir p. [75])

Des démarches et des référentiels, pouvant déboucher sur des services

Cette troisième catégorie de services concerne la **coordination d'acteurs locaux** pour la mise en place d'une méthode, d'infrastructures, ou de techniques qui sont au centre d'un service potentiel. Il s'agit d'**actions de catalyse et de médiation** permettant la consolidation des relations, la formalisation des liens, l'expérimentation des modèles ou méthodes qui pourraient être reproduites soit de façon indépendante ou privé, soit dans un cadre politico institutionnel défini.

L'action ne porte donc pas directement sur l'appui à la structuration d'un service mais construit une base sur laquelle un service peut être constitué.

Terrasses et bandes herbeuses : appui à un service privé

Contexte

La déforestation et l'exploitation des terres en pente ont entraîné l'érosion du sol. L'enjeu est à la fois environnemental et économique. Suite à l'érosion, on constate en effet des dégâts environnementaux, notamment la dégradation des infrastructures hydrauliques et des rizières, les sécheresses et crues, mais aussi une baisse de rendements.

Si les terrasses et bandes herbeuses sont utilisés ailleurs au Vietnam (dans les montagnes du nord), DIALOGS est cependant intervenu dans les zones où les paysans et autorités locales n'ont guère d'expérience et de connaissances en la matière.

Au démarrage de DIALOGS, les paysans exprimaient leur intérêt pour mettre en place ces techniques ; les techniciens étaient formés mais les relations n'étaient pas encore consolidées. Les paysans demandaient des subventions ; les autorités publiques affirmaient qu'ils n'en avaient pas les moyens ; et les techniciens proposaient une offre mais, faute de rémunération, n'étaient pas prêts à mettre en œuvre leur savoir faire.

DIALOGS est intervenu pour créer et/ou renforcer les liens entre ces acteurs.

Services et organisation

Dans ce contexte, l'action mise en place par DIALOGS a eu pour but de mieux coordonner les acteurs locaux par :

- **la définition et l'introduction d'un référentiel d'aménagement,**
- l'organisation d'**ateliers** permettant **discussions et négociations,**
- le **renforcement des compétences des acteurs pour améliorer le référentiel existant,**
- et la **contractualisation.**

Par ses résultats, ce modèle a prouvé de sa rentabilité.

De plus, la formalisation des relations entre techniciens, paysans et comité populaire par le biais de contrat tripartites peut être reproduite hors du cadre du projet.

Il est vrai que la mise en œuvre de ce modèle nécessite un investissement de départ mais, de par sa rentabilité, cet investissement peut être couvert par les crédits bancaires. Il est remboursable facilement grâce aux gains de rendements.

Les organisations mises en place pour faciliter la formation ou la concertation entre acteurs sont des organisations médiatrices qui permettent, une fois catalysée, que l'action se développe naturellement, comme déjà constaté dans la région, lors des réunions organisées par les groupes ad hoc avec les techniciens.

Le service implicite se situe dans la relation entre techniciens spécialisés et paysans, avec ou sans implication des autorités publiques, en fonction des politiques locales. Si ce service est caractérisé en premier lieu par sa nature individuelle, la notion d'intérêt public est certaine étant donné l'enjeu environnemental lié à la lutte contre l'érosion.

Résultats

Technico-économiques :

- Augmentation de rendements de 30% en moyenne sur les terrasses et de 15-20% avec les bandes herbeuses.
- Une valeur ajoutée nette supplémentaire de 75 000 VND/sao (115 €/ha).
- Des résultats positifs en termes de lutte contre l'érosion. réduction totale avec les terrasses et de 22% avec les bandes.
- 325 foyers bénéficiaires sur 13 communes pour un total de 75 ha en terrasses et 39 ha en bandes.
- Un retour sur investissement sans appui financier au bout de 1 à 3 ans.

Coordination/compétences techniques :

- Les participants maîtrisent les techniques de conservation des sols et poursuivent la conservation des sols sans être appuyés
- Les techniciens compétents sont capables de former les paysans

Diffusion du modèle :

- Les méthodes de formalisation de relations pourraient être répliquées de façon indépendante : les réunions d'information ont déjà été organisée entre techniciens et les groupes communautaires ad hoc

Planification du développement villageois

Contexte

L'objectif de la planification villageoise (VDP pour Village Development Plan) est de faire évoluer des relations de gouvernance locale typiquement verticales et hiérarchiques vers une relation plus transversale reposant sur de l'échange d'information à niveau local. En ce sens, il s'agit d'intégrer des éléments d'une démarche « bottom-up » dans le cadre d'une planification globale « top-down ». En s'assurant que ces deux démarches se rejoignent, le VDP assure une meilleure prise en compte des besoins locaux dans la politique publique et dans l'attribution des fonds publics. Le VDP est un des outils utile à l'intégration du modèle de développement local dans le dispositif politico institutionnel en processus de décentralisation. Il donne une nouvelle perspective sur une formulation des politiques publiques qui refléteraient mieux les besoins des populations dans un processus décisionnel du bas en haut (« bottom-up »).

De nombreux décrets ont été signés³³ pour promouvoir la créativité du peuple et l'appropriation par la société civile des

³³ 29/1998/ND-CP, 79/2003/ND-CP

connaissances, discussions politiques, décisions et évaluation des activités publiques, ce qui montre une volonté de la part de la politique vietnamienne à s'engager dans les processus comme le VDP.

Services et organisation

Un ensemble d'organisations et de comités travaillant en collaboration avec les autorités publiques de chaque niveau administratif a été mis en place³⁴. Des formations en méthodologie de PRA (« participatory rural appraisal ») ont été organisées. Un premier processus de prise de décisions a été réalisé en utilisant des méthodes de PRA. La participation des villageois était importante, ce qui montre l'intérêt de l'action pour les bénéficiaires ainsi que la réussite de la méthode.

Les activités qui en ont découlées ont généralement été un succès mais ne représentent qu'une petite part des résultats escomptés. A terme, il s'agit en effet que l'ensemble du processus soit intégré dans l'appareil administratif local.

Service final : Planification du développement villageois

Formations en méthodologie PRA
Mise en place de comités à chaque niveau administratif
Mise en place d'un premier processus, et les activités qui sont sorties du processus

➤ Résultats

- Niveau élevé de participation et d'initiative de la part de la population rurale
- Création d'organisations en réfléchissant dès le départ à leur durabilité,
- Vulgarisation et gestion des activités mises en œuvre dans le cadre du VDP.
- Le modèle lui-même n'est pas encore intégré dans la politique publique, mais la province de Bac Kan a encouragé les districts et communes à le faire

³⁴ Les détails des activités dépassent les objectifs de ce document. Pour plus d'information, voir la fiche opérateur correspondante sur le site du GRET au Vietnam www.gret.org.vn

Contexte

Traditionnellement, les populations dans les régions montagneuses utilisent les systèmes d'adduction d'eau en bambou. Pendant les périodes sèches ce système n'est pas efficace et n'évite pas les pénuries. De plus, les problèmes d'hygiène persistent. Ces systèmes s'avèrent de véritables vecteurs pour des maladies gastro-entériques, digestives, gynécologiques et cutanées. Les latrines rudimentaires utilisées dans ces régions sont aussi porteuses de maladies.

Ces structures font partie des services essentiels de base, dont l'accès relève du service public, du fait de l'intérêt général qu'elles rendent à la communauté, la santé communautaire, le développement durable et l'intérêt économique implicite. L'intérêt économique de ces structures s'explique par deux entrées. Premièrement, par la relation entre pauvreté et santé : le niveau de santé d'une communauté affecte sa productivité et vice versa. Deuxièmement, par le gain de temps : l'accès à l'eau propre chez les habitants représente un gain de temps pour les femmes et les enfants qui peuvent se consacrer à d'autres projets économiques et éducatifs.

Services et organisation

Médecins du Monde est intervenu en mettant en place des systèmes collectifs d'adduction d'eau par gravitation, des puits creusés ou forés, des mini captages, et des latrines.

Dans le cadre de DIALOGS, son apport ne s'est pas limité aux aspects techniques. L'accent a en effet été mis sur le développement des **capacités des communautés dans l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des installations.**

La mise en place des infrastructures et de l'équipement a fait l'objet d'un travail collectif, avec une participation communautaire très forte dans l'installation et la main d'œuvre. Ces installations

ont été cofinancées et le tracé des canalisations, par exemple, a été décidée par les communautés villageoises elles-mêmes.

La mobilisation nécessaire à ce type d'actions a constitué en elle-même une organisation communautaire autour des services essentiels que sont l'eau et l'assainissement.

Des groupes informels ont été composés pour bénéficier des programmes d'information, d'éducation et de communication (IEC) mis en place afin d'améliorer les connaissances nécessaires au changement des attitudes et des comportements vis-à-vis de l'eau et de l'assainissement.

Service final : La mise en place et gestion de systèmes d'adduction d'eau

- Planification communautaire (tracé des systèmes d'adduction)
- L'installation du système (travail collectif et communautaire)
- Formation (IEC) sur les conditions sanitaires
- Appui à la gestion des systèmes (commencé mais pas abouti)

En phase finale, le développement d'un système de gestion à base communautaire a été prévu. Ce système comportait un fonds pour la réparation et l'entretien des systèmes et les cotisations des usagers mais, faute de temps avec le démarrage tardif du projet, ce système de gestion n'a pas totalement abouti.

Cette action sur la gestion collective des infrastructures et équipement prévoyait aussi la création d'une organisation de gestion, d'un système de cotisation, et la coordination de travaux et réparations. Ce sont ces enjeux qui faisait l'objet d'une réflexion sur l'organisation et l'institutionnalisation du service.

➤ **Résultats**

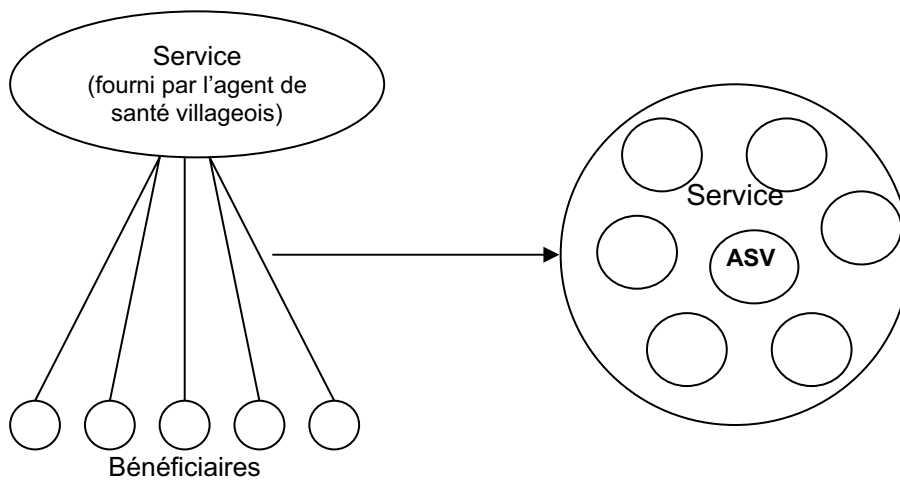
- 639 latrines, 170 puits et 35 captage et réseaux d'adduction d'eau
- La mise en place d'un comité de gestion, avec élections mais sans surveillance ou accompagnement
- La rédaction d'une fiche d'information sur la gestion d'eau pour les usagers
- Formation de spécialistes de la réparation et maintenance des latrines

Point de comparaison : groupes d'intérêt vs. groupes communautaires

Si les groupes impliqués dans la structuration d'une filière constituaient les groupes d'intérêt, les groupes sous cette catégorie d'action se caractérisent plutôt comme des groupes communautaires. La nature des services, dans le premier cas, est économique : l'organisation des producteurs pour le développement économique de la filière, et les bénéficiaires sont les membres des organisations eux-mêmes. Dans le cas des services mis en place dans cette catégorie, ainsi que dans celle qui suit, la nature est publique et/ou communautaire (à l'exception des pentes, activité qui a quand même ces aspects par les enjeux environnementaux, mais d'un moindre mesure) : les bénéficiaires du service vont au-delà des organisations qui peuvent être constituées. D'où l'importance d'une régulation publique et/ou communautaire pour éviter les cavaliers seuls, garantir le bon fonctionnement du système, et assurer l'accès à tous.

Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires

Cette quatrième et dernière catégorie de services concerne l'appui à l'amélioration de services publics dans le secteur de la santé. Il s'agit d'une organisation de bénéficiaires pour mieux coordonner la relation entre les bénéficiaires (les mères) et producteurs des services de santé publique (les agents de santé villageois). Il s'agit aussi de renforcer les compétences des acteurs publics à tous les niveaux. Le concept de l'organisation diffère des schématisations vues pour les deux premières catégories (sur les filières et les organisations de producteurs de service). Voir le schéma ci-dessous pour une visualisation du concept global.



Les organisations réunissent des jeunes mères dans le but que celles-ci bénéficient des services assurés par des agents de santé villageois (information, éducation et communication, transfert de connaissances, contrôle de la santé des enfants) qui sont eux-mêmes en relation avec les services de l'Etat au niveau communal.

Contrairement aux organisations de producteurs de service où la relation producteur usager est externe à l'organisation, dans le cas présent, la relation producteur usager est au centre même de l'organisation. Il ne s'agit pas de services associés à une production de biens matériels mais de services fondamentalement articulés autour de la délivrance directe de biens immatériels dans un cadre collectif. Ici, l'organisation n'existe pas sans le service. Voir schéma ci-dessus.

Les groupes de Mères

Contexte

Suite à la politique de réforme du *Doi Moi*, les services de santé et d'éducation publiques ont été significativement réduits. Ces services ont été, selon les cas, soit totalement abandonnés sous leur forme purement publique, soit sont devenus payants et souvent peu accessibles au niveau local.

A ce contexte institutionnel, s'ajoute celui d'une région montagneuse peuplée majoritairement de populations appartenant aux ethnies minoritaires, où les barrières physiques et linguistiques limitent les possibilités d'accès aux services communaux. DIALOGS est intervenu, avec la participation de Médecins du Monde et le Hanoi Medical University, dans la province de Bac Kan pour améliorer les services d'éducation en santé et les étendre au niveau villageois.

Cette action joue en outre un autre rôle social : celui de renforcer le rôle et la place des femmes dans les villages. En effet, de par son travail avec l'Union des Femmes, de par l'organisation de réunions regroupant exclusivement des femmes, et enfin de par les méthodes employées (y compris le micro crédit, les concours de recettes, et d'autres politiques incitatives), les femmes trouvent un

espace et un moyen pour s'exprimer, et ceci hors de la structure hiérarchique du village et loin des oreilles des hommes et des belles-mères³⁵.

L'organisation et les services

Les groupes de mères réunissent des femmes ayant des enfants de moins de 5 ans dans le but d'assurer de la prévention sanitaire et de réduire la malnutrition infantile.

Ces groupes constituent l'institution clé de la composante santé du fait de son implication dans presque toutes les actions du projet en matière de santé communautaire, que ce soit la formation, la vaccination, les conseils en nutrition, les soins aux enfants, et le crédit. Le fonds de micro crédit a aussi servi de source de motivation et a été une raison pour se regrouper tous les 6 mois.

Service final : service de santé préventive
Formation en santé/nutrition infantile, L'apprentissage de méthodes (ex. recettes de cuisine), Les services de santé des ASV : Vaccination Conseils en nutrition Soins des enfants Les activités permises par un fonds destiné au micro crédit (compléments alimentaires, développement économique)

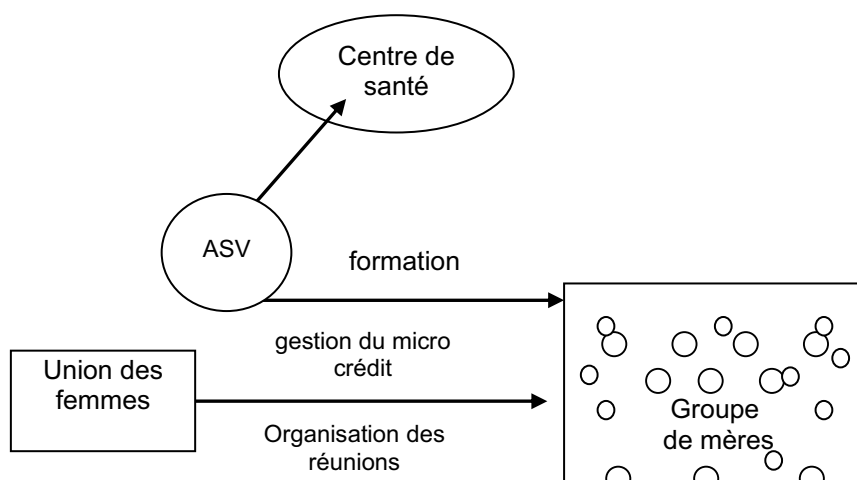
Dans leur fonctionnement pratique, les groupes de mères sont en relation étroite avec l'Union des Femmes et les Agents de Santé Villageois. Les groupes de mères sont pour la plupart présidés par un membre de l'Union des Femmes qui est parfois également l'ASV.

Cette configuration permet d'une part aux agents de santé villageois de mettre en pratique leurs connaissances techniques d'une façon efficace (rassemblement des femmes dans un groupe

³⁵ Pour plus d'information, voir "Strengthening Local Health Services." Capitalisation DIALOGS volet santé communautaire, Médecins du Monde – Vietnam.

représente un gain de temps) et d'autre part aux mères et aux futures mères de bénéficier directement de leurs conseils et leur suivi.

L'Union des Femmes encadre des réunions et gère le fonds de micro crédit mis en place pour motiver les femmes à participer. Voir schéma ci-dessous.



De par leur implication dans plusieurs actions, les groupes de mères entretiennent des relations de nature diverse avec plusieurs acteurs extérieurs au groupe, notamment les Comités Populaires communaux qui supervisent l'ensemble des actions et les centres de santé de district et communaux qui jouent un rôle de conseil, suivi et évaluation.

La collaboration entre centre de santé de district, centre de santé communal, agents de santé villageois et groupes de mères a pour effet d'assurer une offre intégrée de services recouvrant vaccination, conseils, suivi et soins.

Résultats

- Le statut des agents de santé villageois leur garantit une position institutionnelle stable. Ils exercent leur fonction avec l'appui technique du personnel du centre de santé du district.
- Les agents de santé, après avoir été formés, maîtrisent bien les techniques.
- Le Centre de santé du district prévoit d'élargir son offre de services sur la base du réseau d'agents de santé villageois présents maintenant dans tous les 235 villages du district de Cho Don.

Mais

- Malgré le rôle clé des groupes de mères, il n'y a pas encore une politique claire visant la reproduction du modèle. L'Union des Femmes envisage de les intégrer à leur structure, et la province a encouragé la continuation et diffusion du modèle lors du séminaire provincial à Bac Kan, sans engagement net cependant.

D) LES PRINCIPAUX RESULTATS

L'évaluation externe du projet, conduite en octobre/novembre 2005, synthétise les résultats du projet³⁶. Elle confirme la pertinence globale des actions, qui répondent aux besoins de la population, notamment grâce au processus de consultation au niveau local.

Les résultats techniques

Les objectifs techniques ont été, pour la plupart, atteints. En terme d'effets immédiats, on peut noter une amélioration des services accessibles à la population dans les domaines de la santé communautaire et de la production agricole dans les communes d'intervention du projet et pour les bénéficiaires directs.

Dans le domaine de santé la communautaire, on peut constater un meilleur suivi des enfants, un accès plus facile à l'eau courante et une amélioration des conditions sanitaires.

Dans le domaine de la production agricole, les résultats sont à la fois techniques, économiques et sociaux:

³⁶ Voir Sfez, P. et Dang, D.H. Rapport d'évaluation du projet, janvier 2006 pour plus de détails.

- un taux de renouvellement plus important des semences associé à une tendance marquée à l'utilisation de semences de bonne qualité,
- une gamme de services plus large pour ce qui relève de la santé animale offrant des conditions favorables à la réalisation d'un meilleur taux de vaccination et à l'augmentation de l'efficacité de la prévention,
- une amélioration génétique grâce à une proportion plus importante de porcs de race améliorée (F1, F2 ou pur exotique), et
- des progrès techniques, associés aux nouveaux services, dans les domaines de la pisciculture, la production laitière et la gestion des pentes.

En plus des résultats individuels cités dans la section précédente, ces résultats, en général, ont entraîné des conséquences économiques et sociales intéressantes pour les populations.

Lutte contre les inégalités : quels résultats ?

Un des dilemmes des stratégies d'action en termes de lutte contre les inégalités tient à la question du « ciblage » :

- Faut-il travailler avec « tous » ou « le plus grand nombre » (et y arrive-t-on ?)
- Faut-il privilégier, pour des questions d'efficacité, des catégories mieux dotées, pour favoriser une croissance qui aura des effets induits pour tous ?
- Faut-il cibler spécifiquement certaines catégories d'acteurs, exclusivement ou en complément d'action plus englobantes ?

Ce dilemme du ciblage renvoie en premier lieu à des choix politiques sur le type d'acteurs à privilégier, à des postulats, plus ou moins validés empiriquement, sur les liens entre croissance et inégalités et aussi à des questions pratiques de capacités et d'efficience de l'action. Dans un second temps, ce dilemme de ciblage renvoie aussi à des hypothèses, explicites ou implicites, sur les effets induits ou indirects, possibles ou probables, des actions. Il y a-t-il des effets d'entraînement, pour les catégories défavorisées, de l'amélioration de la condition des catégories moyennes ou aisées ? De quelle nature sont-ils ? En cas de ciblage sur les catégories moyennes/riches, « l'offre » est-elle susceptible de s'étendre « spontanément » à de nouveaux acteurs une fois le public ciblé initialement « saturé » ?

Nous distinguons entre deux cas d'exemples :

- Un enrichissement global avec baisse de la pauvreté et accroissement des inégalités (mais baisse de la pauvreté absolue). L'hypothèse est alors qu'il est préférable de laisser les mécanismes économiques jouer pour tous, et avoir des mesures correctives spécifiques pour les pauvres (filet de sécurité).
- Une forte réduction de la pauvreté, sans effets pour les plus riches, et aboutissant à une nette réduction des inégalités. Il peut alors y avoir des effets pervers du ciblage, une moindre durabilité, et un temps plus long d'évolution.

La démarche adoptée pendant le projet consistait à adopter des stratégies adaptées, et complémentaires, pour les différents niveaux socio-économiques. Par exemple, les coopératives spécialisées pour les producteurs plus aisés, l'assurance conseil ou l'approvisionnement en cochettes pour les producteurs plus défavorisés.

D'autres activités ont concilié les deux : en assurant un service de meilleure qualité avec un accès local à un bon prix, on lutte contre les inégalités structurelles. Par exemple, l'accès de proximité aux semences de qualité à bon prix peut donner aux bénéficiaires finaux les moyens d'améliorer leur situation. L'action peut aider donc à réduire les inégalités.

Il n'y a pas eu dans DIALOGS de suivi systématique des publics touchés. A l'exception des appuis spécialisés sur des filières (porcs maigres, litchis, etc.), les actions ont été conçues pour être accessibles au plus grand nombre, tant en termes techniques qu'en termes de coût. Les sondages réalisés montrent que les « clients » représentent une gamme assez large de la population, avec un accent net pour les catégories « moyennes ». Il y a donc eu élargissement de l'accès aux services, sans pour autant toucher directement les ménages les plus pauvres.

Les résultats organisationnels et méthodologiques

Le projet a renforcé des organisations paysannes existantes, en a créé de nouvelles et a renforcé les capacités de leurs membres. Des centaines de groupes de producteurs ont été créés sous des formes multiples et à des niveaux différents (village, commune, inter commune, district). C'est dans l'esprit de test qui a été annoncé dès le début du projet que ces organisations ont fonctionné. Compte tenu de la jeunesse des organisations et des services associés, il est difficile à ce stade de porter des jugements fermes sur leurs performances et leur évolution.

Les organisations ont vu en général leur capacité interne accroître dans la gestion des actions collectives avec la définition des règles de fonctionnement et avec des structures indépendantes, mais insérées dans le dispositif institutionnel.

Les résultats « politiques »

A travers les actions du projet, les autorités, les services techniques et les paysans ont mieux compris les enjeux de l'organisation paysanne et de nouveaux mécanismes de coopération. Le projet a démontré enfin que plusieurs modèles organisationnels et institutionnels sont valides, en opposition aux modèles uniques en vigueur jusque récemment.

En partant d'une approche technique à la base, le projet a donc permis de montrer que le renforcement institutionnel de jeunes organisations civiles peut déboucher sur une organisation de la production à plus grande échelle, dans une perspective de filière et à orientation marchande.

L'impact politique du projet est donc intéressant. D'une part, le projet a contribué à une autonomie plus large des organisations de producteurs par rapport à d'autres organisations existantes. D'autre part, des représentants politiques et techniques, présents dans les comités de pilotage du projet, ont pu se convaincre de l'utilité des organisations civiles pour la mise en place des services collectifs.

III. Enseignements transversaux

Plus que l'application a priori d'un modèle unique, la démarche de DIALOGS a reposé sur l'élaboration de solutions techniques et organisationnelles à des problèmes identifiés, au cas par cas, en fonction des acteurs locaux (futurs usagers, producteurs de service, institutions locales), de leurs souhaits, capacités, configurations locales, etc.

A l'issue du projet, la diversité des services mis en place montre qu'il n'y a pas de modèle unique.

Les services en amont des producteurs de service ne s'organisent pas comme des services à la production ou la commercialisation au sein des filières. Bien que portant aussi sur l'accès à des intrants en amont de la production, les services de production de semences ou d'alevins se structurent différemment. On note en outre des variantes entre sites, pour un même type de service : certains groupes de producteurs de semences de riz se sont organisés en association, d'autres en coopératives, d'autres en organisations informelles. Etc.

Pour autant, de façon relativement autonome dans les différents sites, des équipes différentes ont abouti à des choix voisins sur un même thème. Il semble donc qu'il y ait des facteurs assez déterminants dans la façon dont se structure un service pertinent.

Ce chapitre tente de systématiser les enseignements tirés de l'expérience du projet DIALOGS, sur les conditions et processus de construction et d'institutionnalisation de services de proximité.

On s'appuie ici sur le cadre théorique exposé dans la section II.B « Pourquoi raisonner en termes de service ? » ainsi que les descriptions des activités exposées dans la section II.C « Les actions de DIALOGS » pour tirer les enseignements transversaux. Le contexte particulier du milieu rural vietnamien tel qu'expliqué dans la première partie « Les réformes politiques et institutionnelles et la question des services de proximité en milieu rural » sera également pris en compte.

A) DES SERVICES AD HOC, DEFINIS ET ARTICULES AVEC LES UTILISATEURS ET LES PRODUCTEURS

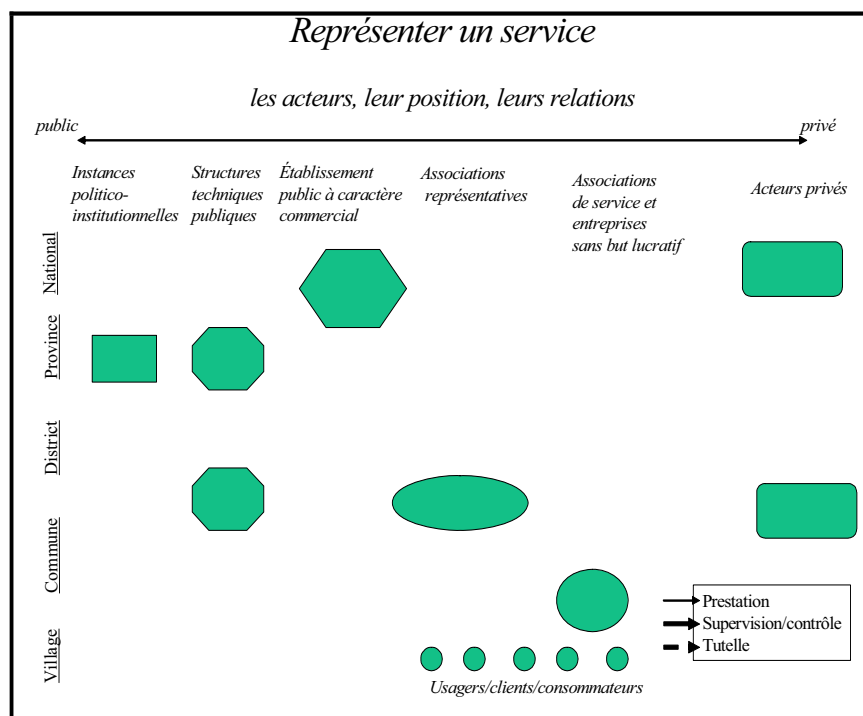
Combler les vides institutionnels, grâce à des organisations locales assurant des services de proximité

La première partie a montré comment les restructurations politiques et économiques engagées depuis le *Doi Moi* avaient, de fait, laissé place à un « vide institutionnel » entre les agents de la puissance publique et la population d'usagers, réduisant ainsi la capacité de ces institutions à jouer leur rôle dans une perspectives de développement économique et social inclusif, et *in fine*

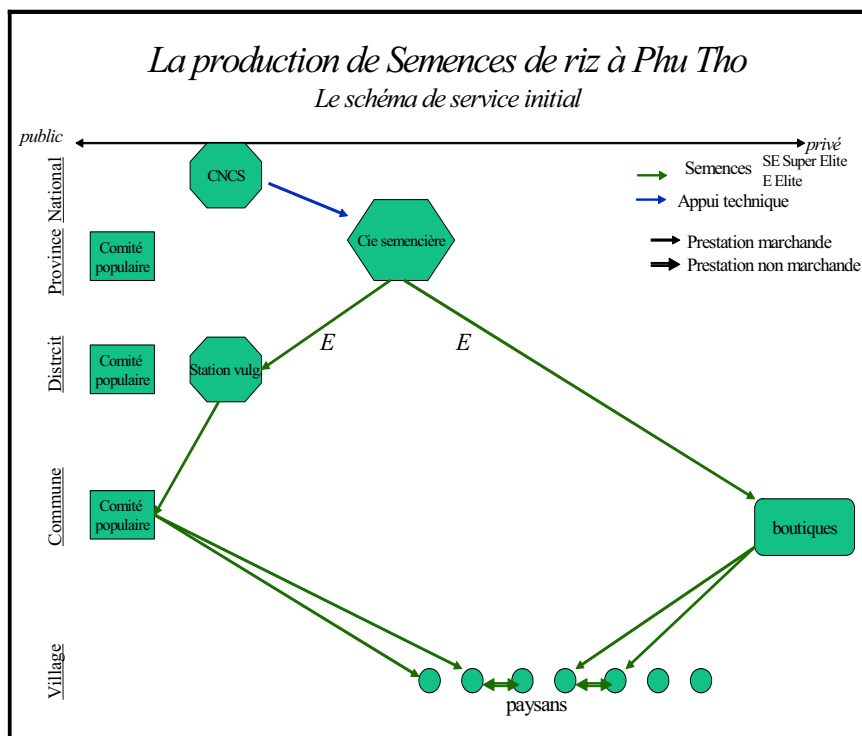
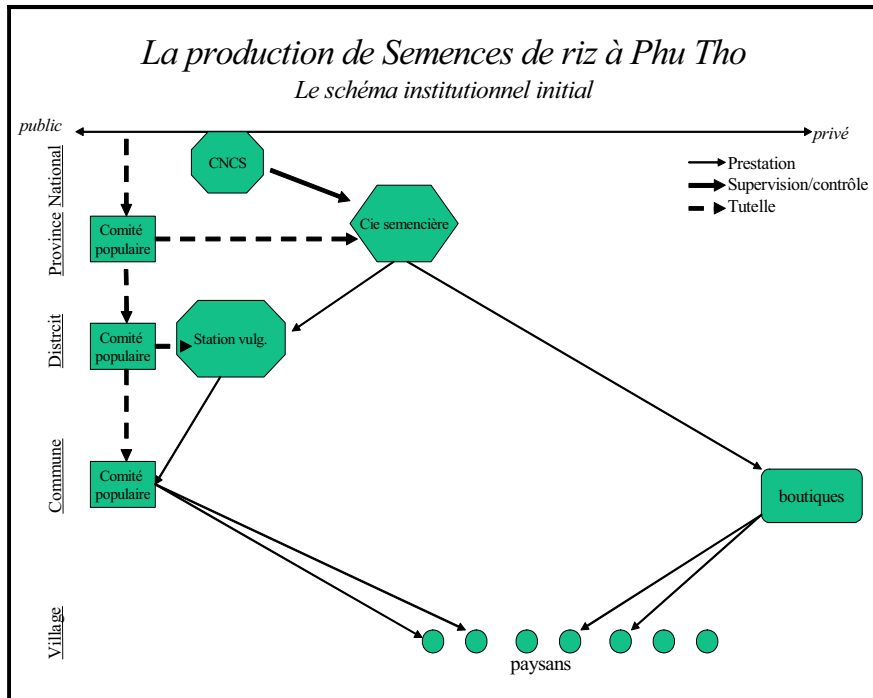
l'efficacité des politiques publiques³⁷. Cette première partie a également montré que le développement de filières privées de service ne comblait que partiellement ce vide.

Les services mis en place ou renforcés dans le cadre de DIALOGS s'inscrivent dans cet espace laissé vacant, par la construction de « chaînons manquants » permettant aux populations d'avoir accès à des services de proximité, articulés aux institutions publiques.

Le cas des semences de riz illustre bien cette idée. On peut schématiser le paysage des acteurs intervenant dans la production et la commercialisation des semences, en les positionnant selon l'échelle géographique à laquelle ils se situent (niveau national, provincial, du district, de la commune, du village) et selon leur statut (instance politico administrative publique, service technique public, structure publique à vocation commerciale comme les centres provinciaux de production de semences, acteur privé, acteurs associatifs ou coopératifs).



³⁷ Il s'agit là d'un effet malheureusement courant des politiques de décentralisation lorsqu'elles sont élaborées et mises en place à un rythme particulièrement rapide. (FAO, op.cit.).



Le schéma 1 montre les symboles de représentation choisis. Un service donné mobilise un certain nombre d'institutions ou d'organisations concrètes qui relèvent de l'un ou l'autre de ces statuts et sont situés à une échelle géographique donnée.

Pour l'approvisionnement en semences de riz, schématisé ici dans le cas de la province de Phu Tho (figures 2 et 3), la production de semences certifiées était initialement assurée par les compagnies provinciales sous tutelle du Comité Populaire de la Province. Ces compagnies multipliaient des semences Super Elite en Elite sous le contrôle de la Compagnie Nationale de Contrôle des Semences. Elles en assuraient la diffusion, partie à travers les bureaux agricoles et/ou stations de vulgarisation des districts (via le secteur public donc), partie via les réseaux privés de commerçants. Ces derniers touchaient directement une partie des producteurs, tandis que les services techniques du district, faute de relais structuré au niveau communal, passaient par le Comité Populaire.

Comme on l'a vu (cf. le descriptif des activités « Semences : accès local aux semences de qualité, à un prix raisonnable » dans la section II.C « Les actions de DIALOGS » p. [50]), ce dispositif ne permet de toucher qu'une faible fraction des paysans, avec une gamme de variétés décidées au niveau provincial, chères pour la majorité des producteurs et pas toujours suffisamment adaptées aux besoins et contextes locaux. L'essentiel du renouvellement de semences se faisait de fait par échange entre paysans.

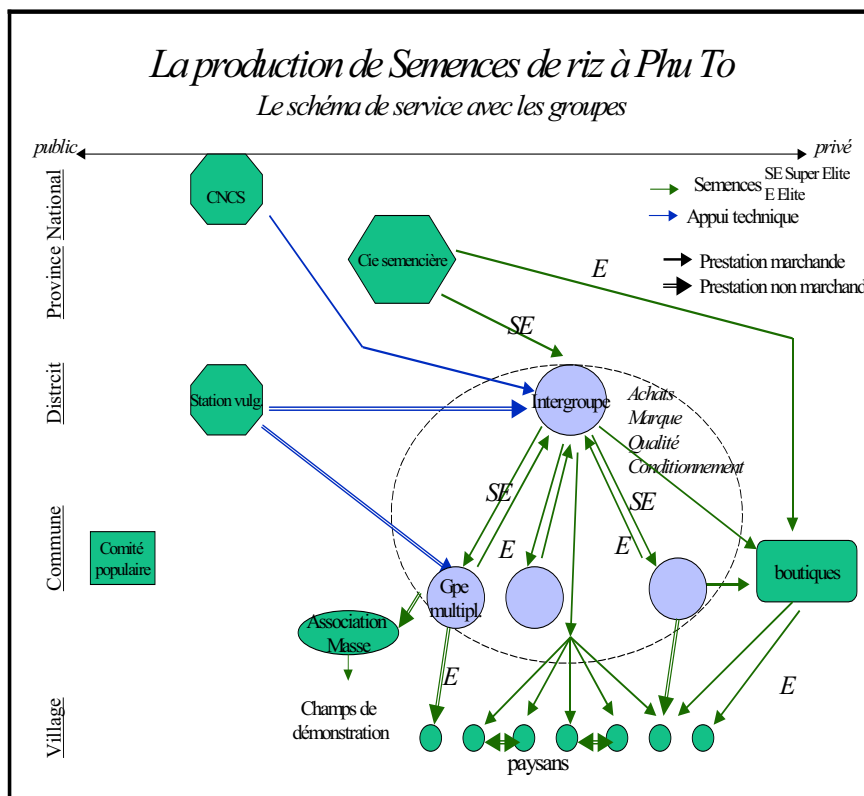
Dans les communes où DIALOGS est intervenu sur ce sujet, les semences sont multipliées par des groupes de paysans à l'échelle communale. Ces paysans ont acquis les savoir-faire techniques pour assurer la multiplication de semences Super Elites achetées au niveau de la Compagnie semencière provinciale en semences Elites, pour les variétés identifiées comme étant adaptées à la zone. La nécessité d'une certification par la Compagnie nationale de contrôle des semences (pour les semences commercialisées et non échangées localement) impose un regroupement de la production pour le contrôle, le conditionnement, la commercialisation. Un intergroupe (à Phu Tho, ou une association à Hai Duong) gère pour l'ensemble des multiplicateurs les achats de Super Elite, assure un suivi interne de la qualité, le conditionnement, et contrôle la marque. La qualité est contrôlée par le Centre National de Contrôle Semencier, sur échantillon de la production totale.

Intergroupe ou association, ces organisations proposent finalement des semences de qualité contrôlée, adaptées à la zone, et au moins 20 % moins chères que le commerce, démultipliant les capacités de la Compagnie semencière.

L'ensemble est régulé dans une logique marchande. Une partie des semences Elite produite par les multiplicateurs est cependant échangée à l'échelle villageoise.

Tout en étant autonome dans leur organisation et leur fonctionnement, ces groupes ou coopératives de multiplicateurs de semences de riz ne fonctionnent pas de façon totalement indépendante des institutions publiques. Ils sont dans une relation commerciale contractuelle avec la compagnie semencière de la province, à laquelle ils achètent les Super Elite. Ils sont sous le contrôle technique du Centre National de Contrôle Semencier qui certifie les semences dans le cadre d'une prestation payante. Ces organisations n'existent que parce qu'elles sont autorisées par le Comité Populaire du District et bénéficie de l'appui technique de la Station de Vulgarisation du District. Enfin, elles donnent fréquemment des semences à l'association communale des paysans, pour des champs de démonstration.

Elles s'insèrent donc dans le paysage institutionnel, dans des relations diverses, et comblent le «vide institutionnel» tout en accroissant l'accès à des semences certifiées de qualité.



Les différents services mis en place peuvent se lire selon cette grille de lecture, montrant comment ils complètent ou restructurent un schéma de service existant, en s'insérant dans les vides entre intervention publique et secteur privé, avec des services qui reposent, selon les cas, sur des logiques plutôt marchandes ou plutôt publiques.

Une démarche commune en trois phases

Malgré la diversité d'actions et de situations, il apparaît qu'une même démarche en trois temps a été implicitement mise en œuvre :

- *Assurer la pertinence technico-économique pour les usagers* : Dès l'identification du ou des problèmes avec les acteurs, un travail d'expérimentation des réponses « technico-économiques » et/ou de la méthode a été réalisé afin de développer les savoir-faire correspondants. Il a été mené en lien étroit entre utilisateurs et producteurs du service. Dès cette étape, les conditions de viabilité économique pour les producteurs de service ont été prises en compte (modes de paiement).
- *Travailler la viabilité organisationnelle du service* : Il s'agit de raisonner sur l'organisation du ou des services pour conjuguer efficacité et viabilité : quels sont les besoins de coordination entre acteurs pour assurer un service efficace et de qualité ? quelles formes d'organisation nécessaires ou utiles à cela ? dès cette étape, se pose la question des relations entre les producteurs de service et les usagers ;
- *Construire la pérennité institutionnelle*³⁸ : Il s'agit enfin de trouver un mode d'institutionnalisation du service rendu, c'est-à-dire une formalisation des relations entre les différents acteurs, publics ou privés, dont la contribution est nécessaire à l'existence et l'efficacité du service. Cette institutionnalisation vise à ancrer le service dans le paysage institutionnel existant et à consolider son existence à travers une formalisation établie et reconnue par tous.

Ce schéma en trois temps constitue de fait plus une formalisation méthodologique *a posteriori* d'une démarche intuitive qu'une proposition préalablement construite. Diverses

³⁸ Toutes les thématiques, cependant, n'ont pas atteint la dernière étape, ce qui soulève la question de l'avenir des groupes pertinents, mais jeunes.

actions avaient en effet été initiées sur certains thèmes lors des projets antérieurs, alors que les questions de l'institutionnalisation et d'éventuelle reconnaissance légale d'organisations autonomes n'étaient pas encore d'actualité.

Ce schéma semble cependant bien restituer la démarche et avoir une certaine pertinence pour travailler sur de nouveaux thèmes et de nouveaux services : l'analyse des points de vue des paysans sur les actions menées dans le cadre du projet COLLINES avait en effet montré que la pertinence technico-économique était le principal critère de jugement des paysans³⁹.

Il faut par ailleurs noter que sur des thèmes nouveaux, où les références technico-économiques d'intervention adaptées au contexte ne sont pas encore totalement identifiées ou stabilisées, la mise en place de l'ensemble du processus demande des délais importants.

Sur les semences de riz, l'élevage, ou la santé préventive, par exemple, les actions de DIALOGS se sont ainsi appuyées sur les acquis de projets pluriannuels antérieurs. C'est donc sur ces thèmes que le processus d'institutionnalisation a pu aller le plus loin. Inversement, sur d'autres thématiques comme l'élevage laitier où le préalable était d'approfondir la première ou la seconde étape, le projet n'est pas toujours parvenu à atteindre la dernière étape.

Une fois les références stabilisées, la création de nouveaux services sur un thème connu peut par contre être beaucoup plus rapide. Les savoir-faire développés par les agents de terrain qui ont accompagné les groupes initiaux leur permettent d'être rapidement plus pertinents et plus efficaces sur de nouveaux sites ou de nouveaux thèmes. Il est vrai qu'il s'agit alors d'une répllication/adaptation et que toute intervention sur un service réellement nouveau doit passer par les trois étapes mentionnées.

Assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs

Un service doit apporter des réponses adéquates à des besoins identifiés. Selon les cas, l'identification du problème découle d'une demande locale d'un groupe d'acteurs intéressés (paysans, mères, pisciculteurs, consommateurs) ou d'une proposition de techniciens suite à un diagnostic.

³⁹ Cf. Tessier O., 2001, De l'action technique au construit social, Coopérer aujourd'hui n°23, Gret, 31 p.

Peu importe ici la nature de ces personnes à partir du moment du moins où celles-ci décident de réfléchir et d'expérimenter collectivement des solutions à ce problème, avec l'appui d'un technicien. L'intérêt de travailler en groupe est de permettre un débat autour de l'analyse des problèmes et des pistes de solutions, de multiplier les expériences, d'en discuter les résultats, et donc d'arriver plus vite à des solutions efficaces, répondant aux attentes et capacités de la majorité des acteurs concernés⁴⁰.

Dans le cas de DIALOGS, le principe a souvent consisté à s'appuyer sur des volontaires au sein de ces groupes pour ensuite commencer à construire le service : un éleveur reconnu pour sa compétence se spécialise en agent vétérinaire, des riziculteurs reconnus comme compétents et intéressés par ce rôle se spécialisent dans la production de semences de riz.

Cette démarche a permis d'entamer très tôt un dialogue étroit entre futurs utilisateurs et futur producteur du service, et de renforcer les compétences de ces derniers au fur et à mesure⁴¹.

Une fois le problème constaté et le groupe composé, l'expérimentation des solutions passe par un processus d'essai erreurs, permettant d'affiner conjointement l'analyse du problème et les pistes de solutions : une période pendant laquelle se développent en parallèles les savoir-faire de « producteurs locaux de service » (les « paysans techniciens » du projet COLLINES, les volontaires de santé villageois, les paysans spécialisés dans le séchage du litchi).

Avec le temps, quelques thèmes se stabilisent, alliant des référentiels « techniques » ou méthodologiques (par exemple, les variétés de riz intéressantes et les itinéraires techniques qui leurs correspondent, les pathologies à savoir traiter en santé animale, les messages de santé publique) et une première forme d'organisation du service.

Etablir la pertinence technico-économique demande un travail plus ou moins long pour choisir les thèmes, fixer les référentiels, développer les savoir-faire pertinents. Dans la plupart des activités mises en place sous DIALOGS, ce travail a été antérieur au projet.

⁴⁰ Cf. Ruault C., 1996. *L'invention collective de l'action*,

⁴¹ Cf. Lamballe, P. et al., 2002. « Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action. *Coopérer aujourd'hui*, no 31.

La viabilité de la filière, condition de pertinence des services : l'exemple de la filière lait à Bac Ninh

Dans la zone de Bac Ninh, le développement de la production laitière constituait une priorité politique à laquelle étaient associés des programmes de crédit et des moyens d'incitation aux éleveurs visant à accroître le cheptel et la production.

Au début du projet, l'activité affichait une forte rentabilité apparente, justifiant l'appui à la structuration de la filière. Au cours d'action, il est toutefois apparu que la viabilité économique de la spécialisation laitière n'était pas si évidente. En fait, dans une phase de boom de la production laitière, la demande en génisses était très forte, et la vente des génisses constituait une part importante du revenu des éleveurs. Lorsque ce boom a cessé, la chute des prix des génisses couplée à une hausse du coût des matières premières a entraîné une baisse du revenu des producteurs. Dans ces zones où la disponibilité en pâturages est faible et les coûts de production en conséquence relativement élevés (stabulation, alimentation), la spécialisation laitière s'est en réalité avérée peu rentable et une partie significative des producteurs ont été exclus du marché. Les nouveaux producteurs qui avaient bénéficié de la politique provinciale et nationale d'incitation par le biais du crédit et d'autres mesures, se sont en outre retrouvés avec les dettes à payer.

Cette expérience ne remet pas en cause la pertinence des actions de mise au point des techniques d'élevage et de structuration de la filière qui ont été réalisées : il y a simplement place pour des producteurs laitiers spécialisés en un plus petit nombre et dans des conditions moins favorables que ce que l'Etat, les producteurs et les techniciens de DIALOGS pensaient initialement. On sait ainsi aujourd'hui, grâce aux suivis économiques réalisés, que la production laitière dans la zone n'est rentable qu'à partir de 3 vaches.

Cette expérience amène par ailleurs à mieux comprendre, a posteriori, les conditions économiques de création d'une filière. La création d'une filière n'est pas identique au renforcement d'une filière existante (comme la production porcine ou les litchis par exemple). La création d'une filière nécessite un travail plus pointu et plus intensif que l'appui aux filières existantes, où des savoir-faire, des réseaux de commercialisation, des structures sont déjà en place : il faut travailler en amont à la mise au point des référentiels technico-économiques (les techniques de production, la pathologie, etc.) sans encore vraiment maîtriser la productivité finale. Par ailleurs, les institutions sur la filière sont aussi à construire : pour le lait, il n'y a pas d'organisme de contrôle de la qualité, et les modes de collecte pour l'usine de transformation ne valorisent pas l'amélioration de la qualité.

Une analyse plus serrée, avant le lancement de la politique laitière, des conditions de viabilité d'une production intensive dans le delta, aurait peut-être permis d'identifier *ex ante* certaines des contraintes, en particulier la faible disponibilité en pâturage et ses implications sur les coûts de production, et sur l'efficacité de l'utilisation des terres : est-il rentable pour la collectivité de produire du fourrage irrigué dans des sites à forte pression foncière ?

La viabilité technique est assurée par le renforcement des compétences locales qui développent en même temps leurs connaissances techniques et leur connaissance des besoins et capacités de leurs clients.

La question de la viabilité financière est posée dès le début, et est consolidée par l'établissement de services payants, organisés de manière à être commercialement viables et socialement équitables, ou de services appuyés par les autorités publiques.

Pour que le service soit durable, les producteurs de ce service doivent en effet dégager de son fonctionnement une rémunération minimale à leur travail.

D'où l'intérêt de questionnements précoces sur les modes de financement, entre paiement à la prestation par les bénéficiaires pour ce qui relève d'une logique marchande, financement public pour des actions de nature publique, prestige social pour les systèmes d'entraide communautaire, ou une combinaison des modes pour les associations ou les formes hybrides. Inversement, les bénéficiaires et/ou payeurs doivent être sûrs que la prestation reçue satisfasse la demande.

Une fois des référentiels techniques acquis et la pertinence de l'action établie, la réflexion s'oriente vers une meilleure organisation de l'ensemble des acteurs (élargie vers la structuration d'un service, et non plus vers la production tout court) en s'intéressant aux relations entre les producteurs et les bénéficiaires de service, d'une part, et aux relations des producteurs avec leur environnement amont (achat de médicaments et de vaccins, de semences super élite, de frai, etc.), d'autre part.

Travailler la viabilité organisationnelle

Cette deuxième étape s'appuie sur la première : si les prestataires d'un service ne trouvent pas leur intérêt à le produire et

le délivrer dans la durée, ils n'ont aucune raison de poursuivre leur activité. Ainsi, la pertinence économique est doublement assurée par les capacités techniques et les modalités d'inter relations entre les acteurs.

Comme décrit ci-dessus (cf. section II.B « Pourquoi raisonner en termes de service ? »), le raisonnement se fonde sur les besoins de coordination entre acteurs, pour assurer un service efficace. Il s'agit de voir quelle est la nature des relations entre ces acteurs, si elle relève de la simple prestation marchande (j'échange un bien ou un service contre une rémunération, sans qu'il y ait besoin de formaliser plus la relation) ou si, pour des questions de financement du service, d'accès à l'information, de coût ou de régulation, d'autres formes de relation et d'organisation entre acteurs sont nécessaires.

Par l'organisation de ces inter relations, il s'agit ici d'agencer et de coordonner les diverses actions ou interventions des différentes parties prenantes, sans oublier de prendre en compte les coûts de transactions, c'est-à-dire les coûts non monétaires (qui prennent souvent la forme de temps mobilisé) liés à la recherche et l'échange d'information, à la négociation, etc. Trop souvent, les politiques ou les agents de développement prônent en effet des arrangements locaux, sans s'interroger suffisamment sur le temps (et son coût) nécessaire aux multiples réunions d'information, explication, discussion, formation, analyse, décision... qui seules permettent d'identifier les modalités d'intervention à plusieurs, de les adapter à chacun, au contexte et ses évolutions, de les justifier et d'en décider collectivement avec un minimum de légitimité.

Il s'agit donc ici de trouver la ou les formes d'organisation qui portent sur les points où elles se justifient et qui soient suffisamment simples pour être fonctionnelles et efficaces. L'encadré ci-dessous illustre la manière dont cette logique organisationnelle a changé les modes d'intervention dans l'élevage.

La viabilité organisationnelle vue de l'évolution des groupes d'éleveurs à l'organisation des agents vétérinaires

Au cours des actions antérieures à DIALOGS, des pharmacies vétérinaires (*tu thuoc*) avaient été créées dans le but d'organiser les services vétérinaires destinés aux éleveurs. Différents services (formation technique, crédit) ont ainsi été proposés autour des groupements d'éleveurs. (Voir encadré p. [45].) Ces « groupes » avaient un statut ambigu et l'organisation autour des pharmacies s'est avérée inefficace même si le service était utile : l'internalisation de services vétérinaires sous forme collective au sein des groupes d'éleveurs ne se traduisait par aucun avantage. Une fois les itinéraires techniques de référence élaborés et le crédit s'avérant de moins en moins utile pour promouvoir l'innovation, la question de la nécessité d'une coordination entre paysans s'est posée de façon de plus en plus aiguë. Petit à petit, ces groupes ont de fait disparu mais le service (vaccination, services vétérinaires) s'est bel et bien maintenu.

Une étude de terrain⁴² a constaté que les services de santé étaient appréciés mais que les groupements n'avaient plus guère d'existence. Un prestataire avait émergé de ces groupements et entretenait des relations bilatérales avec les usagers, qu'ils soient ou non anciens membres des groupements. Ce constat a amené à repenser l'organisation du service : la prestation de l'agent vétérinaire est une prestation individuelle. L'organisation collective présente par contre un intérêt au niveau des AVL (formation, partage de matériel, achat groupé de vaccins). L'action a dès lors porté sur l'appui à la création d'organisations d'AVL, institutionnalisées via le projet DIALOGS.

Comme on l'a vu précédemment, les points clés autour desquels sont susceptibles d'être construits des dispositifs organisationnels sont fondamentalement identifiés et définis par les réponses qui seront apportées aux questions suivantes : Qui décide ? Qui paie ? Qui produit ? Qui contrôle ? Etc.

Il vaut la peine de souligner que la simplicité de ces questions ne présage en rien de la simplicité ou de la complexité des réponses qui seront apportées, ou encore de ce que des réponses simples pourront être apportées sur un champ tandis que les autres seront éventuellement complexes.

Le cas des semences illustre bien ces différences : le service est simplement payé par les usagers ; par contre, son contrôle et sa régulation impliquent une grande diversité d'acteurs (producteurs, commune, compagnie semencière nationale, association de masse, etc.).

⁴² Tessier, O. Op.Cit.

La viabilité organisationnelle passe donc par la construction de relations et de diverses modalités de coordination portant sur différents champs (l'opérationnel, le financement, la décision, le contrôle...) dont les agencements sont susceptibles d'être sensiblement distincts les uns des autres.

Une série de facteurs sont à prendre en compte dans la réflexion sur l'agencement des interventions autour d'un service. Ils seront analysés dans les sections qui suivent.

Construire la pérennité institutionnelle

Si la réflexion sur l'organisation d'un service effectif porte avant tout sur l'agencement des relations entre acteurs, rien n'est dit cependant sur le cadre et le statut juridiques de ces acteurs, de leurs relations (formelles ? informelles ?) ou encore sur le type de relations entretenu entre ce dispositif organisationnel dans son ensemble et son environnement politico institutionnel.

Or, la pérennité d'un service demande qu'à un moment ou à un autre cette insertion institutionnelle soit clarifiée de façon à prendre en compte la réalité politique, juridique, sociale, institutionnelle, communautaire, etc., qui garantisse la durabilité, non seulement des activités, de la production, et de l'organisation, mais du **service** en lui-même : Quel statut juridique pour les différents acteurs ? Pour leurs relations ? Quelles relations entre ce dispositif et le cadre politico administratif général ? Faut-il passer un contrat ou rester dans l'informel ? Un contrat qui porte sur quoi ? Entre qui et qui ? Qui préconise quoi exactement (et qui laisse quoi en dehors) ? Qui soit avalisé par qui ? Avec quels moyens de vérification, d'incitation ou de sanction ? Etc.

Dans le contexte vietnamien où le cadre juridique et légal des associations et coopératives était et est encore en cours de débat, et où les instances politico institutionnelles (les Comités Populaires aux différentes échelles) jouent un rôle important, ce type de questionnement renvoyait à des enjeux particulièrement importants.

Dans le cadre du projet DIALOGS, on peut dire qu'il s'est avant tout agi de trouver des réponses immédiates, concrètes et pragmatiques à ces questions de façon à simplement pérenniser des

offres de services. En ce sens, on peut dire que le projet a surtout cherché à clarifier l'essentiel sans pour autant chercher à absolument déterminer et fixer tous les statuts ou toutes les relations. Une partie de ces statuts et relations restent donc aujourd'hui encore « dans le flou ».

Ce faisant, c'est néanmoins aussi la question des possibilités offertes par le cadre juridique du moment qui s'est bien évidemment posée, et celle de son évolution possible. Sur ce point, le projet a volontairement joué, en collaboration avec les diverses parties prenantes (producteurs de services, usagers, services techniques, autorités locales de différents niveaux), un rôle d'expérimentation juridique aussi bien sur les statuts de certains (nouveaux) acteurs (associations, coopératives), que sur leurs inter relations (délégation, partenariat public-privé-associatif, etc). Derrière cette démarche, l'idée était là encore qu'il ne fallait pas *a priori* trop « figer les choses » mais au contraire, tester concrètement ce qui « pouvait marcher » et ce qui était donc utile sur le plan du Droit.

Dernier enjeu enfin ; en contractualisant de nouveaux types de relations entre acteurs locaux, privés ou associatifs et publics, se pose bien évidemment la question de la délimitation des compétences des différentes parties prenantes et donc, implicitement, celle de leur autonomie respective de fonctionnement vis-à-vis des autres acteurs. Dans quelle mesure des producteurs peuvent s'organiser et agir pour porter un service d'intérêt collectif ?

La durabilité du service s'appuie donc sur des facteurs comme la rentabilité des activités, le prestige social des acteurs impliqués dans l'activité, l'insertion de l'organisation ou les activités dans la sphère publique/participation de l'Etat, la formalisation du statut juridique de l'organisation, la contractualisation des relations. La forme d'institutionnalisation s'appuie sur de nombreux facteurs, dont la nature du service, les modes de régulations, les relations entre les acteurs, les sous-services, etc. Avant tout, l'institutionnalisation dépend des décisions des acteurs (producteurs, autorités locales, membres de l'association, etc.) suivant un processus de négociation et concertation avec eux. Une discussion de ces facteurs et du processus d'institutionnalisation est l'objet de ce chapitre.

B) DES SERVICES DE NATURE DIFFERENTE, DES MODES DE REGULATION COHERENTS AVEC LA NATURE DU SERVICE

La nature du service dépend en partie de la nature du ou des bien(s) fourni(s) dans le cadre du service considéré car elle conditionne en partie les modes de rémunération et de régulation possible.

La nature des biens ou services fournis : un cadrage théorique

Qu'un bien produit soit matériel ou immatériel, sa nature détermine en grande partie les modalités selon lesquelles celui-ci peut être délivré. On distingue ainsi :

- Les **biens exclusifs**, ou biens dont il est possible de contrôler l'utilisation ou la consommation et/ou d'exclure certains utilisateurs potentiels. (Ex. : autoroute à péage)
- Les **biens rivaux**, dont l'utilisation par certains exclut par nature les autres utilisateurs potentiels. (Ex. : un sac d'engrais)
- Buchanan (1965) sépare la propriété de non exclusion et celle de non rivalité : les biens collectifs n'ont pas forcément à être offerts à tous gratuitement. Puisque l'exclusion de la consommation est possible (par exemple par un dispositif technique comme le cryptage d'un programme de télévision) un financement par les bénéficiaires peut être envisagé au lieu d'un financement par les contribuables.⁴³

Sur cette base :

- Les **biens publics** sont *a priori* peu exclusifs et peu rivaux. Ils profitent à tous les membres de la société et sont en général fournis par les pouvoirs publics. (Ex. : éducation, phares)
- Les **biens privés** sont *a priori* exclusifs et rivaux. Ils sont en général fournis par les acteurs privés selon des mécanismes régulés par le marché.
- Les biens de club (Buchanan 1965) : une catégorie de biens intermédiaires dont la caractéristique est d'être excluables mais non rivaux (ex. : chaîne de télévision avec abonnement, parking de supermarché, centre sportif). Pour chaque usager, la consommation de ces biens dépend du nombre d'utilisateurs (n) avec qui ils en partagent la consommation. Les biens privés pour lesquels $n=1$ et les biens collectifs purs pour lesquels $n=N$, c'est-à-dire la totalité de la population, deviennent des cas extrêmes.⁴⁴

⁴³ « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » du Cerna (Ecole des mines).

⁴⁴ « Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public » du Cerna (Ecole des mines).

En pratique, même les biens ou services de « nature » privée se situent souvent entre ces catégories, parce que les **marchés sont imparfaits**, et à cause d'un ou de plusieurs des facteurs suivants :

- l'existence d'externalités (d'effets qui ne sont pas pris en compte par le marché)
- un accès difficile au marché coté producteurs
- un accès difficile aux produits du marché pour les consommateurs, faute de transport
- un manque de transparence d'information (prix, qualité)
- le mécanisme de marché ne fonctionne pas au niveau local pour des raisons ci-dessus, ainsi que les effets de pratiques communautaires ou de réseaux sociaux.

Des biens qui servent des objectifs sociaux et les services de mérite :

Quand il s'agit de biens privés qui touchent l'intérêt général, ces objectifs sociaux ne sont souvent pas pris en compte dans la valorisation sur le marché. Similairement, un « service de mérite » implique des intérêts au-delà de ceux aperçus par le consommateur. L'adéquation entre l'offre et la demande se prouve alors difficile dans ces cas. Pour ces biens et services, il est courant que ce soit l'Etat qui fixe le niveau et les exigences de la demande, sachant que celle-ci serait très certainement d'un niveau inférieur sans cette intervention. Les exemples de tels services sont courants dans la coopération pour le développement. C'est par exemple le cas des mesures environnementales, de l'éducation, etc. Certains services de prévention et de conseil pourraient même être inclus dans cette catégorie, car ces actions ne sont pas toujours valorisées dans les décisions économiques des acteurs⁴⁵.

Certaines actions de DIALOGS s'inscrivent dans cette optique, d'un degré à l'autre : les Groupes de mères (éducation en santé préventive), les aménagements de versants (même si l'activité est rentable, les avantages environnementaux ne sont pas inclus dans le raisonnement économique des particuliers), le conseil en pisciculture (difficilement mis en place au sein des pharmacies), etc. En effet, c'est le cas de la plupart des biens fournis au sein de DIALOGS.

L'analyse de la nature d'un service ainsi que ses modes de régulation apparaît donc comme une étape essentielle pour raisonner les choix organisationnels et institutionnels.

Pour analyser les services sous cet angle, il est utile de se rappeler des types de régulation exposés dans la section II.B « Pourquoi raisonner en termes de services ? » (p. [x]). Cette analyse permet non seulement d'identifier les acteurs impliqués mais aussi de déterminer la nature des relations qui les lient.

⁴⁵ Huppert et Urban, 1998. *Analysing Service Provision*.

Services et sous-services : une structure parfois complexe

On a vu qu'une prestation regroupe souvent un ensemble de sous-services, eux-mêmes de nature différente, plutôt matériels ou immatériels, plutôt publics ou privés, qui mettent en jeu des acteurs différents. Certains, et pas forcément les plus apparents, peuvent en effet être déterminants dans la satisfaction du consommateur et donc dans la délivrance du service final.

Dans le cas de prestations complexes, identifier les sous-services est indispensable pour bien caractériser la nature du service finalement et globalement rendu et les formes de régulations impliquées. Quelques exemples seront utiles pour illustrer cette affirmation.

❖ *Le cas de la production locale de semences*

Service final : Accès local aux semences de qualité et à bon prix
Services aux producteurs du service, multiplicateurs membres de l'organisation (groupe, association, intergroupe, etc.) :
Achats groupés d'intrants Certification Techniques : <ul style="list-style-type: none">➤ Formation➤ Itinéraire technique Commercialisation : <ul style="list-style-type: none">➤ Ensachage➤ Achat et gestion collective d'équipement (balances, sacs, etc)➤ Publicité/écoulement

Lorsqu'on l'analyse à partir d'une division en sous-services, le cas de la production locale de semences illustre bien la complexité des relations et des modes de régulation existants au sein d'un dispositif global de service tendant vers un même but.

- La certification, fondée sur des relations avec des organismes de contrôle de qualité.
- La formation, qui a ici mis les producteurs en relation avec les cadres du projet à court terme, et les bureaux techniques à long terme ; les capacités acquises permettent le développement et

contrôle d'un itinéraire technique pour chacun des groupements de producteurs impliqués.

- La commercialisation, avec en interne des achats d'équipement communs et leur gestion (balances, sacs, etc.), et en externe de la publicité et l'écoulement à destination de la communauté ou d'autres districts.
- L'approvisionnement en intrants, avec des achats groupés auprès d'entreprises privées.
- De la communication et de la gestion internes, entre gestionnaires ou salariés de l'organisation et producteurs pour coordonner tous les services ci-dessus.

Ces différents sous-services jouent un rôle essentiel sur le service final car ils permettent justement d'assurer la délivrance de semences de meilleure qualité, à coûts réduits, tout en assurant un accès à des consommateurs locaux.

❖ *Le cas de l'appui à la filière des litchis*

Service final : Structuration de la filière de litchis de qualité
Sous-services aux producteurs (utilisateurs finaux) membres de l'association :
<p>La transformation du produit (le séchage)</p> <p>La commercialisation</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ construction d'une marque ➤ étiquetage ➤ emballage ➤ publicité <p>Achats groupés d'intrants</p> <p>Etudes de marché</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ travail sur la création d'une appellation d'origine contrôlée

Dans le cas de l'appui à la filière litchi, on peut constater que l'essentiel des sous-services porte sur la commercialisation. Cette situation a eu deux conséquences :

- Elle a amené les producteurs de litchis groupés sous forme d'une association à décider de créer un comité de commercialisation, avec des services techniques à part pour les questions de séchage.

- Le fort enjeu économique lié à la mise sur le marché des produits a eu des effets importants sur la structuration des relations entre parties prenantes et les modes de régulation mis en place, qui seront discutés plus loin.

❖ *Le cas des services vétérinaires*

Service final : Services vétérinaires	
Sous-services aux éleveurs : Sensibilisation Formation technique au niveau local Vaccination à la demande Lutte contre la grippe aviaire Désinfection des bâtiments d'élevage Soins curatifs	Sous-services aux vétérinaires : Fourniture et conservation en commun de vaccins et d'équipement (réfrigérateur) Formation Coopération étroite avec le système vétérinaire étatique Reconnaissance au sein de la communauté

Le cas des services vétérinaires montre une structure de service qui inclut deux niveaux de sous-services : l'un destiné aux éleveurs, l'autre aux vétérinaires, les seconds jouant un rôle clé dans la délivrance des prestations fournies au premiers et donc dans l'organisation du dispositif global de service vétérinaire destiné aux éleveurs.

Cette organisation à deux niveaux tient pour une large part à l'analyse qui a été faite de l'expérience des *tu thuoc* (pharmacies vétérinaires, voir encadré p. [45]). Ce qui a été considéré comme son échec tient notamment au fait que, mises à part la formation et la sensibilisation, les services destinés aux éleveurs sont délivrés à titre individuel. Le fait de promouvoir des regroupements d'éleveurs ne permet donc pas de gagner en efficacité. A l'inverse, le fait de regrouper les agents vétérinaires autour d'activités spécifiques et d'une organisation particulière a des effets bénéfiques à la fois au plan économique (achats en commun de vaccins et équipement), organisationnel et institutionnel (facilitation des contacts avec le système vétérinaire étatique), et enfin communautaire (reconnaissance locale des agents impliqués).

Cette structuration en un sous-service aux agents vétérinaires locaux justifie donc une action collective.

La décomposition précise de services en sous-services permet ainsi de démontrer que ceux-ci ne se situent pas nécessairement aux mêmes niveaux, et qu'il convient de distinguer :

- *d'une part entre des services finaux simples (la production de semences) ou composés de plusieurs sous-services (la santé vétérinaire), et*
- *d'autre part des sous-services finaux (comité de commercialisation du litchi), destinés aux producteurs de service (semences) ou favorables à la délivrance du service final (formation des agents vétérinaires locaux).*

L'amélioration de l'accès des producteurs et usagers à, par exemple, des services d'appui à l'agriculture et à la santé communautaire doit donc être envisagée en tenant compte de cette structure éventuellement complexe de sous-services.

Des services (et sous-services) de nature différente

L'analyse de la nature d'un service ainsi que ses modes de régulation est une étape essentielle pour raisonner les choix organisationnels et institutionnels.

Qui produit, qui paie, qui régule ?

Ces questions, apparemment simples, permettent de caractériser le service.

On peut constater que les différents services appuyés dans le cadre du projet DIALOGS ont été organisés de façon différente selon les réponses apportées à ces questions. (Voir tableau en page suivante.)

	Qui utilise le service final ?	Qui décide ?	Qui produit ?	Qui paie ?	Qui régule ?
Services vétérinaires	Des éleveurs de porcs	Les agents vétérinaires Les services techniques, via les stations vétérinaires ou l'agent communal	L'agent vétérinaire local, en collaboration avec l'agent communal	Les éleveurs de porcs faisant appel au service Certaines communes pour la formation technique des éleveurs	La satisfaction des clients Un statut pour les agents dans la communauté
Semences de riz	Les paysans achetant des semences (+ ceux qui échangent avec les producteurs)	Les producteurs de semences réunis en association, coopérative, ou intergroupe	L'association, la coopérative, ou le groupe informel fournit le service final (commercialisation groupée de semences certifiées). Le multiplicateur en cas d'échanges.	Les paysans achetant les semences (+ ceux qui échangent avec les producteurs)	La commune par ses autorisations. Le BA et le DARD pour le contrôle de l'itinéraire technique, La Compagnie nationale des semences pour la certification La satisfaction des clients Le groupe lui-même via le contrôle de l'itinéraire technique Dans certains cas, les associations de masse qui écoulent une partie de la production et exigent un produit de qualité.
Services piscicoles	Des pisciculteurs (engraisseurs)	Les groupes d'alevins et des alevins (frais) individuels	Des alevins individuels	Les pisciculteurs	La satisfaction des clients Pas de régulation technique à l'heure actuelle
Pharmacies piscicoles	Des pisciculteurs (principalement alevins)	Pharmaciens piscicoles	Pharmaciens piscicoles	Les pisciculteurs usagers	La satisfaction des clients
Assurance – Conseil (élevage)	Les membres cotisants	Les groupes d'éleveurs composant le système d'assurance	Le groupe, avec l'appui des vétérinaires et les services techniques	Les membres cotisants	La satisfaction des membres : le bon fonctionnement du système
Production de porcelets	Des éleveurs engraisseurs	L'organisation des producteurs de porcelets	L'organisation des producteurs de porcelets pour l'approvisionnement. Les AVLs sur les formations et le conseil	Les éleveurs	Producteurs membres : satisfaction
Coopératives spécialisées de porcs	Les membres de la coopérative (+ certains éleveurs)	Les membres de la coopérative	Le technicien vétérinaire de la coopérative, AVLs Le groupe	Le groupe coopératif à travers les marges de la commercialisation groupée	Le bureau de la coopérative

	Qui utilise le service final ?	Qui décide ?	Qui produit ?	Qui paie ?	Qui régule ?
	en dehors qui bénéficient de service pour la santé)		« commercialisation »	(indirectement les éleveurs membres de la coopérative)	
Litchis	Les membres de l'association	Les membres de l'association	L'association	L'association, à travers les marges de la commercialisation groupée (indirectement les producteurs membres de l'association)	Le bureau de l'association La satisfaction des membres (avec une valeur ajoutée plus élevée)
Production laitière	Des éleveurs laitiers spécialisés	Producteurs avec le projet (et les services techniques)	Le projet (les services techniques s'ils prennent le relais)	Les producteurs	La satisfaction des producteurs S'il y avait une reconnaissance de la qualité, la régulation pourrait passer par la collecte
Terrasses et bandes herbeuses	Des paysans faisant appel au conseil technique pour mettre en œuvre un aménagement de leur terre en pente	Des techniciens spécialisés, en relation avec les clients	Des techniciens spécialisés, en relation avec les clients	Les paysans usagers (Peut-être les autorités locales avec une subvention)	La satisfaction des paysans
Planification de développement local (VDP)	Les populations villageoises locales	Les autorités politiques au niveau provincial (décisionnel)	Les autorités politiques à tous les niveaux administratifs intégrant le processus	L'Etat	Les autorités locales La satisfaction des villageois : expression par vote
Systèmes d'eau et assainissement	Les populations villageoises locales	Le comité de gestion communautaire	Le comité de gestion communautaire	Les consommateurs, et donc la population locale, via un système de cotisations.	Communautaire ?
Santé préventive	Des mères du village réunies en groupes	L'Etat : directives et rôles délégués à l'agent de santé villageois L'Union des Femmes : cadre opérationnel (partie de l'agenda des réunions)	L'agent de santé villageois, en coopération avec l'Union des Femmes	La commune, via le budget de la province (rémunération des ASV) L'Union des Femmes (coûts opérationnels, de gestion)	La commune L'Etat ? La communauté : réputation ASV, concours de recettes, distribution de « diplômes »

L'analyse de quelques-uns des exemples présentés ci-dessus va être ici détaillée avant que ne soit abordée la question des différences de nature entre ces services.

La santé animale : un service individuel marchand de proximité

Les services vétérinaires mis en place et renforcés par le projet DIALOGS sont des services marchands : l'agent vétérinaire local (ou AVL) vend des produits (vaccins, médicaments) et des prestations (diagnostic, piqûres) dans une logique marchande, où il existe un lien direct entre la prestation globale (la santé vétérinaire) et le paiement.

L'organisation, sous une forme ou une autre, des agents impliqués n'est pas inhérente au service. C'est un moyen pour eux de faciliter leur approvisionnement en médicaments et vaccins à un meilleur coût. Le fait d'instaurer des agents communaux et leur association permet cependant qu'ils soient plus visibles et mieux reconnus au sein de la communauté, ce qui constitue une motivation supplémentaire et rajoute un aspect communautaire à la régulation de ce service⁴⁶. La mise en place d'une organisation des AVL concerne donc fondamentalement l'amont du service et non les usagers⁴⁷.

Un sous-service qui ne rentre pas, au moins en partie, dans une logique marchande est la formation des éleveurs. Dans le cadre de DIALOGS, cette fonction était rémunérée par le projet. Son maintien pose question, car il est peu probable que les éleveurs soient disposés et en mesure de la payer en tant que prestation. Dans certains cas, les Comités populaires ont participé à ce financement du vétérinaire chargé de la formation mais pour un montant qui reste encore trop minime pour assurer correctement sa rémunération. Cette subvention reste donc insuffisante pour pérenniser cette fonction mais constitue une reconnaissance symbolique du caractère public implicite à ce sous-service.

⁴⁶ Le caractère communautaire des régulations est partiellement présent dans la plupart des activités promues par DIALOGS. S'agissant de services de proximité, cet aspect paraît inévitable.

⁴⁷ Exception faite, peut-être, de la part des interventions des AVL et de leurs prestations qui, telle la vaccination bi-annuelle non-marchande, complètent un service public insuffisant.

Les pharmacies piscicoles, un service marchand de proximité, de nature entièrement privée du fait de l'absence des services techniques de l'Etat

Les services mis en place et renforcés au cours de DIALOGS par le biais des pharmacies piscicoles sont des services marchands : le pharmacien vend des produits (médicaments) et des prestations liées à ce service (conseil) dans une logique marchande où il existe un lien direct entre la prestation et le paiement.

L'organisation collective là encore n'est pas inhérente au service : elle est un moyen pour les pharmaciens de faciliter leur approvisionnement en médicaments à meilleur coût et pour bénéficier collectivement des formations nécessaires pour assurer le service de conseil correspondant.

En comparant ce service à celui de la santé vétérinaire, où la dimension formation des paysans est clairement présente, relève de l'intérêt public et justifiait en grande partie la présence d'un acteur collectif, on pourrait dire ici que l'organisation collective est certes utile mais que son institutionnalisation est loin d'être indispensable. Et à la limite, un simple réseau de pharmaciens piscicoles aurait probablement pu être suffisant.

Une telle analyse resterait cependant un peu courte. Deux raisons à cela : d'une part l'historique du secteur et la nécessité de combler un réel *gap institutionnel*, et d'autre part le statut ambigu du conseil, très clairement ici à la limite entre l'intérêt public et privé.

Dans le cas de la pisciculture, et à la différence d'autres secteurs, on ne peut que constater l'existence d'un réel **vide institutionnel** au niveau des services publics :

- Au niveau provincial, un centre aquacole provincial existe bien mais n'assure que très faiblement l'approvisionnement en médicaments piscicoles. En sous-effectif, il est par ailleurs dans l'incapacité d'assurer les formations techniques dont les pisciculteurs ont pourtant fortement besoin, que ce soit directement ou par le biais de relais institutionnels.
- Au niveau district et commune, il n'existe simplement pas de service de santé piscicole. Faute de mieux, les

pisciculteurs achètent donc des médicaments vétérinaires destinés aux autres productions (porcines par exemple).

- Il n'existe par ailleurs pas de station piscicole telle que les stations de vulgarisation ou les stations vétérinaires, susceptibles de relayer les éventuels services techniques du centre aquacole provincial.
- **Plus généralement, aucun système de veille et de prévention sanitaire piscicole n'existe depuis le niveau national jusqu'au niveau local.**

En l'absence de services techniques de l'Etat, la fonction de conseil a donc été, dans le cadre de l'expérimentation qui caractérisait DIALOGS, directement intégrée dans les services des pharmacies privées même si cette combinaison de vente de médicaments et conseil technique risque d'entraîner des dérives (voir encadré).

Pour les pharmacies piscicoles, tout ceci donne à penser que pour ce service comme pour d'autres, le passage par un acteur collectif constitue un moyen pour anticiper les problèmes de durabilité.

Le « gap » institutionnel et l'insuffisance du privé

Les pharmacies piscicoles ont été imaginées et conçues pour combler le vide institutionnel concernant les services piscicoles. Mais des services techniques et de conseil peuvent être assurés par les mêmes acteurs qui vendent les médicaments. N'existe-il pas alors intrinsèquement un risque de dérive ? La privatisation complète du conseil pose problème car elle sous-entend aussi celle du contrôle. A priori, l'existence au minimum d'un service public de contrôle apparaît comme souhaitable.

Dans un contexte local, il paraît cependant possible de s'appuyer sur des régulations sociocommunitaires pour contrecarrer ces éventuelles dérives. Ceci étant, le risque reste présent.

Dans le cas des deux services mis en place en matière piscicole (fourniture de frai et alevins, et pharmacies piscicoles), il semble que les services privés permettent de combler en partie le vide institutionnel laissé par les services publics. Les risques sur le secteur que fait peser l'absence de la puissance publique dans le contrôle et la régulation des prestations laissent toutefois penser que la mise en place de services techniques de l'Etat chargée de ces fonctions serait nécessaire.

La nature difficilement définie de la formation et du conseil

En matière de conseil, le cas des pharmacies piscicoles donne l'occasion d'aborder un problème non résolu dans le cadre du projet DIALOGS et qui pose d'une part la question de la pérennité des services mis en place et d'autre part celle du rôle et de l'évolution des organisations.

On a vu avec les autres schémas de services (semences, services vétérinaires) que si le conseil relève éventuellement d'un service privé, la formation relève plutôt du service public. Cette caractérisation et cette distinction sont loin d'être absolues. Pour la formation, deux éléments entrent ici en ligne de compte : la nature socialiste du régime en place qui tend à privilégier la formation en tant que bien public ; et le fait que le caractère souvent élémentaire des contenus de la formation technique renvoie plutôt celle-ci vers des caractéristiques de biens non rivaux et surtout non exclusifs. Dans un tel cadre, la valorisation marchande des savoirs techniques reste toujours possible... mais à court terme. Le caractère non exclusif et non rival du service limite en effet les possibilités d'une valorisation à un prix élevé car une concurrence est toujours susceptible de se développer. Or ceci empêche toute production de nouveaux savoirs par le(s) prestataire(s) et renvoie *ipso facto* la production de nouvelles connaissances techniques vers les services publics de recherche et vulgarisation. Un service marchand de formations techniques de base ne peut donc survivre qu'à condition d'être alimenté en contenus par la production de services publics.

Dans le cas du conseil, le caractère exclusif du service est a priori plus important car le prestataire est censé adapter ses recommandations au cas particulier de son client. En théorie, il y a par conséquent plus de possibilités pour rémunérer du conseil selon des mécanismes de marché que de la formation. Ceci étant, dans le cadre du projet DIALOGS, le conseil reste lui aussi souvent basique (identifier une maladie) et la valeur ajoutée de son adaptation à l'usager par rapport à son contenu technique proprement dit reste généralement assez faible⁴⁸.

Dans les deux cas, formation et conseil, se pose donc la question de l'accès des prestataires à de nouvelles connaissances compte tenu du faible prix auquel ceux-ci peuvent normalement espérer vendre leurs services aux producteurs. En d'autres termes, les services de formation et de conseil mis en place sont durables tant qu'ils ne requièrent pas d'évolutions importantes de leurs contenus techniques. A défaut, les coûts d'actualisation risquent dans tous les cas d'être trop importants.

Ceci renvoie par conséquent à la question du rôle que les organisations collectives mises en place jouent ou seraient susceptibles de jouer. Pour le moment, ce rôle est fondamentalement axé sur l'approvisionnement et la gestion de stocks d'intrants (médicaments, traitements, semences, fertilisants...) et éventuellement sur la commercialisation de produits. Compte tenu de la place occupée par la formation et le conseil dans l'ensemble des dispositifs de services, il ne fait cependant aucun doute que ceux-ci ne parviendront à se maintenir sur le long terme que dans la mesure où les organisations qui les portent parviendront à financer ou se faire financer les coûts d'adaptation et d'actualisation des connaissances techniques. Ceci ne pourra très probablement être atteint que par la construction d'organisations intermédiaires partiellement subventionnées par le secteur public.

⁴⁸ En pisciculture, le contenu purement technique du conseil est souvent nettement plus élevé qu'en matière d'élevage porcin. Ce qui ne signifie pas pour autant que ce conseil comporte une part importante de travail d'adaptation à l'usager. Il est « techniquement plus pointu ».

La production de semences de riz comme service marchand à dimension communautaire, sous contrôle public

Comme on l'a vu (section III.A « Les services ad hoc, définis et articulés avec les utilisateurs et les producteurs » p. [x], ainsi que dans la section II.C « Les actions de DIALOGS » p. [x]), le service de production et commercialisation de semences Elite de riz est aussi et avant tout fondé sur une logique marchande : la coopérative achète les semences Super Elite et les vend aux multiplicateurs ; ceux-ci vendent les semences Elite à la coopérative, qui les vend aux paysans intéressés. Mais cette activité demeure inscrite dans de fortes dimensions communautaires : une partie de la production des semences des membres des coopératives, groupes, et associations est échangée dans ces réseaux locaux et échappe au circuit de commercialisation.

Traditionnellement, les paysans renouvellent leurs semences en les échangeant, 1 pour 1, avec des voisins et connaissances. Une des difficultés au démarrage des groupes de multiplicateurs a été que cette règle – le « *tin h cam* » ou « échange communautaire », qui peut aussi se traduire par « amitié » – ne convient pas à une production spécialisée de semences sélectionnées : l'échange 1 pour 1 ne rémunère pas les efforts nécessaires pour produire ces semences Elite. Créer une marque, commercialiser de façon groupée, obtenir la certification des semences sont des façons de marquer la différence entre ces semences Elite et les semences tout venant des paysans, et de justifier ainsi un prix plus élevé, condition pour que les multiplicateurs aient intérêt à continuer leur activité.

Pourtant, le troc continue, et le « *tin h cam* » compte pour jusqu'à 30% de la diffusion de la production des semences Elite. Les multiplicateurs ne peuvent pas ou ne souhaitent pas totalement s'extraire de cette logique qui renforce leur position dans les réseaux sociaux locaux. Cet équilibre entre logique communautaire et marchande semble satisfaire les multiplicateurs.

Par ailleurs, c'est une activité régulée par l'Etat : on ne peut pas vendre des semences qui n'aient pas été certifiées. Une autorisation de production est indispensable puisque les semences Super Elite sont fournies par les compagnies semencières publiques et qu'un contrôle de la qualité par le Centre national de contrôle semencier, est indispensable. Le fait que la production de semences soit une activité régulée justifie une plus forte intervention publique, à la

fois nationale et au niveau district ou commune. Ce nécessaire contrôle de la qualité (source de problèmes d'écoulement) a des incidences fortes sur l'organisation, car le contrôle ne peut pas se faire individuellement, multiplicateur par multiplicateur : cette contrainte liée à l'obligation de certification oblige le regroupement de la production et de la commercialisation et donc à une forme d'organisation collective.

Service local ancré dans les réseaux sociaux locaux ou service marchand à vocation régionale ?

La comparaison entre ces services en amont de la production agricole tels que la production de semences de riz et les associations de commercialisation sur une filière (litchis, porcs, par exemple) est intéressant : dans le premier cas, les groupes de producteurs visent un marché local qui est partie prenante de leurs réseaux de relations sociales alors que dans le second, l'association de commercialisation des litchis et les coopératives porcines ciblent un marché plus large, des acheteurs lointains, sans liens avec les producteurs.

On pourrait se poser la question de savoir si, pour les semences (ou d'autres actions qui se basent sur l'organisation d'un service local), une commercialisation à un échelon supérieur, qui s'ouvre à d'autres districts ou même provinces, ne mettrait pas en cause la nature même du service, c'est-à-dire l'accès local aux semences de qualité, adaptés aux conditions locales.

Est-ce que la définition même de l'action, la production locale de semences, pour un accès local, suppose une production à petite échelle ? Au cours du projet, la possibilité du développement des activités, d'une « marque », ou de l'écoulement vers d'autres districts ou provinces a été évoquée puis suggérée lors de certains séminaires provinciaux. L'équipe semences à Hai Duong a même suggéré l'institutionnalisation comme moyen de « désocialisation » ou dépersonnalisation des réseaux de diffusion des semences (le « *tinh cam* »).⁴⁹

Ce développement des activités, orienté vers un marché extérieur au local, ne mettrait-il pas en danger l'aspect social de la production, qui deviendrait alors une production tout court et non plus une production de service ? Cette action risque-t-elle de changer la nature des objectifs et mettre l'accent sur la rentabilité, l'aspect marchand et perdre la perspective locale ?

Une piste de solution a été de créer une association au niveau district, qui permet de coordonner les activités des groupes locaux, de développer l'aspect commercialisation, mais qui, de par son statut juridique, est une organisation à but non lucratif. La création de l'association permet de forger des relations nécessaires avec les instances publiques et le centre de contrôle pour légitimer les activités et garantir la qualité, sans risque de glisser vers une logique de pur profit. Mais on a aussi pu constater avec l'association de producteurs de litchis que cette forme juridique peut tout autant intégrer une forte dimension commerciale, selon la logique des groupes qui la dirigent.

⁴⁹ Le Duc Thinh et al, 2004, Fiche technique : Système de contrôle de la qualité, Difficulté de la commercialisation des semences de riz, Itinéraire commun de production de semences de riz d'une groupe paysans, Reconnaissance de l'origine de la semence par le comité populaire de la commune, Garantie de la qualité de la semence par les foyers paysans, DSA – Projet DIALOGS, Hai Duong, 11 p.

Séchage et commercialisation des litchis : un service collectif financé par la vente

L'association de producteurs de litchis a mis en place un comité de commercialisation qui gère les sous-services liés à la mise sur le marché des produits. Le service est collectif, de nature associative (destiné aux membres de l'association). Il n'est pas marchand car les prestations ne sont pas payées à l'acte (le kilo de litchi). Autrement dit, les producteurs de litchis ne paient pas pour le séchage et/ou la commercialisation, à la demande, mais l'activité est financée par une marge sur la vente. Un paiement forfaitaire interne est effectué par la structure de façon à couvrir les coûts via les bénéfices réalisés sur la commercialisation. L'association tire sa légitimité de la valorisation économique du produit final mais la régulation se fait sur le mode associatif.

La prévention en santé humaine, un service public local articulé à une dimension collective

En santé préventive, il n'existe pas de demande explicite des bénéficiaires, pas plus que de prestations individuelles ou de paiement direct du service. Cette forme de relation ne pourrait guère fonctionner : on voit mal en effet les mères venir demander et payer des conseils en nutrition. Pour autant, un tel service ne peut reposer sur le seul bénévolat. Dès lors que ce service est jugé pertinent et utile, il est donc nécessaire de trouver un financement par d'autres sources : dans un premier temps, MDM et les bailleurs de fonds ont financé les activités, mais ce financement extérieur pose le problème de la pérennité.

Le changement de politique nationale, transformant les volontaires de santé villageois en agents publics a résolu une partie des difficultés, faisant de ce service un service public communal, financés sur budget de la commune à travers de la fiscalité.

Les ASV ont dès lors une double appartenance : ils font partie du personnel communal mais sont élus ou choisis par le village. Ils jouent donc un rôle d'intermédiaire entre la communauté (Groupes de Mères, dans le cadre du projet, gérés par l'Union des Femmes) et la commune.

Vu qu'aucun mécanisme institutionnel ne garantit la poursuite des activités des Groupes de mères, des activités de micro-crédit avaient été introduites en espérant inciter ainsi à leur continuité. Dans la même logique, des liens avec l'Union des femmes ont été développés.

La gestion des réseaux d'eau potable : un service communautaire ?

Les services d'approvisionnement en eau font partie des services de base et sont souvent gérés par les services publics.

Dans la province de Ban Kan, les villages isolés n'ont pas accès à ce service public. Les réseaux d'eau potable mis en place par MdM dans le cadre de DIALOGS constituent un service communautaire : tous les habitants en bénéficient et pas seulement des clients volontaires. Des groupes communautaires ont été mis sur pied pour la planification, la main d'œuvre a été fournie par une forte mobilisation de la population, et un comité de gestion a été établi, suite à des élections.

La mobilisation nécessaire à la planification et la mise en place de cette action constitue en elle-même une forme d'organisation communautaire informelle autour de ce service de base.

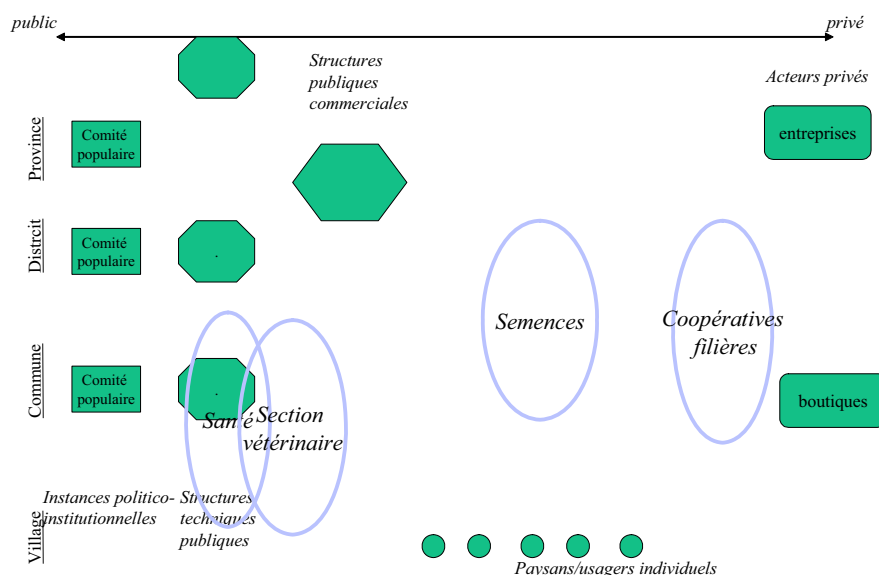
Un système de cotisation et la coordination des travaux d'entretien et de réparation ont été prévus. Faute de retards dans les travaux d'équipement, il n'a cependant pas été possible de travailler sur les modes de gestion du service, ni de savoir si la communauté s'est effectivement emparée du système pour assurer sa gestion et maintenance.

Des services hybrides

On voit donc que la nature des services, ou en tout cas du principal service (car on a vu que le service final peut comprendre des sous-services de nature différente) détermine assez fortement les modes de paiement et donc une régulation de type plutôt marchande, plutôt publique, plutôt collective, et des niveaux d'organisation qui vont selon les cas de l'échelle villageoise à celle du district.

Ces différents cas peuvent être représentés sur les schémas institutionnels : les pharmacies piscicoles sont du côté du service privé, les actions sur les filières du côté des services privés à forte

dimension associative, les semences ayant une qualité mixte, alors que la prévention en santé humaine est totalement du côté public.



Caractériser ainsi les services entre ceux qui sont plutôt publics ou plutôt privés reste cependant une simplification.

Dans de nombreux cas, les services sont de nature hybride, soit qu'ils combinent différents sous-services de nature différente (comme la formation vétérinaire, déjà citée), soit qu'ils sont construits autour d'une articulation entre logiques marchande, publique et communautaire, comme la production de semences de riz.

Ce caractère hybride permet souvent de réduire le coût, car le paiement est partagé entre plusieurs sources (Etat, clients, etc.) et aussi parce que la dimension communautaire joue sur l'exigence de rentabilité : l'élargissement du réseau social peut être une part de la « rémunération » d'une action. C'est, par exemple, le cas des agents vétérinaires locaux qui bénéficient ainsi de la reconnaissance de leur réseau par les populations villageoises pour renforcer leurs propres interventions.

On a aussi pu observer que ces incitations peuvent créer des distorsions : le « *tin cam* », observé dans le cas de la production semencière, a amené plusieurs producteurs à vendre leurs semences à des prix inférieurs à leur valeur. Des phénomènes similaires ont

également été remarqués auprès des usagers : de nombreux paysans se doivent d'être fidèles à un producteur, notamment pour des raisons d'endettement ou de relations familiales, même s'ils savent pertinemment que la qualité de ses semences n'est pas aussi bonne que celle des autres⁵⁰. Dans son étude sur les *Tu Thuoc*, O. Tessier avait montré qu'un des agents vétérinaires, arrivé par son mariage dans la région, avait pour principaux clients des membres de sa belle-famille, sa nouvelle compétence lui permettant de renforcer son insertion sociale locale.

Les incitations des producteurs de service à assumer leur rôle ne sont donc pas exclusivement monétaires mais peuvent être une combinaison de rémunération marchande et de valorisation sociale, au sein de relations complexes qui ne sont pas toujours apparentes à première vue pour l'assistant technique expatrié ou les autorités politiques.

Les organisations et services créés ou appuyés croisent ainsi, de façon *ad hoc*, les régulations communautaires, publiques et marchandes, notamment parce que :

- ils s'appuient sur des producteurs spécialisés et/ou des techniciens communaux, insérés dans les réseaux sociaux locaux,
- ils couplent rémunération marchande du service, valorisation sociale et parfois financement public (IEC santé, formation vétérinaire), et
- ils assurent une proximité et une redevabilité avec les clients.

C'est cette combinaison de logiques communautaires, associatives et marchandes qui, sur des thèmes pertinents d'un point de vue technico-économique, assure la viabilité économique et sociale du service.

⁵⁰ Le Duc Thinh et al, 2004, Fiche technique : Système de contrôle de la qualité, Difficulté de la commercialisation des semences de riz, Itinéraire commune de production de semences de riz d'une groupe paysans, Reconnaissance de l'origine de la semence par le comité populaire de la commune, Garantie de la qualité de la semence par les foyers paysans, DSA – Projet DIALOGS, Hai Duong, 11 p. in l'Etude d'ETARI.

Des services collectifs en réponse aux vides institutionnels

La caractérisation de la situation générale du Vietnam et de son contexte de réformes, abordée dans la première partie, combinée avec celle des secteurs d'activités, décrite dans la seconde, a conduit à s'intéresser plus particulièrement aux vides institutionnels, là où ni l'Etat ni le marché ne suffisent à assurer certains services. En se penchant sur la nature des différents services et ses sous-services mis en place ainsi que leur modes de régulation, une première étape d'analyse vient de montrer comment ces services tentent au cas par cas de résoudre ces problèmes de vides institutionnels. Les chapitres qui suivent vont maintenant examiner les facteurs qui déterminent le choix des formes organisationnelles et institutionnelles des organisations collectives locales ou des groupements d'usagers qui sont en mesure d'assurer durablement ces services.

C) STRUCTURER ET ORGANISER LES SERVICES : LES FACTEURS DETERMINANTS DES CHOIX ORGANISATIONNELS

La partie II.B « Pourquoi raisonner en termes de services ? », ainsi que les sections précédentes de cette partie, ont été l'occasion d'expliquer que pour assurer un service pertinent et efficace, le raisonnement doit mettre l'accent sur les fonctions remplies, les relations entre acteurs et les modes de régulation. Il s'agit ainsi d'éviter de promouvoir l'organisation pour elle-même, avec des choix a priori et sans justification fonctionnelle.

Identifier les sous-services pour mettre en évidence les enjeux organisationnels

Au sein d'une structure de service, l'organisation peut porter sur certains aspects et pas sur d'autres. Que choisit-on de gérer en collectif et pourquoi ? L'accès à l'information ? Le matériel ? L'achat d'intrants ? La vente des produits ? Etc.

La division du service final en sous-services articulés les uns aux autres met en évidence les choix organisationnels possibles sur ce que l'organisation va internaliser ou simplement coordonner:

l'organisation ne se développe que là où cela a du sens en termes de besoins, fonctions et gains d'efficacité.

Les sous-services peuvent :

- être internalisés dans l'organisation (comme c'est le cas pour les coopératives spécialisées par exemple),
- faire l'objet d'une organisation externe (le cas de la collecte de lait),
- faire l'objet d'un sous-groupement au sein de l'organisation, comme c'est le cas pour les comités de commercialisation dans plusieurs activités (semences, litchis), ou bien
- être assurés par une collaboration avec l'Etat (entre les agents vétérinaires locaux et les services techniques de l'Etat en ce qui concerne la formation).

Cette articulation met en évidence les autres acteurs impliqués dans le service, les relations à établir avec eux, et comment l'organisation peut en tenir compte ou pas.

Il faut noter que le lien entre producteurs et bénéficiaires du service final ne doit pas être oublié, en revanche, dans l'établissement du service ou de l'organisation.

L'organisation et sa fonction : l'action collective pour un service effectif

L'action collective se justifie lorsque ses avantages dépassent les coûts de transactions.

La distribution ou vente en commun via une organisation peut permettre aux producteurs de mieux valoriser leur production lorsque les marges sur les ventes dépassent les coûts de la gestion de l'organisation. C'est le principe fondateur par exemple des coopératives spécialisées ou des organisations fruitières.

Par des achats groupés ou du matériel en commun, l'organisation peut réduire certains coûts normalement supportés individuellement par les membres. Les vétérinaires ont ainsi bénéficié de l'organisation pour partager un réfrigérateur ou acheter des vaccins.

L'organisation des usagers d'un service peut également rendre la prestation plus efficace. En réunissant régulièrement les femmes, les Groupes de mères ont favorisé l'information, l'éducation et la communication, ce qui a facilité le travail des agents de santé villageois.

Certains services peuvent néanmoins être rendus tout aussi efficacement sur une base individuelle ou informelle. L'organisation n'est pas toujours nécessaire ni utile. On a ainsi vu que les organisations appuyées avant DIALOGS, telles les *tu thuoc*, n'avaient pas toujours eu de réelle raison d'être au delà de la mise au point de référentiels techniques. Voir encadré p. [125].

Le travail réalisé en appui à l'aménagement des pentes offre de ce point de vue un cas également intéressant. Il montre en effet que, sur ce thème, le service ne requiert pas d'organisation ou de pérennisation institutionnelle.

❖ *Le cas de terrasses et bandes herbeuses : quand l'organisation du service n'est pas nécessaire*

Pour susciter l'intérêt des paysans pour les aménagements en terrasses ou en bandes herbeuses, les équipes de DIALOGS ont mobilisé savoir-faire technique, apport en matériel végétal et subventions. Il s'agissait d'encourager des paysans ne maîtrisant pas ces techniques à aménager les versants, en en réduisant le coût et le risque. Une organisation intermédiaire a été mise en place afin de coordonner les interventions des techniciens agricoles locaux, de gérer les subventions, etc.

Dans d'autres régions du Vietnam, non seulement les paysans maîtrisent les savoir-faire nécessaires mais sont tout à fait à même de faire face aux coûts et de réaliser des terrasses sans appui externe.

On pouvait dès lors se demander si la structuration d'un service d'appui à l'aménagement des pentes était réellement nécessaire ou si, une fois amorcée et jugée utile par les paysans, cette dynamique pouvait s'étendre spontanément.

Une évaluation économique a alors montré que la production fruitière permettait de rentabiliser l'investissement en moins de trois ans, confirmant ainsi l'intérêt économique de l'aménagement en plus de son intérêt environnemental en termes de lutte contre l'érosion.

Une seconde enquête a été menée sur les perceptions des terrasses et sur les conditions dans lesquelles les paysans pourraient en faire de nouvelles.

Il est ainsi apparu que les techniciens locaux formés par le projet à Phu Tho étaient tout à fait en mesure de continuer à offrir leurs conseils pour l'aménagement de terrasses. Les boutures végétales nécessaires aux plantations sont par ailleurs disponibles sur place auprès des paysans qui ont déjà aménagé un versant. Et dans la plupart des cas, les paysans mobilisent leur seule main-d'œuvre, en étalant les travaux en fonction de leurs capacités. Ils se contentent de demander un appui technique à leurs voisins, dans le cadre des règles locales d'échanges de services. Certaines règles se sont de fait mises en place spontanément, comme des séances de formation assurées par un technicien à un groupe, en échange d'un déjeuner.

Bref, l'appui s'est avéré nécessaire pour développer initialement les savoir-faire manquants. Mais l'extension de la dynamique dans la durée ne requiert aucunement l'organisation spécifique d'un service. Au mieux, les Communes peuvent éventuellement reprendre à leur compte le principe d'une subvention ciblée, si elles souhaitent vraiment favoriser et accélérer les aménagements de terrasses, notamment dans le cas des familles les plus pauvres et/ou dans une logique publique d'aménagement de territoire.

Certaines fonctions imposent l'action collective

Dans certains cas, la réalisation de tâches indispensables à la prestation d'un service oblige à construire et structurer une organisation. C'est par exemple le cas avec la certification ou le contrôle de la qualité d'une production. Comme mentionné précédemment, la certification officielle de la production semencière ne peut en effet être conduite à l'échelle individuelle. L'action collective est donc justifiée par la nécessité de regrouper la production, d'organiser des tests de qualité sur l'ensemble de la production, de centraliser la mise en sachet et l'étiquetage, etc.

Pour de raisons similaires, la création d'une appellation d'origine contrôlée pour les litchis séchés requiert également une forme d'organisation collective : l'organisation doit s'assurer de la

mise en place d'un itinéraire technique, centraliser le contrôle, le développement de la marque, etc.

Ce point rejoint évidemment celui des avantages économiques : cette fonction collective n'a d'intérêt que si les producteurs en tirent un bénéfice supplémentaire.

L'intérêt de l'organisation ne suffit pas toujours pour susciter sa création

Même si l'action collective apporte des avantages évidents, elle ne se met pas toujours en place spontanément : agir à plusieurs requiert une inter-compréhension, du temps de concertation, des coûts de transaction. L'intervention d'acteurs extérieurs peut s'avérer indispensable, en tant que catalyseurs, accompagnateurs ou médiateurs, pour susciter une dynamique, appuyer les acteurs dans leur apprentissage et la recherche de l'efficacité du service, et pour aider à la négociation de son institutionnalisation. En outre, plus les références sont nombreuses et fiables, plus le coût d'apprentissage est réduit.

L'organisation de la collecte de lait est sur ce point un cas intéressant. Les références nécessaires à cette nouvelle filière étant peu nombreuses ou peu fiables, il a été décidé au cours du projet d'externaliser le service aval avec la mise en place d'une collecte privée. Ce choix a annulé, sur certains points, les avantages de l'action collective. (Voir encadré ci-dessous.)

❖ *Le cas du lait : un choix organisationnel désavantageux*

A la fin de DIALOGS, les producteurs de lait et techniciens du projet se sont rendus compte qu'une organisation autour de la collecte de lait aurait été préférable à la mise en place de collecteurs privés. En effet, le collecteur privé contrôlait la valorisation du produit et ne mettait pas en avant la qualité du lait dans ses relations avec l'usine de transformation. Les producteurs ont donc de fait perdu le contrôle de leur production sans que leurs avancées techniques ne soient valorisées par un prix de vente plus élevé.

Une organisation des éleveurs autour de ce service ou la mise en place d'un système de gestion collective de la commercialisation auraient certainement pu assurer aux producteurs une meilleure valorisation de leur production.

Cet exemple renvoie aux trois étapes d'intervention mentionnées précédemment. Il montre la difficulté à décider des modalités d'organisation lorsque les références technico-économiques sont encore insuffisantes. Dans un contexte où les références techniques étaient à créer, l'environnement économique peu favorable, la rentabilité économique incertaine, le choix d'externaliser la collecte et la commercialisation constituait un moyen pour les producteurs de se centrer sur les services amont et les questions de production.

Dans un contexte qui laisse peu de place à des apprentissages organisationnels autonomes de la part des paysans, il aurait par ailleurs été probablement aussi risqué de soutenir une expérience d'organisation combinant les aspect productifs, de transformation et de commercialisation sur une filière éminemment nouvelle.⁵¹

Les effets de ce choix organisationnel font néanmoins partie des enseignements sur les services : la valorisation du produit doit être raisonnée sur l'ensemble de la filière.

Identifier et définir des synergies entre les parties prenantes du service

Identifier les acteurs et leurs interactions autour du service et des sous-services identifiés constitue une étape essentielle de l'analyse organisationnelle : une visualisation de la structure du service permet non seulement de placer les acteurs les uns par rapport aux autres mais aussi et ensuite de réfléchir à leurs interactions et aux relations qu'il faudra structurer, renforcer ou construire, tout en tenant compte des modes de régulation (voir III.B « Des services de nature différente, des modes de régulation cohérents avec la nature du service », p. [12]).

⁵¹ Sur cet aspect, voir le concept de *spécificité* des activités développé par Arturo Israël in : *Le développement institutionnel. Les organisations à l'épreuve de la spécificité et de la concurrence*. L'Harmattan, Paris, 1996. L'idée est que plus une activité est *spécifique* (spécialisée, programmable, techniquement normée et modélisable ...), plus les apprentissages organisationnels et institutionnels y sont faciles et rapides. L'agriculture des pays en développement est, de façon générale, considérée comme étant de fait l'activité la moins *spécifique* et où, en conséquence, la complexité managériale est paradoxalement la plus forte.

Des systèmes de service ouverts

Pour visualiser les configurations d'acteurs impliqués dans une structure de service, il est utile de différencier deux systèmes de services :

- Les systèmes de service fermés, c'est-à-dire ceux où le producteur du service répond directement aux usagers, qui sont à la fois demandeurs, payeurs et consommateurs.
- Les systèmes de service ouverts, où le producteur du service est en relation avec différents acteurs, le demandeur n'est pas forcément le consommateur ni le payeur.

De par leur nature hybride, la plupart des services mis en place sous DIALOGS sont des systèmes ouverts. (cf. tableau d'acteurs et de types de régulation p. [118])

Une multiplicité d'acteurs

Sur l'ensemble des services analysés, on peut distinguer différentes catégories d'acteurs :

- des **autorités politiques**, représentées par les Comités populaires des communes, districts et provinces ;
- des **services techniques publics** : stations vétérinaires et stations de vulgarisation de districts, disposant respectivement d'agents vétérinaires et d'agents de vulgarisation communaux ; bureaux agricoles ou bureaux économiques dans les districts ; sous-départements vétérinaires, départements agricoles, stations aquacoles, centres de vulgarisation, départements du plan et des investissements, au niveau des provinces ;
- des **établissements publics à caractère commercial** (de niveau national ou provincial) : compagnie semencière, compagnie de médicaments vétérinaires, compagnie aquacole, centres de fourniture de matériel génétique ;
- des **établissements commerciaux** : magasins d'intrants agricoles ;
- des **centres de recherche** : Institut de recherche aquacole, Institut de recherche sur les plantes alimentaires ;

- des **associations ou coopératives de techniciens privés** : associations vétérinaires, coopératives vétérinaires ; coopératives d'appui et de conseil ;
- des **agents techniques privés** dans les villages et les communes : agents vétérinaires locaux ;
- des **producteurs individuels** (réunis sous diverses formes : groupes, réseaux, coopératives, associations...).

A cette configuration d'acteurs, il faut en outre rajouter le projet et son équipe d'assistance technique nationale et internationale.

Coordonner les acteurs dans la structure de service : l'organisation permet une meilleur répartition des activités, rôles, et interactions d'acteurs

Un prestataire de services est toujours en interaction avec d'autres acteurs auprès desquels il s'approvisionne en autres services ou auxquels il délivre les siens. Il fait donc partie d'une filière ou d'une configuration de services, qu'il est nécessaire de caractériser en:

- identifiant les différents acteurs, leurs rôles théoriques et effectifs, leurs volontés et leurs capacités, ainsi que les rapports de pouvoir qui s'établissent entre eux;
- analysant les superpositions et les duplications de fonctions, ainsi que les possibles vides institutionnels.

Si les organisations de producteurs de service jouent un rôle central dans cette structure, une de leurs fonctions est de servir d'intermédiaire avec les autres acteurs de la configuration afin, précisément, de structurer les relations entre les producteurs individuels et ces acteurs.

D'un côté, l'organisation de producteurs facilite donc, au sein de la filière, une meilleure coordination des services à la production (d'amont) et des services à la commercialisation (d'aval) fournis par d'autres acteurs individuels ou collectifs. De l'autre, elle permet, en son sein, que chaque membre s'appuie sur elle pour gérer ses affaires avec les autres acteurs.

L'analyse de la structure de service aide à identifier ces acteurs et leurs rôles, en plaçant les acteurs à côté des sous-services. Cette démarche donne un premier aperçu sur le paysage institutionnel.

❖ *Le cas des semences*

Pour illustrer cette démarche, le tableau suivant met en regard les acteurs impliqués et les différents sous-services dans la production de semences ce qui aide à préciser la configuration d'acteurs et à faire apparaître la structure inhérente au service final.

Service final aux paysans : Accès local aux semences de qualité et à bon prix	
Sous-services aux producteurs de service, paysans multiplicateurs de semences membres de la coopérative	
Achats groupés d'intrants	Fournisseurs privés, compagnie semencière provinciale pour les semences super élite
Certification	CNCS (Centre national de vérification et de certification de la qualité de semences végétales)
Formation Itinéraire technique commun et sa reconnaissance Gestion collective des activités	Groupes en collaboration avec les équipes de DIALOGS, les services techniques (Bureau Economique du district et DARD)
Publicité/commercialisation Ensachage Equipement : achat, gestion collective	Groupe : possibilité de déléguer à un comité de commercialisation

Une schématisation des acteurs sur un tableau intégrant les niveaux administratifs ou géographiques de ces structures, ainsi que leur place dans un continuum public/privé, comme nous avons présenté au début du chapitre (voir p. [32]), nous donne un regard sur la place de l'organisation dans le paysage institutionnel, et les relations à construire ou consolider.

❖ *Le cas des Groupes de Mères*

Il est intéressant de comparer le service mis en place au travers des Groupes de mères avec la plupart des autres services liés à l'agriculture car il présente un cas sensiblement différent.

Ne s'agissant pas d'une *production* en elle-même, la santé infantile est en effet l'action du projet qui touche au plus près la mise en place et l'accompagnement d'un service public. Par ailleurs, bien que DIALOGS ait également favorisé la création d'autres organisations autour d'autres types d'usagers (ex. le travail sur les filières, la production de porcelets, l'assurance-conseil), les relations y sont plutôt de nature associative. Ici, la logique est purement publique et s'appuie sur des organisations communautaires comme les sections locales de l'Union des Femmes et les groupes de mères eux-mêmes.

Dans le cas présent, la structuration du service par le biais d'une organisation de bénéficiaires permettait de mieux coordonner les acteurs impliqués : les mères faisant partie du groupe, les agents de santé villageois (les « ASV »), les services techniques, l'Union des femmes (« UF »), et les agents du projet. Insérées au sein des collectivités locales via les centres de santé communaux qui organisent des réunions mensuelles, et peu rémunérées, les ASV (souvent des femmes) peinaient à toucher la totalité des villageoises. Le fait de réunir les femmes sous forme de groupes permettait donc de mieux coordonner le travail de ces ASV et des agents du projet chargés de la formation en nutrition. Le fait d'intégrer l'Union des Femmes au dispositif a en outre permis de consolider les relations entre acteurs. Les ASV sont en effet souvent membres de l'Union et l'UF a ses propres liens avec les échelons supérieurs des autorités et du Parti. Plus important encore, avec un investissement réduit, la commune réussissait ainsi à toucher la plupart des bénéficiaires, via des structures déjà présentes et actives.

Les relations avec les services ou entités étatiques : structurer des services complémentaires et non des services concurrents

Au sein des structures décrites ci-dessus, on a vu que les organisations jouent souvent le rôle d'intermédiaire entre

producteurs ou usagers et services techniques publics. Il est fréquent que ces services délèguent une partie de leurs tâches à ces acteurs émergents.

Cette délégation de responsabilités renforce l'efficacité des deux types d'acteurs dans une démarche cohérente avec la politique publique (décentralisation et privatisation) sans pour autant sacrifier les objectifs de la stratégie nationale ou des politiques de développement local et de réduction de la pauvreté.

En ce sens, les services mis en place n'entrent pas en concurrence avec les entreprises et instances publiques mais débouchent sur des complémentarités.

❖ *Le cas des services vétérinaires*

Dans le cas des services vétérinaires mis en place ou renforcés par DIALOGS sur la base des organisations d'AVL, la formation et la prestation de certains autres services nécessitent une collaboration entre les stations vétérinaires et le responsable vétérinaire communal. Les groupes d'AVL ont tout intérêt à développer cette coopération car cela leur permet de renforcer leurs réseaux communautaires. En intégrant à leur groupe un agent communal qui, habituellement, jouit d'une bonne réputation auprès de la communauté, ils confortent en effet leur position et leur reconnaissance au sein de celle-ci. Dans la mesure où les services techniques manquent par ailleurs de personnel pour répondre aux besoins vétérinaires, les organisations d'AVL permettent de compléter l'offre de services. La situation débouche donc sur une réelle complémentarité de fonctions et d'intérêts. Les capacités respectives de chacun de ces types d'organisations ont par ailleurs été renforcées.

Aujourd'hui, la réunion de ces instances sous l'auspice de « sections vétérinaires communales » pourrait permettre de pousser plus loin encore les synergies et d'assurer une meilleure coordination non seulement avec le responsable vétérinaire communal mais aussi avec la station vétérinaire au niveau du district.

Concrètement, cette coopération constitue une forme de délégation plus ou moins officielle de certains services publics vers ces nouveaux acteurs (voir encadré). Il n'y a donc pas duplication

des services mais complémentarité des rôles : pour les services peu rentables, la coopération s'offre comme solution qui combine l'efficacité du secteur privé tout en assurant que les services de prévention sanitaire soient couverts.

De la part des autorités, cette situation témoigne d'une stratégie cohérente avec les enjeux du pays : les nouveaux acteurs associatifs ou privés ne construisent pas une structure totalement indépendante mais certaines activités leur sont déléguées, surtout lorsque l'Etat manque d'effectifs.

Des tests de délégation de services dans le cadre de la coopération entre services vétérinaires publics et ceux des agents vétérinaires locaux privés

A Ha Hoa, le contrôle des marchés (de porcelets et de vente de viande à l'étal) est confié aux agents vétérinaires locaux dans le cadre d'un contrat direct passé par la section vétérinaire de district, ce qui revient de fait à étendre compétences des services vétérinaires publics jusqu'à la mise en marché du produit tout en renforçant le statut des agents.

La mise en place de services de prévention de grippe aviaire, début 2005 a été l'occasion de tester des relations de délégation entre l'État et les acteurs privés. La désinfection des foyers dans la région des collines a été mise en œuvre par des agents privés car les vétérinaires publics communaux (statut semi-public) n'étaient pas assez nombreux. Compte tenu du caractère public de la mission, le financement était lui aussi en partie public dans la plupart des cas.

- Les services de prévention sont difficilement mis en place par le privé pur, alors que l'efficacité de ce secteur privé sert les programmes de l'Etat.

❖ *Le cas des semences à Vinh Phuc*

La situation de la production semencière à Vinh Phuc est différente que celle des autres provinces. Dans le cadre des synergies développées entre groupes des producteurs et services techniques, l'offre de semences Elite via la voie publique (schéma initial, p. [100]) n'est en effet plus déficitaire sur Vinh Phuc et satisfait à la demande locale.

Ce service n'a donc plus de vocation de répondre à des problèmes de disponibilité mais à se positionner maintenant comme un acteur de la filière qui cherche à identifier les moyens d'être concurrentiels.

Cette situation pose donc la question de la légitimité même d'une telle production en termes de service collectif. Cette interrogation constitue un élément central de la réflexion sur l'intérêt d'institutionnalisation des services.

Les facteurs déterminant les choix organisationnels

- L'identification du service en sous-services peut mettre en évidence la place de l'organisation parmi la structure, les justifications de l'action collective et les enjeux organisationnels.
- La fonction principale d'une organisation est de coordonner l'action collective et de gérer la coopération entre acteurs en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré d'éventuelles orientations divergentes. Articuler l'utilité de l'action collective et focaliser sur cette fonctionnalité de l'organisation assure sa pertinence.
- A l'intérieur d'une chaîne de service, les acteurs entretiennent différentes relations et jouent des rôles distincts. L'existence d'une organisation améliore l'efficacité du système lorsqu'elle permet cette mise en relation des acteurs et que ceux-ci remplissent leur rôle.
- L'organisation structure des relations entre acteurs de façon à déboucher sur des complémentarités, et non pas des situations de concurrence, avec les services publics.
- Pour les services au sein d'une filière, les effets des choix organisationnels et la valorisation du produit doivent être raisonnés sur l'ensemble de la filière.

D) L'INSTITUTIONNALISATION : ASSURER LA DURABILITE DES ACTIVITES

L'institutionnalisation du service achève de construire sa durabilité. Il s'agit à cette étape de formaliser les relations des producteurs du service avec les différentes parties prenantes, afin de renforcer l'insertion de l'ensemble du dispositif de service dans le paysage institutionnel. Ceci passe par la définition du statut juridique du service.

L'enjeu de la stabilisation institutionnelle

Les étapes précédentes ont, normalement, permis :

- ▷ de définir et de mettre en place, avec les usagers et les producteurs de service, les différents sous-services,

- ▷ d'en travailler la pertinence et la viabilité économique pour les prestataires, et
- ▷ de façonner les choix organisationnels.

Dès cette étape, les producteurs de service (les alevineurs, les multiplicateurs de semences de riz, les agents de santé villageois, etc.) sont en relation avec d'autres acteurs : acteurs publics ou privés, en amont de la filière de service ; acteurs publics chargés d'autoriser, de financer ou de réguler le service.

Cependant, la viabilité économique et organisationnelle du service ne suffit pas à garantir sa pérennité. A ce stade, le service est informel, ses relations avec les autres acteurs relèvent de relations personnelles ou de simple relations de marché (achat de médicaments, de semences Super Elite, etc.). Si cet état de fait peut parfois suffire pour un service individuel purement privé, il est insuffisant dans la plupart des cas. La question du statut juridique du service et de sa façon de gérer ses relations avec son environnement institutionnel devient alors incontournable dès lors que :

- ▷ le service porte sur un thème qui fait l'objet d'une politique publique ou est défini et régulé par l'Etat ;
- ▷ le service prend la forme d'une organisation, et c'est l'organisation, en tant qu'acteur collectif, et non pas seulement des producteurs individuels, qui est en relation avec son environnement (achats groupés, marque commerciale, certification des semences de riz, etc.) ;

Outre la viabilité économique, la durabilité du service tient ainsi à son insertion dans le paysage institutionnel, à la reconnaissance par les acteurs existants de son rôle et de son utilité, à la définition de relations stabilisées avec ces acteurs. Il s'agit donc d'ancrer, d'enraciner le service dans le paysage institutionnel pour qu'il en devienne une partie intégrante, ce qui passe le plus souvent par une reconnaissance légale ou par la perspective d'une reconnaissance légale.

En effet, le service ne peut être durable que s'il s'ancre dans le paysage institutionnel, clarifie et structure ses modes de relations avec ses partenaires amont et aval, obtient une reconnaissance officielle et un statut juridique lui permettant d'exister et d'exercer ses activités.

Les différents sens de « l'institutionnalisation »

Le terme « institution » a de nombreuses significations.

En économie institutionnelle, une « institution » au sens large est *"un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"*⁵². Il s'agit donc d'un ensemble de normes sociales, de principes de comportement, de règles prescriptives précises, qui orientent le comportement des acteurs dans leur recherche de leurs intérêts, que ce soient les règles du « marché » qui structurent les relations entre deux acteurs autour d'une transaction marchande, ou les règles qui organisent la gestion de l'eau dans un système irrigué. Tout système de règles forme une « structure d'incitations » qui oriente le comportement des individus, dans un sens ou un autre.

Ainsi, en irrigation, Ostrom montre combien les règles du jeu (accès à l'eau, distribution de l'eau, maintenance, etc.) sont fondamentales pour la viabilité d'un système irrigué et combien les sociétés paysannes qui ont une tradition d'irrigation ont mis au point des ensembles sophistiqués de règles, évolutives dans le temps. Pour être effectives, les règles doivent être légitimes, s'appuyer sur des autorités elles-mêmes légitimes et ayant le pouvoir d'en assurer le respect, d'arbitrer les conflits, de faire évoluer les règles en cas de besoin. L'existence de ces règles, connues de tous, contribue à donner une prévisibilité au comportement des acteurs, et donc une confiance réciproque : je peux respecter les règles du jeu parce que je peux m'attendre à ce que les autres en fassent autant. Cette prévisibilité des comportements rend l'action collective beaucoup plus fluide car elle évite une négociation permanente sur ce qui doit être fait et comment.

Une organisation donc s'insère dans les normes qui structurent les interactions entre acteurs. Ces normes peuvent être formelles (droit, règles, constitution) ou informelles (valeurs communautaires, codes de conduite ou de comportement, contraintes sociales). S'y ajoutent les règles spécifiques à la question traitée : la distribution de l'eau dans le périmètre irrigué, les modes de certification des semences de riz, la rémunération de la fonction de séchage au sein de l'association des producteurs de litchi, etc.

⁵² Ostrom E., 1994, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p

Au premier niveau, l'institutionnalisation est donc la définition et la stabilisation de ces règles qui permettent à chacun de jouer son rôle parce qu'il en connaît les règles. Le service n'existe, en pratique, que parce qu'une somme d'individus jouent le jeu et font effectivement ce que tous ou chacun attend d'eux. **Dans ce sens large**, le processus d'institutionnalisation démarre dès la mise au point des références technico-économiques où commencent à se définir les relations entre les acteurs.

En pratique, cette prévisibilité du comportement des acteurs repose sur un ensemble d'éléments, qui ne sont pas tous des règles explicites :

- * des normes sociales de comportement, intériorisées par les différents acteurs ;
- * des routines, des habitudes (on fait comme ça, sans même avoir besoin d'y penser);
- * des organisations (dont les règles internes régissent le comportement de ses membres) ;
- * des contrats (entre des individus ou des organisations) ;
- * du droit (une législation, un règlement, une décision d'une instance politico administrative, etc.).

Dans un sens plus restreint, l'institutionnalisation concerne les étapes plus formelles du processus : la mise en forme juridique des règles du jeu, que ce soit au sein de l'organisation (statuts, règlements intérieurs, etc.), ou dans les relations entre l'organisation et son environnement (contrats, autorisation de création, etc.).

Dans cette partie, nous utilisons le terme « institutionnalisation » dans ce sens restreint : l'institutionnalisation représente alors un **enracinement** du service dans le paysage institutionnel au sein duquel il prend place.

Ostrom souligne l'**impossibilité de définir du premier coup** des règles immédiatement **pertinentes et efficaces**. Loin de pouvoir être défini *ex ante*, **un système de règles se construit et s'affine à la pratique**, par essais erreurs. Ostrom parle ainsi de « façonner » les règles (« crafting institutions »), comme un artisan façonne son œuvre. C'est vrai pour les institutions au sens large (« un ensemble de règles mises en pratiques ») mais aussi au sens plus étroit utilisé ici.

Au sortir de cette démarche, le service dans son ensemble sera donc *doublément institutionnalisé*, à la fois par son nouveau statut légal et par son enracinement dans les structures préexistantes

(ex. organisations de masse, services publics, tissu social, les anciennes structures qui forme le dispositif institutionnel)⁵³.

Cette question est particulièrement cruciale au Vietnam où la liberté d'organisation est assez nouvelle, très réglementée et où la possibilité d'organisations collectives autonomes des associations de masse était loin d'être évidente il y a encore quelques années.

Dans le cas de DIALOGS, l'appui à l'émergence des services a commencé antérieurement, dans un contexte où la question de l'institutionnalisation paraissait très peu ouverte. Dès lors, elle n'a vraiment été abordée que tardivement, au moment où les évolutions légales ouvraient le champ des possibles.

Institutionnalisation ne se traduit pas toujours comme indépendance financière

Un financement externe reste cependant parfois nécessaire, particulièrement pour :

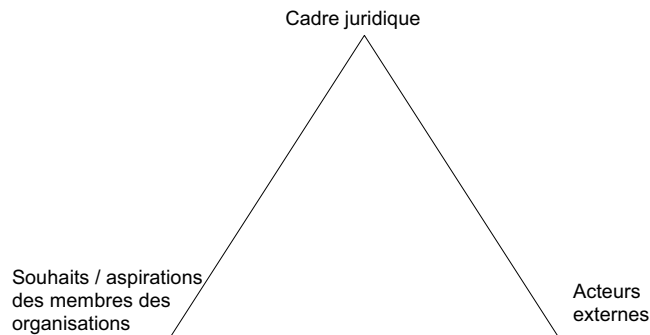
- les fonctions non marchandes comme le conseil et formation, s'ils ne sont pas financés par les services de l'Etat ou les marges commerciales, ou
- la mise en œuvre de politiques publiques (cas de délégation de responsabilités : schéma de décentralisation et non pas de désengagement).
 - grippe aviaire, IEC santé

La forme de l'institutionnalisation : au carrefour de trois ensembles de facteurs

Les options d'institutionnalisation ne découlent pas mécaniquement de la nature du service ou de la simple application d'un statut juridique pré-déterminé.

L'institutionnalisation d'un service se construit donc dans le cadre d'un rapport de force ou d'un jeu de contraintes qui peut être schématisé par un triangle. (Voir ci-dessous.)

⁵³ On rappelle qu'on fait ici l'hypothèse méthodologique d'être à la troisième étape de la constructions du service. La pertinence, l'efficacité et donc la légitimité du service aux yeux de ses producteurs et usagers sont supposés être atteintes. Des éléments d'institutionnalisation « internes » au dispositifs (institutionnalisation pris ici au sens large, voir encadré précédent) sont donc supposés avoir déjà été construits. On se centre maintenant sur les aspects plutôt « externes » au dispositif de service proprement dit.



Chacune des pointes de ce triangle représente un champ de force, avec ses possibles et ses contraintes avec lesquels il s'agit de composer, la forme finale qu'adoptera l'institutionnalisation du service étant en définitive le résultat d'une combinaison des réponses apportées à ces forces.

Concrètement, on distingue :

- les souhaits ou aspirations des membres de l'organisation ou des organisations productrices du service,
- les points de vue des acteurs du paysage institutionnel concernés, à un titre ou un autre par le nouveau dispositif de service et dont l'accord est nécessaire, appuyant ou disposée à appuyer le nouveau dispositif de service,
- le cadre juridique qui définit les possibilités légales d'institutionnalisation.

Les souhaits ou aspirations des membres de l'organisation ou des organisations productrices du service

Le premier ensemble de paramètres est constitué des souhaits et aspirations des membres : quelles sont leurs finalités ? Que souhaitent-ils pour eux-mêmes et pour leur organisation ? En fonction de quelles priorités, quelles valeurs ? Se voient-ils en paysans apportant un service à leurs voisins ? Comme des producteurs spécialisés s'insérant dans un marché ?

Qu'elles regroupent des paysans, des techniciens ou même des usagers, les organisations de base se limitent rarement à ne remplir qu'une seule tâche ou fonction spécialisée. A la gestion d'un petit

périmètre irrigué se rajoute souvent une fonction de représentation ou d'accès au conseil technique. A la production de semences peut s'ajouter une fonction d'approvisionnement en intrants, et pas seulement pour la production de ces semences. A l'accès à la santé communautaire se rajoute un objectif de développement économique local via le micro-crédit. Etc.

La multi fonctionnalité des organisations dans le cadre de DIALOGS

La plupart des organisations de producteurs ou de techniciens qui jouent un rôle dans la prestation de service dans le cadre de DIALOGS sont issues de dynamiques organisationnelles initiées dans de précédents projets du Programme Fleuve Rouge, généralement à partir d'un thème technique identifié via des méthodes participatives et de la nécessité de produire des références techniques autour de celui-ci. Ces organisations se caractérisent donc bien souvent, dès leurs débuts, par un fort degré de spécialisation. En ce sens, il s'agit plutôt d'organisations « à la base » que d'organisations « de base » structurées par leurs membres autour d'objectifs généraux de développement.

Il n'en demeure pas moins que même spécialisées, ces organisations ont toujours eu tendance à promouvoir à la demande ou à l'initiative de leurs membres de nouvelles démarches, de nouvelles activités, de nouveaux objectifs. La diversité des domaines de services couverte par le projet DIALOGS découle de fait de cette tendance. Des groupements d'éleveurs de porcs ont par exemple poussé à la constitution de pharmacies vétérinaires. Celles-ci ont évolué vers des activités de micro-crédit qui, le cas échéant, ont débouché pour certaines sur des caisses d'assurance-conseil. Etc.

Sur ce plan, les différents projets ont joué un rôle d'encadrement, en n'empêchant pas toute évolution mais aidant à sélectionner pour chacune un domaine prioritaire d'action, quitte soit à ne pas aborder des domaines jugés comme trop éloignés de cette priorité, soit au contraire à favoriser l'émergence d'une autre organisation spécialisée sur ce nouveau thème.

Cette façon de faire a permis d'aboutir aujourd'hui à de petites organisations capables chacune de produire de manière très efficace un service d'intérêt local sans pour autant empêcher que des quelques activités « annexes » soient éventuellement développées.

Le niveau de structuration actuel atteint sur les dispositifs de services conduit cependant à reconsidérer cette stratégie « par spécialité ». La pérennisation des dispositifs requiert le renforcement d'organisations à un échelon intermédiaire qui ne pourra probablement pas être atteint sur une base exclusivement spécialisée.

❖ *Un exemple : les groupes de semences à Phu Tho et l'arbitrage entre autonomie et institutionnalisation par les membres des organisations*

Si dans d'autres provinces (à Nam Sach, province de Hai Duong, par exemple), l'institutionnalisation du service auprès des acteurs externes constituait un moyen pour mieux commercialiser les semences et résoudre les difficultés d'écoulement, diverses consultations menées auprès des acteurs du dispositif de production locale de semences de Phu Tho ont démontré la non recevabilité de cette approche. En effet, que ce soit par les producteurs ou par l'équipe du projet, le fait d'envisager la commercialisation des semences hors du groupe et d'élaborer en conséquence une stratégie de reconnaissance par d'autres acteurs, a été perçu comme une « déviance » par rapport aux principes moteurs de l'action collective, et un changement d'attitude inacceptable entre producteurs et usagers.

Le groupe est ainsi vu comme entité collective où chaque producteur est totalement responsable de sa propre production, et notamment de sa qualité. Et c'est sur la base de « sa » propre réputation que les usagers viennent éventuellement s'approvisionner chez lui.

Cette logique ne requiert que la reconnaissance des autres paysans de la zone concernée, sans implication d'instances publiques ou d'acteurs externes. L'évolution de ces petites organisations locales de Phu Tho a par ailleurs prouvé qu'elles ont pu continuer de vendre leurs semences via leurs propres réseaux, sans pour autant empêcher leur développement ni la constitution d'un inter-groupe qui facilite l'approvisionnement en intrants et l'écoulement des produits. L'absence de statut juridique officiel semble cependant empêcher la formalisation des relations et limiter les chances de garantir véritablement la durabilité du dispositif.

Le cas de la production locale de semences de riz sur le district de Phu Tho montre bien les difficultés de reconnaissance qui ne proviennent pas d'autorités qui se renvoient les responsabilités ; elles ne tiennent pas non plus à la nécessité d'élaborer progressivement une stratégie de reconnaissance auprès d'acteurs

multiples ; il s'agit d'un choix assumé par les producteurs qui vont au bout de leurs propres valeurs, quitte à refuser de reconnaître les rôles que d'autres acteurs pourraient jouer en leur faveur.

Les points de vue des acteurs du paysage institutionnel concernés par le nouveau dispositif de service

De nombreux acteurs jouent un rôle dans la production du service et peuvent influencer les choix. Les usagers, d'abord, puisque leur satisfaction ou leur insatisfaction va déterminer la viabilité de l'organisation. Mais aussi d'autres acteurs, plus ou moins nombreux (les organisations de masse, les producteurs, les réseaux sociaux, la politique, les acteurs privés, etc.) dont l'appui ou la collaboration sont nécessaires. Certains auteurs appellent « coalition externe » l'ensemble des personnes privées ou morales extérieures à une organisation qui exercent ou cherchent à exercer une influence sur celle-ci afin d'affecter les décisions et les actions envisagées à l'intérieur de celle-ci⁵⁴. Cependant, le terme de « coalition » peut laisser penser qu'il y a unité de points de vue entre tous ces acteurs, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Chacun de ces acteurs a une perception du service, de l'intérêt qu'il y trouve, des modes de relations qu'il souhaite, des conditions pour coopérer avec lui.

❖ *Un exemple : Les perceptions de la production de semences à Tam Duong*⁵⁵

Les personnes interrogées sont unanimes pour reconnaître l'utilité de la production locale de semences. Cependant, en fonction de leur statut et de leurs intérêts particuliers, ils perçoivent et décrivent « l'utilité » de façon différente.

⁵⁴ Mintzberg, Henry : *Le management: voyage au centre des organisations*. Éditions d'Organisation, Paris, 2004. pp.186-7.

⁵⁵ Tessier O., 2004, *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*, ETARI/DIALOGS, p.21.

Les producteurs, y compris les chefs de groupe, y voient la possibilité de maîtriser eux-mêmes leurs besoins en semences élités. La participation au groupe leur donne l'occasion d'accéder au progrès technique dans le cadre du soutien assuré par les cadres du projet et les formations dispensées par le projet ou par des spécialistes extérieurs. La production de semences leur permet également de rendre service à leur entourage (parenté, voisinage et amis) en leur fournissant des semences à prix réduit dans le cadre d'échanges préférentiels (*tinh cam*), renforçant ainsi leur statut et leurs réseaux sociaux.

Les producteurs et les autorités locales estiment que la production de semences est économiquement plus intéressante que la production de paddy, même si la marge est jugée trop faible.

Pour les paysans (consommateurs) qui ont acheté des semences produites par les groupes, la localisation de la production dans leur village ou commune leur permet d'observer *de visu* l'ensemble du processus de production, d'effectuer des visites aux champs et de se faire ainsi une opinion personnelle quant à la qualité des semences vendues. En outre, cette localisation donne aux paysans l'assurance que la variété choisie est adaptée aux conditions locales (sol et climat). Enfin, en achetant des semences locales, les paysans estiment disposer d'une garantie supplémentaire : en cas de problème de qualité, ils savent où ils peuvent trouver le producteur qui leur a vendu les semences et, si nécessaire, exiger d'être remboursé.

Les paysans usagers et les autorités locales, apprécient l'approvisionnement de proximité (déplacement limité au sein du village ou de la commune), à un prix soit égal au prix du paddy soit inférieur aux prix des semences vendues sur le marché.

Les autorités communales voient en plus des bénéfices personnels pour les producteurs et pour les paysans usagers, l'opportunité pour la commune de renforcer la maîtrise locale de l'approvisionnement en semences (ex. secrétaire du PCV de Dong Tinh) et de mettre à disposition des paysans de leur commune des semences de qualité, un des éléments garantissant pour eux de bonnes récoltes. La disponibilité locale de semences (proximité) incite également les paysans à renouveler plus souvent leurs

semences, ce qui permet d'améliorer la production globale de la commune. A Thanh Van par exemple, selon une estimation des autorités locales, la production rizicole a connu une augmentation de 20% par rapport à 1997, pour partie conséquence de l'accroissement du taux de renouvellement des semences. Pour cette raison, les responsables communaux considèrent que la production locale de semences contribue au développement économique et à la stabilité politique locale.

Lors de la mise en place du service, des modes de relation ont été négociés. Il s'agit ici de prendre plus systématiquement en compte les différents acteurs concernés, à un titre ou un autre, d'analyser leurs logiques et leurs intérêts au service proposé, et la façon dont ils voient les relations entre eux et le service, pour négocier un ensemble cohérent et fonctionnel de relations.

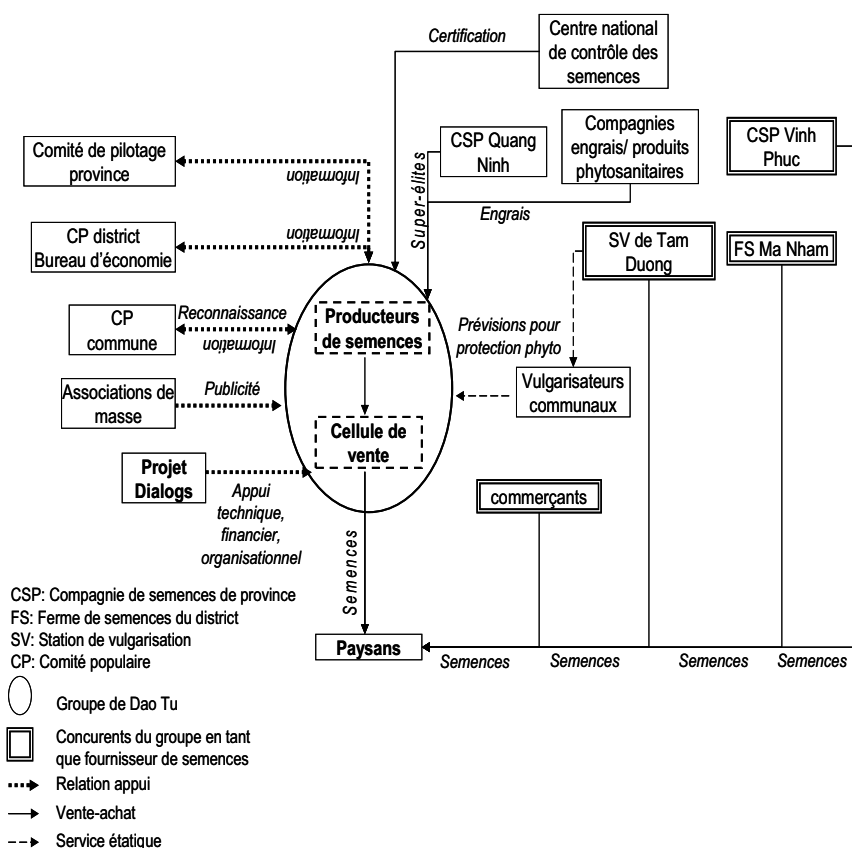
Une reconnaissance parfois difficile : le phénomène de «ce n'est pas moi, c'est l'autre...»

Dans la plupart des sites d'intervention, et malgré l'historique des relations nouées avec les autorités locales dans le cadre du Programme Fleuve Rouge, celles-ci ont bien souvent commencé par afficher des réticences lorsqu'il s'est agi de soutenir les dispositifs de services qui leur étaient présentés. Ces réticences ne tenaient pas tant à une opposition aux dispositifs eux-mêmes, aux acteurs ou aux services, qu'à une inquiétude sur la façon dont les autres niveaux de gouvernance étaient susceptibles de réagir.

Les autorités communales ou de districts souhaitaient obtenir un aval politique de la Province... qui elle-même pouvait réagir en renvoyant vers l'échelon local.

On voit donc ici à quel point la définition du « qui décide ? » pose déjà problème. Dans de tels cas, les équipes ont donc avant tout dû jouer un rôle de communication et de coordination entre les différents acteurs pour les amener à se positionner collectivement en assumant leur responsabilités respectives dans le système de gouvernance.

Le schéma suivant qui **décrit les relations de la coopérative de semences de Dao Tu avec les différents acteurs de la filière** illustre bien la complexité des enjeux soulevés.



Source : Tran Thi Le Minh, sous direction de Christophe Gironde. « Politique publique sur les coopératives agricoles au Vietnam depuis 1996 : entre la planification centrale et sa traduction au niveau local ». Mémoire d'étude à l'Université de Genève, Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED). Novembre 2005.

On retrouve en effet ici :

- de classiques qu'ils soient d'ordre politique (cf. l'implication des comités de pilotages et comités populaires de différents échelons), économique (cf. la présence de « concurrents » potentiellement alliés ou adversaires) ou institutionnel (cf. les associations de masse, la station de vulgarisation...).

Dans ce cadre, on comprend bien que l'institutionnalisation du service ne se limite pas à un choix simplement juridique du statut des organisations impliquées et des formes contractuelles de relations qu'elles vont entretenir avec les acteurs du paysage institutionnel. De façon générale, ceux-ci ont en effet leurs propres objectifs qui sont susceptibles de converger ou d'être antagoniques à ceux de l'ensemble du service ou de certaines des organisations qui en sont prestataires.

L'institutionnalisation passe donc ici par l'élaboration de relations de différents types (fonctionnelles, décisionnelles, informatives, d'alliance explicite ou implicite...) avec certains seulement de ces acteurs, ceux dont le consentement, l'appui, la coopération fonctionnelle, sont indispensables.

La « coalition externe » ne recouvre donc pas nécessairement l'ensemble du paysage institutionnel préexistant au service concerné mais ceux de ses acteurs avec lesquels il est utile, voire indispensable, de tisser des relations et qui sont explicitement ou implicitement disposés à y participer. En ce sens, il s'agit d'une « construction » sociale et politique entre acteurs qui dépasse les seules questions juridiques et techniques susceptible d'assurer la fonctionnalité du service.

En termes de démarche, il s'agit donc :

- d'une part de comprendre, parmi ces acteurs externes, qui est en mesure et disposé à faire quoi, et de quelle façon ou sous quelles conditions, dans le but d'assurer la production et la délivrance du service,
- et d'autre part d'analyser si ces fonctions nécessitent une couverture juridique, et si oui, sous quelle forme compte tenu du cadre juridique, pour ensuite les instaurer une à une.

Pour répondre à la première série de questions, il est donc nécessaire de comprendre non seulement les fonctions opérationnelles que chacun de ces acteurs peut jouer mais aussi leurs intérêts et stratégies respectives.

Par rapport au service, ce travail demande en outre de repasser une nouvelle fois, mais souvent de façon beaucoup plus précise qu'auparavant, la grille de questionnement concernant le «qui

décide ? » ou le « qui contrôle ? ». Il ne s'agit plus en effet ici de s'assurer que le service « opère » de manière fonctionnelle et efficace mais que chacun des acteurs externes y joue un rôle pertinent par rapport au service lui-même, cohérent avec ses propres statuts, ses objectifs et ses capacités, et cohérent avec les rôles joués par les autres acteurs, notamment les producteurs du service.

Pour reprendre le cas de la production locale de semences, le contrôle de ce service se pose d'un côté au niveau de la qualité des produits, avec la question de la certification et l'implication nécessaire du Centre national de contrôle des semences, mais il se pose aussi, par exemple, en termes d'amélioration de l'accès des paysans à ces mêmes semences. Doit-on contrôler cet aspect ? Et si oui, qui ? Les sections locales des associations de masse, notamment l'association des paysans ? Le comité populaire communal ? Seul, ou simplement au plan opérationnel et en étant sous l'autorité politique d'un comité populaire de niveau supérieur ? L'acteur identifié pour remplir telle fonction en a-t-il bien les moyens (techniques, humains, financiers) ? En a-t-il réellement l'intention ? Est-il légalement en mesure d'établir la relation souhaitée (un contrat, une délégation de service, un partenariat, une simple transmission d'information...) ? Etc.

Les questions s'enchaînent ici les unes aux autres, et il faut assumer qu'aucune réponse d'ensemble ne sera totalement satisfaisante. C'est donc un compromis pragmatique qu'il va de toute façon falloir élaborer.

❖ *Un exemple : la production de semences à Nam Sach et les arrangements avec les acteurs externes*

Le cas de la production de semences de riz dans le district de Nam Sach offre un exemple où les acteurs institutionnels y ont rapidement reconnu le rôle essentiel joué par les organisations locales de producteurs de semences. Il permet surtout d'illustrer l'important travail de mobilisation des acteurs qui a dû être réalisé par les équipes de projet en lien avec les organisations.

De longue date, l'Association des Femmes (AF) constituait le partenaire principal du projet. Avant même l'instauration des nouvelles lois sur les associations et coopératives, elle permettait de contourner les problèmes de reconnaissance statutaire en représentant les groupes de producteurs à l'échelle du district. Sa présence au niveau communal et villageois permettait en outre d'assurer une représentation locale, essentielle pour gagner la confiance des paysans.

Cette collaboration entrait totalement dans la logique propre à l'association des femmes dans la mesure où celle-ci était chargée de la mise en œuvre d'un programme d'« Appui aux femmes pour le développement de l'économie familiale » et que la production de semences s'inscrivait justement dans ses objectifs. Tous les responsables de groupes de producteurs étaient en outre des femmes, membres de l'association et qui présentaient les activités de leur groupe lors des réunions régulières de l'AF. Jusqu'à fin 2002, ce partenariat n'avait cependant pas d'autre fonction que de représentation institutionnelle. De fait, les groupements de paysans produisaient indépendamment les uns des autres et surtout ne commercialisaient en moyenne que la moitié de leur production de semences.

Une première étape visant à viabiliser le service a donc consisté à faire jouer à l'Association des femmes un rôle de coordination entre groupements et surtout d'appui à la circulation locale de l'information sur les disponibilités en semences au niveau de chaque petite organisation. La part commercialisée hors des groupes et de leurs réseaux familiaux a ainsi sensiblement augmenté.

Ce résultat aurait pu être considéré comme satisfaisant. Il améliorerait les revenus des producteurs de semences ainsi que l'accès local des autres paysans aux semences et sur le plan aussi bien technique qu'économique, sa viabilité semblait donc acquise. En interrogeant les usagers, il est toutefois apparu que le problème d'écoulement ne pourrait être considéré comme durablement résolu sans garantir la qualité et son contrôle.

Sur ce point, deux stratégies d'institutionnalisation étaient possibles :

- l'une via une certification officielle et donc la reconnaissance du dispositif et de ses acteurs par des autorités publiques,

- l'autre sur une base communautaire, en se fondant sur la réputation des producteurs (cf. le cas de la production à Phu Tho ci-dessus).

Dans le cas de Nam Sach, les organisations ont opté en lien avec l'Association des femmes pour la première solution, celle de la certification officielle, et donc reconnaissance par les acteurs externes.

Le service de production locale de semence de riz a donc fait l'objet de multiples présentations aux autorités du district puis aux autorités de la province de Hai Duong, avec explications et bilan des activités. Le Centre national de certification a été impliqué. Après de nombreuses démarches, le rôle des différents groupements et acteurs a été reconnu. La certification a pu être obtenue.

Au cours de cette même dynamique, le dispositif a pu être étendu au district de Gia Loc, dans le cadre d'un programme « Semences Populaires » intégrant un mécanisme de subventions pour les producteurs de semences et une collaboration directe avec le Bureau Agricole sur des questions de formation.

En à peine deux ans, il a donc fallu faire connaître les groupements de producteurs à tout un ensemble de nouveaux acteurs institutionnels et surtout faire reconnaître leur rôle et leur utilité. *In fine*, ce processus a en outre débouché sur un changement de partenaire principal, le Département de l'agriculture et du développement rural devenant à l'échelon provincial un point de passage obligé dans la construction du nouvel arrangement institutionnel. Ces différents partenariats se sont avérés essentiels pour développer les activités des groupes, améliorer leur réputation auprès des paysans, et s'inscrire dans le paysage institutionnel en s'adaptant aux logiques et intérêts des acteurs externes⁵⁶.

⁵⁶ ETARI : *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*. Rapport de mission. DIALOGS, Hanoi, novembre 2004.

Le cadre juridique et les possibilités légales d'institutionnalisation

Dès lors que le service a besoin d'une reconnaissance formelle, la gamme des solutions juridiques définit, de façon plus ou moins étroite, le champ des possibles. Dans des contextes où le Droit est déjà fermement établi, le cadre juridique constitue à lui seul un champ de force qui précise et définit de manière assez stable ce qui est légalement possible et les contraintes avec lesquelles il va falloir composer.

Dans le cas du Vietnam, le Droit reste en cours d'élaboration, certes rapide mais inachevée (cf. I.B « Les évolutions du dispositif politique et institutionnel en milieu rural - Un cadre juridique en cours de construction » p. [19]). Ce contexte a donc pesé sur les actions menées dans le cadre de DIALOGS dans la mesure où :

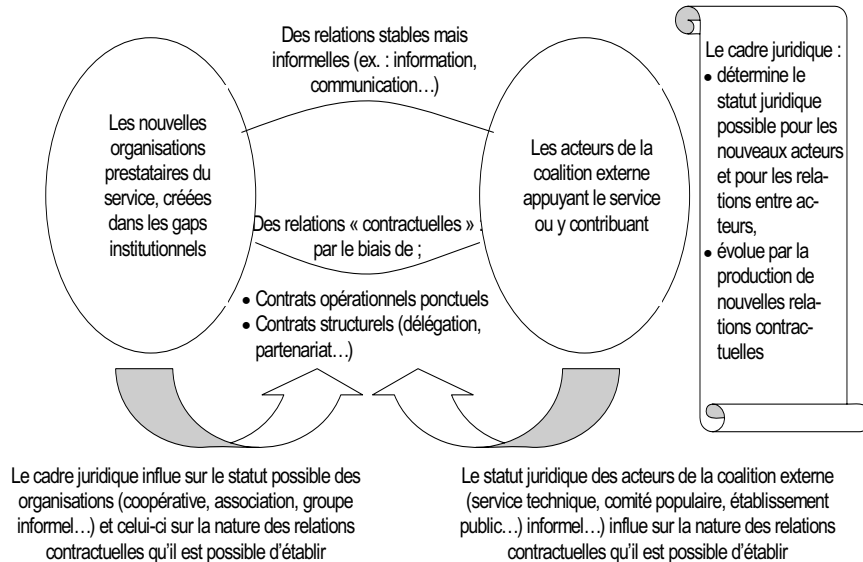
- les décrets d'application des lois sur les coopératives et les associations ne sont parus qu'à partir de la fin 2003 et courant 2004, donc sur la fin du projet,
- la pratique antérieure (plus que le Droit) tendait à ne retenir comme possible que ce qui était formellement autorisé ou préconisé par une politique publique.

Ceci étant, des « tests » aux limites de la légalité existante étaient malgré tout possibles dans la mesure où ils s'inscrivaient si ce n'est dans le Droit, au moins dans les orientations politiques du moment. On se situe donc ici dans un contexte où les actions concrètes sont susceptibles d'aider à produire du Droit.

A un moment donné, l'institutionnalisation des services nécessite leur inscription dans le cadre juridique existant. A ce stade, la question ne porte donc plus sur les questions concrètes de la production et délivrance du service considéré mais sur l'architecture purement juridique qui va d'une part permettre d'instituer les nouveaux acteurs (c'est-à-dire leur donner une existence légale et une possibilité de reconnaissance par les autres), et d'autre part d'associer les différentes parties prenantes par le biais de relations relevant de différentes formes « contractuelles ».

Le schéma suivant propose une représentation des questions que soulève la nécessité d'inscrire les services ou sous-services dans cette logique juridique.

Les jeux de contraintes créés par l'inscription des services dans le cadre juridique



En termes de logiques, et donc de possibles et de contraintes, opérant au plan juridique, les enchaînements suivants peuvent être mis en évidence :

- ▷ **Le cadre juridique détermine a priori les statuts possibles pour les nouvelles organisations prestataires du service qui ont été créées dans les gaps institutionnels.**

Dans DIALOGS, les organisations ont ainsi été principalement instituées sous forme de coopératives et d'association, ou sont restées en tant que groupes informels. Ces statuts de coopérative ou d'association sont relativement proches mais renvoient néanmoins à un affichage différent des objectifs statutaires. Dans le cas des « nouvelles coopératives », les objectifs doivent être fondamentalement économiques, centrés autour de la prestation de services relativement bien définis. Dans le cas de l'association, les objectifs sont susceptibles d'être plus larges et plus sociaux.

Opter pour l'un ou pour l'autre de ces statuts peut donc entrer en contradiction avec les aspirations des membres des organisations.

*Les statuts légaux possibles, depuis la loi de 2003 sur les Coopératives*⁵⁷

Une nouvelle « loi sur les coopératives », *Assemblée Nationale, 26 novembre 2003, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2004* a abrogé l'ancienne « loi sur les Coopératives », *Assemblée Nationale, 20 mars 1996*.

Le cadre juridique actuel comporte les *associations* (décret 88/2003/ND-CP portant sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des associations, gouvernement, 30 juillet 2003) et les *coopératives* (lois de 1996 et de 2003). Seuls ces deux formes peuvent bénéficier d'une reconnaissance légale, être dotées de la personnalité morale et connaître de multiples sources de financement et subvention, à la fois privées et publiques. Le statut de « groupe coopératif », mentionné à l'article 2 de la loi sur les Coopératives du 20 mars 1996, n'est pas repris par la loi sur les Coopératives, du 26 novembre 2003.

Coopératives

A première vue, la forme coopérative semble être la mieux adaptée à la situation des groupes de production. En effet, une coopérative fonctionne dans des conditions similaires à celle d'une entreprise commerciale. De plus, la procédure de demande d'immatriculation d'une coopérative est théoriquement simple. L'article 13 de la loi énonce clairement les quatre pièces devant être versées au dossier : la demande d'immatriculation ; les statuts de la coopérative ; la liste des membres du Comité d'administration et du Comité de contrôle, avec mention du nombre de coopérateurs ; et le procès-verbal de la réunion portant sur la création de la coopérative (réunion obligatoire, conformément à l'article 11.1). Il faut aussi dans la réalité, un programme prévisionnel d'activités assez précis. Enfin, elle obtient un certificat d'immatriculation auprès du service d'immatriculation du ressort de son siège (district ou province), par la simple réunion de certaines conditions objectives (pièces du dossier).

⁵⁷ D'après ETARI, *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*. Rapport de mission. DIALOGS, Hanoi, novembre 2004, pp. 27-28.

Le principal problème est que le fonctionnement d'une coopérative est lourd et complexe. La lecture des articles 7 (concernant les « obligations d'une coopérative ») et 12 (concernant les statuts d'une coopérative) permet de s'en faire une idée. A titre d'exemple, l'article 7.9 énonce comme « une obligation » celle de « payer les charges sociales obligatoires au profit des coopérateurs et des salariés travaillant de manière permanente pour son compte, conformément à ses statuts et à la législation relative à l'assurance sociale [...] ». Dans le même ordre d'idées, l'article 12.f nous rapporte que les statuts d'une coopérative doivent comporter « les principes régissant l'assurance sociale obligatoire et les personnes devant y souscrire ».

Association

Une association (à l'image d'une association loi 1901 française) est une organisation à but non lucratif. Cela pose un problème évident pour des services fondés sur la rentabilité économique et la recherche de bénéfices pour et par ses membres, conditions indispensables de son fonctionnement durable.

La création d'une association est conditionnée à la volonté du ministre de l'Intérieur ou du président du Comité populaire de la province, donc dépendante de conditions essentiellement subjectives et politiques (articles 14.1, 15.1 et suivants). Ainsi, l'article 34 autorise l'intervention du Comité populaire de la province (directement, ou par le biais des Comités populaires de districts et de communes) dans la gestion des activités et des ressources financières d'une association.

La constitution d'un dossier pour la création d'une association apparaît complexe et subjective. L'article 8 fait état de six pièces à fournir : une demande d'autorisation de création ; un projet de statut ; un programme prévisionnel ; une liste des membres de la commission de rassemblement reconnue par l'administration compétente ; le curriculum vitae du président de la commission de rassemblement, certifié par l'autorité publique compétente ; un justificatif de l'existence de locaux pour l'établissement du siège social et identifiant les biens de l'association. Au vu de certaines pièces mentionnées, on comprend qu'elles sous-entendent un pouvoir souverain du ministre de l'Intérieur ou du président du Comité populaire provincial quant à l'autorisation de création d'une association.

Plusieurs caractéristiques des associations semblent donc difficilement compatibles avec les activités des groupes locaux de production de semences mais aussi avec l'institutionnalisation sous cette forme d'une organisation supérieure du niveau district spécialisée dans la production de semences, l'élevage, la santé animale, etc.

Groupe coopératif

Le « groupe coopératif » selon la loi de 1996 n'était pas doté de la personnalité morale. En d'autres termes, si le statut de « groupe coopératif » avait été pensé par le législateur comme un stade intermédiaire permettant d'accéder ultérieurement au statut plein et entier de coopérative, sa reconnaissance officielle ne dépassait pas le niveau local de la commune. Dès lors, on peut penser que la disparition de cette forme de la loi de 2003 ne s'oppose pas à ce que les comités populaires reconnaissent officiellement des « groupe de production de semences améliorées », à vocation locale.

Conclusion

En conclusion, le statut coopératif est le mieux adapté, dès lors qu'une personnalité morale est nécessaire. Pour autant, un certain nombre de contraintes légales sont plus adaptées à des grosses structures qu'aux organisations soutenues dans le cadre de DIALOGS. Pour les organisations à vocation locale, le statut de Groupe coopératif peut suffire, bien que n'offrant pas de personnalité morale. Outre qu'il est incompatible avec une vocation commerciale, le statut associatif apparaît complexe, du fait de procédures lourdes. Dans certains cas (agents vétérinaires), le raccordement à une organisation existante de niveau supérieur permet d'éviter d'avoir à constituer une organisations légale autonome : ainsi certains groupes d'agents vétérinaires se sont-ils fait reconnaître comme section communale ou de district, de l'association vétérinaire de la province.

- ▷ **Ce statut juridique qu'adoptent les nouvelles organisations influe à son tour sur la nature des relations contractuelles que celles-ci sont en mesure d'établir, ou pas, avec les acteurs externes.**

Dans le cas de DIALOGS, la différence des actions qu'il est possible de mener sous statut coopératif ou associatif reste assez étroite. La différence pour une organisation entre disposer de l'un de ces deux statuts et le fait de maintenir un statut informel est par contre, de façon évidente, particulièrement marquée. Les premières sont en mesure d'établir des relations structurelles avec des acteurs externes, comme par exemple voir reconnu un rôle d'approvisionnement en semences. Les secondes peuvent certes passer des contrats avec des acteurs établis, mais de façon ponctuelle, au coup par coup. Leur rôle est donc reconnu *de facto* mais sans garantie sur la durée.

Là encore, opter pour l'un de ces statuts peut en outre entrer en contradiction avec les aspirations des membres des organisations mais également avec les stratégies propres des acteurs externes.

- ▷ **Le statut juridique des acteurs externes influe lui aussi sur la nature des relations contractuelles qu'il est possible d'établir avec les prestataires du service.**

Dans DIALOGS, des partenariats ont pu sans problème être contractualisés localement avec des sections locales des associations de masse comme par exemple l'Union des femmes dans le cas de la production de semences. De façon plus générale, les collaborations bien réelles mais informelles ont été instaurées avec divers types d'instances publiques (autorités locales, services techniques) autour de la plupart des services dès que celles-ci y trouvaient un intérêt ne serait-ce qu'opérationnel.

L'institutionnalisation de ces relations avec les acteurs publics requiert cependant que ceux-ci soient effectivement « en droit » de contractualiser cette relation sous une forme juridique cohérente avec le service rendu. Cela passe donc par la capacité pour cet acteur de mettre juridiquement en application des modalités des décentralisations telles la déconcentration, la délégation ou le partenariat.

Outre le fait de savoir qui a l'autorité d'un tel choix (généralement un échelon supérieur de gouvernance), tout acteur externe n'est donc pas nécessairement « en droit » d'établir, par exemple, un partenariat avec une organisation associative ou privée.

A l'inverse, cet acteur peut en « avoir le droit », sans pour autant en avoir l'intérêt ou encore se heurter à des aspirations distinctes des organisations prestataires.

▷ **Les contrats passés permettent de faire évoluer le cadre juridique.**

Dans le contexte de DIALOGS, cette recherche d'une évolution du Droit constitue une conséquence implicite de la notion de « test » de différents dispositifs améliorant l'accès aux services. Sur ce plan, il ne s'agissait certes pas de contribuer à produire de nouveaux textes de lois mais, pour le moins et par des exemples pratiques, d'identifier des possibilités de nouveaux arrangements contractuels.

Reste que plus généralement la production de Droit n'est pas, contrairement à l'idée couramment répandue, le résultat d'un travail de réflexion et d'amélioration exclusivement juridique mais bien la conséquence d'évolutions concrètes dans le champ des activités humaines et collectives, qui suscitent et requièrent par contrecoup des adaptations et changements du cadre juridique.

Faire mieux connaître le cadre juridique et opérationnel

La méconnaissance par les différents acteurs, publics ou privés, du cadre juridique actuel constitue souvent un frein à l'institutionnalisation des organisations autour de services.

Même si le statut des « nouvelles coopératives » – pour reprendre l'expression officielle – est sensiblement différent de celui des coopératives promues jusqu'au *Doi Moi* et prône en particulier la nécessité d'une indépendance de ces coopératives par rapport aux corps constitués, la population conserve aujourd'hui encore une image négative des coopératives, associées au collectivisme forcé. Et cette image freine en partie les avancées possibles dans le cadre de ce type d'action collective.

Un second élément joue également dans ce sens. Il s'agit du manque d'information et de promotion sur le nouveau cadre juridique. Rares sont en effet les autorités locales qui font connaître les nouvelles lois sur les coopératives ou les associations et qui prennent la peine d'expliquer aux paysans le contenu de ces textes et les droits qui correspondent à ces statuts. Dans la plupart des cas, la promotion reste ciblée aux seuls responsables administratifs (agents des bureaux de province, district,...) et n'inclue au mieux que les responsables des coopératives déjà existantes existantes (dont l'esprit et le fonctionnement sont sensiblement différents des « nouvelles coopératives »), faisant l'hypothèse implicite que ces personnes feront à leur tour la promotion du nouveau cadre juridique.

Dans ce contexte, les équipes du projet ont donc dû suppléer à cette absence d'information, en diffusant elles-mêmes les contenus des

nouveaux textes de loi et expliquant leurs tenants et aboutissants aussi bien aux membres des organisations qu'à de nombreux acteurs publics.

Ce travail d'explication et de formation doit parfois être poussé assez en avant car au-delà des orientations et intentions générales, il faut lorsqu'on vise l'institutionnalisation d'un service entrer dans le détail des procédures administratives officielles concernant les coopératives et les associations. Il renvoie par ailleurs à la question de la reconnaissance nécessaire par d'autres acteurs puisque dans le cas de la création d'une association, une demande doit officiellement être déposée auprès du Président du Comité populaire de la province et, dans le cas d'une coopérative, auprès du Président du Comité du district.

Difficulté complémentaire, déjà mentionnée précédemment, l'interprétation et l'application des nouvelles lois varient significativement d'une province à l'autre, voire d'un district à l'autre. La complexité des navettes de la procédure administrative dépend en effet largement de la flexibilité des autorités locales et de leurs expériences antérieures. Lorsqu'en effet des coopératives existent déjà dans leur juridiction et obtiennent de bons résultats, les autorités ont tendance à s'appuyer sur ces résultats pour mettre en avant leur « politique de promotion des coopératives ». A l'inverse, elles craignent que des coopératives peu efficaces ne créent une mauvaise image de la localité.

Les autorisations de création accordées par les autorités ne dépendent donc pas que des conditions présentées par une future coopérative (surtout le profil et la position sociale des futurs dirigeants) mais également de leur appréciation des résultats antérieurs.

Le même profil d'organisation et de demande peut dès lors faire l'objet d'une réponse positive dans une localité, voire même accéder à des programmes d'appui nationaux ou

La construction de la concertation doit donc là encore être adaptée au cas par cas. Et on mesure bien, en outre, que dans un tel contexte, l'institutionnalisation des organisations autour de services dépend de combinaisons éminemment variées de rapports de forces locaux.

❖ *Un exemple : les différentes formes d'institutionnalisation des services vétérinaires*

Les arrangements institutionnels mis en place en matière de services vétérinaires illustrent bien ces nécessités d'adaptation selon les rapports de forces locaux. Sont ici en jeu les souhaits des paysans et des autorités locales par rapport au cadre juridique possible.

A Cho Don (province de Bac Kan), l'intérêt manifesté par les autorités politiques locales a permis la création d'une association qui s'est développée avec l'appui permanent des services techniques. La station vétérinaire délègue ainsi certains services à cette organisation. Bénéficiant de ce soutien structurant, cette dernière en a profité pour élargir ses domaines d'intervention vers des services d'aval tels que le contrôle des abattoirs, assurant ainsi un contrôle de la qualité des produits jusqu'à la mise sur le marché.

Dans les districts de Binh Xuyen (province de Vinh Phuc) et Nam Sach (province de Hai Duong), c'est pour le statut de coopérative que les AVL ont opté, à la fois pour des raisons pratiques et parce que les adhérents ont perçu qu'ils pourraient ainsi développer aisément des services marchands⁵⁸.

A Tam Duong (province de Vinh Phuc), aucune des deux formes légales d'organisation n'a pu être mise en place du fait des réticences des autorités politiques de la province, et du district. A Ha Hoa, les nombreuses conditions requises pour arriver au statut d'association n'auraient pas permis d'institutionnaliser l'organisation à temps par rapport à la fin du projet. Ceci a conduit à l'émergence d'autres formes d'arrangements institutionnels. Les services vétérinaires y sont donc délivrés dans le cadre d'une co-gestion entre le réseau des AVL et la station vétérinaire, s'appuyant sur les sections vétérinaires communales. La solution légale trouvée par les AVL a été de s'affilier à l'association vétérinaire provinciale dont les orientations découlent pourtant normalement d'une démarche verticale très éloignée des préoccupations locales. Mais dans ce cas précis, les sections communales ont obtenu d'être reconnues en tant que sections déléguées, dotées d'une grande marge de manœuvre, du fait notamment de leur dynamisme interne mais aussi du soutien apporté par les autorités communales.

⁵⁸ On rappelle ici que les associations sont a priori à but non lucratif, et non les coopératives. Dans les faits, la différence est cependant souvent moins nette.

Suite à la création de ces diverses formes associatives ou coopératives d'AVL, de nombreux contrats ont par ailleurs été établis entre ces groupes et, par exemple, les stations vétérinaires, les fournisseurs d'intrants, et les groupements ou coopératives d'éleveurs pour la vaccination et les soins. Certains de ces contrats ont été établis sans intervention des équipes de projet.

Négocier le mode d'institutionnalisation avec son environnement institutionnel

Construire la concertation

C'est donc par un processus de va-et-vient entre ces trois dimensions qu'un groupe producteur de service peut définir une forme d'institutionnalisation (statut juridique et modes de relations avec les autres acteurs) qui satisfasse ses membres, assure un service effectif et de qualité, et assure l'appui des acteurs externes.

Selon la façon d'aborder les éléments qui relèvent de chacun de ces trois domaines et de les combiner, un même service est donc susceptible de se voir institutionnalisé par le biais d'arrangements institutionnels distincts. Nous avons vu ci-dessus que les rapports de force entre ces différents acteurs vont donc être tout aussi déterminants dans la construction de ces arrangements que les aspects technico-économiques ou purement juridiques. Ce qui signifie aussi qu'il n'existe pas d'arrangement institutionnel optimum.

Dans ce cadre, la façon de faire émerger ces rapports de force et d'assurer une médiation entre les acteurs est donc essentielle. Ceci renvoie à la question de la concertation, et plus particulièrement à sa « construction » par l'équipe de projet : Comment réunir les différents acteurs (potentiellement) impliqués pour parvenir à une solution négociée et convenue conjointement ?

Une démarche pratique

Dans le cadre de DIALOGS, aucune démarche préconçue n'a, là encore, été appliquée. Chaque équipe a, sur son propre site, tenté

d'impliquer progressivement les diverses parties prenantes, et notamment les autorités locales ou institutions publiques de niveau supérieur.

Pour ce faire, chaque équipe a organisé des visites de terrain, présenté des résultats, discuté autour des enjeux et difficultés, échangé avec d'autres sites. Des comités de pilotage ont aussi été mis en place, régulièrement réunis, informés et associés aux principales décisions.

En parallèle, une réflexion transversale a été animée entre ces différentes équipes afin de croiser les regards et analyses entre sites sur un même domaine d'intervention, et éventuellement entre les différents domaines d'intervention.

La conduite d'une mission très spécifique – la mission ETARI – a toutefois joué sur ce point un rôle essentiel en promouvant une réflexion des différentes équipes locales du projet sur leurs méthodes socio institutionnelles d'intervention.

La mission ETARI

Afin d'aider les équipes d'appui technique des différents sites du projet à réfléchir de manière très concrète sur leurs démarches socio institutionnelles d'intervention, une « Équipe Temporaire d'Appui au Renforcement Institutionnel » (ETARI) a spécialement été constituée et est directement intervenue sur le terrain pendant une période de 3 mois.

Cette équipe réunissait 4 experts (socio anthropologues, sociologues, juristes) nationaux et internationaux, vietnamiens ou parfaitement vietnamophones.

Le choix d'une équipe « temporaire externe » au projet visait en partie à compléter les domaines d'expertise de l'équipe permanente d'assistance technique, où dominaient les approches techniques et agro économiques, et à provoquer un effet de miroir en introduisant volontairement d'une part un regard externe de bons connaisseurs de la réalité de terrain vietnamienne, et d'autre part de fines analyses des rapports locaux de pouvoir, y compris sur les pratiques des équipes de projets elles-mêmes.

Sa démarche a consisté à consulter tous les acteurs impliqués dans la structure de différents services, aussi bien membres des organisations que de leurs potentiels acteurs externes, pour recueillir leurs opinions à la fois sur les services proposés et la manière selon laquelle ils étaient délivrés, et commencer ensuite à les mettre en débat.

Une première étape a consisté en une analyse systématique du paysage institutionnel, permettant aux membres des organisations de service de mieux se situer dans le paysage, et de repérer les acteurs dont le soutien ou la coopération était nécessaire, puis dans une analyse de la perception qu'avaient ces acteurs du service.

A partir de là, un travail de réflexion interne au groupe des producteurs a été mené, de façon à les amener à préciser la ou les formes d'institutionnalisation qu'ils souhaiteraient, de façon à entrer dans les discussion avec les autres acteurs avec une vision claire de ce qu'ils aspirent pour eux-mêmes.

L'étape suivante a consisté à soumettre la proposition du ou des modèle(s) aux divers groupes d'acteurs dans le cadre d'un processus de concertation - négociation afin de conclure un ou des arrangement(s) à différentes échelles (commune, district, province).

Le principal résultat « concret » de la mission ETARI a été de fournir dans plusieurs cas des schémas d'institutionnalisation des services alternatifs à ceux jusqu'alors proposés par les équipes de projet.

Par ce biais, elle a forcé à la tenue de débats et de discussions au sein et entre ces équipes et parfois avec les diverses parties prenantes :

- d'une part sur les schémas eux-mêmes,
- mais d'autre part, et plus encore, sur les représentations implicites des jeux et enjeux de pouvoirs autour des différents services.

Même si les schémas d'arrangements institutionnels proposés par la mission ETARI n'ont finalement pas forcément tous été retenus, le fait d'en discuter explicitement a conduit les équipes de projet à mettre ensuite la **construction d'espaces de négociation** entre les diverses parties prenantes au cœur de leurs interventions.

Des comités ad hoc ont été mis en place à divers niveaux (communes, districts ou provinces), jugés pertinents selon le service. De nouveaux acteurs ont parfois été invités à participer ou pour le moins ont été consultés. Les problèmes ont été pointés de manière plus aiguë qu'auparavant, des solutions ont parfois été suggérées mais les décisions ont été laissées à l'initiative des parties prenantes.

« Construire la concertation » : la méthode préconisée par ETARI⁵⁹

En aucun cas, la concertation ne constitue une forme de résolution de problèmes ou de prise de décisions qui « va de soi ». Bien au contraire, il s'agit d'un processus collectif d'inter relations qui nécessite d'être « construit » progressivement et pas à pas.

De manière générale, on pourrait dire que la concertation requiert avant tout de la communication entre plusieurs acteurs (avec production d'information et « écoute » de part et d'autre) puis de la décision. Mais le propre de la concertation est qu'elle est souvent d'autant plus nécessaire qu'elle doit se dérouler entre acteurs inégaux, de par leur nature ou leur niveau, et qui ne se reconnaissent pas nécessairement les uns les autres. La question de la reconnaissance mutuelle des parties prenantes – et donc de leur légitimité à dire, faire ou décider quelque chose – constitue donc la première étape incontournable de toute construction d'un processus de concertation.

Au-delà de l'image classique d'une négociation collective se déroulant « autour d'une table », la mission ETARI a montré que, dans le cas de DIALOGS, il était préférable de commencer par mener une concertation « à distance », de manière somme toute « virtuelle ».

1er temps : la négociation « virtuelle ». Il s'agit d'associer simultanément trois dimensions du processus de négociation.

- L'équipe de projet joue un rôle de véhicule de l'information. Elle suscite et entretient un réseau de communication et d'échanges d'informations entre les différents acteurs concernés afin de prévenir les sources potentielles d'incompréhension et de tensions. Lors de la première rencontre avec chaque acteur ou groupe d'acteurs, il s'agit de rappeler le contexte dans lequel intervient le projet et les raisons qui conduisent l'équipe à proposer une évolution de ses modalités d'intervention.
- L'équipe de projet fait office de force de proposition en présentant le ou les éventuel(s) arrangement(s) institutionnel(s) et en expliquant les choix pris en compte et leurs raisons.
- L'équipe recueille les réactions et propositions de chaque acteur ou groupe d'acteurs et les intègre progressivement au modèle initial. Sur ce point, il est

⁵⁹ Tiré de ETARI : *L'identification et la négociation d'arrangements locaux*. Rapport de mission. DIALOGS, Hanoi, novembre 2004, p.33 .

important de garder une trace écrite de ces modifications et d'expliquer pourquoi elles ont été adoptées ou, au contraire, rejetées car l'argumentation développée par chaque acteur constitue le fil conducteur qui relie les différentes étapes de cette négociation.

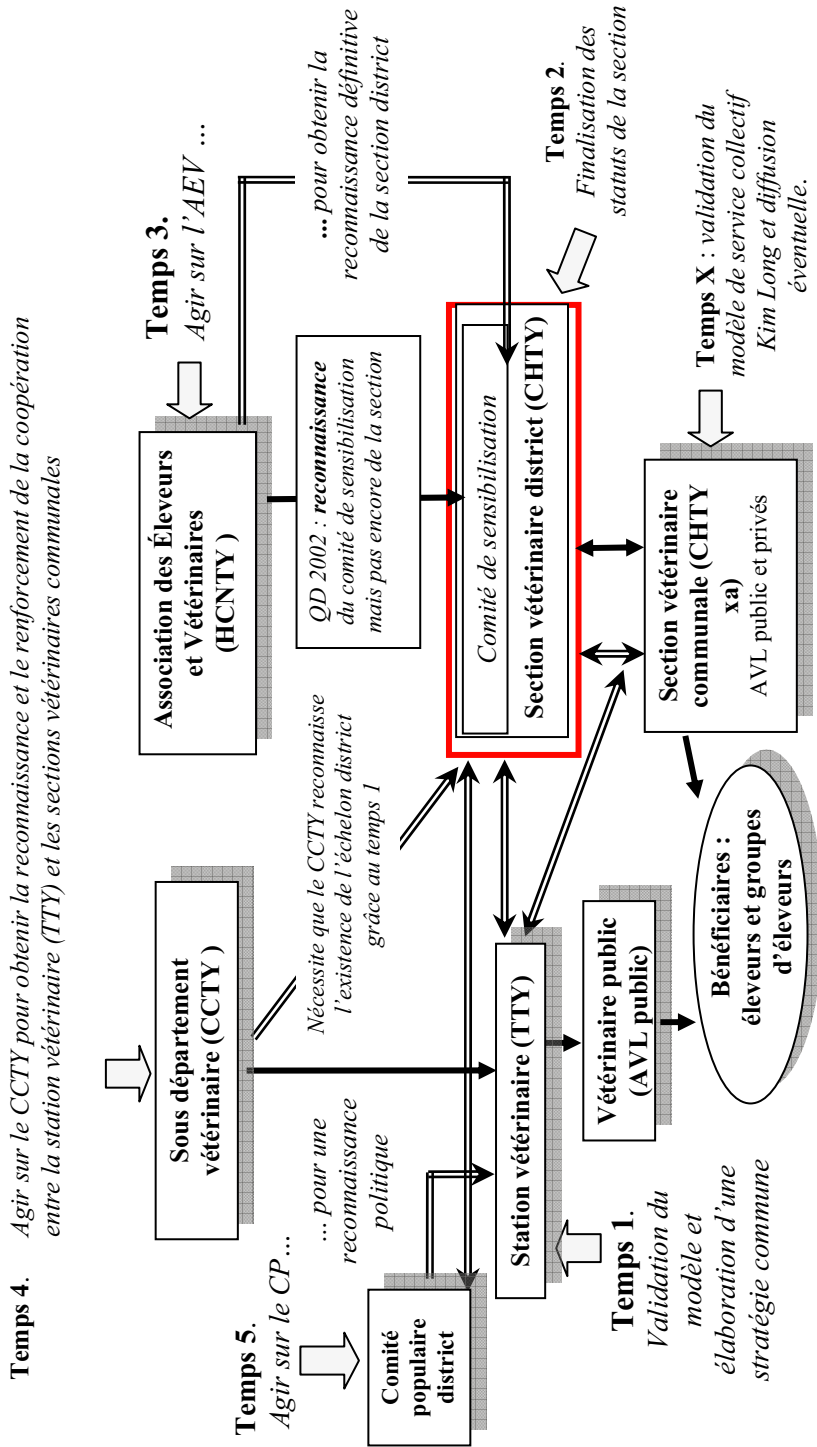
L'équipe joue ainsi un rôle médiateur produisant et faisant circuler de l'information. Dans une société où les relations sociales sont dominées par des rapports de pouvoir fortement hiérarchisés, il s'agit là d'un rôle complexe, d'autant plus délicat à tenir que l'équipe joue non seulement le rôle d'animateur, de « facilitateur » pour impulser le processus de négociation et pour maintenir la dynamique tout au long de son déroulement, mais qu'elle est également un acteur à part entière du processus puisque c'est elle qui en a pris l'initiative et qui est à l'origine des rencontres avec les acteurs.

2^{ème} temps : la négociation pluri acteurs « réelle »

Contrairement à l'idée qui voudrait qu'on « commence par se mettre à table », ce n'est finalement qu'au terme de ce premier processus, lorsque les acteurs reconnaissent le bien-fondé et la légitimité des positions des autres parties prenantes (attentes, rapports de force, intérêts particuliers, etc.) et qu'ils ont évolué dans le sens d'un compromis acceptable, que peuvent éventuellement être organisées une ou plusieurs réunions pluri acteurs de négociation visant à finaliser un arrangement ou à entériner des dissensions insurmontables. Ce second temps, facultatif, doit faire l'objet d'une préparation minutieuse afin de prévenir tout risque de confrontation susceptible de remettre en cause les avancées déjà acquises.

Le schéma suivant fournit un exemple d'une stratégie globale de concertation en vue de parvenir à l'institutionnalisation de services vétérinaires par le biais de sections vétérinaires communales.

Exemple d'une stratégie globale de concertation



Institutionnaliser un service dans le cadre d'une politique de service public

Un changement dans le contexte institutionnel, via l'adoption d'une nouvelle politique publique, peut changer la nature du service, des relations qui le composent, et même la structure organisationnelle. Ce changement peut faciliter, modifier, ou au contraire bloquer le processus d'institutionnalisation.

Le cas des services de santé communautaire est sur ce point intéressant car il illustre un tel changement dans le cadre d'une réintégration des prestations au sein du service public. Avant même que le projet DIALOGS ne démarre officiellement, l'État a modifié sa politique de santé en recréant un statut d'agents de santé villageois. Or avant la mise en œuvre de cette nouvelle politique, les services de santé étaient assurés par des volontaires de santé villageois qui, de façon assez contradictoire, étaient censés assurer une fonction préventive tout en rémunérant leur travail par la vente de médicaments.

Considérant que ces volontaires constituaient des agents privés qui ne pouvaient remplir de manière satisfaisante une fonction d'intérêt public, l'État a non seulement lancé un programme instaurant la gratuité des médicaments de base⁶⁰ mais, en cohérence, a également (ré)intégré ces volontaires au sein de la structure des services publics communaux.

De fait, ce changement de politique a modifié les activités de ces acteurs et les relations qu'ils entretiennent avec les usagers. Redevenus agents publics, les agents de santé villageois (« ASV ») ne tirent plus leur rémunération de la vente de médicaments mais de ce qu'ils offrent à la population un service d'intérêt public défini conjointement par l'État et la commune. Ce nouveau statut laisse donc une place plus importante à la prévention.

Par rapport au projet DIALOGS, les ASV sont par ailleurs, en théorie, mieux placés pour assurer le lien entre les organisations suscitées par le projet (les Groupes de Mères) et l'État pour la délivrance d'un service d'intérêt public.

⁶⁰ Programme 135: gratuité des médicaments de base pour les enfants moins de six ans.

Ce changement de politique a donc renforcé le caractère public de cette activité ainsi que la durabilité des services assurés par les prestataires. Pour le projet, il a dans ce cadre fallu réadapter les modalités d'institutionnalisation des services assurés par les groupes de mères et les formes de régulation initialement envisagées.

La politique publique, lors d'un changement, peut alors être un facteur déterminant des arrangements institutionnels.

Le processus d'institutionnalisation demande donc un travail d'adaptation aux contextes locaux, institutionnels, politiques, juridiques. L'expérience de DIALOGS montre qu'il n'existe pas de modèle unique à dupliquer d'une région à l'autre, d'un village à un autre, ou d'un temps à l'autre. Le projet a testé certains modèles issus d'une méthode de négociation et concertation avec les acteurs impliqués dans la production et la provision d'un service (producteurs, autorités publiques, paysans, agents privés, compagnies publiques, associations de masse...).

La concertation avec tous ces acteurs est au centre du processus d'institutionnalisation qui débouche sur l'enracinement du service dans le dispositif institutionnel. Si l'enveloppe extérieure de l'institutionnalisation reste le statut juridique, sa légitimité se situe dans la méthode de négociation et de concertation, dans l'appropriation des modèles et leur insertion dans le paysage institutionnel. Vue sous cet angle, l'institutionnalisation va donc assurer la durabilité du service inséré au sein du dispositif.

Conclusion

Politiques publiques et organisations locales de service

Le projet DIALOGS a appuyé l'émergence et la consolidation d'organisations locales, offrant des services de proximité pour le développement économique et social. Ce document a décrit en détail les différents services, la façon dont ils étaient structurés, leur processus d'institutionnalisation. Quelles conclusions tirer de cette expérience, par rapport aux enjeux actuels des politiques de développement au Vietnam ?

Les leçons pour les politiques publiques, aux différentes échelles, est un souci affirmé des responsables vietnamiens rencontrés et des débats lors des séminaires provinciaux de restitution. Ces conclusions tentent de les résumer.

Des services et organisations de proximité pour le développement économique et social

Des services de proximité pour contribuer aux politiques nationales et locales de développement

Dans le contexte des évolutions politiques et institutionnelles que connaît le Vietnam (cf. 1^{ère} partie), les organisations autour de services se présentent comme une des solutions possibles pour remplir les vides institutionnels laissés par la restructuration des structures publiques et le développement d'un secteur privé.

La politique de développement au Vietnam cherche à développer les productions marchandes, à atteindre un niveau de compétitivité permettant aux producteurs de faire face à l'ouverture du pays, sans sacrifier les objectifs de réduction de la pauvreté et d'intégration des pauvres dans l'économie.

L'organisation des services de proximité permet aux producteurs de développer leurs activités et leurs revenus par une amélioration de leurs performances techniques, et une meilleure maîtrise des filières. D'un côté, l'organisation de services amont (intrants et conseil), pertinents, adaptés au contexte local, accessibles, durables et évolutifs, permet à la grande majorité des producteurs de tirer un meilleur parti de leur environnement. De l'autre, des organisations spécialisées permettent aux producteurs membres d'améliorer la qualité de leurs produits, de la faire valoir auprès des consommateurs et d'accroître la part de la valeur ajoutée qui leur revient.

Les organisations locales appuyées par le projet structurent ainsi des services collectifs de proximité, comblant une partie des « vides » institutionnels, et permettant un accès plus large aux opportunités de développement économique et social. Ils raccordent la majorité des paysans aux filières et aux politiques de développement. Ainsi, elles contribuent aux politiques nationales et locales de développement rural, complètent et renforcent l'action publique dans les secteurs de la production agricole et des services de santé primaire.

Le processus d'institutionnalisation, avec la concertation nécessaire entre les acteurs impliqués dans un service permet une meilleure articulation entre le public et le privé, entre le dispositif lui-même et les paysans. Ces organisations s'articulent même explicitement avec ces politiques, devenant un des outils de leur mise en œuvre.

Des services mis en œuvre par des organisations locales, en accord avec les autorités locales, des régulations hybrides

Les services sont structurés nécessairement de façon *ad hoc*, en fonction de la nature des services et sous-services, mais plus important encore, en lien avec les souhaits des usagers, producteurs, et acteurs externes. Les services structurés sont définis avec les usagers, mis en œuvre par les acteurs locaux qui se spécialisent dans cette fonction et qui y trouvent une partie de leurs revenus, avec une implication d'autres acteurs plus ou moins importante selon la nature des services et sous-services et les formes de régulation.

Les services collectifs de proximité appuyés dans le cadre de DIALOGS sont ainsi mis en œuvre par des organisations locales. Il s'agit de services de nature hybride, qui combinent, dans des proportions variables selon les thèmes, des régulations de type marchande, publique, communautaire et associative. C'est cette combinaison, autour d'acteurs locaux, insérés dans leur milieu, qui permet des services pertinents et à faible coût, et rend possible la viabilité économique des services, là où un dispositif purement public ou une logique purement privée ne peut être viable.

Au cours du processus de structuration, la pertinence et la viabilité du service et de l'organisation sont des facteurs indispensables. La pertinence et la viabilité tiennent au processus de concertation pendant lequel les thèmes et les méthodes de travail sont définis, et les formes institutionnelles émergent. Ce processus représente un « façonnage » pour faire émerger des méthodes et savoir-faire adaptés, et est incontournable, même s'il peut paraître long, surtout pour de nouveaux thèmes. Lorsque les référentiels techniques et organisationnels sont au point, il est évidemment plus facile d'aller plus vite, mais le processus reste de nature *ad hoc* : il ne s'agit pas de dupliquer ce qui a déjà été fait, mais de façonner une nouvelle approche à partir d'un modèle existant, en lien avec les acteurs externes, les membres de l'organisation, les usagers, et les autorités locales.

Une contribution à la construction de la société civile

Dans le cadre du projet DIALOGS, à ce jour, on compte en tout 4 Associations, 42 Coopératives et Fédération de coopératives ont été officiellement reconnues et disposent d'un cadre légal. De nombreuses autres formes d'organisations civiles ont été appuyées, qui ont au moins une existence reconnue par les autorités communales, et sont pour certaines en cours de négociation de leur institutionnalisation.

Ces organisations productrices de services sont parmi les premières organisations locales « autonomes », c'est-à-dire non

intégrées au dispositif d'encadrement que constituent les organisations de masse. Cette autonomie renvoie à leur capacité propre à définir leurs objectifs, elle ne signifie pas que ces organisations sont isolées du secteur public ou des organisations de masse : elles ont développé des relations explicites, plus ou moins étroites, avec elles. Ce sont plutôt les premiers exemples d'organisations locales, formées de paysans ou d'habitants, s'organisant pour répondre à des besoins perçus localement, et apprenant à formuler leurs besoins et à négocier avec leur environnement institutionnel.

Le fait qu'un certain nombre de ces organisations, rendant des services reconnus, aient fait l'objet d'une formalisation juridique et d'une reconnaissance formelle par les autorités locales et provinciales ouvre la voie à la reconnaissance de la légitimité de telles organisations autonomes. De ce point de vue, ces organisations représentent une ébauche, très modeste, de société civile autonome, en négociation avec l'Etat.

Articuler politiques publiques et services de proximité : des perspectives pour les politiques publiques

L'expérience du projet DIALOGS contribue, nous semble-t-il, à enrichir le débat sur les politiques publiques de développement économique et social en milieu rural vietnamien.

Les enseignements majeurs tiennent en trois points :

- ▷ des enseignements sectoriels, sur les différents thèmes traités ;
- ▷ les articulations entre services de proximité et politique publique sectorielles ;
- ▷ l'importance de l'attitude des pouvoirs publics face à ces organisations locales et l'enjeu de consignes les favorisant.

Des enseignements sectoriels pour les politiques publiques, sur les thèmes d'intervention

L'encadré ci-dessous résume quelques perspectives de politiques publiques qui semblent pertinentes à la fin de DIALOGS.

Les enseignements sectoriels, en termes de perspectives de politiques publiques, d'après l'expérience de DIALOGS

- **Une politique environnementale appuyant la construction de terrasses et bandes herbeuses**

La construction de terrasses et bandes herbeuses permet une mise en valeur optimale des terres de pente, tout en évitant l'érosion. Même si, une fois les savoir-faire diffusés, les paysans sont capables de réaliser eux-mêmes ces aménagements, l'enjeu environnemental inhérent à cette action pourrait légitimer l'intervention de l'Etat, sous forme d'aide à la planification, d'accès facilité aux crédits, ou d'autres politiques d'incitation. L'appui technique à l'aménagement des pentes pourrait être intégré au cahier des charges des services de conseil aux services techniques locaux. De telles mesures pourraient faciliter la diffusion de ce modèle à fort intérêt économique et environnemental.

- **La création de services techniques piscicoles**

Vu le développement rapide des activités piscicoles, la création d'un organisme de services techniques liés à la pisciculture serait pertinente. Ces services pourraient fonctionner en lien avec la station de vulgarisation agricole, pour aider les producteurs à développer l'ensemble de la filière. La santé animale en pisciculture est un enjeu important, mais peu aisément traitée en termes de service privé, une articulation avec une politique vétérinaire en pisciculture pourrait être d'un apport significatif.

- **L'intégration des Groupes de mères dans le dispositif public**

Les Groupes de Mères fonctionnent actuellement par un mécanisme communautaire via l'Union des Femmes (qui est aussi en lien avec le politique, mais par une entrée différente). Une institutionnalisation des Groupes pourrait prendre la forme d'un petit financement du fonctionnement et d'un appui à la gestion des activités des groupes. En cohérence avec l'intégration des agents de santé villageois dans le dispositif public, l'appui aux groupes de mères, mobilisant les supports d'information disponibles, pourrait faire partie de leurs responsabilités.

- **Semences : une articulation accrue avec les autorités publiques ?**

Le contrôle et garantie de qualité était un des points de blocage pour tous les groupes de producteurs de semences. Une collaboration facilitée avec le Centre Semencier des provinces et/ou les services techniques de l'Etat pourrait être envisagée pour développer un système de contrôle dans les localités où cela n'existe pas déjà.

Une forte demande potentielle existe : les producteurs de riz pourraient augmenter leurs rendements avec le renouvellement annuel de leurs semences, mais faute de disponibilité, faute d'information, la demande réelle est inférieure : compte tenu de l'objectif provincial d'augmenter la productivité, un travail de sensibilisation serait envisageable ?

- **Lait : organisme de contrôle de qualité au sein des services techniques**

L'expérience d'appui à la filière laitière de Bac Ninh montre que, s'il y a place pour le développement d'un petit nombre d'exploitations spécialisées, les conditions foncières et de marché ne sont pas favorables à un développement à grande échelle (cf. partie IIC). Si la province décide de maintenir une politique incitative pour la production laitière, une aide au développement d'une production spécialisée en lait de qualité serait utile. La création d'un organisme de contrôle de qualité, en collaboration avec des services techniques, pourrait aller dans ce sens, permettant de valoriser économiquement la qualité de la production paysanne.

L'expérience de l'appui à la filière lait montre de plus l'importance de l'environnement économique et des conditions de prix. Une fois le premier engouement passé, la chute de la demande en génisses a fait apparaître les conditions économiques réelles de la production laitière et la faible rentabilité de l'activité. La faisabilité de la création d'une filière nouvelle doit être mieux prise en compte lors du lancement d'une politique de soutien. L'appui à la création d'une nouvelle filière est nettement plus complexe que l'appui à la structuration d'une filière existante, comme les litchis, où les débouchés, les circuits de commercialisation, les référentiels techniques de base existent. Les moyens correspondant, en termes d'expérimentation et de mise au point des référentiels technico-économiques doivent être prévus.

Les articulations entre services de proximité et politique publique sectorielles

Tout en étant autonomes, les organisations de service de proximité sont en articulation, plus ou moins étroite selon les thèmes, avec les politiques publiques de développement.

Elle peuvent permettre :

- de compléter l'action publique, sur des thèmes peu ou pas traités (ex. la vaccination porcine) ;
- d'accroître le champ d'action d'une politique existante, en accroissant le nombre de personnes touchées, par le relais de l'organisation (ex. les agents de santé communaux ; la diffusion de semences de qualité) ;

- de faire émerger des thèmes nouveaux, favorisant leur prise en charge par les politiques communales (ex. les réseaux d'agents vétérinaires, intégrés au dispositif communal).

Par ailleurs, ces dispositifs offrent aux politiques publiques des relais touchant un nombre plus large de paysans, lors d'action spécifique (veille sanitaire, suivi de la grippe aviaire, etc.).

Ces synergies entre politiques sectorielles et organisations locales de service, pour un développement économique et social du plus grand nombre, peuvent être développées, en négociation et dans le respect des objectifs et des priorités de chacun. Loin d'être une concurrence pour les services techniques publics, ou les entreprises publiques à vocation commerciale comme les Compagnies semencières, ces organisations de service peuvent être partie prenante de la politique sectorielle, lui permettant de toucher plus de paysans, avec une efficacité accrue des moyens publics.

L'importance de l'attitude des pouvoirs publics face à ces organisations locales et l'enjeu de consignes les favorisant.

Dans les sites d'intervention de DIALOGS, nous avons constaté dans la plupart de cas un intérêt certain des autorités locales par rapport aux services mis en place, mais aussi des hésitations à apporter un soutien explicite. Un certain nombre de communes ont intégré ou soutenu une partie de ces services. Dans d'autres localités, la méconnaissance des évolutions récentes du cadre légal et le manque de références existantes légitimant ce type d'organisations a suscité des hésitations de la part des autorités locales, qui ne se sentent pas habilitées à appuyer ce type d'organisations autonomes, sans un aval explicite au niveau provincial.

Dans le contexte actuel, la décentralisation des politiques de développement et l'évolution du cadre légal concernant les organisations sont trop récentes pour que les autorités locales se sentent habilitées à affirmer une politique explicite en la matière, voire à prendre des initiatives dans ce sens.

Si ce type de services paraît pertinent aux autorités vietnamiennes, aux échelles locale et nationale, elles pourraient diffuser ces références et encourager explicitement ce type

d'initiatives locales. Cela donnerait un signal aux autorités locales (commune et district) pour les inciter à les favoriser et à les soutenir. Parallèlement, un travail de diffusion et de vulgarisation des textes de loi sur les coopératives et les organisations donnerait les références nécessaires, tant aux responsables communaux qu'aux organisations locales cherchant à s'institutionnaliser.

Quelles conditions d'extension ?

Dans le cadre de DIALOGS, un certain nombre de « modèles » de services et d'organisations ont été à peu près stabilisés, qui suscitent un intérêt réel de la part de certaines communes, districts, et provinces. Si ces expériences suscitent l'intérêt des pouvoirs publics, à différentes échelles géographiques et que ceux-ci souhaitent promouvoir de telles organisations, se pose la question de la réplique et de l'extension de cette expérience.

Des références méthodologiques, élaborées dans une logique « projet »

Ces acquis ont été obtenus par une démarche « projet », c'est-à-dire la mobilisation de moyens humains et financiers spécifiques et importants, avec l'appui d'ONG et de financements européens. L'extension de ces services à de nouvelles zones ne pourrait se faire dans les mêmes conditions, ne serait-ce que pour des questions de coût.

L'existence de référentiels stabilisés, sur les services et la façon de les organiser, constitue un premier acquis, utilisable par l'ensemble des acteurs intéressés : autorités locales, services techniques, associations de masse, producteurs intéressés⁶¹. La systématisation de la démarche d'appui, réalisée dans ce document, en est un second. La réplique et l'extension ne demanderait donc pas les mêmes moyens, car il s'agira de s'appuyer sur ces références, et non plus de les construire, dans une phase d'expérimentation et de mise au point. De même, l'existence d'un

⁶¹ Pour chacun, une « fiche opérateur » détaillant le contenu du service, son organisation, le processus qui a conduit à sa mise au point et à son institutionnalisation a été préparée dans le cadre de la capitalisation, et est disponible.

certain nombre de services, reconnus par les autorités locales, est un précédent permettant à d'autres de mieux mesurer l'intérêt d'encourager de telles organisations.

Savoir-faire et moyens pour accompagner l'émergence et la consolidation de services de proximité

L'expérience de DIALOGS montre que la réussite tient à la combinaison de :

- a participation des producteurs : les paysans pionniers, volontaires dans la coopération et le partage des expériences doivent aider à la mobilisation des autres paysans ;
- l'appui des autorités et des organes locaux à la fois dans les domaines politiques, techniques et financiers ;
- la mobilisation des ressources disponibles.

Pour autant, la réplique de l'expérience ne pourra se faire par simple décalque :

- ▷ d'une part, même si l'intérêt de ce type de service est reconnu, cela ne suffit pas toujours pour que des initiatives spontanées émergent. L'action collective ne se met pas toujours en place spontanément : la méconnaissance des références dont il est possible de s'inspirer, les coûts de transaction et de négociation, sont autant de freins ;
- ▷ inversement, il ne suffit pas de réunir quelques producteurs, de formaliser une organisation qui ressemble à celles qui existent, et de la doter d'un statut-type pour que se mette en place un service effectif.

Les temps d'apprentissage de la maîtrise technique du ou des services, de la construction de la légitimité, de l'apprentissage de l'action collective, de la négociation des modes d'institutionnalisation sont en partie incompressibles. Les négliger serait prendre le risque de construire des « coquilles vides », sans apport effectif pour les familles, et sans viabilité.

Sur de nouveaux thèmes, on ne pourra pas faire l’impasse sur les différentes étapes de mise au point technico-économique. Les trois étapes fondamentales de la démarche :

- ▷ Assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs
 - ▷ Travailler la viabilité organisationnelle
 - ▷ Construire la pérennité institutionnelle
- peuvent être raccourcies et en partie simultanées, mais elles ne peuvent être ignorées.

L’émergence et la consolidation de services de proximité demande de mobiliser des savoir-faire en termes technico-économique et en termes d’appui à l’organisation, pour accompagner les groupes de producteurs dans l’élaboration et la stabilisation du service. Étendre la démarche demande de développer une capacité d’appui aux processus de structuration des organisations paysannes et services ruraux de proximité, pouvant mobiliser ses savoir-faire au profit d’organisations naissantes

Développer et institutionnaliser des capacités d’appui à l’émergence de services

De tels savoir-faire sont actuellement disponibles auprès d’un nombre réduits d’acteurs : ceux qui, sur le terrain ou en coordination, ont travaillé au sein de DIALOGS et se sont forgés, par la pratique, les savoir-faire correspondant. Au delà du projet, comment étendre ces capacités ?

Les techniciens des services agricoles, les agents des services de santé peuvent et doivent jouer leur rôle. Ils maîtrisent leurs savoir-faire techniques, connaissent les acteurs locaux. Ainsi, à Phu Tho (Ha Hoa), les sections vétérinaires communales les plus récentes ont été mises en place par la station de vulgarisation. Mais tous n’ont pas la sensibilité nécessaire à l’accompagnement de groupes : la formation technique induit à négliger le processus de maturation des acteurs impliqués dans le service au profit d’une simple démarche de reconnaissance juridique d’organisation. Par ailleurs, leur position institutionnelle, leurs responsabilités actuelles, ne leur laissent pas toujours le temps et la possibilité matérielle de jouer un tel rôle. Par ailleurs, ils sont partie prenante du paysage

institutionnel au sein duquel vont s'inscrire les organisations et peuvent être juges et parties.

Quels types d'acteurs serait le plus à même de développer des savoir-faire d'accompagnement et de se mobiliser en appui aux services ? Sous quelle forme institutionnelle ? avec quelles ressources financières ? Certains des agents du projet DIALOGS se sont constitués en coopératives de service, et peuvent être mobilisés pour cela par les autorités locales ou provinciales. On peut imaginer la constitution de nouvelles compétences spécialisées, au niveau provincial.

Cette question est à approfondir, dans une perspective d'extension. Des coopératives de service, en appui aux organisations locales ? La constitution de compétence de ce type au niveau des provinces ? On peut penser qu'une telle capacité d'appui relève d'une mission de service public, devant être appuyée par une politique nationale ou provinciale. Par contre, les formes institutionnelles de mise en œuvre d'une telle politique d'appui sont à débattre et définir, et pourront sans doute mobiliser, elles aussi, des acteurs publics, privés ou associatifs, dans des arrangements institutionnels hybrides.

Il sera sans doute nécessaire d'engager un travail d'identification d'acteurs, de mise au point de référentiels, de construction de compétences et d'institutionnalisation, portant non plus sur les services de base, mais sur les services d'appui à l'émergence et la consolidation de services de proximité.

Bibliographie

Des Approches Innovantes au Service du Développement Agricole.
Actes du séminaire PAOPA : Hanoi, 23 et 24 septembre 2002.

Bergeret, Pascal. *Paysans, Etat et marchés au Vietnam.*
Editions Karthala et Editions du GRET, Paris, 2002.

« Concepts économiques et conceptions juridiques de la notion de service public ». *Cerna*, Ecole des mines.

Creusot, Anne-Claude. « Le paysage du financement du monde rural au Vietnam ». *BIM* n° 16 – 14 mai 2002.

Huppert, Walter et Klaus Urban. *Analysing Service Provision.*
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Wiesbaden, 1998.

Intartaglia, Diane. « Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? » *Transverses*, n° 5. Les Editions du Groupe Initiatives, Vétérinaires Sans Frontières, juillet 1999.

Lamballe, Patrice et Pierre-Michel Rosner. « Mutualiser les risques sanitaires ou financer le conseil en élevage, L'expérience d'assurance – conseil menée au Nord Vietnam (1999-2003) », Collection Études et Travaux, série en ligne n°5, Éditions du GRET, 2005, www.gret.org.

Lamballe, P. ; Chu van Sau ; P. Lavigne Delville ; G. Rosner. « Mobiliser les acteurs dans une démarche de recherche-action ». *Coopérer aujourd'hui*, no 31. Les documents de travail de la Direction scientifique, décembre 2002.

Mintzberg, Henry. *Le management: voyage au centre des organisations.* Éditions d'Organisation, Paris, 2004.

Ostrom, E., *Crafting institutions for self-governing irrigation systems.* ICS Press, Institute for Contemporary studies, 1994.

Ruault, C. *L'invention collective de l'action*, L'Harmattan, 1996.

Salomon, Mathieu. « Les arcanes de la « démocratie socialiste » vietnamiennes : évolution des assemblées populaires et du système juridique depuis le lancement du Doi Moi ». Centre d'Etudes et de Recherches Internationales : l'Etude du CERI n° 104, mai 2004.

Tessier, Olivier. « Aide et entraide agricole dans un village du Nord – Vietnam : modalités pratiques et motivations. » *Aséanie* 4, décembre 1999, pp. 125 – 159.

Tessier, Olivier. « De l'action technique au construit social : les groupements paysans initiés par le Programme fleuve Rouge (Nord-Viêt-nam) ». *Coopérer aujourd'hui*, n° 23, GRET, Paris, 2001.

Tessier, Olivier. « Les groupes de paysans comme construits sociaux : itinéraire méthodologique d'une étude socioanthropologique sur un projet de développement rural (Nord Viêt-nam) ». *Coopérer aujourd'hui*, n° 22. GRET, Paris, 2001.

Littérature grise :

Bergeret, Pascal. « Appui à la composante Evaluation et Capitalisation du projet DIALOGS ». Documentation interne du GRET. Hanoi et Vinh Yen, 16–25 juin 2003.

«Comment luttons-nous contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion ?» Actes du séminaire interne, FIAP, 27-28 août 2003 : publication interne par la Direction Scientifique du GRET.

Ho Dai Dang et Paul Sfez. «Rapport d'évaluation du projet DIALOGS». Janvier 2006.

« Développement rural en zones de collines et de montagnes au Nord Viet-Nam (DERCOM) », programme présenté dans le cadre de l'appel à l'initiative du Programme Prioritaire Vietnam, septembre 1996.

«Développement rural en zones de collines et de montagnes au Vietnam (DERCOM II) : compte-rendu technique final». Documentation interne : Direction / Services Centraux, janvier 2005.

Le Duc Thinh et al, 2004, Fiche technique : « Système de contrôle de la qualité, Difficulté de la commercialisation des semences de riz, Itinéraire commun de production de semences de riz d'une groupe paysans, Reconnaissance de l'origine de la semence par le comité populaire de la commune, Garantie de la

qualité de la semence par les foyers paysans, » DSA – Projet DIALOGS, Hai Duong.

« L'identification et la négociation d'arrangements locaux ». Equipe Temporaire d'Appui au Renforcement Institutionnelle (ETARI). Etude du projet DIALOGS.

Projet **DIALOGS**, projet soumis à la Commission Européenne, Octobre 2000.

Giese, Coralie. « Les Groupes de Mères dans le développement institutionnel du service public de la santé ». Etude de DIALOGS, volet santé communautaire MdM. Juillet 2005.

Lavigne Delville, Philippe. « Organisations locales et services de proximité durables pour le développement économique et social en milieu rural vietnamien ». Essai de synthèse des enseignements de DIALOGS. Documentation interne d'une présentation à Hanoi le 27 juin 2006.

Neu, Daniel. «Rapport de la mission d'appui à DIALOGS ». Octobre 2004.

«Rapport d'évaluation mi-parcours du projet » par l'équipe du projet Médecins du Monde et l'Université de Hanoi. Hanoi, août 2004.

“Strengthening Local Health Services.” Capitalisation DIALOGS volet santé communautaire, Médecins du Monde – Vietnam.

Tran, Thi Le Minh, sous direction de Christophe Gironde. « Politique publique sur les coopératives agricoles au Vietnam depuis 1996 : entre la planification centrale et sa traduction au niveau local ». Mémoire d'étude à l'Université de Genève, Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED). Novembre 2005.

Vu Thi Loi, Nguyễn Văn Diêt, Đô Duc Hân, et Patrice Lamballe. « Des tu thuộc aux réseaux d'AVL de commune et district, en passant par l'assurance – conseil élevage et groupes coopératifs de producteurs de porcs » : synthèse des communications 8.1 et 8.5 de la session 8 du séminaire PAOPA (23-27/09/2002). GRET, septembre 2002.

INTRODUCTION	7
<i>L'enjeu des services de proximité</i>	7
<i>Une expérience au Nord Vietnam</i>	8
<i>Des organisations à encourager ?</i>	9
I. LES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES ET LA QUESTION DES SERVICES DE PROXIMITE EN MILIEU RURAL	11
A) LE DOI MOI ET LA RENAISSANCE DE L'AGRICULTURE FAMILIALE	12
B) LES EVOLUTIONS DU DISPOSITIF POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MILIEU RURAL	15
<i>Une structure de gouvernance hiérarchique en cours de décentralisation</i>	15
<i>Un cadre juridique en cours de construction</i>	19
Un nouveau cadre légal pour les organisations locales	20
Une culture de droit en construction parmi d'autres formes de régulation socio-économiques	21
Une méthode d'intervention prenant en compte les éléments de construction institutionnelle	22
<i>Services de proximité et organisations locales</i>	23
C) LA REORGANISATION DES SERVICES D'APPUI A L'AGRICULTURE	24
<i>Les effets de la libéralisation et de la décentralisation : inégalités d'accès et gaps institutionnels au niveau des services</i>	24
<i>L'émergence d'un secteur privé n'est pas la panacée</i>	28
D) LES REORGANISATIONS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE, LA POLITIQUE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT, ET LA QUESTION DES SERVICES DE PROXIMITE.....	30
II. CONSTRUIRE DES SERVICES DE PROXIMITE DURABLES ET DE QUALITE : L'EXPERIENCE DU PROJET DIALOGS	32
A) DIALOGS : UN APPUI A LA STRUCTURATION DE SERVICES DANS UN CONTEXTE D'EVOLUTION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT	33
<i>De la recherche agronomique à l'appui aux organisations : le «programme Fleuve Rouge»</i>	33
<i>DIALOGS : objectifs et démarche</i>	37
B) POURQUOI RAISONNER EN TERMES DE SERVICE ?.....	41
<i>Qu'est-ce qu'un service ?</i>	41
Biens matériels et services.....	41
Services et sous-services	42
Chaînes de services et filières.....	43
<i>Décrire la production d'un service</i>	43

<i>Qualité et régulation du service</i>	44
<i>Services, coordination entre acteurs et organisations</i>	48
Raisonner à partir des fonctions à remplir	48
La forme de l'organisation	48
C) LES ACTIONS DE DIALOGS	50
<i>Une typologie des actions ?</i>	51
La structuration de services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services.....	52
Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés	53
Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires.....	54
Des démarches et des référentiels, pouvant déboucher sur des services	54
<i>La structuration de services amont pour une agriculture diversifiée, articulée avec des organisations de producteurs de services</i>	56
L'amélioration de l'offre locale en porcelets destinés à l'engraissement (achat de cochettes de race pure et production de porcelets de qualité)	57
La santé animale : assurance – conseil pour l'élevage	60
Semences : accès local aux semences de qualité, à un prix raisonnable	62
Pisciculture : accès local aux alevins et frais de qualité	66
Pharmacies piscicoles	68
Santé animale : services vétérinaires	70
<i>Des services à la production et la commercialisation, internalisés dans des organisations de producteurs spécialisés</i>	73
Les associations de production et de commercialisation de litchi	75
Les coopératives spécialisées en production porcine.....	77
Lait : construction et renforcement d'une filière	79
<i>Des démarches et des référentiels, pouvant déboucher sur des services</i>	84
Terrasses et bandes herbeuses : appui à un service privé	85
Planification du développement villageois	86
Approvisionnement en eau, assainissement.....	88
<i>Un service public communal de santé préventive, articulé avec des organisations de bénéficiaires</i>	90
Les groupes de Mères	91
D) LES PRINCIPAUX RESULTATS.....	94
Les résultats techniques.....	94
Les résultats organisationnels et méthodologiques	96
Les résultats « politiques »	97
III. ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX	97
A) DES SERVICES AD HOC, DEFINIS ET ARTICULES AVEC LES UTILISATEURS ET LES PRODUCTEURS	98
<i>Combler les vides institutionnels, grâce à des organisations locales assurant des services de proximité</i>	98
<i>Une démarche commune en trois phases</i>	103
Assurer la pertinence technico-économique pour les utilisateurs	104

Travailler la viabilité organisationnelle	107
Construire la pérennité institutionnelle.....	110
B) DES SERVICES DE NATURE DIFFERENTE, DES MODES DE REGULATION COHERENTS AVEC LA NATURE DU SERVICE.....	112
<i>Services et sous-services : une structure parfois complexe</i>	<i>114</i>
❖ Le cas de la production locale de semences	114
❖ Le cas de l'appui à la filière des litchis.....	116
❖ Le cas des services vétérinaires	116
<i>Des services (et sous-services) de nature différente.....</i>	<i>117</i>
Qui produit, qui paie, qui régule ?	117
La santé animale : un service individuel marchand de proximité.....	211
Les pharmacies piscicoles, un service marchand de proximité, de nature entièrement privée du fait de l'absence des services techniques de l'Etat	121
La production de semences de riz comme service marchand à dimension communautaire, sous contrôle public.....	124
Séchage et commercialisation des litchis : un service collectif financé par la vente	126
La prévention en santé humaine, un service public local articulé à une dimension collective.....	126
La gestion des réseaux d'eau potable : un service communautaire ?.....	127
Des services hybrides	127
C) STRUCTURER ET ORGANISER LES SERVICES : LES FACTEURS DETERMINANTS DES CHOIX ORGANISATIONNELS.....	130
<i>Identifier les sous-services pour mettre en évidence les enjeux organisationnels</i>	<i>130</i>
<i>L'organisation et sa fonction : l'action collective pour un service effectif.....</i>	<i>131</i>
L'action collective se justifie lorsque ses avantages dépassent les coûts de transactions.	131
❖ Le cas de terrasses et bandes herbeuses : quand l'organisation du service n'est pas nécessaire	132
Certaines fonctions imposent l'action collective.....	133
L'intérêt de l'organisation ne suffit pas toujours pour susciter sa création	134
❖ Le cas du lait : un choix organisationnel désavantageux.....	134
<i>Identifier et définir des synergies entre les parties prenantes du service</i>	<i>135</i>
Une multiplicité d'acteurs	136
Coordonner les acteurs dans la structure de service : l'organisation permet une meilleure répartition des activités, rôles, et interactions d'acteurs	137
❖ Le cas des semences	138
❖ Le cas des Groupes de Mères	139
Les relations avec les services ou entités étatiques : structurer des services complémentaires et non des services concurrents.....	139
❖ Le cas des services vétérinaires	140

❖ Le cas des semences à Vinh Phuc	141
D) L'INSTITUTIONNALISATION : ASSURER LA DURABILITE DES ACTIVITES	142
<i>L'enjeu de la stabilisation institutionnelle</i>	142
<i>La forme de l'institutionnalisation : au carrefour de trois ensembles de facteurs</i>	146
Les souhaits ou aspirations des membres de l'organisation ou des organisations productrices du service.....	147
❖ Un exemple : les groupes de semences à Phu Tho et l'arbitrage entre autonomie et institutionnalisation par les membres des organisations.....	149
Les points de vue des acteurs du paysage institutionnel concernés par le nouveau dispositif de service.....	150
❖ Un exemple : Les perceptions de la production de semences à Tam Duong	150
❖ Un exemple : la production de semences à Nam Sach et les arrangements avec les acteurs externes	155
Le cadre juridique et les possibilités légales d'institutionnalisation.....	158
Les statuts légaux possibles, depuis la loi de 2003 sur les Coopératives.....	160
❖ Un exemple : les différentes formes d'institutionnalisation des services vétérinaires.....	166
<i>Négocier le mode d'institutionnalisation avec son environnement institutionnel</i>	167
Construire la concertation.....	167
Une démarche pratique.....	167
Institutionnaliser un service dans le cadre d'une politique de service public	173
CONCLUSION	175
<i>Des services et organisations de proximité pour le développement économique et social</i>	175
Des services de proximité pour contribuer aux politiques nationales et locales de développement.....	175
Des services mis en œuvre par des organisations locales, en accord avec les autorités locales, des régulations hybrides	176
Une contribution à la construction de la société civile	177
<i>Articuler politiques publiques et services de proximité : des perspectives pour les politiques publiques</i>	178
Des enseignements sectoriels pour les politiques publiques, sur les thèmes d'intervention	178
Les articulations entre services de proximité et politique publique sectorielles	180
L'importance de l'attitude des pouvoirs publics face à ces organisations locales et l'enjeu de consignes les favorisant.	181
<i>Quelles conditions d'extension ?</i>	182

Des références méthodologiques, élaborées dans une logique « projet »	182
Savoir-faire et moyens pour accompagner l'émergence et la consolidation de services de proximité	183
Développer et institutionnaliser des capacités d'appui à l'émergence de services	184
BIBLIOGRAPHIE	186

LES FICHES OPÉRATEURS TÉLÉCHARGEABLES SUR LE SITE DU GRET AU VIETNAM www.gret.org.vn

La Série "Services"

1. Organiser les vétérinaires de base en association pour améliorer les services vétérinaires locaux

Province de Bac Kan

2. Les coopératives spécialisées d'élevage porcin, la structuration, d'une filière de qualité

Province de Hai Duong

3. Organiser les agents vétérinaires de base pour améliorer les services de prévention

Provinces de Vinh Phuc et de Phu Tho

4. Mise en place d'un service de proximité de production de porcelets de qualité

Province de Phu Tho

5. Mise en place d'un service de proximité de production et d'approvisionnement de semences de riz

Provinces de Vinh Phuc, de Phu Tho et de Bac Ninh

6. Organiser les producteurs en association pour améliorer la production et l'approvisionnement de semences de riz

Province de Hai Duong

7. Mise en place d'un service de proximité de production d'alevins

Provinces de Phu Tho et de Vinh Phuc

8. Mise en place d'un service d'approvisionnement et de conseil par la création de pharmacies piscicoles

Provinces de Phu Tho et de Vinh Phuc

9. Mise en place d'un système d'assurance-conseil en élevage porcin

Province de Vinh Phuc

10. Établir des services fournissant eau propre et hygiène

Provinces de Bac Kan et de Thai Nguyen

La Série "Méthodes"

11. Méthode de diffusion du modèle de coopérative spécialisée d'élevage

Province de Bac Ninh

12. Renforcement des acteurs d'une nouvelle filière : le cas de la production laitière

Province de Bac Ninh

13. Appui aux paysans pour la mise en valeur des pentes

Province de Phu Tho

14. Appui à la planification du développement villageois

Province de Bac Kan

15. Faciliter l'accès aux soins de santé materno- infantile dans les régions montagneuses

Province de Bac Kan

Appuyer les organisations de service en milieu rural

A la suite du Doi Moi, le dispositif public d'appui au développement économique et social en milieu rural a été profondément réorganisé. Pour autant, tant le secteur public que le secteur privé peine à toucher le plus grand nombre. Une part importante de la population ne bénéficie pas de services adaptés à leurs capacités et à leurs besoins, avec le risque d'un développement économique excluant.

La réussite de la stratégie nationale de développement 2006-2010 demande au contraire des politiques de développement inclusives, offrant à tous l'accès aux opportunités économiques, construisant des filières dynamiques sur la base d'une agriculture familiale consolidée.

L'objectif du projet DIALOGS ("Développement Institutionnel et Associations Locales pour l'Organisation et la Gestion de Services collectifs") était d'améliorer l'accès local des populations rurales au nord Vietnam aux services collectifs de proximité dans les secteurs d'agriculture, d'élevage, et de santé communautaire.

Le projet a expérimenté avec des méthodes d'action différentes, a soutenu des structures organisationnelles autour des services, et a cherché à institutionnaliser ces structures pour assurer la durabilité de leur action.

DIALOGS, à travers le soutien d'acteurs locaux, a contribué à l'émergence de nouveaux acteurs en milieu rural, notamment avec la création d'associations et de coopératives re-connues par le droit vietnamien. De façon plus générale, cette expérience a aidé à promouvoir une participation plus importante des acteurs locaux dans la formulation des politiques locales de développement, le renforcement d'une société civile émergente, et la création d'organisations rurales qui améliorent la productivité et les capacités via un meilleur accès aux services locaux.

Les enseignements tirés du projet DIALOGS enrichissent le débat sur les perspectives de politique publique en développement rural au nord Vietnam. DIALOGS a montré qu'il n'existe pas de modèle unique à répliquer d'une région à l'autre, d'un temps à un autre, ou d'un village à l'autre. Le projet a testé certains modèles, sortis d'un processus de négociation et concertation avec les acteurs locaux (producteurs, paysans, autorités politiques, agents commerciaux...) pour assurer l'appropriation, et donc la durabilité de ces modèles.

A partir de l'expérience de DIALOGS, ce livre a pour objet de discuter des enjeux autour des services de proximité en milieu rural. Il donne un cadre analytique pour la provision de services, présente et analyse les différents services appuyés par le projet, et discute la contribution potentielle des services de proximité fournis par les organisations locales au développement économique et social.

Les membres du consortium DIALOGS:

