



HAL
open science

Une lecture culturelle de la gestion publique de la crise Covid-19 au Vietnam

Hien Do, Benjamin Benoit

► **To cite this version:**

Hien Do, Benjamin Benoit. Une lecture culturelle de la gestion publique de la crise Covid-19 au Vietnam. *Gestion et management public* [2012-..], 2021, La gestion publique à l'épreuve de la pandémie de la Covid-19, numéro spécial, p. 23-28. hal-03326077

HAL Id: hal-03326077

<https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-03326077>

Submitted on 3 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une lecture culturelle de la gestion publique de la crise Covid-19 au Vietnam

*A cultural reading
of the public management of the Covid-19 crisis in Vietnam*

Hien DO BENOIT

Enseignant-chercheur CNAM / LIRSA – 292, rue Saint-Martin, 75003 Paris (France) – hien.dobenoit@lecnam.net

Benjamin BENOIT

Enseignant-chercheur IAE - Université de Perpignan / MRM
52, avenue Paul Alduy, 66860 Perpignan Cedex 9 (France) – benjamin.benoit@univ-perp.fr

RÉSUMÉ

La crise sanitaire de la Covid-19 fait entendre de nouveau le nom du « Vietnam ». Pays cité par les institutions mondiales comme un exemple de gestion publique de la pandémie, le Vietnam est pourtant situé aux portes de la Chine, « l'œil du cyclone », et ne dispose que de ressources limitées. Cette contribution propose une analyse de la maîtrise de la crise Covid-19 par l'État vietnamien

en privilégiant une approche culturelle. Il s'agit de comprendre dans quelle mesure des éléments socio-historico-culturels sont perçus au Vietnam comme des facteurs explicatifs de la mise en œuvre réussie des actions publiques.

Mots-clés

Vietnam ; Covid-19 ; Crise sanitaire ; Esprit communautaire ; Management public

ABSTRACT

The COVID-19 health crisis has brought back the name "Vietnam". Vietnam is cited by global institutions as an example of public management of the pandemic, yet it is located at the gateway to China, the "eye of the storm", and only had limited resources. This paper proposes an analysis of the Vietnamese state's management of the Covid-19 crisis by taking a cultural

approach. The aim is to understand to what extent socio-historical-cultural elements are perceived in Vietnam as explanatory factors for the successful implementation of public actions.

Key-words

Vietnam; Covid-19; Health crisis; Community spirit; Public management

Imaginons un pays qui connaîtrait zéro décès sept mois après l'officialisation en décembre 2019 du premier malade en Chine où est apparue la Covid-19. Imaginons un pays ayant un commerce transfrontalier florissant et une longue frontière commune avec l'Empire du Milieu qui accueillerait chaque année 6 millions de touristes chinois. Imaginons encore un pays qui ne compterait que 8 médecins pour 10 000 habitants (33 en France, 40 en Italie, 39 en Espagne, 28 au Royaume-Uni ou 26 aux États-Unis (OMS, 2020). Imaginons, enfin, un pays qui figurerait parmi les « pays à revenu intermédiaire tranche inférieure », selon la classification de la Banque mondiale, et dont la population, sur un territoire bien plus petit que la France, frôlerait les 100 millions d'habitants avec une densité de population élevée de 292 habitants/km². Nul besoin d'imaginer ce pays car non seulement il existe mais il est aussi cité en tant que modèle pour sa gestion publique de la crise sanitaire : il s'agit de la République socialiste du Vietnam.

Les mesures de « maîtrise » de la crise ont été très rapidement déployées dès le premier cas de contamination détecté (23 janvier 2020). Les directives n° 5/CT-TTg en date du 28 janvier et n° 6 du 31 janvier 2020 du premier ministre laissent voir une gestion centralisée mobilisant des ressources à tous les niveaux pour contrer l'épidémie : renforcement des bases logistiques et médicales, suspension du tourisme international, contrôle des frontières, incitation à la participation de la population aux actions publiques et organisation de campagnes générales de désinfection. Les directives n° 15 et n° 16 de la fin mars viennent compléter les dispositifs : le confinement, la distanciation sociale, la mise en place de quatorzaines obligatoires pour toute personne arrivant au Vietnam jusqu'à l'isolement des cas positifs et le traçage des personnes avec lesquelles ils auraient pu entrer en contact, en passant par de larges opérations de dépistage et de communication sanitaire. La communication « à jour, transparente, précise et fiable » est considérée comme l'un des maillons clés du combat contre la Covid-19. Le Vietnam, au travers de son Comité de pilotage national pour la prévention et la lutte contre l'épidémie, concentre son énergie sur une double démarche : d'une part, le contrôle resserré des frontières extérieures et, d'autre part, le desserrement des mesures de contrôle interne pour permettre à l'économie de ne pas sombrer (Do Benoit, 2021 : p. 128). Quels sont donc les facteurs sur lesquels les acteurs vietnamiens s'appuient afin d'expliquer leur maîtrise de la crise de la Covid-19 ?

Comprendre le succès vietnamien dans la gestion de la crise de la Covid-19 c'est non seulement s'intéresser à sa culture politique qui s'est traduite par une action politique volontariste, mais aussi s'appuyer sur sa culture sociale afin de mettre en exergue une synergie public-privé qui illustre le modèle vietnamien. Pour ce faire, cette contribution se fonde sur une étude exploratoire à base de netnographie (Kozinets, 2002) et de sept entretiens semi-directifs exploitant le même guide d'entretien auprès d'acteurs publics et de représentants de la société civile : député, directeur de CHU, ancien ambassadeur, ancien membre de comité de l'ONU, ancien recteur d'université, manager d'entreprise pharmaceutique et ancien manager de compagnie aérienne (voir annexe). Elle propose une lecture culturaliste de la gestion publique de la crise sanitaire au Vietnam dans la mesure où les modes de contrôle et les méthodes de gestion sont liés aux déterminants culturels tels que les niveaux de distance hiérarchique, d'orientation à court ou à long terme, d'individualisme-collectivisme ou encore de contrôle de l'incertitude (Hofstede, 1980 ; Bouquin et Pesqueux, 1999 ; Hofstede *et al.*, 2010).

1. UNE CULTURE POLITIQUE FORGÉE PAR L'HISTOIRE

L'histoire du peuple vietnamien est une longue succession de luttes contre l'invasion étrangère

Trần Văn Giàu, 1980

L'un des faits marquants de la gestion publique vietnamienne en matière de lutte contre la Covid-19 a été la rapidité et la fermeté de la mise en œuvre des actions publiques, dès janvier 2020, dans le cadre d'une stratégie « zéro Covid ». Comme l'a écrit le professeur Phạm Quang Minh en évoquant l'histoire nationale vietnamienne, « *il faut combattre l'épidémie comme on combat l'ennemi [...]. Rares sont les pays qui ont mis en pratique ce mot d'ordre de manière aussi rapide que nous* » (Phạm, 2021). La terminologie guerrière n'est pas surprenante en ce qui concerne le Vietnam, pays qui a connu mille ans de domination chinoise avant la colonisation française à partir du XIX^e siècle puis les guerres successives contre les Japonais, les Français, les Américains et, en 1979, la guerre frontalière contre la Chine. Comme le souligne encore cet universitaire, « *cette adaptabilité rapide fait désormais partie de la vie quotidienne vietnamienne* ». Effectivement, comme

le note un répondant, « *le gouvernement vietnamien a opté pour un comportement face à la Covid-19 je dirais très adapté au contexte et à la situation du Vietnam, adapté également à ses moyens et capacités. Cela consiste en la localisation des zones de crise, l'isolement et l'application rigoureuse des 5 K* » (entretien D1). Cette gestion publique de la pandémie repose sur la stratégie dite des 5K que l'on peut résumer ainsi : Khẩu trang : masques ; Khử khuẩn : désinfection ; Khoảng cách : distanciation ; Không tập trung : ne pas se rassembler ; Khai báo y tế : déclaration sanitaire. « *Ces cinq mesures ont été mises en place dès le début de la crise, c'est-à-dire au début 2020, ce qui n'a pas été le cas pour les autres pays* », précise ce répondant.

Dans ce sens, les répondants tout comme les experts de la gestion publique vietnamienne n'hésitent pas à faire des nombreuses années de guerre que le Vietnam a dû surmonter une référence socio-culturelle. Ils mettent l'accent sur le fait que les décisions ont été mises en œuvre et respectées avec rigueur car la population vietnamienne a forgé sa culture politique (et d'acceptation des décisions publiques) au fer d'une histoire marquée par la guerre et les envahisseurs, comme un virus est ainsi considéré. La majorité des répondants tracent une analogie guerrière : « *Je peux dire que durant la période de distanciation où le pic était le plus fort, aux mois de mars-avril l'an dernier, cela m'a fait penser au couvre-feu pendant la guerre ; ça me fait penser exactement comme aux temps de guerre* » ; le même interlocuteur d'ajouter : « *C'est pourquoi lorsque le gouvernement dit que l'on combat la Covid comme on combat l'ennemi, immédiatement dans l'esprit de la population c'est une logique de guerre. Il faut regarder dans l'histoire du Vietnam. Les Vietnamiens font preuve d'une grande adaptabilité face à toute menace. Y compris les menaces non traditionnelles, c'est-à-dire non militaires* » (entretien D1). Une enquête conduite par Dalia Research (Dalia, 2020) parmi 45 pays répartis sur tous les continents a ainsi mis en avant le Vietnam, qui figure à la première place pour la confiance accordée par la population aux mesures publiques. « *Ce résultat ne provoque aucune surprise car depuis trois mois le peuple est unanime dans sa confiance envers les dirigeants et adhère aux mesures gouvernementales* », selon le journal Nhân Dân (18/04/2020). Au Vietnam, « *on obéit, on fait confiance, on ne remet pas en question* » (entretien D5).

Une autre voie avancée pour expliquer cette adhésion massive aux décisions des pouvoirs publics est de nature

paradoxe, à savoir que c'est justement parce que le pays disposait de moyens très limités pour lutter contre la crise sanitaire que la gestion publique de la crise a été réussie, sa population suivant consciencieusement les consignes des autorités publiques : « *Je pense que l'efficacité de la lutte contre la Covid au Vietnam est due tout d'abord à une prise de conscience profonde du manque cruel de moyens du Vietnam pour faire face à une pandémie. C'est pour cette raison que de grands efforts sont déployés de manière précoce et vigoureuse pour localiser et isoler les foyers de l'épidémie [et] pour permettre, dans la mesure du possible, la continuité de la vie économique* » (entretien D2).

L'adhésion très forte due à sa « culture politique » par la population vietnamienne doit donc être comprise non seulement au regard d'une histoire nationale marquée par la guerre mais aussi en raison des réalités socio-économiques d'un pays sorti de la pauvreté à la fin du siècle dernier avec la mise en œuvre de la politique dite de renouveau (đổi mới) ; ce pays « pauvre » qui est toujours en lutte pour son développement économique n'avait pas vraiment le choix : ou réussir sa gestion de crise sanitaire, ou renouer avec de graves difficultés économiques, voire la pénurie. Ainsi, « *du haut en bas comme du bas vers le haut, il y a une stricte solidarité. Donc c'est un point très positif qui s'est traduit par le nombre vraiment limité des morts : 35 personnes* » (entretien D3).

La culture politique ne semble toutefois pas tout expliquer et peut être prolongée par un recours à la culture sociale.

2. UNE CULTURE SOCIALE MARQUÉE PAR « L'ESPRIT COMMUNAUTAIRE »

Dans une société dont les membres étaient étroitement solidaires du fait des grandes calamités naturelles, du danger permanent d'invasion étrangère [...], il fallait une doctrine qui orientât les esprits vers les obligations sociales de chacun [...], le respect inconditionnel de la hiérarchie

Nguyễn Khắc Viện, 2004

Si le confucianisme était érigé par les dynasties impériales chinoises en doctrine d'État depuis les Han, ce code doctrinal était adopté peu à peu par la monarchie

vietnamienne dès 1070 (Nguyễn, 2004 : p. 64). Il peut être compris comme une morale reliant « les manières des individus, les mœurs de la nation et la consolidation du pouvoir d'État » (Laulusa et Eglem, 2011 : p. 10) où les relations sont structurées avec une hiérarchie forte et où la notion de « face » affecte le comportement d'individus ne souhaitant justement pas la « perdre » car ils seraient déconsidérés aux yeux des autres membres de la communauté : « *On n'aimerait pas être affiché et critiqué publiquement. On ne veut pas être connu comme celui qui ne respecte pas les mesures, donc on déclare avant d'être détecté ou dénoncé [...]. Les gens s'intéressent à leur voisinage, à leur entourage et à ce que les autres pensent d'eux* » (entretien D4).

Dans ce pays empreint de pensée confucéenne, on attribue systématiquement la réussite aux efforts collectifs. « *Pour comprendre la communauté vietnamienne, il faut explorer les liens socio-affectifs forts liant le "je" au "nous", c'est-à-dire liant l'individu à la communauté, grande ou petite* », écrit l'intellectuel Hũu Ngoc (2016 : p. 7). Il précise que « *la nation vietnamienne s'est formée par la multiplication sporadique de villages (lang, xa), qui étaient des unités politiques, sociales et économiques solidaires forgées par des luttes successives contre les éléments naturels et l'agression étrangère* ». Le « je » s'exprime ainsi avec le « nous » et au travers du « nous » (Do Benoit, 2021 : p. 130) : « *C'est vraiment l'identité vietnamienne que je considère comme une communauté villageoise. Ça veut dire aussi que tu ne peux pas te cacher et que tout se sait* » (entretien D1).

Dans ce sens, la culture sociale dont le sens aigu de la collectivité constitue la trame de fond (Trần, 2001 : p. 260), apparaît comme un facteur explicatif complémentaire ayant un impact positif sur la gestion de la crise sanitaire. Elle serait le ciment entre l'action de l'État et la société civile. En effet, face à l'épidémie, le collectif est plus que jamais mis en valeur : « *au Vietnam, on se regarde et vit ensemble* » (entretien D7). Par le « contrôle croisé » (kiểm tra chéo - entretien D3) résultant d'un esprit communautaire, érigeant en valeurs sens de la hiérarchie collective et importance de la « face » dans un entrelacs de relations interdépendantes, les Vietnamiens sont censés s'informer et informer de manière « responsable » ; toute atteinte à la sécurité communautaire et à l'intérêt collectif étant socialement voire pénalement condamnée : « *Cette responsabilité collective se traduit par des choses simples. Lorsque je sors sans masque par oubli, les voisins me le*

rappellent tout de suite sans avoir besoin d'un contrôle coercitif de la part des autorités. Les Vietnamiens font ça d'une manière automatique et d'eux-mêmes. Il faut insister sur la culture communautaire des Vietnamiens » (entretien D6). Dans ce sens, faisant l'objet de poursuites pénales, le cas du « patient 1342 », steward de la compagnie Vietnam Airlines qui n'avait pas respecté les mesures de quarantaine à son retour du Japon et qui fut considéré à l'origine d'un « nouveau départ » de l'épidémie en décembre 2020, est éloquent (Do Benoit, 2021 : p. 129).

3. EN GUISE DE CONCLUSION : DONNER SENS AU « MODÈLE VIETNAMIEN »

Je suis jeune, je n'ai jamais vécu la guerre et j'ai été formée à l'étranger mais cette première expérience de la résonance communautaire, de l'entraide de la culture vietnamienne est importante pour moi, cela signifie quelque chose

Entretien D4

En déclarant ouvertement la guerre à la Covid-19, comme c'est le cas dans d'autres pays d'ailleurs, l'État-Parti mobilise ses ressources militaires et de sécurité ainsi que son appareil judiciaire au service de la lutte contre l'épidémie, sur la base du mot d'ordre : « chaque habitant est un soldat ». Il a su construire son modèle de gestion de la crise sanitaire et a pu conjuguer l'action publique à des initiatives privées (au sens de la société civile) et volontaristes, telle celle expliquée lors d'un entretien : « *Mon entreprise pharmaceutique a spontanément aidé des agriculteurs à écouler leurs marchandises en période de distanciation sociale, et ça a vraiment sauvé ces agriculteurs qui se trouvaient dans des zones confinées. On a désinfecté leurs produits puis on les a écoulés sur le marché. Durant deux jours de travail à titre gracieux jusqu'à minuit, des dizaines de tonnes ont pu être traitées par notre personnel qui a été mobilisé et cela a permis leur commercialisation* » (entretien D4).

Avec des ressources cliniques limitées mais en s'appuyant sur leur socle socio-historico-culturel, le Vietnam et son État-Parti ont apparemment réussi à circonscrire la dynamique de l'épidémie, tout comme lors de l'épidémie du coronavirus SRAS-CoV en 2003 quand le patient zéro avait transité par l'hôpital français

de Hanoi. La page d'informations du ministère de la Santé dédiée à la Covid-19 présentait le 25 avril 2021 des statistiques globales effectivement enviables : 2 843 cas contaminés, 288 cas en soins intensifs, 2 516 cas guéris et 35 morts.

Cette crise est certes toujours en cours et la campagne de vaccination a débuté dans le pays le 8 mars 2021 (*Nhân Dân* 05/03/2021). La stratégie adoptée par les autorités vietnamiennes depuis les premières heures de la crise sanitaire se poursuit. Cette lecture culturelle du cas vietnamien montre l'importance de la prise en compte des facteurs individuels, collectifs et sociétaux dans une fabrique spécifique de la gestion publique, en l'occurrence sanitaire.

BIBLIOGRAPHIE

BOUQUIN, H. ; PESQUEUX, Y. (1999). « Vingt ans de contrôle de gestion ou le passage d'une technique à une discipline », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, 5, 3, pp. 93-105.

DALIA (2020). *Democracy Perception Index 2020*, Dalia Research, 15 juin, [URL : <https://daliaresearch.com/blog/democracy-perception-index-2020/>].

DO BENOIT, H. (2021). *Idées reçues sur le Viêt Nam*, 2^e éd. revue et augmentée, Le Cavalier bleu, Paris.

HOFSTEDE, G. (1980). *Culture's Consequences : International Differences in Work-related Values*, Sage Publications, Beverly Hills, CA.

HOFSTEDE, G. ; HOFSTEDE, G.J. ; MINKOV, M. (2010). *Culture and Organizations : software of the mind*, 3rd ed., McGraw-Hill, New York, NY.

HỮU NGỌC (2016). *Viet Nam, Tradition and Change*, éditions Thế giới, Hanoi.

KOZINETS, R. (2002). « The Field behind the Screen : Using Netnography for Marketing Research in Online Communities », *Journal of Marketing Research*, 39, 1, pp. 61-72.

LAULUSA, L. ; EGLEM, J.-Y. (2011). « L'impact des valeurs confucéennes sur le processus de contrôle de gestion dans une entreprise d'État chinoise », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, 17, 3, pp. 7-29.

NGUYỄN, K. V. (2004). *Vietnam, une longue histoire*, éditions Thế giới, Hanoi.

PHẠM, Q. M. (2021). « Bệ đỡ từ văn hóa, lịch sử », *Tia Sáng* du 03/02/2021, [URL : <https://tiasang.com.vn/tac-gia/pham-quang-minh-174>].

TRẦN, N. T. (2001). *Recherche sur l'identité de la culture vietnamienne*, éditions Thế giới, Hanoi.

TRẦN, V. G. (1980). *Giá trị tinh thần truyền thống của dân tộc Việt Nam*, éditions Khoa học xã hội, Hanoi.

OMS (2020). *World Health Statistics 2020, Monitoring Health for the SDGs*, Genève.

ANNEXE 1 Synthèse des données collectées

Données primaires collectées : entretiens semi-directifs			
Répondants et dates d'entretien	Code	Durée	Thème entretien / principaux points abordés
Répondant 1 (8 mars 2021)	D1	40 mn	Thème 1 : l'action des autorités vietnamiennes en matière de lutte contre la Covid-19 Thème 2 : culture vietnamienne et gestion de la crise Thème 3 : perception personnelle et commentaires éventuels
Répondant 2 (8 mars 2021)	D2	30 mn	
Répondant 3 (9 mars 2021)	D3	19 mn	
Répondant 4 (9 mars 2021)	D4	27 mn	
Répondant 5 (9 mars 2021)	D5	25 mn	
Répondant 6 (12 mars 2021)	D6	20 mn	
Répondant 7 (26 mars 2021)	D7	8 mn	
Durée totale :	169 mn (soit 2 h 49 minutes retranscrites)		
Données secondaires sur netnographie			
Site en ligne	URL		
Gouvernement, ministère de la Santé : page spécifique Covid-19	[URL : https://ncov.moh.gov.vn/en/web/guest/trang-chu]		
« Lutte contre l'épidémie comme lutte contre l'ennemi » (page du gouvernement)	[URL : https://baochinhphu.vn/Chong-dich-nhu-chong-giac/519.vgp]		
Journal Nhân dân (Journal du Peuple)	[URL : https://nhandan.com.vn/]		
Journal du Parti communiste du Vietnam	[URL : https://dangcongsan.vn/]		
Journal Sức Khỏe và Đời Sống (la Santé et la Vie, journal du ministère de la Santé)	[URL : https://suckhoedoisong.vn/Covid-19-cap-nhat-moi-nhat-lien-tuc-n168210.html]		
Ministère vietnamien des Affaires étrangères	[URL : http://www.mofa.gov.vn/vi/]		