

LA MÉTAMORPHOSE D'UNE ENTREPRISE DE TRANSPORT PUBLIC À HANOÏ

AUTRES TEMPS
AUTRES LIEUX

On considère généralement la privatisation comme la solution aux problèmes du transport public. L'histoire du développement du Hanoi Public Transport nous présente une expérience différente. Notons toutefois que la concurrence du secteur privé sera nécessaire pour maintenir l'entreprise publique sur la voie du succès

PAR LE DOCTEUR **Walter MOLT**, EXPERT AUPRÈS DE HANOI PUBLIC TRANSPORT
(traduit de l'anglais par Pascale BERRY)

Lorsqu'en 1954, le nord du Vietnam gagne son indépendance et devient une république socialiste, Hanoï possède seulement un réseau de tramways composé de cinq lignes. La guerre et les bombardements des forces américaines, après 1966, réduisent ses chances de développement. De plus, après la réunification, le pays doit faire face à un blocus. Dans les années 1980, des IFA (1) de RDA et quelques Karosas (2) de Tchécoslovaquie commencent à introduire un embryon de service d'autobus. Puis, avec le lancement de réformes économiques, toutes les subventions sont supprimées: le tramway est abandonné; les trains ne sont plus autorisés à pénétrer dans la gare centrale. Le transport public disparaît complètement et les habitants de Hanoï sont obligés de se déplacer en vélo puis, peu à peu, en motocyclette.

Puis, sur recommandation de l'Agence Suédoise de Développement International, une unité de gestion du trafic est créée et relance un début de transport public. En 1999, le transport public – composé uniquement de bus – est emprunté par douze millions de passagers par an, soit trente mille par jour. Trois compagnies de

bus coexistent: la Hanoi Bus Company, héritière des Karosas et des IFAs; la 10-10 Company, propriétaire d'une flotte de nouveaux minibus; et la plus petite, la Hanoi Streetcar Company, entreprise qui embauche les anciens employés du tramway et possède dix-sept vieux bus Renault offerts par la France, dont trois tombent tout de suite en panne.

DE NOMBREUX PLANS SANS RÉSULTAT

Après 1995, le Vietnam – et Hanoï, plus particulièrement – deviennent le paradis des planificateurs. Des associations étrangères d'aide au développement financent de nombreux plans et études, ainsi que des investisseurs privés tels Renault, Daewoo et Mercedes. Un plan directeur est établi et approuvé. Des études en vue d'un plan général des transports sont également menées et des liaisons ferroviaires, des métros et des trains aériens sont projetés. *L'Étude de faisabilité du réseau urbain* – la plus complète – est financée par la banque

(1) Industrieverband Fahrzeugbau: constructeur automobile d'Allemagne de l'Est qui a fabriqué des camions livrés par dizaines de milliers au Vietnam. Certains ont été transformés en bus et on les appelle les IFA.

(2) Constructeur tchèque, racheté par Renault, dont de vieux modèles de bus circulent au Vietnam

publique de développement allemande, KfW. Son plus grand mérite est de démontrer que le projet de construire le nouveau réseau urbain à partir de l'ancien est irréalisable, faute de passagers... Elle aborde également la question de la concurrence entre le transport public et la motocyclette et montre que, pour des déplacements inférieurs à six kilomètres, cette dernière reste l'alternative la plus économique. Elle arrive enfin à deux conclusions qui soulèvent plus de problèmes. Tout d'abord, si, d'un point de vue quantitatif, Hanoï n'a pas besoin d'investir dans l'achat de nouveaux bus, l'âge et la qualité des véhicules laissent à désirer. Cependant, améliorer le service de transport n'engendrerait aucun bénéfice économique, étant donné la faiblesse des revenus de la population : les pauvres ne peuvent pas améliorer leur vie par des transports plus efficaces, leur temps n'ayant aucune valeur économique.

Finalement, hormis de volumineux rapports, ces plans ne produisent rien de concret. Pire : le gouvernement allemand, qui a pourtant promis quarante millions de dollars de crédit pour le transport urbain à Hanoï, enterre discrètement ses promesses.

UNE ÉTINCELLE QUI MET LE FEU AUX POWDRES

C'est dans ce contexte peu encourageant que j'ai été engagé comme expert au Centre d'organisation et de gestion du transport de Hanoï (TramOc).

À peu près au même moment, un nouveau directeur a été nommé à la tête de la plus petite et de la plus pauvre des trois compagnies de bus, la Hanoi Team Company. Il n'avait aucune expérience dans ce domaine, mais arrivait avec une bonne idée : demander conseil et écouter. Que peut-on faire avec quatorze vieux bus et un dépôt archaïque ?

J'ai embauché deux étudiants pour compter les passagers et voir où ils montaient et descendaient. Nous avons dénombré 1 700 passagers par jour. J'ai moi-même souvent pris le bus dans les deux sens sur la totalité des 18 kilomètres de la ligne. Comme elle était bien pratique, je l'ai souvent empruntée pour aller au bureau, mais il m'est arrivé parfois de passer plus de quarante minutes à attendre un bus sans aucune certitude de ne le voir jamais arriver. Le soir, je rentrais en taxi, le service s'arrêtant à 18 h 30. J'étais parfois le seul passager dans le bus et toujours le seul à l'attendre aux arrêts. Des dizaines de moto-taxis essayaient alors de me persuader que le bus ne viendrait jamais, et que je ferais mieux de monter avec eux en criant « *Très bon marché!* »

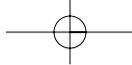
Pour mon confort et celui de ma femme, qui m'épaulait avec patience dans ces voyages solitaires en me disant combien de passagers elle avait rencontrés pendant ses trajets, j'ai émis une suggestion : faire circuler les bus à intervalles réguliers. Après quelques réunions

au sommet, la ville accepta un léger changement d'itinéraire et la mise en place d'un service régulier — toutes les dix minutes — et ce, jusqu'à 19 heures.

Je ne savais pas encore que j'avais découvert une mine d'or en proposant de modifier le tracé de la ligne. Auparavant, le terminus était une vieille gare ferroviaire, dans laquelle des trains arrivaient deux fois par jour mais où aucun passager ne venait jamais. J'ai donc pensé qu'il pourrait être plus judicieux que le bus reste dans la rue principale. En cherchant un endroit où celui-ci puisse faire demi-tour, nous avons choisi le carrefour de Nhon, assez éloigné. Là-bas se trouvait une école pour mécaniciens, dont la plupart des élèves venait des provinces rurales. Ces étudiants se réjouirent de la nouvelle ligne de bus et leurs parents demandèrent aux autorités que le bus circule jusqu'à 22 heures, afin que les jeunes puissent l'emprunter pour rentrer le soir. Leur requête fut acceptée et le service rallongé. Ces étudiants bénéficièrent donc du meilleur service de la ville. La société créa des coupons mensuels à leur intention, au prix de 15 000 Dongs (soit un dollar), ce qui remporta un certain succès. Elle édita 500 coupons et voulut continuer. Si les bus étaient souvent vides, pourquoi ne pas les ouvrir à plus d'étudiants ? Quelques jeunes employés de la société lancèrent une véritable campagne marketing. Quand ils eurent vendu 2 500 coupons, nous avons sabré le champagne. Deux mois plus tard, quatre mille coupons avaient été vendus et nous en avons ouvert une caisse entière. Peu à peu, nos bus ont commencé à avoir des passagers. J'étais moi-même très satisfait de ne plus avoir à attendre le bus pendant une demi-heure et je ne fus bientôt plus le seul à l'arrêt. L'étude suivante compta 8 000 passagers par jour, soit une augmentation de 500 %, et nota une hausse de la productivité (*i.e.* du nombre de kilomètres effectués par bus et par jour) de 280 %. Notre ligne de bus, la 32, fut bientôt appelée la ligne modèle. De nouvelles perspectives s'ouvraient au transport en commun. Cependant, en analysant les données collectées, je m'aperçus que 80 % des détenteurs de nos coupons étaient des étudiants de cette école de Nhon. Par ailleurs, je découvris que la majorité des passagers des autres lignes étaient des touristes venus de la campagne faire une petite visite en ville. Ainsi, la plupart des autres bus embarquaient leurs passagers aux terminus des bus régionaux. Ils attendaient là jusqu'à ce qu'ils soient pleins, allant parfois jusqu'à se disputer les passagers potentiels.

UN SUCCÈS QUI ATTIRE

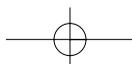
La ligne 32 ainsi rénovée donna une nouvelle image du bus : les Renault passaient à intervalles réguliers, toujours bien remplis, parfois dangereusement bondés. Un jour, à demi étouffé, j'y comptai ainsi 240 personnes ! Mais j'étais heureux. Nous avons alors essayé



WALTER MOLT

Dans les rues de Hanoï

© Paul Cheney/GETTY-STONE



de convaincre les autres sociétés de mettre également en place des « lignes modèles », mais ce fut en vain.

De nouveaux acteurs entrèrent alors en scène. La région de Paris Ile-de-France signa un partenariat avec Hanoï. Elle répondit favorablement à mes appels, négocia avec la RATP, et nous obtînmes cinquante bus d'occasion à un prix cadeau. Avec nos collègues de l'IMV, l'Institut permanent de l'Ile-de-France à Hanoï, nous avons élaboré un plan global de modernisation de la Hanoi Streetcar Company et obtenu 500 000 euros de subvention de l'Union européenne. La ville de Hanoï fut également obligée de contribuer de manière substantielle au projet.

Cette dernière eut ensuite l'idée de fusionner les trois compagnies en une seule, Transerco, abréviation pour Transport Service Company. Elle nomma à sa tête un directeur énergique qui avait de bonnes relations avec les autorités et les convainquit d'investir dans la nouvelle compagnie. Cette restructuration ralentit les progrès dans un premier temps. Elle nous fit aussi perdre de bons amis, comme le directeur de la Streetcar Company, qui fut nommé à la tête d'une autre grande entreprise publique.

Après quelques querelles internes, qui concernaient entre autres la répartition des rôles entre Transerco, qui voulait le monopole des transports publics et chapeauter tous les transports (3), et le département du transport, les nouveaux bus arrivèrent, dont les cinquante négociés par la ville de Paris. Une autre bataille avait été gagnée sans longues discussions: les bus livrés furent des bus standard de 12 m de longueur. Le prix du trajet en minibus était de 2 500 Dongs alors qu'il n'était que de 1 500 pour les bus Renault. Le ticket ne coûtait que 1 000 Dongs pour les Karosas et les IFA. Transerco décida de simplifier son système et d'unifier ses tarifs, fixant le prix du billet à 2 500 Dongs. Elle incita à l'achat de coupons mensuels et autorisa notre service à émettre un nouveau type de ticket: le ticket intégré, ticket mensuel permettant d'emprunter toutes les lignes de bus, au prix de 30 000 Dong par mois pour les étudiants et soixante mille au tarif normal.

Autre nouveauté: Transerco augmenta les salaires des conducteurs et des contrôleurs de 300 %. Un conducteur gagnait ainsi 150 dollars par mois et un contrôleur, 100 dollars. En échange, elle exigea que tous les passagers aient un ticket valable et que les conducteurs acceptent tous les détenteurs de billets. Cela peut paraître étrange, mais auparavant le bureau de planification fixait le nombre de passagers à transporter, par exemple six cents personnes par jour et par itinéraire. Le conducteur annonçait ensuite une recette conforme au nombre de passagers décidé par le plan, déclarant entre 598 et 602 personnes. Pour les avoir comptés, je savais qu'il y en avait le double. Les conducteurs ne leur donnaient simplement pas de ticket ou revendaient les

billets collectés. Ils ne devaient qu'atteindre les objectifs fixés par le plan. La compagnie réalisait un chiffre d'affaires conforme au plan, les conducteurs s'octroyaient un revenu supplémentaire, qu'ils devaient évidemment partager avec leurs supérieurs. Le résultat, surprenant, de la hausse des salaires fut que la compagnie, versant des salaires décents pour un travail honnête, gagna plus d'argent qu'auparavant.

Transerco redistribua les lignes de bus entre les trois anciennes compagnies. La Streetcar Company, renommée Tu DO, obtint le plus d'itinéraires. Une nouvelle société, Thanh Long, entra en scène et obtint aussi quelques lignes. La 10-10 company continua à faire circuler ses mini-bus sur quelques nouveaux trajets. Finalement, la Hanoi Bus Company fut la grande perdante de cette réaffectation des lignes. Les bus circulaient maintenant à intervalles réguliers de dix à quinze minutes sur pratiquement toutes les lignes et jusqu'à 22 heures sur la plupart. La 32 et ensuite la 22, lignes appartenant à Tu Do, avaient même réduit l'intervalle à cinq minutes.

Je ne pense pas que quiconque ait jamais beaucoup cru au ticket intégré. Cette innovation fut peut-être une concession faite à l'ancien conseiller allemand que j'étais. Notre département fut chargé de son émission et nous obtînmes l'équipement nécessaire grâce à l'argent de l'Union européenne. C'était en automne 2002. Le 10 septembre nous reçûmes l'ordre d'émettre ces tickets, ce qui devait commencer le 20. Nous rassemblâmes l'équipement et le personnel nécessaires à toute vitesse. Commença alors une course contre la montre effrénée. Nous étions complètement dépassés. En trois semaines nous avons réussi à émettre vingt mille tickets. Puis quelqu'un voulut arrêter ce processus. En une nuit nous imprimâmes les vingt mille noms et adresses de nos acheteurs. Nous appelâmes cette liste « *Vingt mille raisons de garder le ticket intégré* ». Victoire! La course continua et trois mois plus tard quatre-vingt mille tickets étaient vendus, dont 85 % à des étudiants. Aujourd'hui, quatre cent mille tickets sont en circulation.

La plupart des nouveaux bus, jaunes à points rouges, étaient bondés. Près de trente-trois mille personnes empruntaient la ligne 32 chaque jour. En tout, le nombre de passagers augmenta de 1 000 %. Les bus 32 furent pendant un certain temps des Daewoo de onze mètres cinquante. Puis la ville obtint soixante nouveaux bus Mercedes, un peu plus grands et beaucoup plus esthétiques, et l'on atteignit le nombre incroyable de quarante-huit mille passagers par jour, trente-six mille le week-end. Chaque bus transportait maintenant mille six cents personnes par jour, ce qui représentait une hausse de la productivité de 1 300 %. Au total, le nombre de passagers atteignit le demi-million en mars 2004.

Les bus jaunes et rouges de Hanoï sont maintenant des figures emblématiques de la ville. Il m'arrive

(3) On retrouve la même tension à Paris, entre la RATP et le STIF.

que des passagers anglophones me montrent fièrement leur nouveau ticket et m'expliquent ses avantages. De nombreux parkings pour deux roues furent créés le long des lignes de bus. Ainsi, les gens venaient en vélo jusqu'à l'arrêt de bus, garaient leur bicyclette pour 500 Dong et prenaient ensuite le bus. Au début, les moto-taxis se battirent contre les nouveaux bus, saccageant les arrêts. Puis ils découvrirent là un nouveau marché et ils se mirent à attendre aux arrêts par dizaines, afin de transporter les passagers des bus jusqu'à leur destination finale. L'auteur, qui était auparavant le seul à attendre le bus à l'arrêt, se réjouissait de l'attendre maintenant en compagnie de vingtaines de personnes.

QUE FAUT-IL FAIRE POUR RÉORGANISER UNE SOCIÉTÉ DE BUS DE MANIÈRE EFFICACE ?

En lisant entre les lignes, on retrouve dans ce cas toutes les critiques adressées aux entreprises publiques : résistance au changement, manque d'initiative pour améliorer le service et la situation économique, dépendance aux subventions de l'État. Cependant, la solution généralement invoquée – la privatisation – ne fut pas nécessaire. Pour une réforme efficace, il y a des conditions institutionnelles et opérationnelles.

Les conditions opérationnelles du succès

Ces conditions sont :

- un service régulier ;
- une tarification adaptée ;
- des véhicules attrayants ;
- des itinéraires et des arrêts judicieux ;
- une bonne maîtrise de l'exploitation de la ligne ;
- une bonne information des passagers sur les lignes, les horaires et les tarifs (où et comment avoir des billets à tarif réduit).

Je n'ai pas encore mentionné les efforts supplémentaires qui ont, en partie, contribué au succès. Certains sont encore en cours. Ainsi, nous avons réalisé un plan du réseau de bus, un des meilleurs d'Asie. Ce plan est affiché à chaque arrêt de bus. Nous sommes toujours en train d'améliorer le système d'information. Jusqu'à présent nous n'avons pas encore réussi à indiquer également les horaires à tous les arrêts. En fait, nous n'avons pour l'instant que des horaires approximatifs des départs du terminus. Le contrôle n'en est qu'à ses débuts : des liaisons radio ont été mises en place dans des bus de deux lignes, afin d'établir une régulation de la circulation. Le marketing est encore peu développé ; la mise en place d'un bureau central qui émettrait les billets et donnerait les informations sur le service est prévue, mais pas encore commencée. D'autre part, l'entretien régulier des bus

exige d'avoir des dépôts bien équipés. Le premier fut ouvert l'été 2004, grâce à l'aide de l'Union européenne. Le perfectionnement du système de tickets avec un contrôle à l'aide de puces électroniques verra le jour en 2005, à nouveau avec le soutien de l'Union européenne. C'est ainsi qu'on assure un progrès durable : en étudiant attentivement les nouvelles techniques de management, sans réaliser pour autant de grands investissements. Jusqu'à présent le manque de bonnes infrastructures, comme de beaux arrêts de bus ou d'interconnexions sûres, a peu entravé le succès. La vitesse de circulation des bus est de 20 km/h et les retards supérieurs à cinq minutes sont rares : 95 % des bus sont à l'heure (4).

Les conditions institutionnelles.

Le soutien de la ville est absolument nécessaire. Un soutien global existait, et ensuite des ressources financières furent disponibles. Proportionnellement à la taille de la ville, les subventions restent faibles. Avant la réforme, elles s'élevaient à un million de dollars par an. Elles augmentèrent ensuite pour atteindre trois millions six cent mille dollars. Ce qui est gênant, c'est moins le volume des subventions que leur évolution. Au total, l'augmentation des revenus de l'entreprise de transport est inférieure à celle du nombre de passagers. Cela est dû au fait que l'augmentation du chiffre d'affaires est d'abord liée à la vente de tickets à tarif réduit aux étudiants. En plus des aides financières opérationnelles, la ville achetait aussi les bus, ce qui n'était évidemment pas compris dans les « subventions ».

Tous ces chiffres montrent que la ville a été généreuse dans son soutien pour le service de bus. Ces aides ont permis une dynamique de développement, mais en demandant de la part des villes des engagements financiers qui vont sans doute au-delà de ce qu'elles sont prêtes à honorer de façon durable.

Le processus de réforme opérationnelle doit donc s'accompagner d'une réforme de la structure financière. Bien que des pertes puissent être envisagées dans la phase d'expansion rapide, la consolidation des aspects financiers est indispensable. Une réforme ne se fait pas d'un coup, c'est un processus que l'on doit améliorer en continu.

UNE NOUVELLE VISION DU CONCEPT DE RÉFORME

La privatisation ne fut pas nécessaire à la mise en place d'une réforme efficace. Mais, en l'état actuel des choses,

(4) Nous avons développé un emploi du temps virtuel, à partir duquel nous étudions les horaires des bus. Un bus est à l'heure s'il n'est pas en avance et s'il n'a pas plus de cinq minutes de retard.



Owen Franken/CORBIS

Avec le lancement de réformes économiques, toutes les subventions sont supprimées : le transport public disparaît complètement et les habitants de Hanoï sont obligés de se déplacer en vélo puis, peu à peu, en motocyclette

le débat pourrait être relancé. L'argument serait le suivant : certes, la croissance est lancée, mais elle a un coût élevé. L'entreprise publique va continuer à avoir des pertes et n'est donc pas viable ; il faut maintenant la privatiser pour pouvoir contrôler les coûts. De toute façon, me dira-t-on, vous êtes un socialiste et les socialistes ne se préoccupent que du bien-être des gens et négligent les lois de l'économie. De fait, il est peu évident de trouver une entreprise privée prête à investir dans la compagnie de transport public de Hanoï et à conserver les mêmes conditions sociales. Convaincre une entreprise privée de prendre des parts dans la société de transport public s'avéra effectivement assez difficile (5). D'ailleurs, si quelqu'un m'avait demandé s'il fallait qu'il investisse une grande partie de son capital dans le transport public à Hanoï, je le lui aurais certainement déconseillé : il y a sans aucun doute de meilleurs placements.

5) Nous avons eu une seule offre d'une société privée, qui voulait donner environ trois mille bus de sa propre marque, mais exigeait en retour un droit d'usage (la propriété privée avait été remplacée par des droits d'usage par les communistes lorsqu'ils ont pris le pouvoir). Ce n'était donc pas une offre sérieuse et elle fut écartée. Évidemment, l'entreprise

Les hypothèses psychologiques et leurs implications

Le socialisme, en tant que théorie à partir de laquelle organiser une entreprise et accéder à la performance économique, est largement discrédité sauf cependant dans les deux grands pays encore socialistes, la Chine et le Vietnam, qui ont d'ailleurs tous deux des économies florissantes. Notons toutefois que leur succès n'aurait pas été possible s'ils n'avaient permis au marché de jouer un rôle important. Néanmoins, la foi en l'équilibre psychologico-économique du capitalisme doit aussi être relativisée, comme en témoigne l'effondrement de la nouvelle économie, fondée sur un capitalisme libéral. En fait, dans les deux modèles, des individus sans scrupule et avides détournent le système à leur profit et la population se fait alors abuser par sa confiance aveugle dans leurs promesses.

publique possède aussi des terrains d'une grande valeur. Cependant, toute tentative d'investir dans la société pour s'approprier ces terres doit être rejetée. Avec le temps, certaines routes se sont d'ailleurs avérées très utiles. Les céder à des opérateurs privés aurait consisté à leur laisser prendre le meilleur.

L'important n'est pas tant le nom que l'on donne au système économique que la présence de contrôles et d'équilibres institutionnels ainsi que d'un cadre légal, qui assure son bon fonctionnement. Il est faux de croire que des gens qui ne comprennent pas le fonctionnement d'une économie le comprendront en devenant les propriétaires ou gestionnaires de sociétés capitalistes. Il ne faut pas croire non plus que les responsables d'une compagnie publique de transport dans un régime socialiste seront compétents et motivés pour générer le maximum de bien-être. L'incompétence existe partout. Mais on peut aussi trouver des gens profondément motivés, qui sont tout simplement contents de faire leur travail correctement et de voir qu'il a des conséquences positives pour leur entreprise et la société. Mais il faut accompagner cela d'une amélioration du bien-être des gens. Les pays à faible coût de main d'œuvre doivent améliorer les conditions de vie des travailleurs pour pouvoir bénéficier également d'un niveau de consommation élevé, qui stimulera le marché domestique (6). Pour créer un environnement psychologique favorable à la croissance économique, il est nécessaire d'améliorer significativement les conditions de vie des gens. Tout est question de motivation : les gens ont besoin d'espoirs et de promesses, mais aussi de récompenses pour rester motivés. Ces récompenses ne sont pas seulement matérielles mais aussi psychologiques, comme la reconnaissance du travail bien fait. Le succès d'une entité, telle une société de transport public, repose beaucoup sur la coopération entre les différents acteurs (l'entreprise, le gouvernement, les usagers). Pour maintenir une bonne coopération, chaque étape doit être bien étudiée, afin que tous bénéficient de récompenses matérielles et psychologiques.

Cependant, dans toute organisation en mutation, on doit faire face à une certaine résistance au changement, opposée par ceux qui redoutent d'être les grands perdants. La meilleure solution est alors d'impliquer ces personnes dans le processus du succès.

Bien poser les conditions

Dans une économie de marché démocratique, il existe ce qu'on peut appeler un triangle du succès. Le gouvernement doit poser les bases pour le succès économique. L'économie crée la richesse et le bien-être du peuple, et celui-ci récompense ou sanctionne alors le gouvernement, en fonction du succès (ou de l'échec) de sa politique économique.

(6) Ce conseil ne concerne pas les pays où le coût de la main d'œuvre est élevé et les avantages sociaux nombreux.

Dans une économie socialiste, il n'y a qu'un dualisme. En effet, le gouvernement fait directement marcher l'économie et il représente donc la seule source de bien-être. Très souvent le peuple n'a pas de vraie possibilité de changer le gouvernement par des élections. Ce dualisme est donc un système idéal pour la stagnation.

Les défenseurs du libéralisme prétendent que l'économie remplit mieux sa fonction si le gouvernement n'interfère pas et se limite à son rôle sécuritaire. Cependant, dans les faits, au moins pour ce qui est de la politique urbaine, eux aussi l'appellent à agir, notamment pour la mise en place d'infrastructures ou de conditions permettant à des entreprises publiques de le faire elles-mêmes. Dans le domaine de la politique urbaine, il y a un conflit entre les terrains et l'espace urbain. Pour construire une route ou une voie ferrée, il faut posséder les terres. Or sur ces terres des gens vivent, travaillent ou se détendent. Tandis que dans les zones rurales, il est théoriquement possible d'acheter la terre au prix du marché (7), ce n'est jamais le cas dans un environnement urbain. Le prix d'acquisition des terrains pour de grands projets d'infrastructures devient très vite si élevé que personne ne peut rassembler les sommes nécessaires. Cela n'est pas un échec du marché, mais un obstacle structurel pour l'économie de marché. Aussi, même les économistes et les hommes d'affaires les plus libéraux appellent le gouvernement à agir en faveur du transfert des terres, que ce soit par la législation, les compensations ou, si nécessaire, la force. Ainsi, l'idée que l'économie de marché seule pourrait résoudre tous les problèmes d'allocation des ressources ne résiste pas à la pratique. C'est encore plus vrai au Vietnam, pays très densément peuplé, car le nombre de personnes affectées par ces mesures est très élevé et les possibilités de dédommager les gens en leur donnant d'autres terres sont très limitées.

L'intervention du gouvernement pour exproprier les gens n'est acceptable que si elle est nécessaire à l'intérêt général. La terre devient alors un bien public. Le gouvernement peut confier (et non pas vendre) des terres à une entreprise privée si celle-ci les utilise dans l'intérêt général. Mais il doit alors bien surveiller ce processus.

Dans une société socialiste, la propriété privée est limitée. Par conséquent, il est en théorie plus facile de faire des terres des biens communs. Cependant, le gouvernement ne peut pas faire un usage beaucoup plus grand de son pouvoir que dans une société démocratique. L'idée simpliste selon laquelle, dans une société en transition vers une économie de marché, le gouvernement peut utiliser son pouvoir traditionnel pour arracher les terres aux petites gens et les donner à quelques entreprises privées (ou à d'anciennes entreprises publiques privatisées) est tout simplement fausse.

(7) C'est en fait une hypothèse théorique : les gens sont généralement peu enclins à laisser leurs terres, principales sources de revenus, même contre une importante compensation.

L'État doit définir son rôle et ses relations avec les entreprises, privées ou publiques, qui mettent en place des services publics. La propriété de la terre (et donc le contrôle de son utilisation) doit rester aux mains de l'État ou de la ville, c'est-à-dire sous une autorité politique (8).

PERMETTRE AUSSI AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT UNE LIBRE UTILISATION DE L'ESPACE PUBLIC

Une possibilité est évidemment d'autoriser les gens à utiliser les routes publiques pour en transporter d'autres. C'est ce qui se fait dans de nombreuses villes d'Afrique et d'Asie. Le Vietnam avait choisi les deux-roues : les moto-taxis ne nécessitent qu'un investissement très faible. Ainsi, ils étaient des dizaines de milliers à offrir leurs services pour transporter biens et personnes. Ce mode de transport est le moins cher de tous et aussi le plus flexible (9). Les taxis sont une autre forme de transport informel, mais réglementé. Les véhicules doivent ainsi être équipés de compteurs et afficher leurs prix. Ils sont également très bon marché et sur de petites distances, à partir de trois personnes, ils sont sans aucun doute plus économiques que les bus.

Dans un tel environnement il reste peu de place pour d'autres petites activités de transport en jitney (10). Ces véhicules sont peu nombreux et travaillent sur des plus grandes distances. Ils ont leurs propres clientèles et des itinéraires plus ou moins standards.

Avant la réforme, l'activité des bus publics pouvait être considérée comme un service de jitneys. A chaque conducteur de bus étaient attribués un itinéraire et un emploi du temps global. Il pouvait garder l'argent payé par les utilisateurs et ne devait reverser qu'une certaine somme. Cette activité, comparée à la compétition sauvage, était peu rentable. Plus le bus était grand, moins il était rentable. Il y avait peu d'endroits où l'on pouvait trouver assez de passagers, comme par exemple aux terminus des cars interprovinciaux, et la compétition y était très rude.

Avec des investissements modestes, la ville a permis à Transerco de mettre en place un service de transport public à l'europpéenne. Le succès des tickets intégrés témoigne de l'enthousiasme de la population. Ce système permet d'accéder à un service de qualité, pour lequel la demande est forte, sans renoncer à utiliser les

moto-taxis et les taxis classiques, en particulier pour les courts trajets.

Une entreprise privée aurait-elle pu faire ce que Transerco a réussi ? Étant donné qu'il n'y eut à l'époque aucune tentative d'attirer une entreprise privée et qu'inversement aucune entreprise privée n'a cherché à s'investir dans ce projet (11), nous ne pouvons que faire des spéculations :

- un opérateur privé aurait sans doute exigé un monopole et des subventions, mais à l'époque la ville n'aurait pas été prête à garantir un monopole à un investisseur privé ;

- personne ne savait quelle serait la réponse du marché à une activité inspirée de ce qui se faisait en Europe et aucune étude des consultants internationaux tels Dorsch, MVA, Mercedes, Renault et JICA n'avait proposé cette solution.

L'expérience à partir d'une ligne test et les développements nécessaires sont l'unique réalisation de la Hanoi Streetcar Company, de Transerco et de TramOc, l'unité de gestion du transport public. Cette réalisation fut possible parce que la ville et l'État possédaient les compagnies et avaient le courage d'entreprendre un tel projet. Maintenant que le marché s'est développé, on peut se demander si le secteur privé peut aider à diminuer le besoin en subventions et à améliorer la qualité des services. Comme le succès du développement est en grande partie lié au ticket intégré, il n'y a que deux options possibles :

- laisser des sociétés de transports émettre chacune leurs tickets intégrés, ce qui favorise celle qui a le réseau le plus développé, donc Transerco ; développer le secteur privé serait alors privatiser Transerco, c'est-à-dire vendre la société à des investisseurs privés, nationaux ou étrangers, en le laissant en position de quasi-monopole ; comme cette question n'a même pas été soulevée dans les nombreux débats, je ne vais pas disserter sur les problèmes inhérents à une telle tentative : il suffit de dire qu'un monopole privé utilisant les routes, c'est-à-dire une propriété publique, n'est pas en ligne avec les principes évoqués auparavant ;

- garder le système du ticket intégré, qui serait ensuite géré par l'Autorité Publique de Transport, mais céder les routes à des investisseurs privés, en incluant Transerco comme acheteur potentiel ; la compétition se ferait alors seulement sur les coûts ; une telle procédure aurait le mérite de faire pression sur la gestion des coûts de Transerco et aurait une action pédagogique.

(8) Si en Europe ou aux États-Unis certaines infrastructures sont depuis longtemps des biens communs, ce n'est pas le cas au Vietnam.

(9) La ville n'exerce aucun contrôle sur eux. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils ne sont pas organisés. En effet, certaines organisations non-officielles réglementent entre autres qui peut attendre, à quelle intersection. L'éventualité que ces organisations informelles se rattachent à de plus grandes organisations, mafieuses par exemple, existe mais nous n'avons aucun écho à ce sujet à Hanoï.

(10) Transports collectifs en minibus. À Hanoï, ils sont propriété de la ville, qui les loue à des conducteurs, entre lesquels existe une concurrence féroce. En cas d'augmentation des recettes des jitneys, le surplus serait allé aux conducteurs et non à la ville.

(11) À l'exception des négociations engagées avec Daewoo évoquées précédemment, mais qui s'achevèrent avec la faillite de celle-ci.



© Ludovic/REA

L'auteur, qui était auparavant le seul à attendre le bus à l'arrêt, se réjouissait de l'attendre maintenant en compagnie de vingtaines de personnes

LES DYNAMIQUES DU CHANGEMENT

Les différentes étapes du changement sont les suivantes :

1. *Débloquer la situation existante*

Les différents acteurs de l'entreprise étaient assez contents : chacun avec son revenu légal et sa prime illégale. La ville aurait aussi pu se satisfaire de cette situation, étant donné les faibles subventions qu'elle accordait. Kurt Lewin (12), qui a commencé à étudier les dynamiques du changement, parle du déblocage comme de la première étape du processus de changement. Si l'on met beaucoup de pression, que l'on s'appuie sur de colossales études et de nombreuses réunions, ce qui est souvent le cas, il ne passe rien, ou au contraire la résistance devient plus forte. Tandis que les grands pontes courent d'une réunion à l'autre, les employés font le même travail que d'habitude. S'ils critiquent parfois les propositions, en général ils utilisent la résistance passive. J'ai eu de la chance, puisqu'un nouveau directeur a été nommé au moment où je suis

(12) Kurt LEWIN, *Die Feldtheorie in den Sozialwissenschaft*, Bern/Stuttgart, Huber, 1963.

arrivé. Il avait à prouver qu'il était capable de réaliser quelque chose. Il n'y avait pratiquement aucune ressource disponible. Le fait qu'une grosse étude visant à améliorer le transport public à Hanoï venait d'échouer joua peut-être également en ma faveur. Ainsi, personne ne porta trop d'attention aux modestes propositions que je fis.

2. *Introduire le changement*

J'insiste sur les circonstances favorables qui ont permis le lancement du processus. En effet, celles-ci vont complètement à l'encontre des livres, ces sacro-saints guides officiels de l'aide au développement, et mettent à jour le fonctionnement d'un pays pauvre : si l'on n'a rien, on a besoin d'amis et de relations.

Il y a eu CIM, l'organisation qui a eu le courage de m'envoyer en tant qu'expert au Vietnam. Évidemment, il fallait rédiger certains rapports, faits en toute bonne foi. Cependant, rédiger une proposition pour améliorer une organisation quasi inexistante, ne sachant pas d'où pourraient venir les moyens nécessaires, était plus une question d'imagination que de stratégie rationnelle. CIM a pris le risque, car elle voulait renforcer sa présence au Vietnam. En tant qu'universitaire retraité, je ne courrais aucun risque, je voulais faire ce dont j'avais parlé pendant trente ans : travailler pour aider au déve-

loppement. Je me décidai pour le Vietnam, pour des raisons affectives, mais aussi car j'appréciais les quelques Vietnamiens que je connaissais. Enfin, c'était un pays où je me voyais bien vivre et dans lequel je pensais que j'apprécierais de travailler.

J'ai rencontré un jeune Vietnamien qui venait d'être expulsé d'Allemagne. Il parlait très bien allemand et voulait vraiment trouver du travail. Je l'ai payé de ma propre poche, jugeant son aide inestimable si je devais réussir. Pour gagner un peu d'argent, il organisa les premières études que nous avons réalisées, et qui expliquaient pourquoi j'avais besoin de telle ou telle information.

Puis je fis la connaissance d'un sympathique dirigeant de Daimler-Chrysler qui venait d'être nommé dans la région. Il me permit d'obtenir de Mercedes les trois mille dollars dont j'avais besoin pour organiser un atelier de réflexion. Plus tard, la fondation Adenauer soutint aussi mon travail avec quelques petites sommes pour organiser des réunions.

Bien sûr, nous avions aussi besoin d'un concept, que je développai au fur et à mesure de mes actions. On peut parler d'approche expérimentale, ou encore de découverte par l'action. C'est très simple: je pris moi-même le bus et trouvai ainsi ce qui n'allait pas: pas d'horaires fixes, aucune certitude quant au passage d'un bus et aucune information sur sa destination. Il était également impossible de changer de bus et l'on ne disposait d'aucune information sur d'éventuelles correspondances (qui n'existaient pas). Cela paraît très simple et pourtant, je le répète à mes collègues: si vous voulez changer quelque chose, que telle est votre mission, vivez avec les gens, faites ce que vous voulez qu'ils fassent, et vous comprendrez pourquoi, malgré toute votre persuasion, ils ne peuvent faire ce que vous conseillez.

Dans un pays pauvre, certaines ressources sont inexploitées. Dans notre cas, les vieux bus ne roulaient que 80 km par jour. On pouvait largement porter cette distance à 220 km et les utiliser régulièrement. D'autre part, les gens n'étaient pas au courant de l'existence des tickets mensuels. Les deux mille cinq cents premiers furent sans doute les plus durs à vendre. Enfin, certaines ressources humaines n'étaient pas mises à profit. Quelques jeunes employés de l'entreprise se firent un plaisir d'aller convaincre les étudiants d'acheter les tickets.

Une autre coïncidence fut ma rencontre avec un Français, à Hanoï. Il était responsable des relations internationales pour l'Île-de-France et la région de Paris. Il rendit visite à notre directeur général des travaux publics et lui laissa sa carte de visite. Le directeur général ne savait pas quoi en faire, donc il me la donna. Je ne pus contacter l'intéressé directement, car il était déjà en route pour l'aéroport. Je lui envoyai un e-mail et il me répondit aussitôt. Grâce à ce petit contact, une coopération naquit qui posa les bases d'un projet entrant éligible par le programme de l'Union européenne pour l'urbanisation de l'Asie. L'avantage des programmes européens, qui sont certes paperassiers,

c'est qu'ils ne sont pas développés par l'Administration, comme c'est le cas par exemple pour l'aide au développement germanique. Ainsi, nous pouvions rédiger nous-mêmes un projet bien adapté à nos besoins, en respectant évidemment les grandes lignes de ce type de dossier. Le processus d'élaboration d'un tel projet est très instructif. J'avais déjà en tête le diagnostic désastreux de l'état des transports publics. J'étais maintenant confronté à la tâche de gérer une aide d'un demi-million d'euros pour atteindre mon but. Le déploiement du projet est sans doute l'aspect le plus important, d'autant plus que des subventions furent demandées aux partenaires, à savoir l'Île-de-France et surtout la ville d'Hanoï. Après que le contrat fut signé par le maire et la Commission européenne, nous avions notre propre papier officiel, que nous pouvions fièrement brandir auprès des services de la ville (finances, transports, investissements) qui auraient pu remettre en cause le projet, ayant chacun leur idée sur ce qu'il fallait faire. Mais, cette fois, la signature du maire fut ressentie comme un ordre par les services. Ce soutien de l'Union européenne, qui représente un montant relativement faible par rapport aux sommes dépensées pour l'aide au développement, nous permit d'atteindre des résultats surprenants:

- nous avons pu permettre aux employés de la ville, et même à ceux situés au plus bas de l'échelle, de rencontrer leurs homologues travaillant dans des sociétés renommées, telles la RATP et la STIB de Bruxelles; notre réseau quelque peu primitif transporte d'ailleurs maintenant autant de passagers par jour que notre partenaire belge; nous pouvions montrer aux dirigeants de la ville comment fonctionnaient les transports publics en Europe; cela leur permit de voir que la solution pour le transport public ne résidait pas seulement dans les systèmes hautement perfectionnés que sont les métros et les trains aériens, mais que les bus et les tramways pouvaient également s'avérer très efficaces;
- nous avons pu organiser quelques trajets d'entraînement, qui, loin d'atteindre entièrement leurs objectifs, permirent d'apprendre à conduire les bus correctement, à les entretenir et à contrôler leur état;
- des études menées à une large échelle montrèrent qu'en utilisant des méthodes empiriques on pouvait obtenir les données nécessaires à un projet viable dans l'économie de marché; les seules données fiables sur le transport sont maintenant disponibles via le projet Asiatrans;
- nous avons réalisé un des meilleurs plans de bus de toutes les villes asiatiques; celui-ci est disponible dans des centaines d'arrêts de bus et très utilisé par les usagers;
- nous avons pu nous procurer un équipement techniquement simple pour éditer les tickets mensuels en quantités suffisantes (pour un investissement de 8 000 euros).

Nous nous préparons maintenant à réaliser les premiers dépôts modaux pour quatre-vingts bus, ce qui

représente un investissement de 250 000 euros. Nous envisageons également, après expérimentations, le passage aux cartes à puce. Nous devons aussi mettre à jour le plan des bus, et faire une version Internet interactive, à partir des photos satellites les plus récentes. Enfin, nous développons les premières stations à interconnexions.

3. Stabiliser le changement

Les gens, dans cette région, sont très ouverts au changement. Ils savent que, pour améliorer leurs conditions de vie, ils doivent s'adapter aux nouvelles technologies. Plus une innovation est technologiquement avancée, plus ils ont hâte de l'avoir, et je n'ai aucun doute qu'ils arriveront à la maîtriser. La question est alors de savoir quel en est l'intérêt, ou plutôt si toutes les conditions nécessaires sont remplies pour qu'elle devienne un outil utile. Pour prendre un exemple, il fut suggéré d'installer un programme informatique pour gérer à la fois les véhicules et le personnel. Bien sûr, un tel système est inutile puisque chaque véhicule est attribué à un seul conducteur par jour. L'introduction de ce nouveau système nécessitait en outre des changements organisationnels. Un équipement de pointe et des logiciels sophistiqués peuvent être une motivation pour introduire le changement, mais il y a des chances pour que, l'entreprise étant incapable de réussir tous les changements que cela implique, l'équipement devienne dépassé, que le personnel qui en est responsable s'en serve comme d'un jeu vidéo, et que la direction, agacée par cet échec, se désintéresse du sujet. Plutôt que d'introduire un outil qui permette une meilleure productivité, nous aurions gaspillé des ressources.

Finalement résignés, quelques conseillers (13) ont cependant été frustrés par ce renoncement à la modernisation, affirmant qu'ils n'y arriveraient jamais et déplorant de ne pas avoir affaire à une entreprise privée. Ceci nous ramène au cœur de la question. Une entreprise privée, sous la pression économique et confrontée à la concurrence, doit constamment s'améliorer et innover. Une entreprise publique, en particulier lorsqu'elle a de bons résultats, peut se reposer et continuer à dépenser beaucoup, étant donné que ses ressources dépendent plus de la bonne volonté politique que de ses performances économiques. Un consultant ferait la chasse aux emplois improductifs et supprimerait des postes très opérationnels (en bas de l'échelle) au lieu de ren-

voyer ceux qui sont en train de mal gérer les changements.

Comme on l'a vu dans la première phase de la transformation, le progrès résultait d'une meilleure utilisation des ressources. Dans une phase de croissance rapide, le surplus d'investissement et de personnel est un problème qu'il faut résoudre non pas en réduisant ces ressources mais en les utilisant mieux. Sinon risque aussi de s'installer une certaine habitude à les gaspiller. Ainsi, même une entreprise publique qui réussit bien a besoin d'une bonne surveillance et de pression pour ne pas se reposer uniquement sur les fonds publics (14).

Le mieux est alors de renforcer les autorités régulatrices et de faire intervenir des compagnies privées dans la partie. La nécessité de mettre sur un pied d'égalité les opérateurs publics et privés va entraîner la disparition des privilèges qui pouvaient seulement être accordés à l'entreprise publique. Les subventions doivent alors être rationalisées et redistribuées au profit des usagers et des services, au lieu d'encourager une mauvaise gestion.

La plus grande tâche lors de la stabilisation du changement est ainsi de continuer à construire sur le succès et d'institutionnaliser le changement, plutôt que de figer le nouvel état.

Je voudrais exprimer toute ma gratitude à toutes les personnes et institutions qui ont contribué à cette réussite. Nommer quelqu'un en particulier pourrait en offenser un autre, c'est pourquoi je m'en tiendrai à citer avant tout les étudiants du collège technique de Nhon, les étudiants de Hanoï et le Comité du Peuple d'Hanoï. Sans pour autant oublier l'incalculable aide de tous les autres, je dois aussi mentionner le Docteur Luu Xuan Hung, le directeur-adjoint de TramOc qui m'a si souvent couvert, ainsi que ses employés : lorsque quelque chose ne marchait pas, il en prenait l'entière responsabilité. L'Ile-de-France a aussi donné l'exemple d'un partenariat réussi et le programme European Union Asiaurbs nous fut d'une grande aide. Pour finir, j'ai aussi apprécié les critiques : elles poussent parfois à rechercher de meilleures solutions.

(13) Certains conseillers s'installent dans des ghettos bien équipés, situés dans des quartiers hors de prix et protégés de tout contact avec la population locale, à l'exception évidemment des domestiques. Tous échouent. D'autres doivent conseiller les campagnes et ont leur adresse permanente en ville. Malgré toutes leurs connaissances, leurs actions sont des échecs. D'autres enfin sont heureux de pouvoir enseigner des choses et sont très doués en présentations Powerpoint. Je n'en ai jamais rencontré un seul qui soit enthousiaste au sujet de ce qu'il apprend. Je pense que le transfert de connaissances est important, mais si l'on veut qu'il soit vraiment

utile, ces connaissances doivent se rapporter à la vie réelle des gens et de la société.

(14) Une modalité particulière de subventions a été mise en place : l'achat des bus est financé par la ville. Les amortissements sont calculés normalement et font diminuer le résultat. Comme les sommes correspondant à cette dépréciation ne sont pas reversées à la ville, mais restent au sein de la compagnie, cela crée un surplus de bénéfices en interne. Plus l'investissement est important, plus le profit interne est élevé.