

Ngô Đình Diệm - Partie 3. Réforme agraire et Développement Rural : une trop grande ambition avec trop peu de moyens



Par Bùi Ngọc Vũ JJR 64

Préambule

Diệm ne s'est pas uniquement préoccupé de la sécurité. Il a eu très tôt le souci d'une réforme agraire, a vite fait publier une loi visant à réduire le taux du fermage et nommé un ministre chargé de cette réforme. Mais de l'avis de Ladejinsky, arrivé à l'ambassade américaine début 1955 comme spécialiste de la réforme agraire, cette loi n'a aucun effet pratique sur le sort des paysans pauvres. Début juin 1955 il présenta à Diệm un mémorandum pour un programme de réforme agraire de grande ampleur.

Ladejinsky a souligné à Diệm que sa réforme n'a pas décollé et qu'aucune indication ne permet de penser que la situation va évoluer favorablement dans un futur immédiat. Il donna à Diệm les raisons pourquoi les fermiers ne sont pas intéressés par son programme, le fort pouvoir d'influence des communistes, la préférence de la possession des terres à une réduction du fermage, le vide administratif et politique entraînant une non-application des mesures décidées par le gouvernement. Il recommanda à Diệm un réexamen complet du problème s'il voulait recueillir un quelconque bénéfice d'une réforme agraire.

Plus particulièrement il suggère de rendre les chefs de province responsables du programme en cours et d'organiser une conférence à l'échelon national avec la participation des parties intéressées pour déterminer si le programme peut continuer d'être appliqué ou s'il doit être abandonné au profit d'une réforme mieux conçue, basée sur un programme de redistribution et de rachat des terres.¹

Ladejinsky jugea que Diệm manifesta peu d'intérêt à ses suggestions probablement très absorbé par la défense de la survie de son gouvernement qui primait alors sur toute autre considération. Alerté par Ladejinsky et son ambassadeur à Saigon le Département d'État et l'ICA (International Cooperation Administration) ont reconnu dès août 1955 l'intérêt d'une profonde réforme agraire qui aurait comme effet induit le renforcement du gouvernement et de l'administration dans son contrôle des zones rurales.² Ce moment coïncide avec la période où Diệm avait pratiquement terminé l'élimination de ses ennemis les plus dangereux à court terme et consolidé sa position personnelle. On vit quelques mois après, en janvier 1956, Ladejinsky démissionner de son poste à l'ambassade américaine pour devenir conseiller spécial de Diệm.

La nouvelle et vraie réforme agraire

Le 5 juillet 1956 Reinhardt et Barrows sont invités au palais présidentiel pour une discussion sur le nouveau programme de réforme agraire. Diệm ouvre la discussion en annonçant qu'après de longues études il est arrivé à la conclusion que le gouvernement devrait lancer un programme d'achat et de vente aux métayers une portion importante des terrains agricoles de la région du Sud où les grands propriétaires terriens détiennent une position dominante. La plupart des paysans cultivateurs sont des métayers tellement pauvres qu'ils sont de "véritables prolétaires". De l'autre côté beaucoup de propriétaires sont indifférents aux droits et souhaits des métayers et ont dans le passé adopté des coutumes féodales. Aujourd'hui les différences de point de vue entre propriétaires terriens et métayers ont créé une atmosphère de tension et d'hostilité telle qu'il est virtuellement impossible d'appliquer les dispositions de l'actuelle réforme visant à réguler leurs rapports réciproques. Les propriétaires terriens sont généralement insatisfaits des règles leur donnant entre 15 à 25 % de la récolte. D'autre part dans beaucoup d'endroits ils ne peuvent pas venir en personne collecter leur fermage sans risquer leur vie. Diệm conclut que la seule solution valable est de racheter les terres pour les redistribuer.

Il demande ensuite à son ministre de présenter les grandes lignes du plan du gouvernement : Dans le Viêt-Nam du Sud 45 % des terres soit près d'un million d'hectares sont constitués de propriétés de 50 hectares et plus et appartiennent à 6000 propriétaires. A l'autre extrémité 183000 propriétaires de 5 hectares ou moins détiennent 262000 hectares soit 12,5 %. Le gouvernement se propose de fixer un plafond de surface entre 60 et 200 hectares pour les propriétés, la limite finale sera à déterminer par sa commission d'étude. Les propriétés ayant une surface excédant le plafond seront achetées par le gouvernement et revendues à crédit aux métayers. Selon une première estimation la mesure toucherait entre 750000 à un million d'hectares. Avec un prix entre 15000 et 5000 piastres l'hectare et un prix moyen de 7000 piastres le coût total du programme peut être estimé à 7 milliards de piastres ou 200 millions de dollars US. 10 à 15 % du prix seront payés comptant aux propriétaires, le restant sera à régler en fonds d'Etat négociables et remboursables au bout de 10 à 15 ans. Les métayers n'ont pas à payer d'intérêt et il est escompté un règlement total de leur part au bout de 5 ans.³

Diệm est pressé, Reinhardt temporise

Diệm saisit l'occasion de la visite des 6 et 7 juillet 1956 du vice-président Nixon pour lui présenter une demande d'aide pour cette réforme agraire avec le souhait de pouvoir annoncer le projet à la date du 20 juillet. 'Le rapport de Reinhardt au Département d'État juge "ce programme de redistribution des terres qui au mieux ne peut démarrer que dans un an est mal conçu et présenté à un

¹ Doc 210. Memorandum From the Land Reform Adviser in the United States Operations Mission in Vietnam (Ladejinsky) to the Ambassador in Vietnam (Reinhardt). *Saigon, June 7, 1955.*

² Doc 250. Telegram From the Secretary of State to the Embassy in Vietnam (Vietnam) *Washington, August 25, 1955*

³ Doc 337. Telegram From the Ambassador in Vietnam (Reinhardt) to the Department of State, *Saigon, July 9, 1956*

moment mal choisi [visite de Nixon]. Il est accompagné d'une demande d'aide de 30 M\$." Reinhardt reconnaît bien la main de Ladejinsky derrière le projet et recommande donc prudemment à son gouvernement de porter une sérieuse attention à la demande. Il craint même que Diêm puisse prendre comme prétexte un refus de l'aide américaine pour ne rien faire et que Diêm ait certainement pensé avoir agi selon les souhaits des Américains en suivant les conseils de Ladejinsky.

Reinhardt exprime néanmoins sa satisfaction de voir le gouvernement vietnamien déterminé à s'engager dans un programme de redistribution des terres et le souhait de Diêm de recevoir toute forme d'aide pour assurer son succès politique et économique. Il pense aussi que le gouvernement vietnamien aurait beaucoup à gagner du point de vue politique en passant par la voie parlementaire pour clarifier la question et obtenir un consentement public.⁴

Octobre 1956 Reinhardt signale que le projet d'ordonnance de Diêm ne répond toujours pas aux objections de l'ambassade et de l'USOM et présente encore notamment des ambiguïtés dans sa formulation concernant les fonds américains qui seront utilisés pour l'aide au programme de redistribution. 'Néanmoins à l'automne de l'année 1956 Diêm fait paraître le décret 57 instituant cette réforme agraire inspirée des programmes sponsorisés par les États-Unis et déjà appliquée au Japon et à Taïwan. Diêm déclare à la parution de ce nouveau décret qu'il constitue une mesure qui favorise la redistribution des terres, mettra fin à la domination économique et sociale des grands propriétaires terriens et transformera la vie des paysans sud-vietnamiens dans le sens du mieux-être.

Ladejinsky loua les mesures de Diêm comme marquant un tournant historique et dit que la réforme a fait disparaître le caractère abusif du système utilisé traditionnellement par les propriétaires terriens et transformé une grande partie des paysans en propriétaire exploitant avec des conditions de vie nettement améliorées.⁵

Au début des années 60 le gouvernement annonce avoir saisi 500000 hectares de terre cultivable des mains des riches propriétaires et aboli l'existence de tarifs de fermage excessifs.

Difficultés administratives et financières du côté américain

Le lancement de la réforme est annoncé mais beaucoup de difficultés administratives et financières sont encore là pour entraver sa mise en œuvre pratique et qu'il faudra surmonter. Paradoxalement elles proviennent plutôt du côté des États-Unis comme le montre le mémorandum de Young : 'Depuis deux années divers documents émis par le Département d'État n'ont cessé de souligner l'importance d'un programme de réforme agraire pour fortifier la position du Sud Viêt-Nam et servir de parade majeure aux attaques du Vietminh. Ce télégramme est là pour poser la question de savoir si les États-Unis devraient ou pas financer un réel transfert de terres entre propriétaires et fermiers tel qu'il est envisagé dans la nouvelle ordonnance que Diêm a l'intention d'annoncer aujourd'hui le 26 octobre 1956.

A moins que le gouvernement des États-Unis ne veuille trouver un quelconque mécanisme pour aider au financement de ce programme crucial, le fait brutal est qu'il ne sera pas réalisé. Le Président Diêm et son gouvernement seraient alors en mesure de pouvoir dire que ce programme dé fut stoppé faute de soutien concret des États-Unis." Suit un long développement pour plaider en faveur d'une aide financière en rappelant qu'une politique déclarée du NSC consiste bien à rendre le Sud Viêt-Nam plus attractif que le Nord pour tous les Vietnamiens.⁶

Fin novembre 1956 l'ICA prend l'occasion de réitérer son profond intérêt pour un **bon** programme de réforme agraire et préciser que 'même si la rédaction de l'ordonnance n'est pas parfaite la réforme peut être mise en œuvre avec succès par une bonne gestion et un planning rigoureux. Le côté américain est préparé à offrir une assistance au niveau du planning et de l'exécution de ce programme. Tout dépendra de la préférence des Vietnamiens et de leur disponibilité mais l'assistance portera sur le recrutement d'équipes de techniciens expérimentées en provenance des États-Unis, de Formose ou du Japon pour aider le gouvernement dans la planification, le développement des procédures, l'entraînement du personnel nécessaire à la conduite du programme, l'organisation de la formation intensive à Taïwan d'officiels vietnamiens pour le suivi du programme. L'ICA continue néanmoins de s'interroger sur la nécessité d'un paiement comptant d'acomptes aux propriétaires et si de tels paiements étaient inévitables suggère de les faire prendre en charge par le budget du gouvernement vietnamien.⁷

Ce dernier point prend finalement une importance bien particulière car le mémorandum de Young cité ci-dessus est réutilisé par Price le responsable du suivi de la réforme agraire. Il l'attache à son télégramme de décembre 1956 qu'il adresse au Conseiller d'ambassade Haraldson et dans lequel il constate "Nous tournons en rond au sujet de la réforme agraire". Il écrit "J'allais vous répondre que nous pourrions sortir de notre position équivoque dès lors que vous sortiez de la vôtre et vous demander une recommandation pour savoir si les États-Unis devraient aider au financement du paiement d'acomptes aux propriétaires au cas où un plan pour administrer le programme de la réforme pouvait être établi. Mais un examen plus approfondi du dossier me convainc qu'en fait c'est vous qui nous demandez de donner une réponse directe à la question si le gouvernement des États-Unis était prêt pour aider à de tels paiements... Pendant que ceci est écrit un autre câble⁸ demandant des renseignements est arrivé avec des

⁴ Doc.340. Telegram From the Ambassador in Vietnam (Reinhardt) to the Department of State. Saigon, July 21, 1956

⁵ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lâm: Ngô Đình Diêm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.217-218

⁶ Memorandum from the Director of the Office of Southeast Asian Affairs (Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson). *Washington, October 26, 1956.*

⁷ Doc 354. Telegram From the Director of the International Cooperation Administration (Hollister) to the United States Operations Mission in Vietnam. *Washington, November 23, 1956*

⁸ Télégramme 1527 envoyé par le Département d'État et l'ICA, le 3 décembre dans lequel il est demandé à l'Ambassade et à l'USOM d'estimer (a) dans quelle mesure le gouvernement du Viêt-Nam peut payer ces acomptes à partir de son propre budget, (b) si l'Ambassade et l'USOM seraient satisfaits que le programme obtienne un succès, (c) si le soutien financier américain serait essentiel, (d) quelles seraient les conséquences si les États-Unis échouaient à soutenir le programme, (e) dans quelle mesure le soutien financier américain ferait augmenter les prix des terrains à acheter et (f) si l'Ambassade et l'USOM recommandaient un soutien au programme.

Enfin le Département d'État et l'ICA posent de nombreuses questions de détail sur le nombre d'hectares concerné par le programme, le prix des terres et une décomposition des coûts du programme par année fiscale.

questions auxquelles on ne peut pas répondre. En tout cas il vous demande aussi à vous une recommandation pour la question du paiement d'acomptes... Je crois qu'avec tout ceci nous allons commencer de savoir ce que les uns et les autres pensent de ce programme particulier."⁹

Au début de l'année 57 le directeur de l'ICA renverse sa position et émet un veto sur la totalité du programme par crainte du rejet de celui-ci comme ayant pour but de payer des transferts de terres privées au Viêt-Nam alors que les programmes d'aide générale commencent à subir des critiques croissantes de la part du Congrès. L'utilisation de fonds des États-Unis pour l'achat de terrains à l'étranger pose de sérieux problèmes politiques et les États-Unis ne doivent pas contribuer directement au paiement des propriétaires terriens pour le transfert des terres.

A la suite d'après discussions entre l'ICA, le Département d'État, l'Ambassade et l'USOM, les trois derniers tous en faveur du financement, un compromis est annoncé en avril 1957. Les États-Unis accepteront de couvrir les coûts en piastres d'autres postes du programme de développement prévu dans le budget vietnamien à concurrence du montant correspondant à la contribution souhaitée des États-Unis pour l'acquisition des terres.¹⁰ La réforme phare de Diệm subit ainsi de sérieux retards à l'allumage.

Des résultats plus mitigés

Contrairement aux premiers rapports de Ladejinsky des études ultérieures montreront que les résultats de la réforme ne sont pas aussi enthousiasmants.

Selon Edward Miller 'vers la fin des années 60 une étude rétrospective américaine confirme que le gouvernement vietnamien a bien repris de vastes terres des mains de riches propriétaires vietnamiens et français. Une moitié seulement de ces terres a été redistribuée aux paysans et le nombre de familles de paysans ayant bénéficié de ce programme n'est que d'une centaine de milliers sur un total de quelques millions. La proportion de paysans devenus propriétaires grâce aux mesures de Diệm est donc beaucoup plus faible que les chiffres rapportés par Ladejinsky et n'a jamais dépassé 10% de la population rurale.'¹¹

Diệm a bien bravé les grands propriétaires terriens

'Certains auteurs et chercheurs ont conclu que Diệm n'était pas disposé à affronter les grands propriétaires terriens qui depuis longtemps ont imposé leurs règles dans la vie sociale du milieu agricole sud-vietnamien. Plusieurs membres du cabinet de Diệm ne sont-ils pas eux-mêmes de grands propriétaires terriens et Diệm lui-même est partisan d'une limite à la propriété individuelle plutôt élevée en comparaison avec le plafond pratiqué dans les programmes appliqués au Japon et à Taiwan.¹² Ces auteurs vont jusqu'à condamner le décret 57 comme une mesure de façade destinée à masquer le vrai but de Diệm qui est de maintenir en l'état la situation de la campagne sud vietnamienne.'

Edward Miller livre un point de vue différent de celui-là. 'A l'inverse de la pensée courante Diệm n'a jamais été redevable vis à vis des grands propriétaires terriens dont la majorité d'entre eux font peu de cas de lui et de ses programmes. Diệm n'est pas non plus indifférent aux souffrances qu'endurent les paysans pauvres, personnes que Diệm désigne avec compassion par l'expression "véritables prolétaires".'

La réforme agraire s'intègre dans le développement rural

Edward Miller explique : 'En vérité Diệm considère que la clef pour transformer la société rurale passe par une stratégie de repeuplement c'est-à-dire des programmes de relocalisation et de réinstallation des personnes et non pas de recomposition des terres. En déplaçant de grands groupes de paysans vers des régions jusqu'ici non peuplées non seulement Diệm veut offrir des terres aux non-propriétaires mais poursuit en même temps la réalisation d'objectifs plus larges, économique, sécuritaire et idéologique. Diệm pense que la réforme agraire doit s'intégrer dans un plan de développement rural organisé autour de programmes de réinstallation qui eux-mêmes contribuent à l'objectif ambitieux de construction de la nation par la Révolution Personnaliste.'¹³

Le progrès par le développement communautaire et l'autosuffisance

Pour Diệm les programmes de réinstallation participent étroitement aux autres objectifs de développement comme le développement d'une économie nationale, l'augmentation des surfaces de terre cultivable, la diversification des produits agricoles. Ils favorisent aussi naturellement l'indépendance économique et la réduction des importations.

En plus de ces avantages économiques Diệm poursuit aussi un objectif militaire et sécuritaire en implantant des réinstallations le long de la frontière avec le Laos et le Cambodge. Il espère ainsi créer un 'mur humain' pouvant empêcher l'infiltration communiste. Son ambition ne se borne pas non plus à cela et à partir de l'année 57 il est officiellement reconnu que ces emplacements seront les foyers de développement de la philosophie et des valeurs de la Révolution Personnaliste prônée par le régime. L'accent est mis dans le slogan "Cộng Đồng, Đồng Tiến" (Pour la Communauté, Ensemble Avancions) pour réaliser le développement communautaire avec comme objectif à poursuivre l'autosuffisance. Le concept souligne l'importance du sentiment de solidarité, source de l'adhésion volontaire de la population à l'effort collectif pour réaliser les projets utiles à la communauté.

Il est indéniable que cette pensée très avant-gardiste va bien au-delà de la culture moyenâgeuse de la société vietnamienne. Elle va être appliquée dans le premier projet de réinstallation du nom de "Cái Sắn" (nom d'une rivière à cet endroit).

⁹ Doc 355. Letter From the Officer in Charge of Cambodian Affairs (Price) to the Counselor of the Embassy in Vietnam (Haraldson). *Washington, December 5, 1956.*

¹⁰ Doc 369. Telegram From the Acting Secretary of State to the Embassy in Vietnam (Vietnam) *Washington, April 12, 1957*

¹¹ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lầm: Ngô Đình Diệm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.218

¹² Edward Miller p.221, cite William Colby qui rapporte qu'aux Américains qui considèrent que la limite de 100 ha est trop élevée Diem maugrée : « Vous ne comprenez donc pas que je ne peux faire disparaître ma classe moyenne ». .

¹³ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lầm: Ngô Đình Diệm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.219

Le projet de réinstallation “Cái Sắn”, prototype de la révolution personaliste

Fin 1955 le gouvernement vietnamien présenta à l'USOM un projet d'installation dans le delta du Mekong de 100000 réfugiés venus du Nord. L'emplacement choisi, autrefois bonne source de production de riz et tombé en friche pendant la guerre franco-vietminh est situé près de Long Xuyen. D'une surface de 70000 ha il sera quadrillé par un nouveau réseau de canaux le long desquels de nouvelles habitations seront construites pour les réfugiés et à qui seront affectées des parcelles de terrain d'une surface d'environ 3 ha.

Après avoir reçu la promesse de soutien matériel et d'assistance technique de la part de l'USOM le gouvernement engagea aussitôt la réalisation du projet et dès février 56 on vit quelques centaines d'hommes occupés dans les travaux de creusement des canaux et de construction des maisons. Quelques mois plus tard des milliers d'hommes, femmes et enfants affluèrent et selon les statistiques officielles, en mai 56 quelques 33000 personnes sont installées dans des milliers de nouvelles maisons parmi une dizaine de canaux nouvellement creusés et mis en service. Les gros problèmes se produisirent lors de la préparation des terres pour la culture avec l'arrivée tardive des tracteurs pour le labourage. De plus certains n'étant pas équipés de chenille s'embourbent facilement dans la terre boueuse.

Plus gênant est l'impréparation des réfugiés qui venant tous du Nord n'ont pas l'habitude de la méthode de culture utilisée pour le 'riz flottant' dans cette région du delta du Mékong. Encore plus grave est la situation de conflit entre les réfugiés et les locaux. Car les terres bien qu'en friche pendant de longues années ne sont pas tous dépourvues de propriétaires. Ils sont revenus pour user de la possession de leurs terres ou réclamer leur droit au gain tiré de leur exploitation.

Le projet lancé avant la promulgation de la réforme agraire d'octobre 56 met le gouvernement en difficulté pour concilier les intérêts des propriétaires et des réfugiés. Il promet de prendre en considération les demandes des propriétaires et pour le moins offrit à ceux qui voudraient revenir s'installer les mêmes allocations et aides que celles données aux réfugiés.

Aux réfugiés qui espéraient obtenir la propriété des terres le gouvernement fut obligé de leur demander de travailler les terres avec des baux à ferme pendant quelques années en attendant de pouvoir les racheter à des prix fixés au préalable comme prévu au projet initialement.

En fin de compte le projet Cái Sắn survécut aux difficultés nées des baux à ferme et devint l'exemple de réussite le plus probant et le plus pérenne du développement rural. Il concerna finalement 40000 réfugiés et 10000 locaux. La quasi-totalité des réfugiés choisirent de rester à Cái Sắn et beaucoup d'entre eux obtinrent le titre de propriété du terrain sur lequel ils s'étaient établis.

Au début des années 60 Cái Sắn devint un lieu prospère et progressivement une place réputée forte pour son soutien au gouvernement comme le souhaitait Diêm. Cette situation perdura jusqu'à la fin de la guerre dans le milieu des années 70.

Désaccord sur le sens de la réforme agraire

Malgré les appréciations élogieuses de l'ambassade américaine, le support financier et les conseils des États-Unis, les officiels de l'USOM ne cachent pas leur agacement d'avoir été mis devant un fait accompli. Ils sont mécontents des efforts visant à faire payer un loyer même temporaire par les réfugiés ce qui est contraire à l'objectif normal et plus ambitieux de les aider à devenir propriétaires. Ils se sentent renforcés dans l'idée que les méthodes de Diêm comportent d'importantes lacunes. Et quand après 1956 le gouvernement multiplia les actions pour le développement rural (les programmes dinh diên et khu trú mật traités ci-après) les désaccords entre les Américains et Diêm apparurent de manière encore plus flagrante.¹⁴

Le programme “Dinh Điền” (Développement Rural)

Fort du succès de Cái Sắn le gouvernement décida rapidement de multiplier à l'échelle nationale le modèle de réinstallation à Cái Sắn dans un programme appelé “Dinh Điền” (le terme est devenu un nom commun pour désigner le développement rural ou l'opération elle-même) avec comme but le redéploiement des paysans pauvres des zones considérées comme surpeuplées vers des endroits inhabités ou à faible densité de population pour l'application des principes de la révolution personaliste et aussi l'idée du “mur humain”.

A la différence du projet Cái Sắn le programme Dinh Điền vise aussi des habitants du Centre et du Sud et non plus spécifiquement les réfugiés en provenance du Nord. Les minorités ethniques habitant les hauts plateaux ou d'origine khmère sont aussi encouragées à participer au programme. Le programme commença au début de l'année 57 avec la réalisation de quatre projets dont trois similaires à Cái Sắn dans le delta du Mekong ; le quatrième implanté dans la région des hauts plateaux du Centre est disséminé sur plusieurs localités administratives différentes.

Le gouvernement promet l'utilisation de moyens mécaniques lourds pour accélérer les travaux de construction et l'introduction de nouvelles méthodes plus efficaces pour les travaux agricoles s'appuyant sur une mécanisation poussée.

Au-delà des avantages économique et sécuritaire le gouvernement renforça et mit l'objectif de progrès social au centre du programme. En échange d'une maison et d'un morceau de terrain que le fermier s'engage à cultiver pendant plusieurs mois ou années il doit contribuer aux progrès de la collectivité en collaborant à ses projets de construction et en participant à ses travaux de plantation avant de recevoir le titre de propriété du terrain. Dès le début le programme Dinh Điền a donc voulu fusionner les espoirs du fermier et les attentes de la collectivité. Pour le fermier une amélioration de sa vie personnelle et pour la collectivité les bénéfices issus des devoirs du fermier envers elle. S'établit ainsi une évolution planifiée de la société souhaitée par le gouvernement.

Une aide américaine décisive mais contraignante

En élaborant les plans du programme Dinh Điền, Diêm et ses collaborateurs sont en attente d'une importante participation des États-Unis. De leur côté après avoir été mis à l'écart lors du début du projet Cái Sắn les officiels américains se sont empressés cette fois-ci de fournir en même temps une aide matérielle et une assistance sous forme de conseils. Ils offrirent au début 10 millions de dollars pour le programme soit plus de 4% du total de l'aide annuelle au Sud Viêt-Nam. Ils participèrent au travail de détermination et d'inspection des sites pour les quatre premiers dinh diên. En plus de la fourniture de tracteurs, du matériel de creusement des

¹⁴ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lầm: Ngô Đình Diệm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.227-233

canaux et de diverses autres machines lourdes l'USOM s'était engagé dans la formation d'équipes de Vietnamiens pour la conduite et l'entretien du matériel qu'il a fourni.

Mais bien vite les membres de l'ambassade américaine ont trouvé que certains aspects du programme ne leur plaisent pas beaucoup. Notamment la rapidité excessive avec laquelle les dinh điền sont réalisés. Dans l'ensemble ils trouvent particulièrement inquiétante la tendance du gouvernement à poursuivre des objectifs trop ambitieux sans une préparation suffisante. Leurs critiques qui s'avèrent bien fondées au vu des résultats obtenus dans certains dinh điền n'ont fait que creuser les différences entre experts de l'USOM et officiels du gouvernement vietnamien. Au point qu'en octobre 1957 l'ambassade des États-Unis décide de suspendre l'aide fournie au programme. L'aide reprend quelques mois après suite à des arrangements consentis par le gouvernement vietnamien pour chacun des 30 projets suivants à réaliser pendant l'année 58. Mais vers le milieu de l'année 58 l'aide est de nouveau arrêtée quand les Américains s'aperçoivent que le gouvernement vietnamien continue d'envoyer des personnes dans des dinh điền dont les travaux ne sont pas complètement achevés.

Désaccord des Américains aussi sur le fond

De fait un désaccord de fond sur l'esprit du programme oppose Américains et Diệm. Les Américains le voient simplement comme une redistribution des terres, objectif classique d'une réforme agraire. Diệm le voit comme un moyen pour faire la révolution personaliste comme initiée dans l'exemple du projet Cái Sắn.

L'esprit d'entreprise collective est maintenant encore plus renforcé et stimulé si on note que les travaux de creusement des canaux et autres infrastructures communes ne sont plus rémunérés comme ce fut le cas à Cái Sắn. Du point de vue du gouvernement les efforts bénévoles demandés aux habitants de ces unités de peuplement ont pour but de favoriser leur responsabilisation et devraient même constituer une caractéristique féconde en effets positifs.

Diệm prend ainsi une voie bien plus difficile en insistant sur le développement du sentiment communautaire et l'objectif d'autosuffisance.¹⁵

Poursuite du programme de développement rural avec les "Khu Trù Mật"

La fin tant bien que mal du programme dinh điền ne découragea pas Diệm pour autant. Il n'abandonne pas sa révolution. Au printemps de l'année 59 avec la recrudescence de l'insécurité et le constat qu'il est plus difficile d'assurer la sécurité dans les campagnes au Sud compte tenu de la faible densité de hameaux et de villages, bien moins forte qu'au Centre, le gouvernement décide de donner une orientation différente au développement rural. Jusqu'ici les programmes de repeuplement visaient à régler par la même occasion le problème d'une forte densité d'habitants ; dorénavant ils cherchent au contraire à les regrouper pour mieux les protéger et les faire profiter plus aisément des commodités apportées par les équipements communs, écoles, marchés, centres de soins médicaux...

Ce nouveau concept implique le regroupement géographique des familles à l'intérieur d'un cercle de rayon d'environ 3 km. Il permet ainsi de mettre plus facilement la zone sous la surveillance des forces de sécurité gouvernementales.

Le programme est annoncé à l'été 59 en prenant le nom un peu pompeux de "Khu Trù Mật", (littéralement zone de peuplement dense et prospère ou plus simplement Agrovilles) avec l'intention d'amener le confort et la modernité des villes à la campagne.

Il arrive au moment où la tendance est dans une baisse de l'aide américaine. De plus le mauvais souvenir gardé du retrait des Américains du programme Dinh Điền renforce Diệm dans l'idée qu'il faut essayer de ne compter que sur soi-même. Le programme est donc conçu et géré par les Vietnamiens et financé par le budget national. Son lancement est fait avec des ressources en provenance d'une loterie nationale.

Le premier khu trù mật établi à Phong Dinh est inauguré en mars 1960 après seulement 100 jours de travaux. Son lac artificiel a nécessité 25000 homme-heures de travail de la part de ses habitants. Il confirme l'idée que d'une manière générale le volume des travaux d'infrastructure, d'équipement et d'agrément est bien supérieur à celui des travaux dans les dinh điền.

Six mois après l'inauguration de Phong Dinh Diệm est obligé d'annoncer une baisse sensible du nombre de khu trù mật à réaliser qui passe de 80 à 20 unités. C'est la preuve du manque de crédit mais aussi de la prise de conscience des gros problèmes humains créés par le programme entraînant son abandon partiel.¹⁶

Les raisons de l'échec du programme Khu Trù Mật

Avec une conception idéaliste et paternaliste de ses concitoyens Diệm pense que les futurs habitants des khu trù mật seront ravis de pouvoir donner de leur temps et de leur travail ; et même quand ils sont hostiles à l'idée de travailler bénévolement ils changeront vite d'avis au vu des commodités que leur apporte le khu trù mật. Sur ce point Diệm se trompe lourdement et la vérité est que le mécontentement fut grand au sein des habitants des khu trù mật pour une raison ou une autre. Il s'étend aussi aux habitants avoisinants dans les cas où ceux-ci étaient eux-mêmes mobilisés dans la réalisation des travaux.

D'autre part les faibles ressources de l'Etat font qu'il est en fin de compte demandé aux paysans une trop forte contribution en matériel comme en force de travail. L'habitant doit reconstruire sa maison sur un lot de terrain prévu uniquement pour cela en démontant son ancienne habitation et en réutilisant les matériaux. Il doit aussi souvent s'endetter avec la garantie du gouvernement pour payer le terrain sur lequel est bâtie sa nouvelle demeure tout en continuant d'aller cultiver le terrain sur lequel il travaillait avant. La réalisation du projet se heurte donc à une opposition de ceux qui en principe devraient en recueillir les bénéfices. Les différentes causes comprennent la réticence des gens à quitter leurs lieux de vie habituels, l'obligation de participer aux travaux communs, les dédommagements jugés insuffisants qu'ils reçoivent en contrepartie, à cela s'ajoutent parfois l'incompétence et l'arrogance des responsables gouvernementaux.

Le programme est aussi accompagné d'une campagne d'envoi d'équipes d'action civique chargées de visiter les hameaux et les villages pour y initier les rudiments d'hygiène public, d'éducation, d'administration locale.

Par un concours de circonstances ces équipes furent majoritairement recrutées et formées parmi les réfugiés en provenance du Nord, cette force de travail potentielle inactive à qui le gouvernement a la responsabilité de lui procurer un emploi.

¹⁵ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lầm: Ngô Đình Diệm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.234-242

¹⁶ Edward Miller, *Liên Minh Sai Lầm: Ngô Đình Diệm, Mỹ và số phận nam Việt Nam*, p.243-250

Malheureusement ces équipes subissent beaucoup de tensions générées par la différence d'accent et de vocabulaire entre gens du Nord et du Sud. Pire, cela a même exacerbé le sentiment d'hostilité de cette population sudiste prompte à se différencier des autres Vietnamiens (du Centre ou du Nord) qu'elle appelle avec un certain mépris les 'Bắc Kỳ' (Nordistes). Cette particularité de la mentalité de la population sud-vietnamienne peut s'expliquer par le fait que la partie sud du Vietnam a vécu une existence en quelque sorte indépendante pendant presque deux cents ans durant la séparation et la lutte des seigneurs Trịnh et Nguyễn entre 1620 et 1788, existence indépendante qui se renouvelle avec les 80 années de colonisation française et qui se continue maintenant avec la séparation décidée par les accords de Genève.

L'esprit de clochers est une chose enracinée dans son histoire et devenu un élément important dans la vie de la société sud-vietnamienne. Cette réalité est passée presque inaperçue et ignorée des Américains.

Le développement rural globalement un échec

L'échec du programme Khu trù mật est la marque de l'échec de la politique de développement rural compte tenu des objectifs spirituels ambitieux poursuivis par Diệm et qui n'ont pas été atteints. Même s'il y a eu le bon exemple de Cái Sắn car il a été plutôt bien financé par les Américains et les différentes réalisations qui ont principalement concerné des réfugiés.

A la fin des années 50 un gouffre profond sépare Diệm des Américains à propos du développement rural et la réforme agraire. Les Américains qui veulent s'en tenir à une réforme agraire classique n'ont pas envie de financer les projets ambitieux du développement rural de Diệm et Diệm n'a pas les moyens suffisants pour les réaliser ruinant de facto la belle idée de sa révolution. Cette véritable et profonde révolution le peuple l'a refusée faute d'avoir été suffisamment préparé mentalement : Il n'est pas du tout prêt à l'accomplir à cause des trop grands sacrifices exigés.

Diệm s'est montré trop ambitieux en visant la réalisation de la 'révolution personaliste'. Il a fait l'erreur d'avoir surestimé l'esprit civique de la population rurale et de compter dessus pour compenser la pénurie de ses moyens financiers. Il est clair que le mécontentement des paysans serait bien moindre, voire inexistant si les terres leur étaient offertes gratuitement, si le gouvernement pouvait prendre à sa charge les travaux d'équipement commun en les rémunérant correctement. A cela s'est ajoutée encore le profond mécontentement amené par le déplacement et le regroupement des personnes quand il ne s'agit pas des réfugiés ayant déjà quitté volontairement leur Nord natal.

L'échec de la politique de développement rural a une très grave conséquence : Diệm ne peut pas rallier le soutien de la population rurale du Sud. Ironie du sort les Américains sont parfaitement conscients de l'idée qu'un succès de la réforme agraire est un élément indispensable, nécessaire mais non-suffisant, pour un succès durable de la politique d'ensemble et un succès dans la lutte anti-insurrectionnelle. Mais scotchés à l'équation "réforme agraire = redistribution des terres" ils n'ont pas bien saisi tous les objectifs du programme de développement rural de Diệm et n'ont pas apporté l'indispensable soutien ad hoc. D'ailleurs on peut même se demander s'ils ont été clairement informés par Diệm sur le vrai but poursuivi qui est de transformer la société rurale par la révolution personaliste.

A propos de cette aide américaine pourtant indispensable on peut observer que pour ses projets de réinstallation de la population rurale Diệm n'a jamais insisté pour la "quémander" quand elle lui fait défaut et préfère compter sur ses propres moyens. Invariablement Durbrow ne voit que Diệm lui réclamer une augmentation de l'effectif de l'armée ce qui le conduit à penser véritablement que Diệm néglige la réalisation des projets pour le développement de l'économie et ne se soucie que du budget dédié à l'armée.¹⁷

Cette histoire met en relief deux problèmes majeurs : 1. Le manque de communication manifeste entre Diệm et le représentant des États-Unis entraînant une grande incompréhension mutuelle. 2. La propension de l'ambassadeur à vouloir influencer Diệm pour lui faire admettre des idées plus conforme aux idées américaines.

Ainsi une belle idée portée par une bonne intention aboutit finalement à un échec porteur de lourdes conséquences à cause finalement d'une mise en œuvre calamiteuse par manque de moyens.

Sur l'aide américaine

L'armée est privilégiée par le contexte

Durbrow a rappelé que les objectifs de base des États-Unis au Viêt-Nam sont:

A) préserver l'indépendance du Viêt-Nam en l'empêchant d'être la proie d'une agression ou subversion communiste, B) garder son étroite association actuelle avec le monde libre et C) l'aider à contribuer à la puissance du monde libre en développant un gouvernement stable et une économie viable et autonome qui lui permettra finalement de porter son fardeau budgétaire.¹⁸

Clairement l'objectif économique vient après l'objectif sécuritaire, ce qui laisse penser que les États-Unis ont estimé à ce moment-là que le risque de déclenchement d'une attaque par le Nord est très élevé une fois la date limite pour des élections générales franchie, surtout quand Diệm les refuse pour deux raisons : il n'a pas été signataire des accords de Genève et il a la conviction justifiée que les élections au Nord ne seraient pas totalement libres pour avoir connu celles de 1946 organisées par Hồ Chí Minh.

Il faut aussi se rappeler qu'il n'y avait pas d'aide américaine **directe** apportée à l'Etat du Viêt-Nam de Bảo Đại et qu'il n'existait qu'une aide exclusivement militaire apportée aux Français ; elle est gérée par "MAAG Indochine" depuis 1950 et rebaptisée en "MAAG Vietnam" en 1955. L'aide militaire s'est transformée en une aide directe au sud Viêt-Nam et a donc parfaitement fonctionné dès le premier jour.

La composante civile de l'aide

En revanche la composante civile de l'aide n'existe qu'après les accords de Genève et elle a commencé de manière spontanée pour permettre à Diệm de faire face à l'arrivée massive des réfugiés. Fatalement elle a fonctionné dans ces débuts au cas par cas, au gré des besoins du moment sans planification, sans réelle évaluation des besoins de Diệm et n'est pas encore vraiment organisée. Ceci explique en partie les difficultés rencontrées par le financement des programmes pour le Bảo An Đoàn, le Dân Vệ Đoàn ou le développement rural.

¹⁷ Sur ce point Durbrow semble oublier que l'aide américaine met elle-même la priorité sur le développement de l'armée qui engloutit la plus grande part de l'aide totale.

¹⁸ Doc 92. Telegram From the Ambassador in Vietnam (Durbrow) to the Department of State (Vietnam) Saigon, October 10, 1959

L'occasion de suivre de plus près la mobilisation de l'aide civile dans la réalisation des différents programmes de Diêm a permis de mieux découvrir le système de fonctionnement de cette aide.

On a ainsi tout de suite vu apparaître les caractères très organisé, très procédurier et très rigide de ce système qui est en outre soumis à un contrôle très pointilleux du Congrès car chaque sou dépensé doit pouvoir être valablement justifié.

Les exemples du Báo An Đoàn et du Dân Vệ Đoàn ont parfaitement illustré ces différents aspects de l'aide. Elle n'est délivrée que si Diêm prévoit de l'utiliser dans les conditions strictement prévues par les Américains. Le programme de développement rural illustre quant à lui l'importance que les Américains attachent au comment leur aide est utilisée. Ils ne peuvent pas supporter l'idée d'avoir à prendre le risque d'un gaspillage de cette aide.

Une aide généreuse ou au contraire minimaliste ?

Cette aide est-elle généreuse ou distribuée avec parcimonie ? La question peut paraître curieuse mais mérite d'être posée et la réponse peut constituer une mesure de l'importance stratégique que représente le Sud Viêt-Nam vis à vis des "intérêts vitaux" des États-Unis. Une expression consacrée, un peu à géométrie variable, utilisée par l'exécutif américain pour justifier leurs décisions en la matière.

Un indice est là pour indiquer un dimensionnement minimaliste de l'aide: après les solides signes de succès constatés en 1957, au lieu d'appuyer sur l'accélérateur pour consolider ces bons résultats et surtout peut être les amplifier, les États-Unis annoncent une réduction de 20% de leur aide pour l'année d'après, insensibles à toute analyse politique et tactique mettant en balance le risque de rendre l'aide inefficace ou à l'inverse la tentative d'obtenir de meilleurs rendements.

C'est aussi la marque d'une simple gestion comptable privilégiant des économies à court terme et l'indication d'une mentalité d'épicier à courte vue qui ignore le risque de fragilisation des chances de succès du Sud dans son début de développement.

Position du Viêt-Nam dans la vision stratégique américaine

Compte tenu de ce qu'on a vu ci-avant force est de constater que l'importance stratégique du Viêt-Nam ne doit pas être classée à un rang très élevé. Dans l'esprit de l'administration d'Eisenhower de l'époque cette importance est plutôt indirecte au sens de la théorie des dominos : le domino vietnamien s'il tombait risquerait d'entraîner d'autres dominos plus importants comme l'Indonésie, le Japon... Il y a eu beaucoup de débats stériles sur la validité de cette théorie parmi les auteurs américains d'ouvrages sur la guerre du Viêt-Nam. Certains allant jusqu'à vouloir démontrer sa nullité en invoquant le fait qu'aucun bouleversement majeur en Asie du Sud Est ne s'est produit lors de la chute du domino vietnamien en 1975. Oubliant que l'ordre politique et stratégique du monde a beaucoup évolué en 20 ans.

Le fait reste que l'administration d'Eisenhower et ensuite celle de Kennedy ont clairement fondé leurs décisions et actions sur cette théorie. Sûrement avec juste raison. Arrivé à Johnson l'homme qui a décidé l'envoi de troupes de combat sur le terrain, au début, des Marines pour la protection des jets de l'Air Force et par la suite avec un pic de l'ordre d'un demi-million d'hommes, l'idée est masquée et diluée en apparence par des considérations d'ordre plus personnel : "Je ne vais pas perdre la guerre du Viêt-Nam. Je ne vais pas être le président qui verrait le Sud-Est asiatique suivre le sort de la Chine." a-t-il dit à ses conseillers.¹⁹

Au tour de Nixon le domino vietnamien perd tout de sa valeur face au choix d'une coexistence pacifique avec la Chine.

* * *

Une grave erreur stratégique

En revenant à l'administration d'Eisenhower, la haute importance stratégique du programme de développement rural est bien connue et reconnue par les Américains : il constitue **la grande** mesure susceptible de faire gagner le cœur de la population des campagnes.

Il est consternant de constater son échec par manque de moyens financiers. Diêm a volontairement choisi de compenser cette insuffisance en prônant des efforts et des sacrifices, croyant par-là pouvoir susciter le sens du devoir, l'esprit de solidarité communautaire de la population rurale et faire aboutir sa révolution personaliste. Les Américains probablement dans l'ignorance de ce noble dessein n'y ont vu qu'une abominable manière de Diêm de réaliser la réforme agraire. Ils ont laissé Diêm se débattre dans ses difficultés, indifférents à l'échec immanquable de ces programmes et se sont contentés de délivrer à Diêm le conseil de ne pas négliger de rémunérer les travaux demandés aux paysans.

Il n'est pas déraisonnable d'imaginer qu'un engagement financier important des Américains, dès le début, puisse faire décoller l'économie, permettre l'engagement en profondeur d'une vaste réforme agraire et réussir la réalisation de programmes de repeuplement à l'image de Cái Sắn ou même des khu trù mật. Cela modifierait en peu d'années le cours des choses et donnerait de très bons résultats à moyen terme, fondateurs de la réussite de l'opération "nation-building" qui aurait dû d'ailleurs être l'objectif prioritaire.

C'est en même temps une autre façon de minimiser le risque d'une insurrection à grande échelle : l'éclosion programmée de l'insurrection qui serait de toute manière déclenchée par les cadres communistes sur ordre du Politburo de Hanoi ne trouverait pas, dans ces conditions, de terrain favorable pour son expansion.²⁰

Malheureusement la stratégie américaine qui s'est essentiellement focalisée sur la menace à court terme d'une invasion du Sud par le Nord a consacré la majeure partie des moyens financiers au développement de l'armée. L'administration américaine n'a pas jugé utile d'investir plus que ce qui est strictement nécessaire pour parer au plus pressé.

Il est vrai que le problème n'est alors qu'à son commencement, que le Sud Viêt-Nam n'est qu'un point chaud parmi d'autres dans la guerre froide engagée contre le camp communiste et que dans ce contexte son importance stratégique pour les États-Unis est tout

¹⁹ Howard Jones, *Death of a Generation*, p.444

²⁰ On peut penser que Diêm et Nhu n'ont jamais été tentés par cette voie qui implique nécessairement une encore plus grande dépendance vis à vis des États-Unis. Ils ont toujours voulu préserver la noblesse de leur cause en restant fidèles à un nationalisme intransigeant.

à fait relative. L'avenir démontrera que les États-Unis ont commis une grave erreur dans leur choix stratégique qui leur coûtera par la suite plus de 58000 morts aux combats et des milliards de dollars.

Bùi Ngọc Vũ, AEJJR 64
Saigon, Décembre 2017.