

## L'IDA EN ACTION

# Viet Nam : Un ancrage solide pour une croissance soutenue

Le Viet Nam est l'une des économies en développement qui obtient les meilleurs résultats au monde. Le pays est en pleine transformation, passant d'une économie planifiée et autocentrée à une économie de marché mondialisée. Son développement pourrait fournir un cas de réussite exemplaire.

Indicateurs-pays	1993	2005
RNB par habitant (méthode de l'Atlas de la Banque mondiale, USD)	170	620
Inflation (IPC, taux annuel, %)	8,4	8,4
Dette extérieure (% du RNB)	191	33
Incidence de la pauvreté (% de la population dont la consommation est inférieure aux besoins de base)	58	20 (2004)
Taux de scolarisation primaire (% du groupe d'âge scolaire)	77 (1990)	94(2004)
Mortalité juvénile (moins de cinq ans, par millier)	53 (1990)	23 (2004)
Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances d'enfants vivants)	200	80
Population (Millions)	70,3	83
Croissance démographique (% par an)	2	1

Source : Bureau des statistiques générales, Viet Nam ; Groupe « Données sur le développement », Banque mondiale.

Le revenu réel a augmenté de 7,3 % par an au cours des 10 dernières années. En 1993, lorsque la Banque mondiale a repris ses activités au Viet Nam, le revenu par habitant était de 170 dollars. Il est aujourd'hui de 620 dollars et pourrait atteindre 1 000 dollars d'ici 2010. Le taux de pauvreté a chuté, passant de 58 % en 1993 à moins de 20 % en 2004. Le Viet Nam peut atteindre la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire.

Le Viet Nam fait largement appel aux ressources de l'Association internationale de développement (IDA), le guichet de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu, mais le pays ne dépend pas de l'aide. Du fait de l'importance des ressources qu'elle mobilise et surtout de ses compétences techniques reconnues, la Banque mondiale coordonne l'aide étrangère au Viet Nam. Cette situation a permis d'engager un dialogue très efficace sur les réformes qui sous-tendent le passage du pays à une économie de marché.

## RÉSULTATS DU PAYS

### Les progrès sur la voie du développement sont remarquables.

Au milieu des années 80, ce pays ravagé par la guerre faisait face à la famine et son économie dirigée était à la dérive. En 1986, le gouvernement a lancé un processus de rénovation (*Doi Moi*) au moment même où l'Unionsoviétique – principal marché et source vitale d'aide étrangère – s'effondrait et où le pays était confronté à une crise budgétaire et à l'hyperinflation. Avec le *Doi Moi*, le Viet Nam a fait l'expérience des mécanismes de marché tout en cherchant à lutter contre l'exclusion.

Grâce à une redistribution égalitariste des terres cultivables, parallèlement à une libéralisation des échanges des produits agricoles et à une amélioration des services d'appui à l'agriculture au niveau local, les exportations agricoles sont montées en flèche et la pauvreté rurale a considérablement reculé.

L'assouplissement des contraintes qui pesaient sur les activités commerciales et la libération de l'esprit d'entreprise sont allés de pair avec un accroissement des investissements étrangers. L'emploi salarié s'est développé en zone urbaine, faisant encore davantage reculer la pauvreté en zone rurale.

L'économie du pays a connu un essor rapide. Le Viet Nam a évité le naufrage économique qu'ont connu d'autres économies en transition au début des années 90 et il a été épargné par la crise économique qui a frappé plusieurs pays de l'Asie de l'Est à la fin de cette décennie. La croissance économique a été supérieure à 8 % au cours des deux dernières années et l'objectif est aujourd'hui de passer au statut de pays à revenu intermédiaire d'ici 2010.

### La croissance économique rapide s'est accompagnée d'une refonte institutionnelle.

La stratégie de développement adoptée donnant de toute évidence de bons résultats, le gouvernement a décidé d'approfondir les réformes économiques.

Une nouvelle loi de finances a fait beaucoup progresser la gestion des finances publiques et a permis d'améliorer la transparence, de renforcer la diffusion de l'information et de proposer une plateforme de consultation du public. Dans le domaine de l'énergie, de l'eau, de l'exploitation forestière, de l'investissement et des entreprises, le cadre juridique et réglementaire nécessaire a été mis en place.

Cette amélioration des dispositifs institutionnels a fourni un ancrage solide à une performance économique soutenue. En outre la cession des actifs de l'État et l'adoption d'un ambitieux programme de réformes du secteur financier ont enregistré des progrès notables. L'adhésion du Viet Nam à l'Organisation mondiale du commerce en janvier 2007 s'accompagnera d'une ouverture à la concurrence des exploitations agricoles et des entreprises, et d'une modernisation du système juridique.

### Le secteur privé, moteur de la croissance.

Tout comme en Chine, le passage à une économie de marché compétitif est bien avancé, dopant la croissance du pays et renforçant sa capacité d'adaptation.

Les entreprises privées, dont les activités étaient négligeables en 1993, représentent plus de la moitié des investissements réalisés chaque année. Face à une concurrence nationale et internationale accrue, et à d'autres mesures visant à accroître leur efficacité, les entreprises d'État ont obtenu des résultats

raisonnablement bons ces dernières années. Les trois quarts d'entre elles ont dégagé des bénéfices, le rendement de leur investissement étant de 7 à 8 % par an.

Les privatisations ont été massives – le nombre d'entreprises publiques a été divisé par deux au cours des cinq dernières années et ramené à 3 000 – même si elles n'ont touché que certains secteurs, cette dynamique multipliant les possibilités d'expansion des entreprises privées.

Parallèlement au développement rapide du secteur privé, les entreprises locales et les sociétés à participation étrangère ont solidement pris pied sur les marchés mondiaux. Les entreprises privées sont aujourd'hui à l'origine de 65 % des produits manufacturés et de plus de 70 % des exportations non pétrolières. Le Viet Nam devient rapidement un maillon des chaînes internationales de production et de distribution.

## **CONTRIBUTIONS DE L'IDA**

L'Association internationale de développement (IDA) a aidé le Viet Nam à combattre la pauvreté en fournissant des financements dans les secteurs de l'agriculture, de l'infrastructure, des programmes de santé et des écoles, pour ne citer qu'eux. Deuxième bailleur d'aide au Viet Nam après le Japon, l'IDA a accordé plus de 6 milliards de dollars de dons et de crédits sans intérêt à ce pays.

Le Viet Nam n'est pourtant pas dépendant de l'aide, l'aide étrangère ne représentant qu'environ 15 % du montant total des dépenses publiques. Cela oblige les bailleurs de fonds à placer la barre plus haut et à faire en sorte que leur effort privilégie la concertation sur les mesures à prendre, les études et les investissements dans des domaines de développement clés.

**Depuis 1993, le partenariat de la Banque avec le Viet Nam contribue à des résultats appréciables.**

### **Soutien aux réformes.**

De toutes les contributions des bailleurs de fonds, c'est sans doute la concertation sur les politiques à mener qui a l'impact le plus grand, car elle est la clé de voûte des réformes qui transforment l'ensemble du système économique.

Certaines actions ont directement influé sur les programmes et les politiques des pouvoirs publics. Ainsi, les études de la Banque mondiale à l'appui du Programme national ciblé de réduction de la pauvreté ont permis d'associer plus étroitement les populations aux phases de préparation et de réalisation d'infrastructures de proximité telle que les centres de soins et les routes locales.

Cinq crédits d'appui à la réduction de la pauvreté ont aujourd'hui été menés à bonne fin avec la participation active de 19 bailleurs de fonds<sup>1</sup> et le cofinancement de 11 d'entre eux. Ils ont permis de financer des réformes essentiellement dans six domaines : l'intégration commerciale ; les réformes financières et des entreprises d'État ; l'infrastructure ; les questions relatives au secteur social (santé, éducation, protection sociale) ; la gestion et la gouvernance des ressources naturelles. Les différentes mesures dans chacun de ces domaines ont été programmées en fonction des capacités de mise en œuvre et des synergies intersectorielles à exploiter.

---

<sup>1</sup>Les 19 bailleurs de fonds sont les suivants : Allemagne, Australie, BAD, Belgique, Canada, CE, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, PNUD et Royaume-Uni.

**Les réformes financées par des crédits de l'IDA ont notamment eu les effets positifs suivants :**

- Mesures pour transformer la Banque d'État du Viet Nam en banque centrale moderne ;
- Normes de qualité pour les écoles qui ont permis d'améliorer la qualité de l'enseignement ;
- Titres d'exploitation des terres portant le nom des deux conjoints, ce qui permet aux femmes d'apporter ces instruments en garantie des crédits bancaires ;
- Prévisions budgétaires pour la première fois communiquées au public en 2005 ;
- Une loi sur les entreprises (2000) qui a fait doubler le nombre des entreprises inscrites au registre du commerce et a placé les entreprises locales, étrangères, publiques et privées sur un pied d'égalité.

### **Renforcement des capacités.**

Selon la dernière enquête réalisée par la Banque mondiale auprès de ses clients, les transferts de connaissances et l'assistance technique sont les deux plus grandes contributions de l'IDA. La formule retenue a été de renforcer la capacité des pouvoirs publics à entreprendre leurs propres études en fonction de leur propre finalité.

Ainsi, bien que la Banque ait réalisé la première évaluation de la pauvreté au Viet Nam, elle a mené la seconde conjointement avec les pouvoirs publics. Aujourd'hui, le gouvernement réalise sa propre évaluation, la Banque offrant des services-conseil.

Dans le secteur de l'éducation, la Banque a aidé à renforcer la capacité à définir des normes minimales pour l'enseignement primaire (diplômes des maîtres, par exemple), pour la qualité des manuels scolaires et pour les profils de compétences des instituteurs. Les crédits inscrits au budget de l'État tiennent compte de ces nouvelles normes. Grâce à une série de projets de l'IDA dans le secteur de l'éducation, le gouvernement

applique maintenant ces innovations à une plus grande échelle géographique ainsi qu'à l'enseignement du second degré.

Plusieurs crédits d'investissement visent à réorganiser les modes de travail pour rendre l'utilisation des ressources publiques plus efficace et accroître la transparence. Il s'adresse aux administrations les plus exposées à la corruption, dont les douanes, le fisc et les affaires foncières.

### **Mobilisation et coordination de l'aide étrangère.**

Plus d'une trentaine d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale accorde près de 3 milliards de dollars par an au Viet Nam. La Banque mondiale coordonne l'aide étrangère au Viet Nam et, souvent en est le catalyseur non seulement à travers les financements qu'elle mobilise, mais aussi du fait de ses compétences techniques reconnues.

Elle copréside les réunions du groupe consultatif avec le gouvernement, pilote le processus lié aux crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté et facilite de plus en plus les crédits et les initiatives faisant intervenir de multiples bailleurs de fonds. Elle contribue ainsi notamment à la modernisation de la gestion des finances publiques, à l'initiative « Éducation pour tous » et au partenariat d'exploitation forestière, des programmes qui sont tous de bons exemples des concours multipartites à l'action des pouvoirs publics<sup>2</sup>. Le Viet Nam sert aujourd'hui de modèle pour l'harmonisation de l'aide.

<sup>2</sup>La gestion des finances publiques fait intervenir le Canada, la CE, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ; l'éducation fait intervenir la Belgique, le Canada, la CE, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ; l'exportation forestière fait intervenir la Finlande, la CE, le FEM et les Pays-Bas.

### Mettre en place des mécanismes à l'appui d'un changement durable

« Notre travail avec le Gouvernement vietnamien dans le secteur de l'éducation est axé sur des aspects systémiques » explique Klaus Rohland, le directeur des opérations pour le Viet Nam à la Banque mondiale.

« Nous avons commencé par construire des écoles, et nous continuons à le faire car le pays a besoin de davantage d'établissements scolaires. Mais nous mettons aussi l'accent sur des questions telles que la formation des enseignants. Nous avons travaillé avec le ministère de l'Éducation et avons constaté un changement d'attitude. Le ministère ne se contente plus de fournir des services éducatifs, il rédige aussi les textes d'une politique de l'éducation et fait porter son effort sur la qualité, un domaine dans lequel nous pouvons le faire profiter de notre expérience internationale.

La démarche est la même dans le secteur de la santé, et elle s'applique aussi à celui des routes. Nous ne nous contentons pas de construire des routes ; nous mettons aussi en place les mécanismes nécessaires à leur entretien. Ces aspects systémiques jouent aujourd'hui un rôle de premier plan dans notre action au Viet Nam et continueront à le faire dans les cinq ou six prochaines années jusqu'à ce que le pays soit complètement passé à une économie de marché. »

### Démonstration de méthodes modèles.

Les crédits d'investissement et l'assistance technique – à l'appui de la gestion des bassins hydrographiques ou des infrastructures, par exemple – ont eu valeur d'exemple, influant sur la démarche des pouvoirs publics au niveau technique et à celui des politiques à mettre en oeuvre.

Le savoir-faire de l'IDA en matière d'échelonnement et de programmation des activités, et de travail intersectoriel a rendu l'aide au développement plus efficace. Ainsi, dans le cadre du développement général des infrastructures au niveau national et provincial, le gouvernement promeut des

projets qui sont pilotés par les populations locales plutôt que par Hanoï. Les projets énergétiques ont été les précurseurs de la participation du secteur privé dans les programmes d'infrastructures. Un crédit à l'appui des établissements scolaires des zones pauvres a abouti à l'adoption de normes nationales de qualité et à la réalisation périodique d'audits des écoles au regard de ces normes.

### L'action de l'IDA est plurisectorielle.

**Transports.** Dès 2004, 83 % de la population vietnamienne se trouvait à moins de 2 kilomètres d'une route carrossable en toute saison, comparé à 30 % de la population en 1993. L'IDA a financé la réfection de 1 000 kilomètres de route sur la RN1, la principale voie de communication du pays, et 900 kilomètres supplémentaires sont en cours de réfection. L'Association a également aidé à construire plus de 7 000 kilomètres de routes provinciales et rurales. De ce fait, entre **6 et 8 millions de personnes** sont aujourd'hui mieux desservies par le réseau routier et ont donc un accès plus rapide aux marchés, aux écoles, aux centres de soins et aux hôpitaux.

**Électricité.** Grâce au programme d'électrification des zones rurales mené par le gouvernement, plus de 90 % des ménages ruraux ont aujourd'hui accès à l'électricité, contre à peine plus de 50 % il y a 10 ans. L'IDA a participé à la conception du programme d'ensemble et à sa mise en oeuvre dans le cadre de plusieurs projets, dont l'un a permis d'électrifier des zones rurales pauvres où vivent environ **2,7 millions de personnes**. Cet effort a déjà permis de transformer la vie de centaines de villages, stimulant la croissance des petites entreprises et améliorant les prestations fournies par les écoles et les structures de santé. Un second projet permettra d'améliorer l'accès à l'électricité pour encore des millions de personnes.

**Éducation.** La fréquentation des écoles s'est considérablement améliorée, le taux de scolarisation primaire passant de 86 % en 1993 à 94 % 2004. Pour le cinquième le plus pauvre de la population, ce taux est passé de 71 à 91 %. Pour les minorités ethniques les plus vulnérables, il est passé de 62 à 88 %. L'IDA a fourni plus de **80 millions de manuels** de grammaire et de mathématiques aux écoles primaires dans tout le Viet Nam, a construit près de 12 000 salles de classe et a renforcé la formation des maîtres.

**Santé.** L'action de l'IDA a permis d'améliorer la qualité des services de santé et des programmes nationaux de lutte contre le paludisme, la tuberculose et les infections respiratoires aiguës. L'IDA a financé l'achat de médicaments essentiels pour les centres de santé, a construit ou modernisé 15 centres de soins et de planning familial, et a formé **22 000 agents de santé** dans plus de 2 800 villages des 18 provinces les plus pauvres. La mortalité infantile a chuté, passant de 30 décès pour 1 000 naissances d'enfants vivants en 1997 à 18 en 2002. La mortalité des moins de cinq ans a également reculé.

**Agriculture et croissance rurale.** Financés par l'IDA, les projets à l'appui des services financiers en zone rurale ont profité à 250 000 ménages. Ils ont permis d'accorder près de 850 000 prêts dans tout le Viet Nam rural, faisant progresser la production agricole et l'emploi hors exploitation, et contribuant à la création de plus de **200 000 emplois dans ces zones**. Les opérations de prêt de l'IDA dans le secteur rural ont également aidé à accroître l'intensité de culture et la protection contre les inondations en permettant d'améliorer 44 périmètres d'irrigation et de drainage dans le delta du Mékong. L'action en faveur de la diversification des cultures a également contribué à la création de petites plantations d'hévéas sur plus de 23 000 hectares.

**Pauvreté urbaine.** L'aide de l'IDA a permis d'assurer ou d'améliorer l'alimentation en eau de **2,7 millions de personnes** dans trois villes, dont Hanoï. Des projets en cours amélioreront les moyens de subsistance de près de 3 millions de citoyens, dont de nombreux pauvres, en leur donnant accès à des équipements collectifs essentiels, en réduisant les inondations et en fournissant des services de collecte et de traitement des eaux usées et des déchets solides.

#### Un cercle vertueux

Les services d'infrastructure s'avèrent abordables et viables. Le développement des équipements collectifs s'est fait en coordination avec les réformes budgétaires et financières. Par ricochet, la croissance rapide et la diversification de l'économie ont provoqué un accroissement de la demande de services tout en permettant aux prestataires d'opérer sur une plus grande échelle et de réduire leurs coûts.

## ENJEUX ET PERSPECTIVES

Les cinq prochaines années seront décisives. À l'issue de cette période le Viet Nam sera complètement passé à une économie de marché et aura le socle institutionnel d'un pays à revenu intermédiaire.

Cet acquis sera-t-il assez solide pour pérenniser la croissance sans faire d'exclus ? Tout dépendra des politiques arrêtées pendant les cinq ans à venir. Il est donc essentiel que le concours des bailleurs de fonds ne faiblisse pas pour aider le Viet Nam à passer au statut de pays à revenu intermédiaire.

**La plus grande complexité de l'économie vietnamienne s'accompagne de nouveaux défis.**

Pour prendre un exemple, la mobilisation de capitaux d'investissement suppose l'existence

de marchés financiers dynamiques. Le renforcement du cadre de participation du secteur privé et l'élargissement de l'espace économique des entreprises privées sont également des éléments fondamentaux. Dans le secteur de la santé, il s'agira d'allier efficacité et accessibilité des services pour les pauvres. La vigueur de la croissance mettant à rude épreuve les ressources naturelles et la viabilité à long terme de l'environnement, l'adoption de mesures d'aménagement intégré du territoire, de plans de gestion des bassins hydrographiques et de moyens de lutte efficaces contre la pollution s'impose d'urgence.

Une économie plus sophistiquée suppose de meilleurs mécanismes de remontée de l'information sur la qualité des politiques publiques, et donc une plus grande transparence et une éthique de responsabilité plus exigeante. Il faudra par exemple prendre en compte les aspects suivants :

- Les réformes du secteur bancaire et des entreprises d'État devront mettre l'accent sur la concurrence et l'adoption de normes faisant autorité en matière de transparence et de bonne gouvernance. L'adhésion du Viet Nam à l'OMC rend ces questions plus urgentes.
- L'ampleur de l'urbanisation et des réaffectations de terres, et l'existence d'un système juridique encore fragile accroîtront les risques de corruption.

La poursuite de la croissance économique dépendra pour beaucoup de la capacité du gouvernement à s'attaquer à ces questions au cours des cinq prochaines années.

### **De telles priorités nécessitent un renforcement de l'aide de l'IDA**

L'aide à l'application de bonnes politiques, notamment en matière de gouvernance, et le renforcement des structures administratives

sont des priorités importantes à court et moyen terme, mais leur coût sera élevé.

La restructuration du capital des banques commerciales d'État, et le démantèlement et la réforme des grandes entreprises publiques entraîneront des suppressions d'emplois et nécessiteront la mise en place d'un dispositif de protection sociale efficace.

Le financement du développement des infrastructures est une autre priorité coûteuse. Les investissements dans les secteurs du transport, de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement doivent s'accélérer pour ne pas entraver le développement et permettre au pays d'atteindre les principaux objectifs de développement pour le Millénaire.

Les recettes fiscales ne suffiront pas et des emprunts massifs sur les marchés internationaux pourraient porter la charge de la dette publique à un niveau incompatible avec les règles de prudence. L'aide assortie de conditions libérales continuera à jouer un rôle important jusqu'à ce que l'infrastructure du Viet Nam puisse rivaliser avec celle de ses voisins et de ses concurrents.

### **Une croissance sans exclus.**

Des ressources sont nécessaires pour veiller à ce que la croissance ne fasse pas de laissés-pour-compte. Pendant presque toute la période qui a suivi le *Doi Moi*, la réduction de la pauvreté était une question essentiellement économique. Aujourd'hui, l'accent est de plus en plus mis sur les minorités ethniques.

Des transferts réguliers de fonds sont nécessaires pour faire en sorte que l'écart ne se creuse pas davantage entre le niveau de vie de ces minorités et celui de la majorité. Les ressources de l'IDA pourraient par exemple être utilisées pour renforcer le programme de réduction ciblée de la pauvreté et le plan

## Préparer l'avenir

Aujourd'hui, plus de 90 % des ménages ruraux du Viet Nam ont l'électricité. Partiellement financé par l'IDA, le premier projet d'électrification rurale du Viet Nam a donné accès à l'électricité à près de 2,7 millions de personnes des zones les plus pauvres du pays, leur permettant de gagner davantage d'argent, d'étudier plus longtemps et d'être mieux soignés.

Une petite fille expliquait comment elle passait quatre heures par jour à piler le riz pour sa famille et à concasser le maïs pour les cochons. Avec un moulin électrique, elle dit qu'elle peut « faire la même chose en une heure ».

L'IDA aide le gouvernement à préparer la prochaine phase de son programme d'électrification rurale. Jusqu'en 2010, trois projets financés par l'IDA aideront à améliorer la distribution et à amener l'électricité aux ménages les plus éloignés et les plus isolés.

national de rénovation des zones urbaines (quartiers insalubres), menés par le gouvernement. Le Viet Nam cherche aussi à mettre en place des programmes de santé et d'assurance sociale pour tous. Au cours des cinq à dix prochaines années, des ressources financières considérables devront être trouvées pour protéger les acquis du secteur de la santé et jeter les bases d'un solide système d'assurance sociale.

Les investissements publics nécessaires et les principales réformes devraient coûter entre 16 et 18 milliards de dollars chaque année jusqu'à 2010.

Sur la base d'une estimation du partage actuel des coûts avec le pays et de prévisions réalistes de la participation du secteur privé

aux projets d'infrastructure, l'IDA devrait apporter entre 900 millions et 1,1 milliard de dollars par an.

## Tirer les enseignements de l'action menée .

Selon des évaluations de la Banque mondiale, le Viet Nam arrive dans les trois premiers pays emprunteurs de la Banque pour la qualité des résultats obtenus pendant la période comprise entre 2000 et 2004.

L'impact des programmes de l'IDA sur le développement institutionnel mérite tout particulièrement d'être signalé. M. Cao Viet Sinh, vice-ministre vietnamien du Plan et de l'Investissement, a reconnu à la Banque mondiale le mérite d'avoir « résolu les problèmes à long terme du Viet Nam par ses stratégies d'aide », une évaluation confirmée par des enquêtes auprès des clients en 2003 et 2005.

Les projets complexes qui s'attaquent à des problèmes intersectoriels ont notamment été jugés plus concluants que dans beaucoup d'autres pays.

Malgré ces évaluations positives, tous les acteurs concernés reconnaissent que le rythme de préparation et d'exécution des projets est trop lent.

Pour accélérer la mise à exécution et la réalisation des projets, il sera indispensable d'harmoniser les procédures des bailleurs de fonds et de les aligner sur celles du gouvernement.

Février 2007.

<http://www.worldbank.org/ida>