

Une politique de transport urbain pour une ville asiatique en transition vers le marché est-elle réaliste ? L'exemple de Hanoi.

J.M. CUSSET

Laboratoire d'Economie des Transports, CNRS, Université Lumière Lyon 2, ENTPE, Lyon, France

RESUME : Afin d'explorer la possibilité de mettre en œuvre des stratégies de transport en cohérence avec un développement durable à Hanoi, une recherche en coopération sur trois ans a été menée sur ce thème, basée sur une enquête auprès de la population (1500 personnes et une enquête Delphi auprès d'experts vietnamiens et étrangers (106). Leurs résultats, contribuer à éclairer les choix des responsables des transports et de l'aménagement à long terme de Hanoi. La communication présentera quelques résultats de cette recherche et en tirera quelques enseignements.

ABSTRACT: In Vietnam central government and local authorities are more and more aware of the increasing economic and social costs of private motorised transport trends. For Hanoi city case, a French-Vietnamese research program has been undertaken for three years on urban transport and environment based a survey of 918 households and a Delphi survey.. This paper presents some results of this research program focusing on sustainable transport measures acceptability by surveyed people and Vietnamese experts. Some implications and suggestions for a transport policy are done.

1 INTRODUCTION

Parmi les problèmes majeurs auxquelles sont confrontées les populations et municipalités de ces villes, les besoins de mobilité quotidienne, les répercussions sur l'environnement des transports motorisés est l'un de ceux qui retiennent de plus en plus d'attention de nombreuses organisations internationales comme la Banque mondiale, l'OMS, le Centre des Nations-Unies sur l'Habitat ou la Banque asiatique de développement

Au Viêt-nam on assiste à une évolution assez proche de celle observée en Chine qui sera encouragée par la nécessité de la dédensification des centres villes et l'émergence de grandes zones industrielles en périphérie. A Ho Chi Minh Ville, les autorités encouragent les entreprises à se délocaliser dans les zones industrielles de la banlieue en vue de limiter les activités économiques dans le centre ville

Au Viêt-nam, comme en Chine, les autorités responsables des villes ont de plus en plus conscience de la nécessité d'élaborer une politique de transport compatible avec un développement durable à long terme. A Hanoi, la motorisation deux roues croissante et non maîtrisée depuis la fin des années 80 s'accompagne de coûts sociaux de plus en plus élevés et de graves atteintes à l'environnement urbain

(augmentation des accidents et de leur gravité, congestion du trafic urbain, nuisances sonores, pollution de l'air). Les transports collectifs, peu attractifs, sont très peu utilisés (2 à 3% des déplacements). Parmi les défis posés par les transports urbains on relèvera ici la forte croissance de la motorisation individuelle avec ses conséquences sur l'environnement, la faiblesse ou l'inadaptation des systèmes de transports collectifs, l'accès aux transports et les besoins de mobilité de la population "pauvre", dépendante des transports non motorisés, lesquels sont souvent laissés pour compte dans les politiques de transport

2 LE TRANSPORT URBAIN DURABLE : QUEL CONTENU POUR HANOI ?

Nous définirons ici une politique de transport urbain durable dans le contexte vietnamien par trois composantes :

- le découragement de la propriété et de l'usage des deux roues à moteur, au moins leurs frein, et la lutte contre les nuisances, principalement la pollution
- la promotion des transports collectifs en vue d'une répartition modale plus équilibrée et la re-

cherche de complémentarités avec les transports individuels

- le maintien et l'encouragement des modes de transport non motorisés, la marche à pied et la bicyclette.

Dans un premier temps, nous montrerons que les experts enquêtés à Hanoi acceptent plus ou moins ces composantes du transport durable ; dans un second temps, nous comparerons la perception des experts et de la population enquêtée sur l'importance relative des nuisances associées aux transports urbains et à la motorisation croissante dans cette agglomération.

2.1 Le transport durable : l'avis des experts

Table 1 Experts entièrement en accord avec ces composantes d'une politique de transport durable pour Hanoi

Composante	% d'experts
Intégration de la planification urbaine avec celle des transports	87
Favoriser les transports collectifs pour les déplacements domicile-travail	83
Promouvoir les transports non motorisés	63
Décourager l'usage des transports privés motorisés	59
Introduire la taxation de la pollution et de la congestion	31
Favoriser l'intermodalité par des parcs relais	25

L'importance de l'intégration des planification urbaine et des transports s'explique par la composition du panel d'experts appartenant à des instances de planification à l'échelle centrale ou municipale. L'accent mis sur les transports collectifs, et dans une moindre mesure sur les transports non motorisés est cohérent avec la prise de conscience croissante des coûts environnementaux et sociaux de la mobilité motorisée à Hanoi. En revanche les deux dernières composantes recueillent nettement moins d'adeptes soit par refus de principe, soit par méconnaissance comme les parcs relais inconnus jusqu'ici dans le pays.

2.2 La perception des nuisances liées aux transports

2.2.1 Dans le cadre plus général des problèmes d'environnement à Hanoi

Si l'on considère les problèmes considérés comme très importants, l'alimentation en eau et l'assainissement sont nettement en tête par cités comme tels par respectivement 80 et 60% des enquêtés, la congestion et la pollution de l'air par les véhicules à moteur venant bien après avec moins de 40% de personnes de cet avis. Les experts interrogés ont dans leur ensemble une perception un peu différente, la congestion et l'assainissement étant classés comme très importants par 70% ou plus d'entre eux. De même, la

pollution industrielle et celle des véhicules motorisés sont qualifiés de tels par environ 50% des experts.

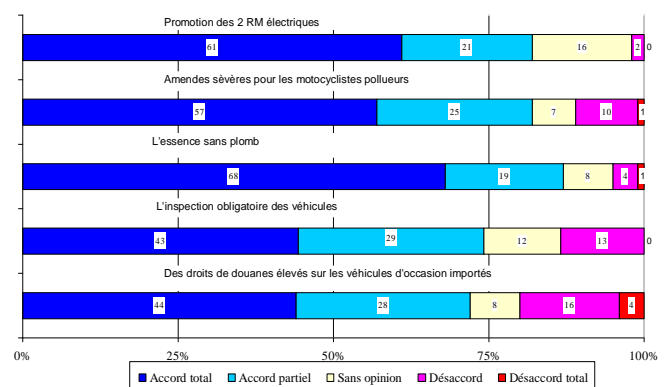
2.2.2 La hiérarchisation des nuisances

Si l'on demande aux personnes de classer par ordre d'importance décroissante six grands problèmes de transport dans leur ville, on obtient des résultats un peu différents entre Hanoi et Ho Chi Minh Ville.

A Hanoi, où la progression de la motorisation est plus lente et où la bicyclette était encore dominante il ya dix ans, la population semble relativement plus préoccupée par la motorisation elle-même, et par le bruit. Naturellement, ces résultats devraient être nuancés et comparés en comparant des personnes ayant des pratiques modales identiques et un statut d'occupation comparable, ce que l'on ne peut faire ici. Les experts mettent largement en tête la congestion urbaine considérée comme problème n°1 par 67% d'entre eux, la pollution de l'air venant nettement après (17%).

2.2.3 Lutter contre la pollution des 2 roues moteur

Contrairement à d'autres villes asiatiques ou africaines où la motorisation deux roues est à la fois visible et inconfortable en raison de la vétusté du parc, et la prépondérance des moteurs à deux temps, la pollution de l'air à Hanoi est moins grave mais plus insidieuse. Toutefois, la population est plutôt favorable ou très favorable aux mesures suggérées pour lutter contre cette pollution. Sur la figure (ci-dessous) on observe une très large acceptation de l'essence sans plomb, cette mesure étant par ailleurs entrée récemment en application. Le remplacement des deux roues à essence par des deux roues à moteur électrique semble aussi séduire les Hanoïens,



même si la part des personnes sans opinion est plus forte.

3 FREINER LA MOTORISATION ET L'USAGE DES DEUX ROUES A MOTEUR

3.1 L'usage des deux roues à moteur : choix ou contrainte

Les deux roues à moteur représentent aujourd'hui à Hanoi 60% environ de la répartition modale, et sans doute plus à Ho Chi Minh Ville. L'enquête ménage confirme un taux élevé de famille ayant au moins un véhicule à moteur (85%). Si la population a conscience des coûts sociaux et environnementaux de cette motorisation, elle est partagée sur les avantages des deux roues : 53% estiment qu'un ménage non motorisé est handicapé, mais 32% le contraire. Bien plus, le 2 roues à moteur est considéré comme le meilleur mode de déplacement à Hanoi par seulement 37% des enquêtés, près de la moitié (48%) ne partagent pas cet avis, et 25% ne se prononcent pas.

3.2 La motorisation, une tendance lourde

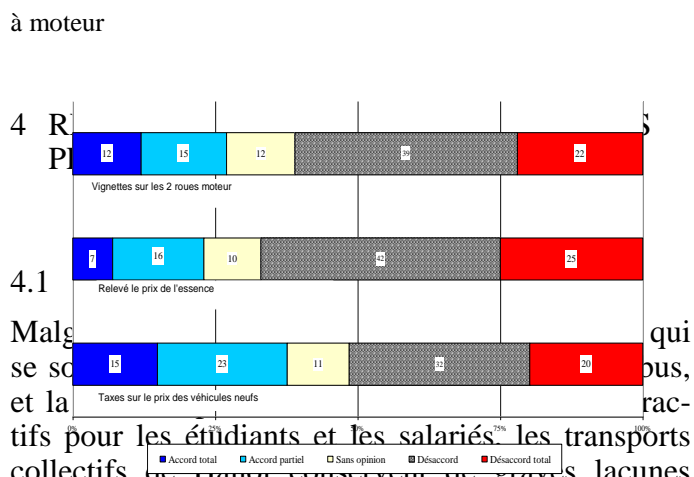
Alors que l'image du vélo reste positive, la motorisation 2 roues ne le condamne pas à terme. 53% des personnes estiment que cette motorisation est une étape vers la voiture, 22% ne le pensent pas et 25% n'ont pas d'avis sur ce point. Si le taux d'équipement en voiture augmentera sans doute dans les prochaines années, il n'est pas certain que l'on s'achemine inéluctablement vers la dépendance automobile : l'industrie automobile au Viêt-nam est encore balbutiante, et les difficultés de stationnement risquent de dissuader les ménages de s'équiper, surtout si les transports collectifs deviennent enfin une alternative attractive.

3.3 La dissuasion par le renchérissement de la propriété et de l'usage est peu acceptée

On a suggéré trois types de mesures : l'augmentation du prix du carburant, une vignette annuelle pour tout véhicule, le relèvement des taxes sur les prix des véhicules neufs. D'une manière générale, la population enquêtée est en désaccord avec ces mesures, et le renchérissement du carburant principalement. Cette réaction négative est observée même parmi les personnes appartenant à des ménages non motorisés qui, dans leur majorité, sont hostiles à cette mesure. Si l'on considère les pratiques modales, on voit que le renchérissement de l'usage ou de l'accès aux deux roues moteur est peu accepté ou rejeté même par les personnes ne conduisant aucun véhicule deux roues ou seulement une bicyclette. Cela peut s'expliquer par le fait que ces catégories appartiennent par ailleurs à des ménages motorisés et seraient ainsi pénalisées indirectement par des mesures, mais aussi en raison du fait que ce sont des usagers potentiels de la petite moto ou du scooter. Il ne faut pas oublier que

les importations massives de deux roues à moteur à bon marché d'origine chinoise au cours des toutes dernières années ont entraîné une progression spectaculaire de la motorisation à Hanoi et Ho Chi Minh Ville.

Figure 1 Opinion sur les mesures de restriction des deux roues



Malgré le fait que les étudiants et les salariés, les transports collectifs de Hanoi conservent de graves lacunes comme la desserte insuffisante des quartiers périphériques, une configuration du réseau inadaptée à la demande potentielle, l'absence de billet unique valable pour plusieurs lignes.

4.2 Les améliorations bien acceptées

Les enquêtés sont entièrement d'accord à plus de 60% avec les différentes mesures proposées pour améliorer le réseau de bus de Hanoi. Il faut avoir aussi à l'esprit que ce sont en très grande majorité des non usagers des transports collectifs. On trouve des résultats similaires dans la même enquête réalisée à Ho Chi Minh Ville auprès de 500 personnes en février 2002.

Les parcs relais gardés gratuitement recueillent relativement moins d'adhésion, peut-être en raison d'une moindre connaissance des personnes. L'information des usagers est sans doute un effort à faire de la part des opérateurs.

Tableau 2 Acceptabilité des mesures en faveur des TC (en %)

Mesure	Hanoi	H.C.M.V.
Ligne de minibus dans centre ville	68	78
Lignes express centre-périphérie	72	77

Parcs relais aux terminaux périphérie	62	64
Meilleure informations usagers	75	74

enquête, 40% des ménages sont équipés à la fois de vélos et de deux roues à moteur.

4.3 Un report modal incertain

Les autorités municipales de Hanoi et d'Ho Chi Minh Ville annoncent depuis longtemps que la part des transports collectifs dans les déplacements progressera pour atteindre entre 30 et 60% au cours des 10 années suivantes grâce un bond spectaculaire dans le parc de bus et la mise en service de lignes de métro. Face au caractère peu réaliste des objectifs affichés, l'opinion de la population sur la vraisemblance d'un report modal lié à une amélioration des TC est intéressante. A Hanoi, les enquêtés restent partagés sur le point de savoir si les usagers des motos seront réticents ou non à laisser leur véhicule pour prendre les bus.

Tableau 3 Réticence au report modal de la moto sur le bus

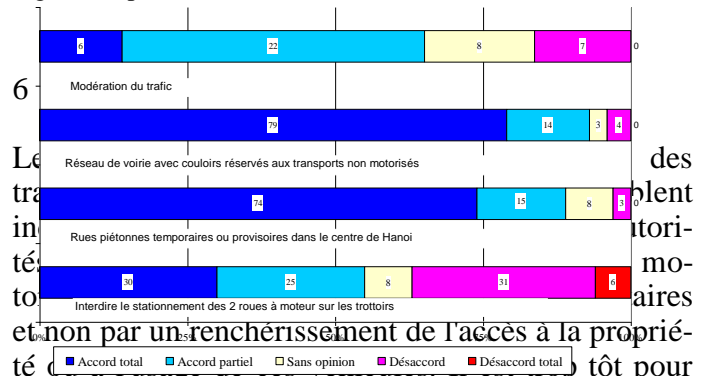
	Oui	Sans opinion	Non
Ensemble	45	20	35
Non conducteurs	48	16	36
Cyclistes	50	20	30
Motocyclistes	40	22	38

On observe d'abord une proportion non négligeable de gens sans opinion sur le report possible. Ensuite les avis sont partagés entre catégories d'usagers des deux roues mais il ne semble pas que les personnes motorisées se singularisent radicalement par rapport aux autres, sinon par le fait qu'une plus grande proportion d'entre eux acceptent l'idée d'une réticence au report modal, en général. En effet on ne demande pas leur avis sur leur propre comportement. Les expériences récentes de mise en place de lignes pilotes à Ho Chi Minh Ville début 2002 sembleraient confirmer cette réticence car on ne trouve pas parmi cette nouvelle clientèle de personnes ayant laissé la moto ou le scooter pour le bus. Toutefois il ne faut pas en tirer de conclusions définitives. A Hanoi, la restructuration du réseau de bus et l'offre d'abonnements mensuels très avantageux pour les salariés et les étudiants auraient permis d'attirer des clients antérieurement usagers exclusifs des deux roues à moteur.

5 FAVORISER LES TRANSPORTS NON MOTORISES

Même si le deux roues à moteur participe à l'image de la modernité de Hanoi et assure une mobilité nouvelle sans grandes contraintes, la bicyclette n'est pas réellement dévalorisée d'autant que des entreprises vietnamiennes commencent à mettre sur le marché des vélos électriques depuis peu. Dans notre

Figure 2 Opinion sur les mesures en faveur des TNM



et non par un renchérissement de l'accès à la propriété, tôt pour dire si ces mesures seront efficaces et l'on peut émettre quelques doutes en raison de la grande aptitude de la population de tourner la réglementation comme on l'observe en matière d'urbanisme par exemple. Une orientation complémentaire est l'effort consacré à la revalorisation de l'image des transports en commun et à rendre le réseau plus attractif. La mise en place progressive de lignes pilotes à Ho Chi Minh Ville début 2002, une politique d'abonnements avantageux et d'information de la population sur le réseau de bus à Hanoi vont dans cette direction.

Les autorités vietnamiennes seront confrontées dans les prochaines années à une contradiction croissante entre la promotion des transports en commun, l'encouragement à la production de deux roues à moteur par des entreprises utilisant de plus en plus de composants produits dans le pays, la progression de l'industrialisation par l'émergence d'une industrie automobile vietnamienne. La progression du taux d'équipement des ménages en voitures risque de se heurter dans les centres des grandes villes aux problèmes de stationnement sur voirie. La construction de parkings de grande capacité impliquerait la destruction d'immeubles à usage d'habitation, le relogement des populations expulsées à la périphérie. Jusqu'à présent, les populations les plus défavorisées ne semblent pas connaître les handicaps auxquels sont confrontés les pauvres des grandes villes africaines pour leur mobilité quotidienne : le large recours à la bicyclette dont l'image reste encore posi-

tive, la forte imbrication spatiale de l'habitat et de l'emploi évitant de longs déplacements quotidiens ont été des facteurs favorables. Dans l'avenir, le développement prévisible de migrations alternantes avec la dédensification des quartiers centraux, la multiplication de zones industrielles en périphérie et la création de villes nouvelles auront de profondes répercussions sur la mobilité quotidienne des Hanoiens. Le développement de réseaux de transport urbain et suburbain, avec vraisemblablement la création de lignes en site propre de type métro léger par exemple, devra s'accompagner d'une politique tarifaire plus élaborée que la politique actuelle qui prend en compte à la fois la nécessité d'un taux de couverture supérieur des dépenses, et de tarifs sociaux en faveur des couches les plus défavorisées de la population.

REFERENCES

- Form in Pacific Asia : **The Challenge of Rapid Motorisation in Dense Cities**, ISTP, Murdoch University, Perth, Australia, 472 p.
- CONTRANS A.B., MARITERM A.B. (1993) Urban Transport in Hanoi. Diagnostic Study 1993, Final Report, SIDA, Hanoi People's Committee, 124 p.
- CRURE (2000), Research on the Urban Transport Environment Pollution and Proposed Protecting Solutions, **Ministry of Construction**, Hanoi, 87 p.
- Cusset , J.M and Pochet P. (1999), Cultural barriers to bicycle use in West African cities, IATSS Research, vol. 23, n°2, 1999,43-50.
- Godard, X, Huong, H.T., Cusset , J.M (1996) Mobilité et usage des modes de transport à Hanoi. A la recherche de la complémentarité entre deux-roues et transports collectifs, Proceedings of CODATU VII, New-Delhi, 207-216
- Godard, X. and Cusset, J.M (1996) Des systèmes de transport urbain au Viêt-nam à la recherche de la modernité, **Cahiers des Sciences Humaines**, vol. 32, n°3, 555-575
- JICA (1999) , **Development Strategy of Public Transport System in Hanoi**, Hanoi.
- Luu Duc Hai (1996), Urban Transport Policy in Vietnam on the Way Towards Sustainable Transportation. Paper printed in the **International Conference 'Towards Sustainable Transportation'** , Vancouver, Canada, 24-27 March 1996.
- Nakamura F., Thach P.N. (1995), Role of public transport in Hanoi, Paper presented at the **WCTR Conference**, Sidney
- Orn H, Truong V.H, (1995), Urban transport changes in a reform economy. The case of Hanoi, , Paper presented at the **WCTR Conference**, Sidney
- UNDP (2000), Hanoi : an urban profile, Project VIE/95/050, UNDP Vietnam, Hanoi, February 2000, 40 p.
- World Bank (1996), Sustainable Transport : Priorities for Policy Reform, Washington D.C.131 p.