

VIETNAM, LE DRAGON EMERGENT SERA-T-IL ABSORBE PAR L'ECONOMIE CHINOISE ?

L'économie vietnamienne, c'est d'abord une histoire. L'histoire d'un pays épuisé par les destructions de 30 ans de guerre et les errements désastreux de la collectivisation de l'économie du Sud après la réunification de 1975. En une vingtaine d'années, va surgir un pays émergent prometteur mais au voisinage inquiétant de la Chine.

La grande pauvreté frappait 65% de la population en 1986, selon l'ONU, 10% en 2013. Le revenu par tête a quintuplé depuis 1990. La population, nombreuse, 90 millions, entreprenante est classée au premier rang de l'optimisme en l'avenir, selon l'enquête mondiale BVA de 2011. Le régime est le plus stable de l'Asie du Sud-est avec celui de Singapour. Cet itinéraire fut malaisé. Des débats et luttes politiques au sein du Parti unique communiste en ont marqué les étapes.

I. Un décollage rapide mais chaotique.

Dans la décennie 1980, l'agriculture collectivisée ne nourrit plus la population. Le système de planification, très inspiré du Gosplan soviétique, est embouteillé, paralysé. L'économie du Sud collectivisée et privée des flux de dollars américains est exsangue. La disette est générale. *Nguyễn Văn Linh*, ancien dirigeant du Front de libération du Sud plaide depuis plusieurs années au Comité central pour renoncer à la collectivisation totale de l'économie. Au 6^{ème} congrès en 1986, face à l'imminence de l'effondrement du régime, il accède au poste de Secrétaire général du Parti et fait adopter le *Đổi mới*, littéralement, changer pour du neuf. La nouveauté sera l'ouverture de l'économie au secteur privé, au marché, à la mondialisation. La transition est chaotique. Faute d'un système fiscal performant, le passage à l'économie de marché sera financé par création monétaire. L'inflation atteint 800% en 1988. Mais les 4 axes de la nouvelle politique sont engagés.

1/ L'ouverture de l'économie à l'initiative privée. La décollectivisation de l'agriculture est prioritaire. Les coopératives de production sont dissoutes. Les livraisons obligatoires des denrées à des prix administratifs sont abrogées. Le sol demeure propriété de l'Etat, mais il est divisé et alloué aux familles paysannes par baux de 20 ans. Les prix des denrées seront déterminés par le marché. Les Vietnamiens peuvent créer des entreprises régies par le marché.

2/ Le secteur public est conservé. Il n'y aura pas de « big bang » libéral, évitant ainsi l'émergence d'oligarques s'appropriant les fleurons de l'économie nationale. Mais les entreprises publiques devront être réformées.

3/ L'économie nationale s'ouvrira à la mondialisation très progressivement. Le lourd système de licences, agréments, prélèvements, contrôles, sera allégé. Il demeure en partie jusqu'à maintenant. Le *dông*, protégé par le contrôle des changes, n'est toujours pas convertible.

4/ La politique économique se vaudra très « classique » : rétablir les comptes publics, lutter contre l'inflation, le déficit budgétaire, l'endettement excessif.

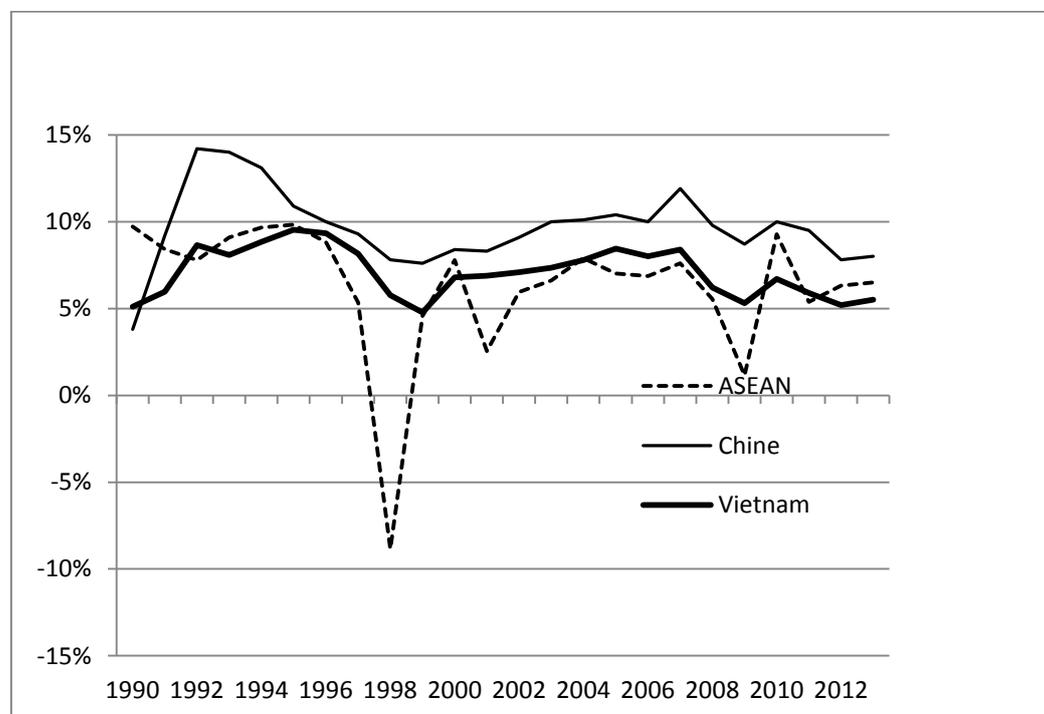
¹ L'auteur remercie son collègue d'Asie21/ Futuribles, **Jean Raphaël Chaponnière**, pour ses précieux conseils

Dès 1991, malgré les soubresauts, le décollage se dessine. Les paysans qui voient enfin un lien entre leur travail sur les terres qui leur sont allouées et leurs revenus par la vente de leurs récoltes sur le marché libre, redressent la production agricole en quelques années. Les Vietnamiens se lancent dans la création d'entreprises privées dans les secteurs qui requièrent peu de capital, artisanat, commerce, construction, transport... La croissance atteint 5% en 1990. L'ouverture à l'économie de marché a libéré les énergies.

Au 7^{ème} congrès, en 1991, *Nguyễn Văn Linh*, épuisé et contesté par une partie du Comité central, n'est pas reconduit au Secrétariat général ainsi que 7 des 12 membres du Bureau politique. Le nouveau Secrétaire général, *Đỗ Mười*, âgé - il a 75 ans - d'extraction modeste, vétéran des guerres de libération est respecté. Il ramène la sérénité dans le Parti. Il poursuit les réformes avec l'appui d'une majorité dans le nouveau Bureau politique.

Selon la Constitution, le « Parti communiste est la force qui dirige l'Etat et la société ». Il a le monopole du pouvoir. A l'abri des aléas de l'alternance politique il bénéficie d'un temps politique long. Le succès du *Đổi mới* sera largement dû à la constance sur 20 ans de la poursuite des 4 axes de réformes arrêtés en 1986. Comme le Parti « dirige la société », il peut s'ériger en Etat stratège. Les plans de développement économique et sociaux vont se succéder très régulièrement pour assurer le succès des réformes et la croissance. Le plan quinquennal de développement économique et social 2006-2010 est prolongé par le plan quinquennal 2011-2015. Depuis 1991 jusqu'à la veille de la crise mondiale de 2008, la croissance sera en moyenne de 7,5% l'an. En 1998, encore protégé de la mondialisation, le PIB du Vietnam est peu affecté par la crise asiatique. Le graphique ci-dessous l'illustre. Mais les investissements directs étrangers (IDE) se tarissent

Taux de croissance annuel du PIB du Vietnam, de la Chine et de l'ASEAN *



Source : ASEAN. * moyenne pondérée par les poids relatifs des PIB des pays ASEAN

II. Les obstacles sur le chemin de la croissance.

Dès 1992, la croissance atteint son rythme de croisière. Dans le Parti, l'opposition à l'entrée du capitalisme dans le socialisme vietnamien s'estompe car le capitalisme a sauvé le régime. Mais le chemin de la croissance est parsemé d'embûches. Il y en a principalement 3 que le Premier ministre de 1996 à 2006, *Phan Văn Khải*, s'efforcera de surmonter.

1/ **Résorber l'économie informelle.** L'éclosion des entreprises privées s'est faite dans le secteur informel. Les commerces s'approvisionnent largement dans les filières de contrebande d'importation de produits chinois. Non déclarées, les entreprises ne paient pas d'impôts, échappent aux règles sociales, sanitaires, douanières. Les descentes de police et de douane dans les quartiers commerçants sont inopérantes. Il faudra plusieurs lois, sur les entreprises commerciales en juin 1999, sur l'ensemble des entreprises en novembre 2005, plusieurs décrets simplifiant l'enregistrement et la fiscalité des entreprises, l'introduction de la TVA en janvier 1999 et l'habileté du Premier ministre pour résorber en grande partie le secteur informel.

2/ **Accueillir les investisseurs étrangers.** Pour monter en gamme, acquérir de nouvelles technologies, exporter, le Vietnam a besoin d'investissements étrangers. En 1994, les Américains lèvent leur embargo sur le Vietnam, ce qu'ils complèteront par un accord commercial (US-BTA) en 1999. Le Vietnam a adhéré à l'ASEAN en 1995 et s'est joint à l'AFTA (ASEAN Free Trade Area). Les investisseurs arrivent dans un pays qui s'ouvre au monde en 1995. Ils sont fraîchement accueillis par les fonctionnaires d'encadrement des ministères. Ceux-ci, de formation marxiste, voient dans les investisseurs étrangers des capitalistes avides de prélever des profits sur le labeur des Vietnamiens. Les tracasseries administratives sont continuelles. Des investisseurs plient bagages. Le Premier ministre va payer de sa personne. Il réunit régulièrement les entrepreneurs étrangers, écoute leurs doléances, sanctionne les fonctionnaires récalcitrants, forme les autres à l'accueil des investisseurs. Mais la crise asiatique de 1998 survient. C'est après, que les investissements étrangers afflueront.

3/ **Réformer les entreprises publiques.** En 1990, les entreprises publiques ne sont que des services publics comme l'avaient été les PTT en France. Elles n'ont ni personnalité morale, ni statut, ni capital social, ni bilan annuel, ni conseil d'administration. On en compte 12.000. La première loi réformant les entreprises publiques date de 1991, plusieurs suivront. La réforme visera à supprimer les entreprises les moins rentables, à regrouper celles d'un même secteur d'activité, à les « actionnariser », (traduction de l'expression vietnamienne *Cổ phần hoá*,) c'est-à-dire à les doter d'un statut, d'un capital social divisé en actions, et d'un conseil d'administration. Le président directeur général reste nommé par l'Etat. Pour accélérer les regroupements, le gouvernement a décidé en 1994 de créer des « Compagnies générales »² *Tổng công ty*. Leur nombre variera. Mais placées sous l'autorité d'un ministère, leur indépendance est battue en brèche. Les plus importantes, transformées en Sociétés holding, constitueront des « groupes économiques » autonomes, placés sous le contrôle d'un « Organisme de gestion des participations d'Etat » rattaché au Premier ministre. Le secteur public assurait 39,5 % du PIB en 1999 et 34 % en 2006, ce qui n'a guère varié depuis. Le nombre d'entreprises publiques est tombé à 1.200. Leur saine gestion est un enjeu crucial pour poursuivre le développement. On en est encore loin.

Les médiocres performances du secteur public, la gestion désordonnée des investissements publics et la sélection déficiente des IDE favorisant l'immobilier grèvent l'économie vietnamienne, et sont toujours d'actualité.

² Décision 91 TTG du Premier ministre de mars 1994 créant un « programme pilote de création de groupements d'entreprises » qui sera complété par la loi d'avril 1995 sur les entreprises publiques.

III. Hésitations et paniques face à la crise mondiale de 2008

En janvier 2007, le Vietnam entre dans le cercle honorable des pays membres de l'OMC. Il est en croissance forte, son régime est stable ce que les investisseurs apprécient. Ils affluent au point de déstabiliser l'économie. Cet afflux d'IDE entraîne une brutale surchauffe, la masse monétaire augmente, l'inflation s'accélère, elle atteint 23% sur l'année 2008.

1/Le gouvernement réagit tardivement en 2008 pour freiner l'inflation : hausses successives du loyer de l'argent, 8%, 12%, 14% jusqu'en août, interdiction des importations d'or, valeur refuge contre l'inflation, chasse aux accapareurs de riz qui spéculent sur la hausse des prix

2/ En septembre 2008, le monde entre dans une crise profonde. Le Vietnam qui dépend de ses exportations vers l'Europe et les Etats-Unis voit celles-ci s'effondrer. Le déficit commercial 2008 sera de 17,5 milliards \$. Les investissements étrangers se tarissent. Ils ne compensent plus le déficit commercial. Le déficit de la balance des paiements atteint 9,7% du PIB en 2008. Le gouvernement décide une politique inverse de la précédente : baisse du loyer de l'argent en 5 fois de 14% à 8,5%, plan de relance de 6 milliards \$, dévaluation du đồng de 5,3% en novembre 2009 qui sera suivie de deux autres en 2010. La panique gagne le pouvoir.

3/ Fin 2010, tous les indicateurs sont au rouge : inflation, déficits budgétaire, commercial, des paiements, créances douteuses des banques. Les agences de notation américaines et chinoise ont dégradé le Vietnam. Juste après le 11^{ème} congrès de janvier 2011, le Premier ministre, *Nguyễn Tấn Dũng*, reconduit Premier ministre, fait assumer dès février par le Bureau politique une politique contraire à la relance de 2008, la décision N°11. Le rétablissement des comptes publics et de la confiance en l'économie nationale sont la priorité : réduction du nombre de fonctionnaires, annulation de 976 projets de développement, quatrième dévaluation du đồng de 9,3% en février, hausse du taux du loyer de l'argent à 25% en mai, contraction du crédit, aides fiscales aux exportations. 50000 entreprises vont faire faillite dans l'année. La croissance a décliné depuis la crise : 5,1% en 2009, 6,5% en 2010, 5,8% en 2011, 5,03% en 2012, 5,1% en 2013, des taux très inférieurs au 7% prévu dans le plan quinquennal. Le mécontentement gronde. Et les scandales se multiplient dans les grandes entreprises publiques placées sous l'autorité du Premier ministre, mal contrôlées, mal gérées, souvent corrompues. Celui-ci est tenu pour responsable des errements de la politique économique et de ces scandales. Au début du plénum du Comité central d'octobre 2012, les pronostics le donnent battu, démis de ses fonctions. Mais *Nguyễn Tấn Dũng* fait son autocritique : il a failli dans la conduite de l'économie et dans le contrôle des entreprises publiques placées sous son autorité. Il mérite sanction. Tout le Bureau politique à son tour, avoue avoir failli à contrôler le Premier ministre. Lui aussi mérite sanction. Devant tant de repentance le Comité central absout tout le monde. Cette crise politique ne traduit pas de réelles divergences sur la ligne politique du Parti, mais un désarroi face à la crise économique.

4/ De graves déficiences dans le secteur public, surtout bancaire, sont dénoncées par le FMI qui reconnaît pourtant un redressement de l'économie en 2013. La décision N°11 a porté ses fruits. Réformer le secteur public est malaisé car il est au cœur du système. Il est inimaginable dans un régime communiste qu'il n'y ait pas un puissant secteur public. C'est un moyen d'emprise du Parti sur la vie économique et sociale du pays. Mais des liens de connivence se nouent entre les Directions des entreprises publiques nommées par le Parti et ceux qui les nomment. Sur injonctions politiques, parfois sollicitées par l'entreprise publique qui en bénéficiera, des prêts lui sont consentis par des banques publiques. Ils deviendront des créances bancaires douteuses si l'entreprise est déficitaire, ce qui est fréquent. Lors du débat sur la corruption à l'Assemblée nationale, la députée *Truong Thị Yến Linh* a déclaré : « Le gouvernement dirigeait naguère les groupes économiques publics. Mais désormais ce sont ces groupes publics qui semblent diriger le gouvernement ». Le Parti et le gouvernement se sont donné un an pour assainir le secteur public. Depuis 20 ans on tente de le réformer.

IV. Risque d'absorption du Vietnam dans l'aire économique chinoise

Comment tirer profit de la proximité de la Chine et de la zone de libre échange avec la Chine sans tomber sous la dépendance de celle-ci ? Le Vietnam est assez démuné pour faire face à ce risque.

1/ Des 3 pays du Sud-est asiatique limitrophes de la Chine, le Vietnam est le plus accessible depuis la Chine. Et dans le cadre du « plan 2020 d'aménagement des transports », les liaisons avec la Chine s'améliorent : la mise en service d'une autoroute de 244 km, d'Hanoi à Lao Cai à la frontière chinoise est imminente. Une autoroute Hanoi-Haiphong, de 105 km, construite avec le concours de la Chine, est achevée. Début 2012, le gouvernement a donné son agrément à la liaison autoroutière de 158 km de Hanoi à Lang Son, à la frontière nord. La voie ferrée Hanoi-Lang Son, la seule d'écartement international au Vietnam, donne accès au réseau ferré chinois. Les ports vietnamiens sont accessibles depuis les ports chinois.

2/ La disparité est écrasante entre l'économie du Vietnam et celle de la Chine. La seule province chinoise du Guangdong a un PIB quatre fois supérieur à celui du Vietnam pour une population comparable. Le taux de croissance moyen du Vietnam, 7,5% de 1991 à 2007, fut toujours de 2 points inférieur à celui de la Chine. L'écart se creuse de façon exponentielle. Les entreprises publiques vietnamiennes furent créées, pour la plupart, grâce à l'aide de l'URSS qui s'est tarie après la réunification. De 1975 à 1990, période de stagnation au Vietnam, elles n'ont pu investir. Les entreprises privées datent d'après la décollectivisation. Entreprises publiques et privées ont un retard à combler sur leurs homologues chinoises.

3/ Les salaires vietnamiens s'éloignent de ceux de la Chine. La hausse des salaires en Chine est rapide, (15% en moyenne par an ces 5 dernières années). La population active n'y augmente plus, conséquence de la politique de l'enfant unique, alors que le taux de croissance économique demeure élevé. Les travailleurs y ont un fort pouvoir de négociation salariale. Il en va autrement au Vietnam qui n'a limité qu'à deux le nombre d'enfants par famille. Le pays doit créer chaque année un million d'emplois pour absorber sur le marché du travail la classe d'âge qui y accède, ce qui pèse sur les salaires. Les écarts sont, à qualification égale, de 1 à 4.

4/ Envers la Chine, le Vietnam se voit doté d'un avantage comparatif qui s'avère négatif. Des entreprises de nombreux pays y investissent pour profiter de ses bas salaires et de son accès facile à la Chine. Le risque pour le Vietnam est de devenir un satellite à bas coûts de l'économie chinoise. Les derniers chiffres disponibles semblent confirmer ce scénario. Les importations de Chine constituent près du tiers des importations du Vietnam. Le déficit de sa balance commerciale envers la Chine se creuse, (plus de 20 Mds \$ en 2013). Le Vietnam qui exporte dans le monde entier, ne parvient pas à concurrencer les produits chinois sur son sol et à se doter d'une industrie performante pour satisfaire son propre marché. Si le stock d'investissements chinois au Vietnam est encore modeste, les flux annuels d'IDE chinois augmentent rapidement. Les IDE de toutes provenances, 20 Mds \$ en 2013, ont augmenté de 50% sur 2012 et se sont implantées surtout au nord du Vietnam, proche de la Chine.

La parade à ce risque d'absorption est malaisée :

- soutenir les entreprises privées vietnamiennes qui fournissent le marché national en leur facilitant l'accès au crédit, rendre enfin compétitives les entreprises publiques
- n'agréer que les IDE qui concourent au développement et rejeter les IDE, souvent chinois, qui viennent spéculer dans l'immobilier et profiter des bas salaires sans projet de monter en gamme ou exploiter, voire piller les ressources naturelles.
- encourager l'innovation, l'initiative et la formation d'une main d'œuvre qualifiée,
- diversifier les réseaux d'échanges du pays pour contenir le réseau chinois....

Mais la puissante Chine sait exercer les pressions nécessaires à la poursuite de ses intérêts et ne s'en prive pas. Le Vietnam risque de perdre la maîtrise de son développement et il le sait.

Philippe Delalande ph.delalande3@wanadoo.fr