

# 1

## **Politiques d'éducation et de formation et politiques d'emploi**

Nolwen Henaff, Jean-Yves Martin

La politique du *doi moi* visait à sortir de la crise économique et à relancer la croissance. Au moment où cette politique est lancée, les résultats obtenus par rapport aux grands objectifs fondateurs du pays, qui imposaient d'intervenir sur tous les fronts, suffisaient pour que l'État se sente autorisé à resserrer et à reformuler ses priorités et à circonscrire son champ d'action. L'État se départit alors de son monopole, permettant à d'autres acteurs d'occuper les terrains laissés vacants. Les règles du jeu se redéfinissent progressivement par un processus empirique, l'État assurant désormais un rôle d'arbitre entre les différentes composantes de l'économie : le secteur public, le secteur collectif et le secteur privé. Le caractère pluri-sectoriel de l'économie est désormais reconnu.

Cette évolution s'accompagne d'une restructuration des modalités de financement de l'activité. Les principes

redistributifs perdent du terrain au profit d'une recherche constante de l'efficacité économique et budgétaire, selon laquelle toute dépense est financée par des ressources générées par ceux qui l'effectuent, qu'il s'agisse de secteurs, d'institutions, ou d'individus. C'est la fin du subventionnisme. En procédant ainsi, l'État a levé des barrières, mais aussi des protections. Chacun est incité à trouver des solutions à ses propres problèmes, et a donc la possibilité de mobiliser son potentiel à des fins individuelles. Mais en contrepartie, chacun se trouve exposé aux risques que comporte cette nouvelle liberté. Au cours de la période précédente, l'égalitarisme régnant voilait certes de réelles inégalités, mais ces inégalités étaient contenues dans le cadre d'un système redistributif, d'un éventail étroit des salaires, du rationnement, et d'une hiérarchie non héréditaire. Cette hiérarchie était ouverte aux nouveaux venus en fonction de leurs mérites vis-à-vis des trois composantes de la société : le parti, l'armée, le peuple. Le *doi moi* remet en cause l'encadrement du jeu social, et change les règles du jeu économique. Ces changements traversent les politiques d'éducation-formation et les politiques d'emploi.

## **Politiques d'éducation et de formation**

Les changements opérés par le *doi moi* ont eu une forte incidence dans le domaine de l'éducation et de la formation. L'importance de ces changements, qu'ils touchent au rôle de l'éducation dans l'économie et la société, à la formulation et au mode de conduite de la politique éducative, ou à l'ouverture faite à l'expression d'une demande diversifiée, peut se mesurer en référence à ce qui caractérisait ce champ dans les années qui ont précédé. On doit examiner aussi

l'évolution propre du système en regard des acquis antérieurs et des objectifs qui lui étaient assignés.

La dernière réforme éducative précédant le lancement du *doi moi* est celle de 1981. Troisième dans la série inaugurée en 1950, en pleine période de résistance anti-coloniale, elle a été conçue dans le double contexte de la réunification récente du pays et du mode encore en vigueur de la planification centralisée. Marquée par le même volontarisme historique, cette réforme était encore plus ambitieuse que les deux premières. Il s'agissait non seulement d'unifier les deux systèmes éducatifs qui ont existé au Nord et au Sud entre 1954 et 1975, mais encore d'œuvrer à la généralisation progressive de la scolarisation de l'ensemble de la population, enfants comme adultes. Pour les premiers était programmée la mise en place d'un continuum éducatif de l'âge de 6 mois à 17 ans. Pour les seconds devait être organisée l'éducation complémentaire et continue des ouvriers, paysans et travailleurs de l'ensemble du pays, y compris les ressortissants des minorités ethniques. S'adossant aux succès militaires et renouant avec les priorités fondatrices, cette réforme était révélatrice d'une période qui était vécue à la fois comme apothéose et comme renaissance. Deux types de difficultés devaient cependant être levés. Il fallait tout d'abord réussir techniquement le recalage d'un système scolaire à 10 ans (celui du Nord) sur un système à 12 ans (celui du Sud et aussi de l'époque coloniale). On a mal évalué jusqu'à présent l'effort en constructions scolaires et en moyens pédagogiques que cela représentait d'allonger d'une année pour le primaire et d'une année aussi pour le premier niveau du secondaire de base la scolarité de millions d'élèves dans le Nord déjà très scolarisé. La seconde difficulté, de nature sociologique et aussi politique, consistait à faire monter le Sud, où l'école n'était vraiment instituée que dans les agglomérations

urbaines, au niveau de la scolarisation et de l'alphabétisation du Nord. Là aussi l'effort - entrepris dès 1975 - a été considérable, mais, dans un cas comme dans l'autre, pour construire (ou reconstruire) les classes, les remplir et les faire fonctionner il a fallu économiser sur tous les registres au point que la qualité de l'offre scolaire, à tous les niveaux, s'est progressivement dépréciée au cours de la décennie 1980. Dans la pénurie ambiante les signes annonciateurs d'une crise scolaire, c'est-à-dire une augmentation des abandons en cours de scolarité, une baisse manifeste du statut social et économique des enseignants et des difficultés de recrutement des nouvelles cohortes d'élèves, apparaissent avant le lancement du *doi moi*.

Les principales orientations qui constituent le *doi moi* ont été définies entre 1986 et 1989. Les changements opérés auront des répercussions fondamentales - quoique progressives et différées - sur la politique éducative et sur le statut même de l'école dans la société vietnamienne. Ils relèvent de trois ordres. Le premier concerne les changements structurels. En promouvant l'avènement d'une économie pluri-sectorielle, c'est-à-dire en « légalisant » l'existence d'un secteur privé aux côtés du secteur d'État et du secteur collectif, les pouvoirs publics ouvrent la voie à des transformations qui concerneront non seulement les entreprises et les activités de production et d'échange, mais aussi les domaines de la santé et de l'éducation. Parallèlement, en mettant fin au « subventionnisme » et en appelant à la diversification des sources de financement dans tous les domaines de l'activité, les pouvoirs publics préparent le passage d'une planification centralisée à une planification qui ne serait plus qu'indicative. De ce fait ils sonnent le glas de la liaison automatique formation-emploi et ils mettent fin au monopole de l'offre publique en matière de santé et d'éducation. L'accès à ces dernières n'est plus gratuit, d'une

part, et d'autre part elles peuvent relever des services marchands.

Le deuxième ordre concerne les changements dans le discours officiel. Alors que les attendus de la réforme éducative de 1981 appelaient encore à envisager l'éducation comme « une partie importante de la révolution idéologique et culturelle, un facteur important de renforcement du développement de l'économie, de la culture, de la science et de la technologie » [Pham Minh Hac, 1998 : p.18], le VI<sup>e</sup> Congrès du PCV (1986), puis le VII<sup>e</sup> (1991) marquent une période d'ajustement de la réforme de 1981 et resituent la place de l'éducation dans l'économie et la société. N'envisager l'éducation que comme une partie de la révolution idéologique et culturelle est considéré comme une vision dépassée. De plus, l'investissement dans l'éducation ne doit pas être perçu comme une sorte de financement de bien-être, mais comme un investissement pour le développement, partie intégrante de la stratégie socio-économique, au même titre par exemple que l'investissement dans les télécommunications.

Le troisième ordre concerne les changements dans le mode de conduite de la politique éducative. Le volontarisme cède la place au pragmatisme. À partir de 1991, l'État continue à assurer la conduite générale du système éducatif, la fourniture du cadre pédagogique et la définition des programmes, mais les plans éducatifs ne fixent plus que des objectifs généraux dont la réalisation est largement déléguée aux provinces, districts et communes. Ces objectifs généraux eux-mêmes, en particulier en matière d'alphabétisation des adultes, sont révisés pour entrer dans un cadre plus réaliste. Par ailleurs toutes les composantes de la société, organisations, associations de masse, familles, individus sont appelés à prendre des initiatives et à apporter leur concours au développement de l'éducation. Cette dernière

orientation, issue de la Conférence sur l'Éducation de Vung Tau en 1987 [Pham Minh Hac, 1998 : 31], prend le nom de « Politique de socialisation de l'éducation ».

Dans un contexte où la dynamique scolaire avait déjà commencé à s'essouffler du fait de l'appauvrissement de ses moyens matériels et humains, l'annonce de ces mesures en 1986 et leur accélération en 1989 va créer un choc. La crise éducative en gestation va exploser et le système scolaire va subir un ébranlement sévère. Pour la première fois depuis l'indépendance naît dans tout le pays et à tous les niveaux de l'édifice éducatif un courant de déscolarisation. De 1954 à 1975, dans le Nord, l'école s'était spectaculairement développée et épanouie. Dans l'ensemble du pays, après 1975, elle avait repris son élan et, au début des années 1980, résistait encore à la crise, malgré son affaiblissement. Cela tenait à son articulation étroite avec la structure de la nation vietnamienne et à sa cohérence avec les orientations socialistes et donc redistributives et égalitaires de l'État, les modalités d'encadrement et de protection sociale en vigueur et sa place dans les mécanismes de la planification centralisée. L'année 1989 sera le tournant. La décollectivisation entraîne, en particulier en milieu rural, la disparition d'une grande partie des coopératives et donc de toutes les fonctions - non immédiatement compensées - sociales et éducatives qu'elles assuraient, dont l'enseignement préscolaire. La fin des subventions d'État aux entreprises du secteur public amène non seulement le licenciement de centaines de milliers de salariés en surnombre mais aussi, comme pour les coopératives, la disparition de leurs activités « non productives », celles qui étaient exercées au profit des familles des employés : logement, santé, éducation. De plus, à l'accès désormais payant aux services éducatifs et sanitaires s'ajoute la déconnexion des plans éducatifs et des plans économiques. Enfin, si chaque

individu est appelé à prendre des initiatives et est autorisé à tirer personnellement le fruit de ses efforts, il doit aussi trouver lui-même la solution à ses propres problèmes.

Ces nouvelles orientations, aussi bien dans le domaine idéologique que dans les modes d'intervention de l'État, perturbent les repères sociaux. Elles entraînent en effet une désorientation dans les rapports auparavant très structurés qui reliaient l'individu à l'État, à la société, au travail et à l'éducation. Les médiations économiques, sociales et éducatives du pouvoir central qui fonctionnaient jusque-là ne sont plus opérantes. L'école perd ses articulations et sa cohérence et cette perte de sens, aggravée par l'encouragement à trouver des solutions individuelles alors que prévalaient les idéaux collectifs, a brutalement affecté la demande scolaire dans un contexte où l'offre était déjà fragilisée. Cette crise de l'enseignement, véritable reflet de la crise de société que traverse le pays, se traduit par une forte vague d'abandons scolaires précoces et de refus d'inscription. La courbe des taux de scolarisation actuels et passés de la population par tranches d'âge du recensement de 1999 en porte la marque (tableau 1).

Tableau 1  
Taux de scolarisation actuels et passés par groupes d'âge

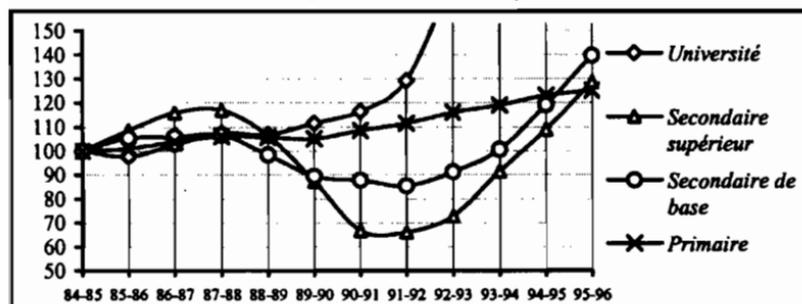
Âges	50 et +	40-49	30-39	20-29	15-19	10-14	5-9
Taux	77,5	94,5	95,5	94,6	95,6	96,6	76,2

Source : GSO, Recensement de 1999

La tranche des 20-29 ans, donc celle de ceux qui avaient entre 10 et 19 ans en 1989, est la plus touchée. Elle régresse d'un point par rapport à la tranche précédente (30-39 ans), et la suivante (15-19 ans) ne fait que regagner ce point. Cependant cette reprise de la scolarisation est confirmée par la tranche des 10-14 ans, la plus scolarisée de toutes. Une

analyse plus précise permet de noter que les différents niveaux scolaires n'ont pas été atteints de la même manière par la crise et n'ont pas évolué de même par la suite.

Graphique 1  
Évolution des effectifs par niveaux d'enseignement  
(Base 100 en 1984)

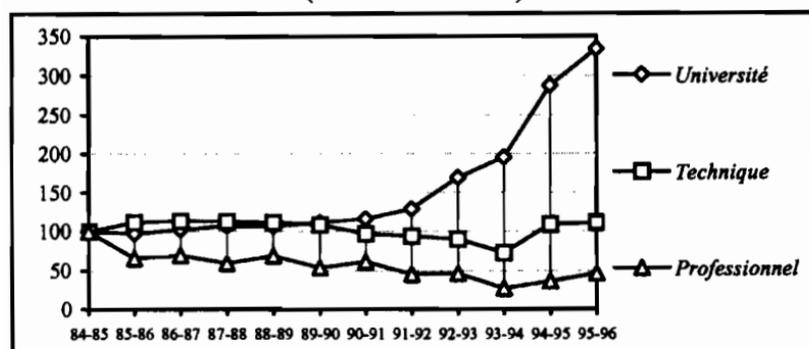


Sources : MOET et World Bank, 1996

Le graphique 1, qui prend comme point de départ l'année scolaire 1984-1985 (base 100) montre comment les quatre niveaux d'enseignement ont évolué avant, pendant et après le tournant du *doi moi*. Le socle du système, l'enseignement primaire, voit sa progression stagner en 1988-1989 et enregistre même une légère régression en 1989-1990. Il reprend ensuite une progression régulière pour atteindre 125 % en 1995-1996. Le niveau du secondaire de base commence à stagner dès 1986-1987 et chute ensuite fortement jusqu'en 1991-1992 (85 %), mais la reprise ensuite est remarquable (140 % en 1995-1996). Le secondaire supérieur chemine quant à lui de manière parfaitement sinusoïdale. Il progresse fortement de 1984-1985 à 1987-1988 (107 %), régresse de la même manière jusqu'en 1991-1992 (66 %), l'amenuisement cumulé des cohortes des deux niveaux inférieurs se répercutant également sur lui, et repart de plus belle (129 % en 1995-1996). Quant à l'enseignement supérieur, sa courbe montre une évolution

paradoxalement. Il régresse en 1985-1986 (98 %), au moment où tous les autres niveaux progressent, il ne fait que stagner légèrement en 1988-1989 et amorce à partir de 1989-1990 une progression extraordinaire (334 % en 1995-1996).

Graphique 2  
Évolution des effectifs de l'enseignement professionnel  
(Base 100 en 1984)



Sources : MOET et World Bank, 1996

Par ailleurs, le niveau du pré-scolaire et la formation professionnelle scolaire manifestent une sensibilité différente aux changements et à la crise. L'enseignement pré-scolaire subit de plein fouet le démantèlement des coopératives. Les crèches n'ont plus en 95-96 que 38 % de leurs effectifs initiaux, et les jardins d'enfants, en décline constante entre 1989 et 1992, ne regagnent que difficilement leur niveau de 1988. Pour ce qui est de l'enseignement professionnel, il est intéressant de mettre en regard (graphique 2) l'évolution des cycles de l'enseignement secondaire professionnel (formation d'ouvriers qualifiés) et technique (techniciens de niveau intermédiaire) et celle de l'enseignement supérieur (techniciens supérieurs, ingénieurs, cadres). La sensibilité de ces différents cycles de formation à la crise et aux transformations économiques qui

ont suivi est manifestement fonction de leur longueur et donc des niveaux de qualification dispensés. Ainsi l'enseignement professionnel est ébranlé dès 85-86 et continue à se dégrader de manière quasiment régulière par la suite. L'enseignement technique résiste mieux mais son évolution ne fait que tout juste reconquérir les positions perdues. L'enseignement supérieur, lui, on l'a déjà souligné, s'envole.

Ces évolutions différentes, voire divergentes, des composantes du système scolaire manifestent des tendances qui dessinent une configuration éducative nouvelle. La tendance la plus importante est la reprise de la dynamique scolaire avec un enseignement primaire réconforté et aussi et surtout un allongement des scolarités post-primaires et même post-secondaires. La politique scolaire issue du *doi moi*, une fois passée la phase de déstabilisation, a manifestement réussi à réconcilier l'offre et la demande dans le contexte général du rétablissement économique du pays. Tirant les leçons d'un bilan très critique de l'état du système éducatif [MOET, UNDP, UNESCO, 1992], les pouvoirs publics ont mis en œuvre à partir de 1992 trois priorités : renforcer la liaison éducation, formation et développement socio-économique; élargir la base des ressources de l'éducation et de la formation; améliorer et étendre l'enseignement de base. L'amélioration générale de l'économie donne de l'élan à la diversification et à l'élargissement des ressources financières de l'école. Les budgets éducatifs en augmentation permettent d'améliorer la qualité du service éducatif et donc de réduire les abandons et les redoublements dans le primaire et le secondaire. La politique de socialisation de l'éducation, qui visait à trouver des relais aux coopératives disparues et aux entreprises publiques « désubventionnées » dans l'appui à l'éducation, réussit à mobiliser les provinces, les districts, les communes,

les associations de masse et le « Peuple ». De plus la demande « payante » peut s'exprimer, au point de pouvoir générer son offre propre à travers les créations de plus en plus nombreuses d'écoles privées. Enfin les incertitudes nées des licenciements massifs et de la fin de la liaison automatique formation - emploi, et alors que chacun doit trouver ses solutions, se transforment pour beaucoup (individus et familles) en paris sur l'avenir à travers un investissement scolaire massif. Cet investissement s'oriente vers les trajectoires scolaires les plus susceptibles d'apporter le meilleur diplôme pour le meilleur emploi, c'est-à-dire les trajectoires les plus élevées.

La formation secondaire professionnelle, quant à elle, n'épouse pas la tendance de l'enseignement général. Chacun de ses niveaux (professionnel et technique) étant dans la majorité des cas une fin de parcours, elle n'est plus qu'un recours par défaut pour les protagonistes de l'ascension scolaire. Les pouvoirs publics éprouvent de grandes difficultés à la moderniser et la réformer, et donc à la rendre efficace et attractive dans le nouveau contexte économique. Elle est en effet marquée dans ses contenus par les anciennes priorités économiques, dans ses structures par ses anciennes articulations avec la planification centralisée et dans ses moyens par son faible niveau technologique. Peu adaptable dans son cadre scolaire, elle est aussi concurrencée par une offre publique et privée plus réactive et plus proche des besoins [Henaff, Martin, 1999]. La politique de formation est donc questionnée face aux résultats enregistrés par le recensement de 1999 en ce qui concerne le niveau de qualification professionnelle certifiée de la population de 13 ans et plus (tableau 2).

Les inflexions apportées aux politiques d'éducation et de formation dans le cadre de le Renouveau ont ainsi contribué, après une phase de perturbation, au rétablissement des

assises du système scolaire. Son évolution tend toutefois à modifier son profil, à travers une ouverture plus grande des niveaux supérieurs de l'enseignement général et du niveau universitaire, mais aussi à laisser la formation professionnelle secondaire en déréliction.

Tableau 2  
Niveaux de qualification de la population active

Niveau	Non-qualifié	Ouvrier qualifié	Technicien	Université/ École supérieure
%	92,5	2,3	2,8	2,5

Source : GSO

## Politiques d'emploi

Reconnu depuis l'origine comme un droit fondamental, le travail a vu son statut se modifier dans le sillage des changements fondamentaux qui ont marqué l'histoire du Viêt-nam indépendant. La restructuration du système productif et la mise en place d'une économie marchande ont imposé à l'État vietnamien une redéfinition de ses modalités d'intervention dans le domaine de l'emploi qui n'a eu d'équivalent, en termes d'ampleur, que lors du passage à la planification centralisée.

L'histoire du Viêt-nam a été marquée par quatre étapes historiques, qui ont vu évoluer le statut du travail. La première Constitution de la République Démocratique du Viêt-nam, qui date de 1946, jette les bases d'un Viêt-nam indépendant et démocratique, soucieux de protéger ses citoyens, dont les devoirs se résument à la défense de la Patrie, au respect de la Constitution, à l'obéissance à la loi, et au service militaire. Les droits des travailleurs sont garantis par la loi. La seconde étape est celle de la

consolidation du Nord, de sa conduite vers le socialisme et de la poursuite de la lutte pour la réunification pacifique de la Patrie et l'achèvement de la révolution nationale démocratique dans tout le pays [Constitution de 1959 : Préambule]. Alors que le Parti Communiste Indochinois est devenu en 1950 le Parti des Travailleurs du Viêt-nam dans un souci de réconciliation nationale en vue de la mobilisation pour la réunification, la Constitution de 1959 précise pour la première fois que le travail est un droit, un devoir et un honneur. L'État s'engage à assurer le plein emploi à travers la politique de planification centralisée. Le passage au socialisme à l'échelle nationale constitue la troisième étape [Constitution de 1980 : Préambule]. La Constitution de 1980 marque la généralisation du système d'économie planifiée à l'ensemble du pays et explicite le rôle de l'État, « qui se référant au plan de développement économique et culturel, crée de nouveaux emplois, procède aux affectations en tenant compte des capacités et des aspirations de l'individu et des besoins de la société, élève le niveau professionnel des travailleurs manuels et intellectuels, développe leur force de travail, améliore sans cesse leurs conditions de travail. » [Constitution de 1980, article 58].

L'étape du Renouveau est sanctionnée par la Constitution de 1992 [Constitution de 1992 : Préambule]. L'État ne mobilise plus. Il gère, répartit, décentralise, harmonise... [Constitution de 1992 : article 26]. Avec le lancement du *doi moi*, le système basé sur la planification centralisée est démantelé. Ce démantèlement a trois conséquences majeures en matière d'emploi. La première conséquence, c'est la disparition du plein emploi. Dans le cadre du système de planification centralisée, l'État ne menait pas de politiques d'emploi à proprement parler mais bien une politique de ressources humaines visant à former et à

affecter l'ensemble de la main-d'œuvre aux différents objectifs de production. Le plein-emploi, dans ce système, était une donnée. Avec le Renouveau, le plein-emploi redevient un objectif. La seconde conséquence, qui découle directement de la fin du plein emploi, c'est l'émergence d'employeurs non-étatiques. L'État n'étant plus en mesure d'assurer un emploi à l'ensemble de la main-d'œuvre, il lui faut accepter que cette main-d'œuvre s'organise pour trouver elle-même les emplois dont dépend sa survie. Dans un premier temps, l'auto-emploi se développe de manière importante, en particulier dans l'agriculture où la contractualisation de la production permet aux agriculteurs de se réorganiser en exploitations familiales, mais aussi hors de l'agriculture. Les changements d'emplois entraînés par les décisions 111 et 176<sup>1</sup> se traduisent en effet dans la majorité des cas par le démarrage d'activités à compte propre, le plus souvent dans le commerce et les services. La reconnaissance du caractère pluri-sectoriel de l'économie permet cependant à un secteur privé d'émerger et de se développer, tandis que l'ouverture du Viêt-nam sur l'extérieur va autoriser des investissements étrangers directs dans des entreprises aux capitaux entièrement ou partiellement étrangers. En conséquence, les sources potentielles de création d'emploi se développent et se diversifient. La troisième conséquence est intrinsèquement liée aux deux autres : l'emploi à vie est supprimé, et avec lui l'ensemble des avantages qui l'accompagnaient, comme la quasi-gratuité du logement, de la scolarisation et de la formation,

---

1 La Décision n° 176/HDBT du 9 Oct. 1989 a défini les politiques et méthodes spécifiques à mettre en oeuvre pour réorganiser la main-d'œuvre dans les unités économiques de l'État au cours des deux années 1989 et 1990. La décision n° 111/HDBT du 12 avr. 1991 avait pour objectif d'entraîner une réduction de 20 % des effectifs de l'administration publique [World Bank, 1993].

des soins de santé... pour l'employé et sa famille. En effet, si les employés de la fonction publique et du secteur d'État bénéficient toujours, en théorie du moins, d'un emploi à vie, les avantages qui s'étendaient au ménage ont aujourd'hui disparu. Les décisions 111 et 176 montrent cependant qu'un emploi à vie peut trouver son terme avant que l'employé ait atteint l'âge de la retraite. En outre, les projets d'actionnarisation des entreprises du secteur d'État prévoient un nombre important de départs, sans que cette fois les employés puissent espérer bénéficier d'une prime de départ comme cela avait été le cas dans les années 1989-1994.

C'est en réponse à ces conséquences que l'État vietnamien a développé ses modalités d'intervention en matière d'emploi. Selon les termes de la constitution, « l'État et la société élaborent un plan pour créer chaque jour davantage d'emplois aux travailleurs » et « l'État promulgue les politiques et le régime de protection du travail » [Constitution de 1992 : articles 55 et 56]. Si la relation complexe qui relie la croissance, l'augmentation de la productivité et l'emploi se semble pas avoir fait l'objet de débats lors du passage du système d'économie planifiée à un système de marché encadré par l'État, c'est probablement parce que l'urgence était la sortie de la grave crise que traversait alors le Viêt-nam. Cependant, au delà de la sortie de crise, l'augmentation du niveau de vie de la population reste un objectif auquel la croissance de l'emploi est subordonnée. La croissance a en effet permis à l'économie vietnamienne d'absorber, au cours des dix dernières années, l'ensemble des travailleurs qui ont changé d'emploi, les travailleurs émigrés qui sont rentrés de l'étranger, les réfugiés qui sont revenus de Hong Kong et dont les derniers viennent seulement d'arriver au Viêt-nam, et les jeunes entrant dans la vie active, soit plusieurs millions d'actifs. Une partie importante de l'action de l'État en matière

d'emploi échappe donc au ministère du travail, et relève du ministère du plan et de ministères techniques comme l'agriculture, l'industrie ou le commerce.

L'action directe sur l'emploi relève principalement du ministère du Travail, avec l'aide de ses départements provinciaux, eux-mêmes relayés, au niveau des communes et des districts par des bureaux du travail, qui dépendent des comités populaires mais travaillent en étroite relation avec les départements provinciaux. Le dispositif est complété par les organisations de masse (organisations de femmes, de jeunes, de vétérans...), qui relayent l'action de l'État sur le terrain. Jouant le rôle d'organisations non-gouvernementales - qu'elles sont par définition plus que par nature -, leurs relations avec les organismes d'État relèvent, au mieux, de la coordination, même si leur action est considérée par l'État comme un appui que lui apporte la société civile.

L'action de l'État comporte à la fois une dimension incitative, qui cherche à favoriser la création d'emploi par des employeurs non-étatiques, et une dimension répressive dont l'objet est de faire respecter les réglementations et les lois en vigueur, en particulier le Code du Travail, mais aussi les réglementations concernant le travail des migrants.

L'incitation à la création d'emploi passe par le « Programme National de Promotion de l'Emploi », dont le principe repose sur l'aide au financement de projets pour la création d'emploi. En 1997, le financement de 2 467 projets a permis de créer 52 195 emplois [MOLISA, 1997]. Le Programme gère aussi l'assistance financière aux entreprises dirigées par des invalides de guerre ou civils, les investissements dans les Centres de Promotion de l'Emploi, et des programmes ponctuels d'assistance à la création d'emploi comme en 1997 le Programme germano-vietnamien pour la réinsertion des travailleurs revenant d'Allemagne. Les Centres de Promotion de l'Emploi et le

Programme germano-vietnamien centrent leur action sur la formation. Les Centres de Promotion de l'Emploi ne jouent en effet pour l'instant qu'un rôle très marginal d'intermédiation entre employeurs et employés. Les comportements de recherche d'emploi et de recrutement restent en effet prudents et conservateurs, comme nous aurons l'occasion de le détailler dans le chapitre suivant. Ils jouent en revanche un rôle croissant en matière de formation, et plus particulièrement de formation de reconversion. Il convient de souligner ici qu'à côté des Centres de Promotion de l'Emploi mis en place et gérés par le Ministère du Travail existent des Centres du même type gérés par des organisations de masse ou des comités populaires, car le réseau ministériel est loin de couvrir l'ensemble du territoire.

L'action en matière d'emploi du ministère du travail s'étend également aux envois de travailleurs vietnamiens à l'étranger, et à la gestion des réfugiés qui rentrent au Viêt-nam [MOLISA, 1997]. Ainsi, en 1997, le Viêt-nam a officiellement envoyé plus de 17 000 travailleurs à l'étranger, en Asie principalement (86 %, dont 51 % au Laos), et dans une moindre mesure en Afrique et au Moyen-Orient (11 %). À l'étranger, ces travailleurs ont principalement occupé des emplois dans la construction (49 %), la pêche (16 %), et des emplois non-qualifiés (13 %). Les réfugiés ont représenté quant à eux un flux de 111 000 personnes entre 1989 et 1997, et seulement 5 992 en 1997. Au regard des 1,4 million d'emplois nets créés en 1997, le nombre d'emplois concernés par les politiques d'emploi apparaît très faible. Rappelons que dans ce domaine, l'État travaille désormais à la marge. Les évaluations du taux de chômage au Viêt-nam varient de manière très importante d'une source à l'autre. Contrairement à ce qui se passe dans les pays occidentaux, où les estimations officielles donnent

toujours les taux de chômage les moins élevés, les estimations officielles du chômage au Viêt-nam donnent de manière récurrente les chiffres les plus élevés. Plutôt que dans les différences tenant à des modalités de collecte de l'information variables, l'explication réside à la fois dans des différences de définition, et dans la volonté de l'État de ne pas sous-estimer ce phénomène, apparu officiellement au Viêt-nam avec le *doi moi*. L'action de l'État dans ce domaine relève des Centres de Promotion de l'Emploi d'une part, et de la protection sociale d'autre part. Il est en effet question de mettre en place un système d'assurance chômage.

Mais l'aide directe à la création d'emploi n'est pas le seul domaine d'intervention de l'État. La multiplication du nombre et la diversification des types d'employeurs ont rapidement fait apparaître la nécessité d'une intervention de l'État dans le domaine de la protection des travailleurs. Le Code du Travail a été voté par le Parlement et est entré en vigueur en 1994. Son évolution, ses modalités d'application, et le contrôle de son application incombent à l'État, qui en tant qu'employeur, lui est également soumis. C'est l'inspection du travail qui a la charge de la vérification de l'application du Code du Travail. Cette application est pour le moment encore extrêmement aléatoire en dehors du secteur d'État, et parfois même en son sein. Pourtant, l'État n'hésite pas à donner l'exemple. Alors que la France se débat dans les affres du passage aux 35 heures hebdomadaires, au Viêt-nam, la fonction publique et le secteur d'État sont passés en Octobre 1999 de 48 à 40 heures hebdomadaires. En avance sur la plupart des pays en développement en matière de protection des travailleurs, le Viêt-nam échappe pour l'heure aux débats sur la flexibilité de la main-d'œuvre. On peut pourtant se demander si les

comportements des employeurs ne devraient pas inciter l'État vietnamien à lancer le débat.

Le débat sur les migrations spontanées<sup>2</sup> est en revanche lancé depuis longtemps. Et bien que se déroulant plutôt sur le terrain social, il déborde inévitablement sur celui du travail, dans la mesure où amélioration du niveau de vie et recherche d'emploi sont des motivations essentielles de la migration. Au système d'enregistrement résidentiel se superpose donc un système de permis de travail, qui vise essentiellement les migrants qui arrivent en ville pour rechercher un emploi salarié, sans bénéficier de l'appui d'un réseau local, familial ou autre. Une enquête menée à Hanoi en 1996 montre cependant que sur 1 080 migrants, seuls 9 % s'étaient fait enregistrer par les autorités locales, la plupart de ceux qui n'avaient pas de permis de travail estimant la démarche inutile [Diệp, Henaff, Thâm, 1997]. Cette main-d'œuvre fait de plus régulièrement l'objet de tentatives d'organisation comme les « *chî lao* ®éng » (marchés du travail), aujourd'hui re-qualifiés en « *n-i chê viÖc* » (lieux d'attente du travail), qui visent à contrôler les travailleurs plutôt qu'à protéger leurs droits.

Les politiques d'emploi sont donc jusqu'à présent très limitées au Viêt-nam dans leur dimension incitative, et se sont avérées d'une efficacité limitée, dans leur dimension répressive. Par nature plutôt politiques de ressources humaines que politiques d'emploi dans le système de planification centralisée, elles ont aujourd'hui théoriquement pour objectif de favoriser la rencontre sur le marché du travail de l'offre et de la demande. Ce qui signifie qu'elles doivent diffuser de l'information. Or pour cela, il faut que l'État ait connaissance de l'information à diffuser. Ce qui pose le

---

2 Sont appelées migrations spontanées ou libres les mouvements d'individus ou de groupes qui ne sont pas organisés par l'État. [Voir en particulier Hardy, 1998].

problème de la collecte de l'information en matière d'emploi et de formation. Les différents ministères, l'Office Général des Statistiques, et les comités populaires collectent tous de l'information sans coordination en fonction de leurs besoins respectifs. Cette information est souvent hétérogène et parfois contradictoire, souvent parcellaire, rarement suivie, ce qui empêche de mesurer les changements, et encore plus rarement échangée. La nature des besoins en information s'est radicalement modifiée avec le passage de la planification centralisée à une économie de marché, mais les structures ne sont pas encore adaptées à ces changements.

## Conclusion

Depuis le lancement de la politique de Renouveau, l'action de l'État en matière d'éducation a ainsi été marquée par des changements spectaculaires qui transforment l'image et le rôle de l'éducation dans l'économie et la société vietnamiennes. Après une phase de confusion, la dynamique scolaire a repris son cours mais selon des voies inattendues. L'État s'est départi de son monopole en lançant sa politique de socialisation de l'éducation et a ouvert le champ scolaire à de nouveaux acteurs qui apportent leur contribution au développement scolaire. L'enseignement général s'en est trouvé conforté, mais ces progrès ne doivent pas cacher la régression de l'enseignement professionnel.

En matière d'emploi, l'action de l'État est marquée par un net recul par rapport à la période précédente, dans laquelle l'État, par l'intermédiaire des entreprises et des coopératives assurait à ses employés tout ce dont ils pouvaient avoir besoin, eux et leurs familles, au quotidien et cela, à vie. Non seulement l'économie vietnamienne doit faire face au chômage et gérer les fléaux sociaux qui

peuvent découler de l'oisiveté forcée, mais même le statut de salarié nécessite la protection particulière accordée par le Code du Travail. En effet, sous l'impulsion du Renouveau, c'est une véritable restructuration économique qui s'opère depuis plus de 15 ans, avec des conséquences importantes sur le travail et l'emploi, alors que parallèlement une recomposition sociale est à l'œuvre.

## Bibliographie

- DOAN MÂU DIỆP, NOLWEN HENAFF, TRINH KHAC THÂM [1997], *Report on Spontaneous Migration Survey in Hanoi*, Centre for Population and Human Resources Studies, Hanoi (monographie), 114 p.
- GSO [2000], *1999 Population and Housing Census*, Hanoi, Thê Gioi Publishers, 238 p.
- HARDY A. [1998], *A history of migration to upland areas in 20<sup>th</sup> century Vietnam*, Thesis submitted for the PhD degree, Australian National University, October, 488 p.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. [1999], *Observatoire de l'emploi et des ressources humaines, Viêt-nam, Rapport de l'enquête auprès des ménages, deuxième passage, novembre-décembre 1997*, Hanoi, Éditions du Travail et des Affaires sociales, 105 p.
- Les Constitutions du Vietnam - 1946-1959-1980-1992* [1995], Hanoi, Éditions Thê Gioi, 216 p.
- MINISTRY OF LABOUR, INVALIDS AND SOCIAL AFFAIRS [1998], *Statistical Yearbook of Labour-Invalids and Social Affairs 1997*, Statistical Publishing House, 294 p.

MOET, UNDP, UNESCO [1992], *Final Report – Vietnam Education and Human Resources sector analysis*, National Project VIE 89/022, Hanoi, 437 p.

PHAM MINH HAC [1998], *Vietnam's education – The current position and future prospects*, Hanoi, Éditions Thê Gioi, 208 p.

WORLD BANK [1993], *Viet Nam, Transition to the Market*, The World Bank Country Operations Division I - East Asia and Pacific Region, September, 253 p.