



Ambassade de France au Vietnam
Service économique de Hanoï

Hanoï, le 30 octobre 2020
Affaire suivie par : François De Block
Revue par : Laurent Chopiton

Cette note a été rédigée avec la participation de l'antenne de l'AFD à Hanoï.

Les enjeux de l'Aide Publique au Développement au Vietnam

Résumé : L'aide publique au développement joue un rôle essentiel dans l'économie du Vietnam, qui en reste un récipiendaire important dans l'ASEAN et parmi les premiers bénéficiaires mondiaux. La forte croissance économique que connaît le Vietnam depuis vingt-cinq ans rend ses besoins de financement toujours plus importants, notamment dans le domaine des infrastructures socio-économiques, historiquement financé par l'aide au développement. Le Vietnam est entré dans une phase de transition depuis son passage au statut de pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PRIT) selon la classification de la Banque Mondiale. Ce nouveau statut implique une baisse progressive des flux concessionnels et une diminution du rôle des bailleurs internationaux dans le financement du développement dans les années à venir. La réussite de la transition économique du Vietnam dépendra largement de sa capacité à concilier la diminution structurelle des ressources d'aide au développement dans les années à venir avec ses besoins de financements, et donc à mobiliser de nouvelles ressources financières.

Le Vietnam demeure l'un des premiers récipiendaires d'APD au monde

[1 - Le Vietnam est le 2^{ème} récipiendaire d'APD¹ parmi les pays de l'ASEAN, malgré une tendance orientée à la baisse](#)

Le Vietnam a reçu 2,8 Mds USD² d'APD brute³ en 2018 (1,6 Mds USD d'APD nette), ce qui le place au 13^{ème} rang des pays recevant le plus d'APD au monde, et au 9^{ème} rang des bénéficiaires de l'APD des membres du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les versements bruts d'APD ont diminué de 17,9% par rapport à 2017. Le Vietnam reçoit 24% de ces flux sous la forme de dons et 76% sous la forme de prêts.

Parmi les pays de l'ASEAN, le Vietnam est le deuxième récipiendaire d'APD brute, puisqu'il reçoit 25,3% des 11,02 Mds USD d'aide octroyée à la région en 2018, derrière l'Indonésie (29,3%), et devant la Birmanie (15,7%) et les Philippines (11%). L'année 2018 a vu le Vietnam passer en deuxième position des bénéficiaires de l'APD dans l'ASEAN pour la première fois depuis 2010.

¹ L'ensemble des données présentées dans la note proviennent des statistiques de l'OCDE : <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

² https://public.tableau.com/views/OECDACAidataglancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTab_s=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no

³ L'APD brute dont bénéficie un pays constitue le total des versements d'APD réellement effectués par les bailleurs de fonds au cours d'une année donnée. L'APD nette est calculée en retranchant de l'APD brute les remboursements des prêts.

En comparant le ratio APD nette/RNB⁴, qui exprime le degré de dépendance à l'aide d'un pays bénéficiaire, on constate qu'en 2018, le Vietnam (0,7%) se situe derrière le Cambodge (3,4%), le Laos (3,3%) et la Birmanie (2,4%), mais largement devant l'Indonésie, les Philippines (0,1%), et la Thaïlande (-0.1%), qui sont les économies les plus développées parmi les récipiendaires de l'APD en ASEAN. La dépendance du Vietnam à l'APD s'est néanmoins réduite : sur la dernière décennie, le ratio APD/RNB est passé de 3,6% en 2009 à 0,7% en 2018.

[2 - La France compte parmi les principaux bailleurs bilatéraux du Vietnam : 5^{ème} donneur bilatéral et 2^{ème} donneur européen en 2018.](#)

La France est le 5^{ème} bailleur bilatéral d'APD brute du Vietnam, et le deuxième européen en 2018, avec 119 M USD (4,2%), derrière l'Allemagne (220 M USD, 8%). Le Japon est le premier bailleur bilatéral du Vietnam, avec 674 M USD versés, soit (24,1%) de l'APD brute reçue. Suivent l'Allemagne (220 M USD, 8%), la Corée du Sud (157 M USD, 5,6%) et les Etats-Unis (119,3 M USD, 4,2%). L'APD française au Vietnam pour l'année 2018 est composée à 56 % de prêts concessionnels –souverains et non souverains– et 44% de dons.

Alors que la France était historiquement le premier donneur européen, la tendance s'est inversée avec l'Allemagne depuis 2015 : le montant d'APD versé par la France au Vietnam a baissé en moyenne de 5% par an depuis 2009, tandis que celui de l'Allemagne a augmenté en moyenne de 7% par an sur la même période. La baisse des décaissements de la France au Vietnam est imputable aux difficultés contextuelles que connaissent les grands projets français financés par l'APD dans le pays.

Pour les engagements sur la seule année 2018, la France se place au 4^{ème} rang des bailleurs bilatéraux du Vietnam, avec 52 M USD d'engagements, derrière les Etats-Unis (126 M USD), l'Allemagne (107 M USD) et le Japon (92 M USD).

En ce qui concerne les bailleurs multilatéraux, la Banque mondiale est le premier bailleur du Vietnam en 2018, avec 734 M USD versés, soit 26,5% de l'APD brute reçue. Suivent, la Banque asiatique de développement (363 M USD, 13%), et la Commission Européenne (84 M USD, 2,8%). Au total, l'aide cumulée des Institutions européennes et de ses Etats-membres en 2018 constitue 516 M USD, ce qui fait de l'Union européenne le troisième bailleur de fonds du Vietnam pour cette année. Contrairement aux autres bailleurs multilatéraux dont l'aide se compose quasi-exclusivement de prêts, l'aide cumulée de l'UE est constituée à 57% de dons, contre 43% de prêts.

Sur la dernière décennie 2008-2018, les versements bruts d'APD des bailleurs envers le Vietnam ont atteint 42,2 Mds USD (en prix courants). Sur cette période, la France fait figure de 4^{ème} bailleur total, 2^{ème} bailleur bilatéral et 1^{er} européen avec 2,2 Mds USD de versements (5,2%). Le Japon occupe le rang de 1^{er} bailleur avec 15,3 Mds USD versés (36,4%), devant la Banque mondiale (10,7 Mds USD, 25,3%), la Banque asiatique de développement (3,2 Mds USD, 7,6%) la France, la Corée du Sud (1,7 Mds USD, 4,2%) et l'Allemagne (1,6 Mds USD, 4,2%).

Sur 2008-2018, les engagements d'APD des bailleurs envers le Vietnam se sont élevés à 50,3 Mds USD (en prix courants). Sur cette période, la France est le 6^{ème} bailleur total, le 4^{ème} bailleur bilatéral et le 2^{ème} européen avec 1,8 Mds USD (3,7%). Le Japon occupe le rang de 1^{er} bailleur avec 17,3 Mds d'engagements (36%), devant la Banque mondiale (13,2 Mds USD, 27%),

⁴ Le Revenu National Brut au Vietnam était de 2360\$ US en 2018 (980\$ US en 2008, \$US courant, méthodes Atlas), selon la BM : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GNP.PCAP.CD?locations=VN>, sur une population de 96M d'habitants.

la Banque asiatique de développement (4,3 Mds, 8,7%), l'Allemagne (2,7 Mds USD, 6%), la Corée du Sud (2,6 Mds USD, 5%).

[3 - Ventilation sectorielle : les infrastructures attirent une part importante des financements d'APD.](#)

En 2017-2018, les projets d'infrastructures concentrent 75% des versements bruts totaux d'APD reçus par le Vietnam. Le secteur des infrastructures économiques (transports, énergie, télécommunications) représente 37% de l'aide totale reçue. Les infrastructures sociales (éducation, santé, assainissement) captent un montant équivalent avec 36% des versements. Alors que les infrastructures économiques recevaient environ 50% de l'APD en 2015, la part allouée à ce secteur a sensiblement diminué depuis cette date.

Le reste de l'aide se ventile entre le secteur de la production (principalement agricole (11%), l'assistance multisectorielle (environnement, climat, ruralité, 12%), et les programmes d'assistance technique (4%).

La répartition de l'APD fournie par la France est sensiblement identique, avec 73% des versements orientés vers les infrastructures. L'aide française maintient son appui au financement des infrastructures économiques : 41% des décaissements sont alloués à ce secteur en 2018, tandis que les infrastructures sociales en représentent 32%. Les montants restants se répartissent dans le soutien à la production agricole (11%) et le « Multi-secteur » au sens de l'OCDE, qui correspond pour la France à l'aide attribuée par l'AFD dans le cadre des programmes d'accompagnement de la transition écologique et de lutte contre le changement climatique (14%), ainsi que divers coûts administratifs (2%).

Le Vietnam est à la recherche de nouvelles sources de financement face à la baisse du volume d'APD

[1- Des volumes d'APD à la baisse pour un pays sur la voie de la transition.](#)

Le Vietnam est un récipiendaire des flux d'APD depuis 1993, et son dynamisme économique a largement bénéficié de l'aide internationale. Sur la période 1993-2018, le Vietnam a reçu 62,3 Mds USD d'APD brute, ce qui en fait le 8^{ème} bénéficiaire total d'aide sur cette période et le premier parmi les membres de l'ASEAN.

Même si les montants d'APD perçus par le Vietnam restent relativement importants, ceux-ci accusent une nette diminution depuis 2015. Alors que les versements d'aide avaient culminé à 4,95 Mds USD en 2014, ce montant est passé à 2,8 Mds USD en 2018. Cela s'explique essentiellement par deux facteurs :

(i) Le Vietnam est entré depuis 2010 dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (« PRITI ») selon la classification de la Banque mondiale. Ce statut implique une baisse structurelle des montants d'APD sur le long-terme.

(ii) Le changement progressif de politique des bailleurs multilatéraux comme la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de développement. En tant que pays à

revenu intermédiaire, le Vietnam ne peut plus officiellement avoir recours aux financements de l'International Development Association (IDA) - le guichet concessionnel de la Banque mondiale – depuis 2017, et a désormais accès au guichet de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (IBRD), qui fournit des prêts moins concessionnels⁵. De plus, le Vietnam ne bénéficie plus des prêts très concessionnels de l'Asian Development Fund de la BasD, et n'est désormais éligible qu'aux prêts à taux de marché provenant de l'Ordinary Capital Resources (OCR) depuis janvier 2019.⁶

Dans ce contexte, l'offre concessionnelle des bailleurs bilatéraux, dont celle de l'Agence française de développement, devrait demeurer compétitive sur le moyen-terme. L'offre financière souveraine de l'AFD a été qualifiée d'APD en 2018 selon les normes vietnamiennes. En outre, l'AFD demeure à l'heure actuelle, la seule banque de développement à avoir développé un portefeuille de **financements non-souverains** aux entreprises ou banques à majorité publique, qui ne pèsent pas sur l'endettement de l'Etat. Le contexte actuel, moins propice aux opérations souveraines, pourrait favoriser sa production non-souveraine, notamment dans le domaine de la transition énergétique. Sur la période 2020-2025, l'AFD envisage d'engager près de 200 MEUR de nouveaux financements par an (avec ou sans garantie de l'Etat), visant à accompagner le Vietnam dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

[2- Un contexte réglementaire instable et contraignant pour mieux contrôler la dette publique et améliorer l'efficacité de l'investissement public.](#)

De nombreux projets financés par des prêts d'APD sont en cours au Vietnam, ce qui implique des montants importants à rembourser tous les ans. Le tarissement progressif des flux concessionnels des bailleurs multilatéraux induit par ailleurs un renchérissement du coût de la dette publique de par l'augmentation des taux d'intérêts des prêts, ce qui réduit également la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement⁷. Les autorités vietnamiennes souhaitent ainsi échapper au « piège des prêts concessionnels », qui se referme sur les bénéficiaires de l'aide lorsque les taux d'intérêt et les frais d'arrangement des prêts d'APD deviennent supérieurs aux taux d'intérêts sur les prêts à taux de marché.

Afin d'éviter en conséquence un dérapage du déficit et de la dette publique, le gouvernement a instauré depuis 2015 le plafond d'endettement public à 65% ainsi qu'un plafonnement des budgets de paiements annuels pour les remboursements de prêts d'APD. Cela a pour conséquence de freiner fortement les décaissements et donc de ralentir l'avancée des projets qu'ils financent. Cela impacte déjà les bailleurs de manière tangible : les 6 principales banques de développement présentes au Vietnam (BM, ADB, AFD, JICA, KfW, K-

⁵ En tant que récent certifié IDA, le Vietnam bénéficie actuellement d'un financement transitoire exceptionnel de l'IDA, mais aux conditions moins concessionnelles de l'IBRD.

⁶ La BasD a reclassifié le Vietnam de la catégorie B (Pays OCR à financement mixte) à sa catégorie C (financement OCR uniquement) en janvier 2019. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-a1.pdf>

⁷ Même le Japon, le plus grand fournisseur d'APD du Vietnam, a augmenté son taux d'intérêt et appliqué des conditions strictes à ses prêts. Le rapport du MOF concernant les projets utilisant des prêts d'APD japonais au cours de l'exercice 2018 montre que le 1er octobre 2017, le Japon a augmenté le taux d'intérêt annuel de ses prêts normaux pour le Vietnam de 1,2% à 1,5% et le taux d'intérêt préférentiel appliqué aux prêts dans des domaines spécifiques de 0,3 % à 1 %.

EXIM) ont vu leur taux de décaissement se détériorer depuis 2014, pour atteindre seulement 9,3% en 2018 (*Source AFD*).

En 2016, l'atteinte du plafond d'endettement (63.7% du PIB) couplée à une efficacité jugée relativement modérée de l'investissement public a conduit le gouvernement à adopter une gestion rigoureuse des finances publiques.

En effet, la récente révision de textes juridiques clés, notamment la Loi sur la gestion de la dette publique en 2017, puis la Loi de l'investissement public en 2019, et plusieurs décrets y afférents (les décrets n°16/132 et récemment le décret n°56 sur la gestion et l'utilisation de l'APD en 2020), a exercé un impact significatif sur la gestion de l'APD et ses modalités d'exécution.

L'environnement réglementaire instable encadrant le recours à l'APD est générateur d'incertitudes et de contraintes pour la communauté des bailleurs de fonds, ce qui risque de peser sur leurs engagements envers le Vietnam à long-terme.

Parallèlement, le gouvernement a initié un processus de réflexion sur la nécessité d'une nouvelle vision stratégique de l'APD pour la période 2021-2025 dans un contexte de renchérissement des conditions financières des bailleurs. Ces évolutions stratégiques devraient se traduire dans le nouveau plan d'investissement quinquennal 2021-2025.

[3-Le Vietnam à la recherche de financements alternatifs à l'aide au développement](#)

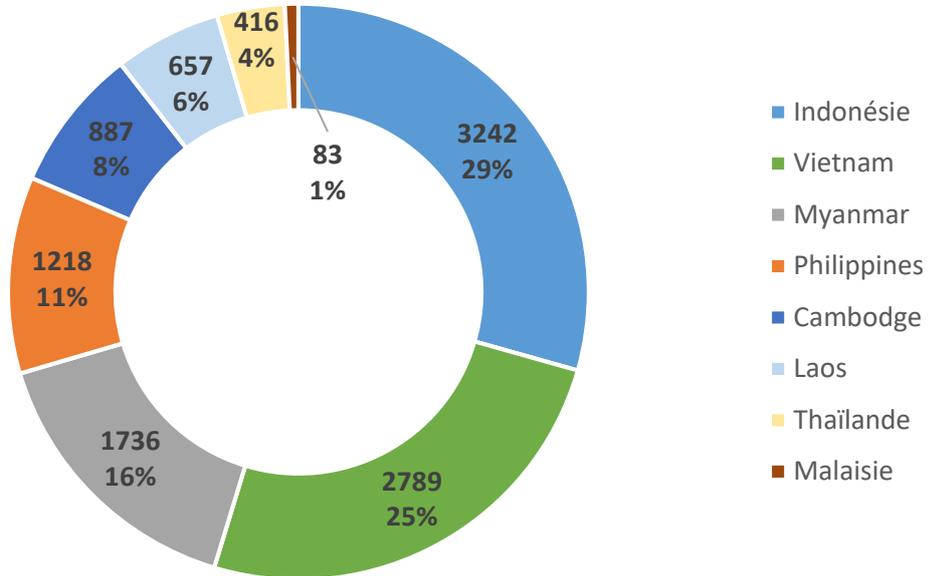
Face à la baisse du volume d'APD et des contraintes liées à la gestion de la dette publique, le Vietnam est à la recherche de nouvelles sources financières pour répondre à ses besoins de financement dans un contexte de transition économique important.

Dans ce contexte de transition, le Vietnam cherche à réduire sa dépendance à l'aide et à développer de nouveaux types de financement pour soutenir les projets de développement. Le Vietnam dépense aujourd'hui l'équivalent de 5,7% de son PIB dans le développement des infrastructures, ce qui a permis au pays d'être classé 77ème sur 137 pays dans le Global Competitiveness Index 2019 pour le volet infrastructures. Cela reste insuffisant dans un contexte de diminution des ressources concessionnelles d'une part, et en raison du faible niveau d'émissions d'obligations du gouvernement vietnamien (8,6 Mds en 2018), d'autre part.

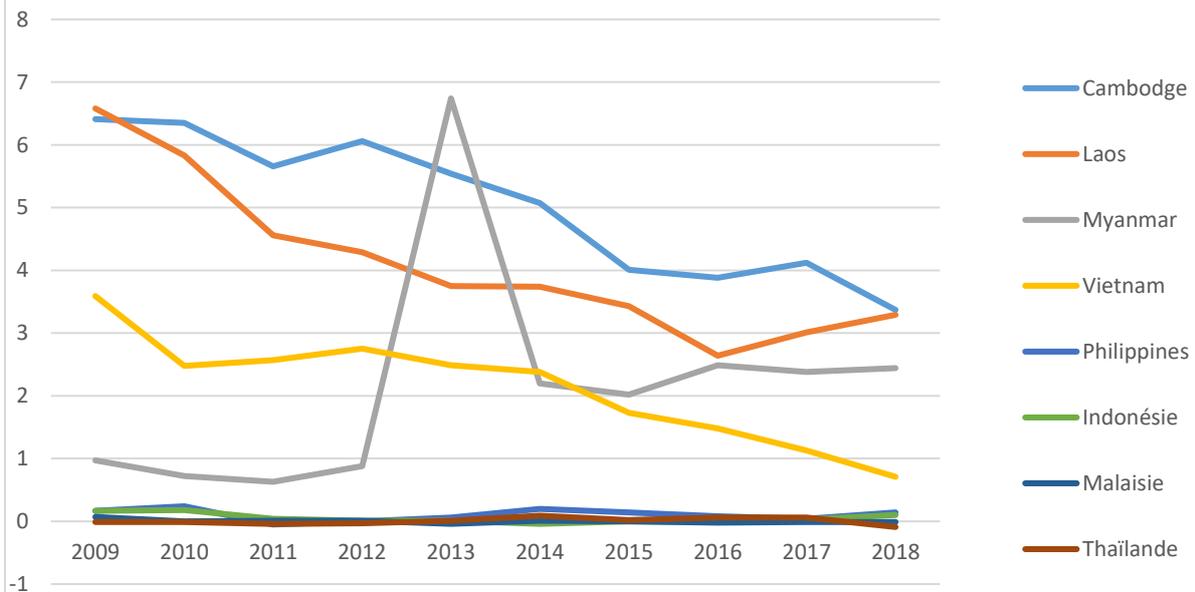
Enfin, le financement des infrastructures reste largement tributaire des financements publics, le financement privé ne représentant qu'une très faible part (10%) en raison d'un cadre réglementaire peu attractif pour les investisseurs et des incertitudes sur la loi sur les partenariats public-privé (garanties de l'Etat, inscription des projets dans les plans d'investissement pluri annuels, rôle du MOF, garantie de change et des revenus). Afin d'attirer davantage d'investisseurs privés et de lever les incertitudes, le gouvernement vietnamien a engagé une révision de la législation de 2015 sur les partenariats public privés, dont la nouvelle version devrait être mise en application à partir de janvier 2021.

Annexes

APD brute reçue en ASEAN en 2018 (en millions USD)



APD en % du RNB des pays de l'ASEAN



Les principaux bailleurs d'APD du Vietnam en 2018 (en millions USD)

