

Transformation des transports collectifs d'Istanbul: vers un système de transport de masse ?

Transformation of Istanbul public transport: towards a mass transit system?

C.Fabianski

Observatoire Urbain d'Istanbul, Istanbul, Turquie

Istanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ), Istanbul, Turquie.

ABSTRACT: the paper gives a critical view on the integration process of urban transport sector in Istanbul. This process emerged with the initiative of the Metropolitan Municipality to build a rail transit system. Extensive development of the rail infrastructure represents potential for considerable improvements of the whole transport system. However as this article shows, the efforts to develop the connections among the different transport modes of the city are hindered by a weak policy, a lack of strategies and targets, and insufficient implementation of regulations. Changing transportation system of Istanbul is explored as well as the role of mass transportation and modal integration, organization and legislative framework, competition between institutional and private sector.

RÉSUMÉ: La communication suivante porte un regard critique sur le processus d'intégration des transports urbains d'Istanbul. Ce processus apparaît avec l'initiative de la Mairie du Grand Istanbul de mettre en place un système ferroviaire. Bien que le rail constitue un potentiel réel pour l'amélioration des transports publics, l'absence d'une politique de transport, le manque de cibles claires et d'outils de régulation ne permettent pas de qualifier d'efficients les efforts pour développer l'intermodalité. Les transformations du système de transport d'Istanbul sont abordées à travers le rôle des transports de masse et de l'intégration intermodale, le cadre législatif et organisationnel, la concurrence entre le secteur privé et institutionnel.

1 INTRODUCTION

Ancienne capitale de l'Empire Ottoman, Istanbul constitue une mégalopole d'environ 12 millions d'habitants. Bien qu'Ankara soit la capitale administrative, Istanbul reste la capitale démographique, économique et culturelle de la Turquie.

Sa croissance est d'abord alimentée par un exode rural tardif, puis dans les années 80, les flux se composent davantage de populations urbaines et atteignent le niveau record de 225 000 personnes par an. A présent, Istanbul s'étend sur plus de 100 km le long des côtes de la mer de Marmara et se répartit sur un territoire aux frontières mal définies, désignant tour à tour une mairie métropolitaine, un département ou une région. Ces périodes de croissance accélérée ont entraîné des difficultés dans le développement des réseaux de transport. La mobilité est en grande partie prise en charge par des infrastructures routières. Réciproquement, En 2005, Istanbul représente le département le plus motorisé avec 27% des automobiles du pays. De plus, la voiture représenterait de 70% à 96.5% des véhicules de l'espace

urbain. Ces proportions l'élèvent incontestablement au rang de capitale automobile de la Turquie.

Pourtant, le taux d'équipement des ménages est encore bien inférieur à celui des villes développées et 70% des déplacements des Stambouliotes reposent sur les transports publics. Si le nombre de voitures est encore relativement faible, il est en grande partie responsable des phénomènes de congestion. Cette idée s'illustre parfaitement dans les traversées du Bosphore. Contrairement au reste de l'aire urbaine, plus de la moitié des franchissements du Bosphore se réalisent en voiture. Tous les dix ans, il est question d'une nouvelle infrastructure routière pour absorber la croissance des flux. Afin d'échapper à ce cercle vicieux, une solution consiste à faire du rail une alternative crédible à l'utilisation des modes routiers et un moyen de prendre en charge les déplacements futurs de manière durable. A cet effet, environ 60% du budget municipal seront consacrés au financement des nouvelles infrastructures.

L'objectif de cette communication est de présenter la manière dont les acteurs publics comptent adapter les réseaux de transports existants à l'arrivée

de transports en commun sur site propre. Elle se fonde sur deux observations suggérant le développement d'une politique d'intermodalité:

- l'application récente de procédés destinés à faciliter le passage d'un mode à l'autre.
- la perspective de remettre l'ensemble des décisions entre les mains d'une seule institution.

L'analyse s'organise en quatre parties avec pour fils conducteur, l'éventualité de voir l'autorité métropolitaine jouer un rôle d'organisatrice des transports. La première précisera les cibles du rail et la composition des transports collectifs actuels. La seconde et la troisième partie accentueront les spécificités des systèmes de transport d'Istanbul en expliquant dans quel cadre ils ont évolué et comment ils se positionnent les uns par rapport aux autres. Enfin, dans la dernière partie nous nous recentrerons sur le rail, les coûts et les bénéfices générés.

2 LES SYSTEMES DE TRANSPORTS PUBLICS ET LE RAIL.

En mars 2002, une table ronde fut organisée afin de discuter les orientations d'une politique de transport : *Istanbul 1. Kentiçi Ulaşım Şurası*. Cette assemblée a réuni plus de 500 participants parmi les fonctionnaires, les experts, les représentants des entreprises publiques et des transporteurs privés. Le développement du rail (Fig.1) a largement structuré les débats ; il s'agissait d'une réflexion sur les conditions de son intégration.

A cette occasion, les premiers principes de l'intermodalité furent formulés et définis comme l'aménagement de connexions entre les systèmes, et la simplification du passage d'un mode à l'autre. Cette initiative n'a pas eu de répercussion législative, cependant elle a permis la diffusion de données et de soulever la question des rivalités institutionnelles.

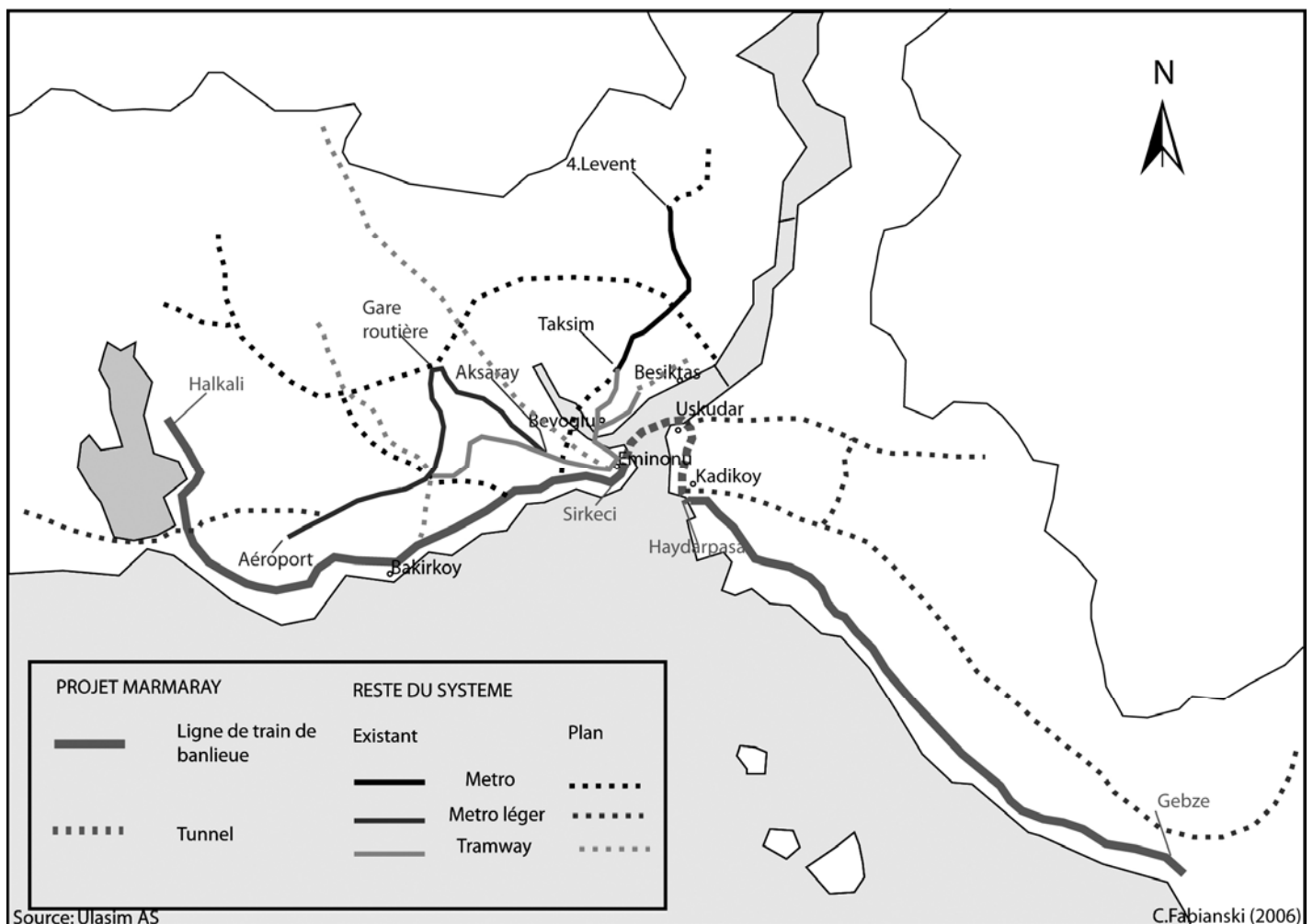


Figure 1. Système de transport sur site propre en cours de construction.

2.1 *Le rail face à la suprématie de la route.*

Pour le moment, Istanbul possède 111km d'infrastructures ferroviaires, dont 72km de lignes de train de banlieue. Elles représentent moins de 6% des déplacements et leur place est limitée par rapport aux véhicules routiers.

2.1.1 *Des cibles et des projets ambitieux.*

A terme, la ville devrait disposer d'un système de transport sur site propre de 289 km avec une part de marché de 27% des déplacements urbains motorisés.

La partie la plus ambitieuse de ce projet est le Marmaray, c'est-à-dire le tube sous-marin qui va relier les lignes de train de banlieue en passant sous le Bosphore. Son financement est pris en charge par des fonds de développement japonais et des fonds européens pour la modernisation des lignes ferroviaires.

Mais des lignes de tramway, de métro léger et de métro sont également en planification sur le reste du territoire. Ces infrastructures sont peu développées et se limitent, pour le moment, à la côte européenne.

2.1.2 *L'intermodalité comme mode d'intégration.*

Le développement du rail va sensiblement modifier la configuration des systèmes de transport de la ville.

Concernant les transports en commun, les modes routiers doivent s'organiser en feeder du rail et les passagers avoir la possibilité de passer d'un mode à l'autre, du plus léger au plus lourd. Le transport public reposera sur un système principal formé par les infrastructures ferroviaires et un système secondaire, les modes routiers organisés pour les desservir. A ce titre, une hiérarchisation de l'usage de la voirie selon les capacités de chaque mode a déjà commencé : les modes routiers sont organisés autour des lignes existantes, le nombre et les itinéraires de ceux de plus faibles capacités (minibus, *dolmuş*) sont réduits. Ces mesures contribueront à rééquilibrer la répartition des déplacements tout en limitant la prolifération des modes routiers.

A l'échelle urbaine, les modes collectifs ainsi organisés en réseau constitueront une alternative crédible à la voiture, permettant de pénaliser son usage dans les centres et les axes les plus encombrés.

2.2 *Des modes routiers diversifiés.*

Actuellement, ces modes représenteraient près de 70% des déplacements et moins de 5% des véhicules (Tableau 1-2). Leur rôle reste essentiel dans la mobilité des Stambouliotes, mais ils doivent partager la voirie avec des automobiles toujours plus nom-

breuses. Leurs capacités, usages et modes de gestion sont variés et méritent d'être définis.

Tableau 1. Répartition des déplacements quotidiens effectués en modes routiers (1997)

Modes	Déplacements	%
IETT	1,500,000	16.18
ÖHO	800,000	8.63
automobile	3,100,000	33.44
Minibus	2,000,000	21.6
<i>Dolmuş</i>	70,000	0.75
Taxi	750,000	8.09
<i>Servis</i>	1,050,000	11.32
total	9,270,000	100

Table 2 . Répartition des véhicules routiers de transport de personnes (1997)

Modes	Véhicules	%
IETT	2 587	0.15
ÖHO	1229	0.07
automobile	1,628,367	96.5
Minibus	5860	0.35
<i>Dolmuş</i>	590	0.03
Taxi	17,416	1.03
<i>Servis</i>	32,000	1.90
Total	1,688,049	100

2.2.1 *Les servis :*

Ces véhicules offrent un service de ramassage scolaire et employé, fruit d'une négociation directe entre l'entreprise ou l'établissement scolaire et l'entreprise de transport.

2.2.2 *Les minibuses et les dolmuş :*

Ils sont considérés par les acteurs locaux comme des modes de transports semi-collectifs, essentiellement à cause de leurs petites capacités et de leur gestion privée. Les *dolmuş* sont des véhicules de 8 places qui ne démarrent que lorsqu'ils sont pleins. Ils relient les principaux centres de la ville. Par contre, les minibuses peuvent théoriquement transporter 25 personnes. Ils sont d'apparence plus archaïque que les *dolmuş* et se sont développés avec l'extension du territoire afin de desservir les quartiers périphériques.

2.2.3 *Les autobus :*

Le parc d'autobus se compose de véhicules de taille variable allant de l'autobus classique à l'autobus à double plancher, ce dernier réservé à la traversée des ponts du Bosphore. Les autobus sont gérés institutionnellement par la compagnie municipale IETT qui a la possibilité de renforcer son offre sur certains itinéraires qu'elle loue à une association de chauffeurs d'autobus privée (ÖHO). Ces chauffeurs exploitent ces itinéraires avec leurs propres véhicules.

2.3 *Des modes maritimes en déclin?*

La ville dispose également de transports maritimes qui représentent la part de marché la plus faible avec

seulement 2.5% des déplacements motorisés. Si dans l'ensemble son poids n'a cessé de diminuer par rapport à la croissance des modes terrestres, ce mode de déplacement fait partie des traditions d'Istanbul et ne peut pas être écarté des politiques de transport. De plus, les bateaux sont formés d'engins et d'exploitants divers aux activités variées :

2.3.1 *Les bateaux de la compagnie nationale TDI :*
Bien que leur fréquentation ne cesse de diminuer, malgré les investissements réalisés, cette flotte représente 67.6% des voyageurs transportés par les modes maritimes.

2.3.2 *Les bateaux de la compagnie municipale IDO :*
Cette compagnie dispose des lignes les plus longues et les plus variées pouvant desservir l'extérieur du département. Mais elle affiche une part de marché de 5.4% des voyageurs, la plus faible des transports maritimes.

Depuis l'été 2005, la compagnie TDI a fusionné avec la compagnie IDO. L'exploitation de la flotte et des embarcadères revient désormais à la compagnie municipale.

2.3.3 *Les motor des compagnies privées Turyol et Dentur-Avrasya:*
Il s'agit de bateaux de petites capacités qui fonctionnent de la même manière que les *dolmuş* routiers, en ne partant que lorsqu'ils sont pleins. Par rapport aux autres compagnies, ces entreprises possèdent des lignes limitées en nombre et en longueur qui se concentrent sur la traversée du Bosphore. Avec 27% des parts de marché des transports maritimes, leur activité est extrêmement dynamique.

3 UN ENCADREMENT CONFUS EN PLEINE MUTATION

Le rail et son intégration sont considérés comme les bases de l'amélioration du système de transport collectif de la ville. Cependant, à l'image de la diversité des modes, les différentes compétences dans le domaine des transports sont extrêmement fragmentées et la massification des flux se heurte à des obstacles institutionnels.

3.1 *De nombreuses institutions et leur coordination comme préoccupation.*

Depuis sa création, la Mairie Métropolitaine devait jouer un rôle d'organisatrice dans les transports urbains. Elle fut dotée d'un centre de coordination afin

d'assurer une cohérence entre ses propres services et ceux des autres acteurs.

3.1.1 *La Mairie du Grand Istanbul :*

Par le biais de ses compagnies IETT, IDO et Ulaşım AŞ, elle contrôle la plus grosse partie de l'offre de transport institutionnel. Ces compagnies sont responsables de toutes les étapes de production de leurs services.

La compagnie d'autobus IETT décide de ses itinéraires et du nombre de véhicules sur son réseau, assure la maintenance et l'exploitation de ses équipements. Elle les complète avec les véhicules de l'ÖHO qu'elle organise étroitement.

De même, la compagnie Ulaşım AŞ fut créée en 1989 afin de prendre en charge les études, la construction et l'exploitation du rail urbain.

3.1.2 *Le département :*

La Commission Départementale du Trafic est compétente pour le transport routier (*servis, minibus, dolmuş*). Elle délivre les licences d'exploitation aux transporteurs de personnes poursuivant des cibles commerciales sur le département, y compris le territoire métropolitain. Elle est responsable des itinéraires des *dolmuş* et des *minibus* organisés en Chambre d'artisans.

3.1.3 *L'Etat :*

En 2005, il s'est déchargé du transport urbain maritime en transférant sa compagnie nationale TDI à IDO. Il reste impliqué dans l'exploitation des lignes de train de banlieue comprises dans le projet Marmaray, toujours à la charge de la Compagnie Nationale des Chemins de Fer (TCDD)

Pourtant, au niveau national, une restructuration destinée à séparer les activités portuaires et ferroviaires laisse prévoir le transfert des lignes des trains de banlieue aux municipalités métropolitaines.

3.1.4 *Le Centre de coordination métropolitain.*

En 1984, l'UKOME, un centre de coordination directement rattaché à l'IETT, fut établi au sein de la Mairie du Grand Istanbul afin d'assurer la cohérence des décisions prises dans le domaine des transports. Jusqu'à présent, son rôle consistait à coordonner les activités des différentes compagnies publiques et à organiser le marché des transporteurs privés. Dans ce domaine, il partage les mêmes compétences que la Commission Départementale du Trafic. En conséquence, son action s'est révélée insuffisante concernant les *servis*, les *minibus* et les *dolmuş*. Au regard du poids de ces véhicules dans les déplacements, ce conflit entre la municipalité et le département est en partie responsable de l'échec de ce mode de coordination.

Cependant, au fur et à mesure que l'Etat se désengage de ses activités de production, la nécessité de coordonner les modes institutionnels se fait de moins en moins sentir. De même, la position de la Municipalité Métropolitaine est renforcée puisqu'elle est sur le point de concentrer l'ensemble de l'offre institutionnelle.

3.2 Une législation déconnectée des besoins.

Bien que tous les transports collectifs routiers soient encadrés administrativement, la confusion qui règne dans le partage des compétences n'a pas permis à la Mairie du Grand Istanbul de contrôler les transporteurs privés. Ce problème est en partie lié à une incohérence des développements législatifs qui ont suivi la création de l'entité métropolitaine.

3.2.1 Les fonctions limitées des institutions métropolitaines.

L'article 3030 (1984) sur les fondements des mairies métropolitaines consistait à regrouper des territoires indépendants pour une meilleure planification urbaine, dont celle des réseaux de services publics. Concernant les transports urbains, ce texte a entraîné la « municipalisation » de la compagnie IETT. La Mairie du Grand Istanbul devient alors responsable de l'organisation et de la production du service d'autobus. Pour ce qui est des autres modes, elle n'a jamais été citée en tant qu'autorité organisatrice et les lois promulguées après sa création ont continué à faire allusion à la Commission du Trafic Départementale et aux autorités des mairies d'arrondissement.

3.2.2 Une juridiction incomplète du secteur privé.

Le 25.01.1989, une circulaire fut effectivement diffusée par le ministère des Affaires Intérieures et le *Emniyet Genel Müdürlüğü* (le département de la Sécurité), mais elle s'adressait aux territoires à l'extérieur de l'autorité métropolitaine. Cette circulaire rappelait aux municipalités qu'elles devaient se plier à la loi 2918 sur le trafic routier et s'en remettre à la Commission du Trafic Départementale concernant les transporteurs privés. Il n'y a pas eu de précisions pour les municipalités au sein des municipalités métropolitaines.

Le 07.06.1991, les textes furent modifiés pour préciser que l'accord écrit de la Commission du trafic Départementale était obligatoire concernant les itinéraires, les conditions et les formes d'activité des transporteurs de voyageurs routiers. L'action des mairies d'arrondissements se retrouvait paralysée par l'obligation de se référer à la Commission du Trafic Départementale.

Depuis le 13.03.1992, après un recours en justice, la Commission du trafic ne peut plus traiter les questions de transport sans qu'elles aient été préalablement proposées par les mairies.

Les fonctions des municipalités métropolitaines en matière de transport n'ont pas été suffisamment définies et imposées législativement. Les actions accomplies jusqu'à présent sont le résultat d'une négociation réussie avec les mairies d'arrondissement et les Chambres d'artisans. Cependant l'autorité de l'UKOME est toujours susceptible d'être outrepassée. En ce sens, la préparation d'un texte de loi apparaît essentielle pour réaliser l'intégration modale.

3.3 L'hétérogénéité de l'organisation spatiale et tarifaire.

Les développements législatifs et institutionnels précédents ont fortement structuré l'organisation des modes. Leurs niveaux d'intégration tarifaire et spatiale trahissent les difficultés rencontrées dans l'encadrement des activités.

3.3.1 Une intégration tarifaire partielle.

Les transports collectifs privés sont des systèmes indépendants les uns des autres et représentés par des Chambres d'artisans. Les *dolmuş* et les minibus ne font l'objet d'aucun système d'information client concernant leurs emplacements, leurs itinéraires ou leurs horaires. Les usagers payent au trajet. Le prix des *dolmuş* est fixe, celui des minibus varie selon la distance à parcourir. En revanche, chacune des compagnies maritimes privées se sont dotées de leur propre site Internet.

Concernant les services produits par les entreprises publiques, l'intégration des modes est progressive. Une puce magnétique du nom d'*akbil* a été mise en place pour voyager sur le réseau institutionnel. Elle est utilisable sur tout le réseau, excepté les trains de banlieue, mais ne permet pas les correspondances et fonctionne davantage comme un porte-monnaie électronique. Si pour le moment, les lignes de métros existantes sont bien intégrées aux autobus IETT, l'utilisation d'un bus privé ÖHO prélève un voyage supplémentaire sur l'*akbil*. Il en est de même pour les déplacements impliquant une traversée du Bosphore et l'utilisation des bateaux.

Avec la concentration du marché, suite à la fusion entre la compagnie TDI et la compagnie IDO, l'intégration tarifaire se poursuit et un système d'abonnement est annoncé : la *Mavikart*, qui pour 85YTL par mois, soit environ 50€, permettra d'utiliser à volonté les bateaux, les bus et les métros du réseau institutionnel.

3.3.2 *La constitution de plates-formes intermodales.*

Au niveau de l'organisation spatiale des modes, il existe effectivement des lieux de connexions physiques entre les modes, mais qui semblent s'être créés de façon spontanée avec une intervention publique minimale. Les modes privés et publics sont à l'écart les uns des autres. Si on considère que les modes institutionnels sont au centre, les modes privés en sont aux extrémités. Cependant, ces plates-formes intermodales sont intéressantes car elles sont des lieux de coopération momentanée entre les modes privés : durant les heures de pointe il n'est pas rare de voir des taxis se remplir en s'avancant jusqu'aux arrêts des *dolmus* et des *minibus*.

Les aménagements restant à l'initiative des maires d'arrondissements, il existe des différences notables entre les différents points de transbordement de la ville. Suite à l'introduction du rail, la municipalité métropolitaine s'implique davantage dans leur organisation : certains véhicules sont éloignés, construction de parkings à l'usage de l'automobile, panneaux d'indication, aménagements piéton....

4 LES ADAPTATIONS RESERVEES AUX TRANSPORTEURS PRIVES

La gestion des transports urbains est en train d'être re-centrée sur l'autorité métropolitaine. Ce phénomène se manifeste par une concentration du secteur institutionnel. Pour le moment les modes privés restent à l'écart. De même, l'intégration modale semble favorable aux entreprises publiques, ce qui provoque la réaction des transporteurs privés. Nous devons rappeler que ce secteur représente 67.8% des déplacements en transports collectifs, dont un quart des traversées maritimes. Les oppositions qu'il manifeste ne sont donc pas à négliger.

4.1 *Une compétitivité qui se dégrade.*

De manière générale, les mesures appliquées renforcent la position dominante des transports institutionnels et pénalisent les activités des transporteurs privés.

Parallèlement aux efforts d'intégration, la volonté d'améliorer la qualité, le confort et la sécurité sur l'ensemble du réseau conduit la mairie métropolitaine à faire un effort d'investissement significatif qui se traduit par des projets ferroviaires, mais aussi par la modernisation du parc IETT et une tentative de renouvellement de la flotte maritime. Par contre, les services de transports privés s'autofinancent dans le sens où ils ne reçoivent aucune aide financière de la part de la puissance publique. Ils représentent un

service *low-cost* dans le domaine des transports urbains.

Par rapport aux modes institutionnels, les modes de transport privés sont organisés en Chambre d'artisans et gérés de manière décentralisée. Mais, comme le montre l'agencement des plates-formes intermodales, ou encore la participation des taxis à l'activité des *dolmus* et des *minibus* en heure de pointe, une coopération temporaire et spontanée est observable. De plus, ces transporteurs ne forment pas un secteur homogène et correspondent à une offre de transport plurielle avec des caractéristiques de service et d'exploitation différenciées. En ce sens, les opérateurs ne se partagent pas le marché uniquement sur le mode de la concurrence.

Les réserves émises concernant la sécurité et la fiabilité dans leur mode de fonctionnement sont réelles, néanmoins c'est ce même système qui a permis d'assurer les déplacements d'une population croissante sur un territoire toujours plus large.

La production des services de transports est en train d'être bouleversée par l'intervention publique. Lorsque la municipalité finance et organise les transports urbains, elle favorise toujours ses propres compagnies et affecte la compétitivité des modes privés. L'intégration du rail semble réduire leur part de marché. Les pressions qui pèsent sur leurs activités sont importantes et les conditions de concurrence sur le marché sont accrues.

4.2 *Des modes de transport encore exclus des préoccupations de la municipalité.*

La place de deux sortes d'opérateurs reste indéfinie dans la future organisation des transports collectifs. La concurrence est la principale relation entre ces exploitants et l'autorité municipale.

4.2.1 *Les motor :*

Les compagnies *Dentur* et *Turyol* s'inquiètent des conséquences de la mise en réseau de la flotte municipale. Cette flotte possède des lignes plus limitées et plus courtes que l'IDO. Elles concentrent 17 lignes contre 84 pour le secteur institutionnel. Pour ces compagnies, la *Mavikart* impose une re-direction des flux vers la flotte municipale. A travers la presse leurs représentants accusent la municipalité métropolitaine de concurrence déloyale.

Les compagnies maritimes privées, notamment *Dentur*, disposent d'équipements récents. Leur part de marché prouve leur dynamisme et leur efficacité. Mais le choix de se concentrer aux endroits où les flux sont les plus importants les distingue des bateaux institutionnels qui proposent un éventail de lignes plus large, dont certaines ont des niveaux de fréquentation très faibles. Les difficultés financières

de la compagnie nationale montraient l'échec de cette stratégie même si elle semble privilégiée dans les orientations du futur système de transport collectif. L'abonnement correspond à une forme de fidélisation de la clientèle en faveur d'IDO. La réussite de ce programme se réalisera aux dépens des *motor*.

4.2.2 *Les servis* :

Pour le moment, ce mode ne semble pas être affecté par les nouvelles orientations de la politique de transport.

A l'inverse des autres modes collectifs où les caractéristiques de la demande sont mal connues, c'est-à-dire les motifs de déplacements et les attributs économiques et sociaux des usagers, ceux des *servis* sont mieux identifiables. Ils sont clairement associés à des déplacements contraints par des motifs d'étude ou d'activité économique.

La question est de savoir dans quelle mesure on peut affirmer que la mise en place du réseau ferroviaire et l'amélioration des véhicules destinés à le desservir seront sans effet sur une part significative de la mobilité contrainte. Cette interprétation est délicate, mais en l'absence de publications faisant spécifiquement allusion à cette question, elle ne peut pas être exclue.

4.3 *L'organisation par un renforcement des contraintes d'exploitation.*

Contrairement aux *motor* et aux *servis*, la Mairie du Grand Istanbul orchestre la participation des autres modes routiers à l'intermodalité.

4.3.1 *Les autobus ÖHO:*

Lors d'une enquête de qualité réalisée sur le site Internet de l'IETT, les autobus ÖHO ont été jugés vétustes, peu confortables et peu sécurisants. Les chauffeurs seraient considérés imprudents de sécurité. A la suite de la publication de ces conclusions, l'ÖHO a souligné les conditions d'exploitation contraignantes auxquelles les chauffeurs étaient soumis par l'IETT : le prix de l'*aylık* (somme mensuelle versée pour exploiter l'itinéraire) jugé excessif, les frais des multiples contrôles techniques... représentent des contraintes qui pèsent sur leur activité sans contre partie et expliqueraient la différence de service avec les bus directement exploités par IETT.

L'existence même de ces autobus suggère une demande de service supérieure à celui offert par IETT. L'utilisation de l'*akbil* est possible mais le prix du voyage est systématiquement décompté et reversé à l'exploitant du bus. L'incitation à la productivité est très grande dans ce mode de fonctionnement et de financement. Lorsque l'IETT impose à

l'ÖHO les frais des mesures de sécurité, elle augmente ses contraintes de production.

4.3.2 *Les minibus* :

Parce que leurs activités sont mal encadrées, ils sont à l'origine de nuisances qui méritent d'être corrigées.

Les minibus ont un rôle historique lié au développement des quartiers informels *gecekondu*, qui ont caractérisé la croissance rapide de l'aire urbaine. Comme dans beaucoup de villes en développement, ils correspondent à une adaptation spontanée de l'offre de transport aux besoins de la ville. Ces véhicules sont connus pour leurs comportements prédateurs et le danger qu'ils représentent sur les routes. Afin d'améliorer les conditions de sécurité, les autorités voudraient faire en sorte qu'ils se contentent de prendre et de déposer leurs passagers aux arrêts réservés, qu'ils ne puissent plus prendre l'initiative d'effectuer des parcours différents selon les conditions de circulation sur les routes, qu'ils ne dépassent plus leurs limites de capacité...

Après l'ouverture de la ligne de métro *Taksim-4Levent*, la Grande Mairie a pu négocier leur réaffectation à *Besiktaş*. Mais, il y a également un renforcement de l'offre d'autobus IETT et ÖHO sur leurs itinéraires. Si l'exemple de l'aménagement autour de la première ligne de métro montre un processus de négociation réussi, c'est aussi sur le mode de la concurrence et de la contrainte que l'intégration des modes s'impose.

4.3.3 *Les dolmuş* :

La place des *dolmuş* dans le futur système de transport urbain semble mieux définie. Contrairement aux minibus ils n'ont pas été exclus des centres et de la traversée du Bosphore. Ils correspondent à un niveau de service supérieur, plus proche du taxi. Aujourd'hui, l'usage du taxi s'est démocratisé, mais les *dolmuş* restent l'équivalent de taxis partagés sur des itinéraires centraux à grande influence et ils sont représentés au sein de la même Chambre d'artisans. Une plus grande souplesse d'exploitation leur est accordée, puisqu'il leur est toujours permis de modifier leurs parcours pour éviter les encombrements.

Cependant leur poids dans les déplacements et leur nombre de véhicules est limité par rapport aux autres modes routiers. (Tableau1-2).

5 PERTINENCE DE LA POLITIQUE MENEÉE.

Lorsque la Mairie intègre le rail, elle privilégie les modes institutionnels. Les opérateurs privés sont écartés au profit des modes les plus lourds et les conditions de concurrence sur le marché sont renforcées par l'organisation de la Municipalité. En bref,

d'un mode de production incitatif et presque autofinancé, Istanbul se dirige vers un système subventionné avec peu de contraintes d'efficacité.

5.1 Des infrastructures de masse justifiées par les flux.

Le rail est un transport collectif de masse fait pour des corridors urbains avec des flux de trafic très élevés. Durant les heures de pointe, il peut transporter plus de 60,000 passagers par heure, avec des impacts négatifs réduits sur l'environnement et en utilisant beaucoup moins d'espace que des systèmes routiers.

Bien qu'Istanbul possède des modes de transport variés, les services reposent sur des véhicules de petites et moyennes capacités. Sur les axes les plus denses, l'ensemble des modes se succède pour répondre à la demande. Le fait qu'IETT fasse appel à des acteurs privés pour renforcer son service, que les taxis s'organisent en *dolmuş*, démontrent que la demande dépasse régulièrement la capacité des modes. C'est essentiellement en augmentant les capacités du système que le rail contribuera à la performance des transports collectifs (Tableau.3).

Tableau 3. Seuil de flux assurant la pertinence de l'utilisation de chaque mode avec 5 minutes d'attente aux arrêts

Demande de voyages (passagers par heure)	Mode de transport adapté
Moins de 92	<i>Dolmuş</i>
De 92 à 625	Minibus
De 625 à 10,000	Autobus
De 10,000 à 15,000	Tramway
De 15,000 à 30,000	Metro léger
De 35,000 à 50,000	Metro
Plus de 50,000	Train de banlieue

Comme nous l'avons mentionné en introduction, les transports urbains vont représenter une grosse partie du budget de la municipalité métropolitaine. Les investissements prévus en infrastructure sont très importants et les modalités précises de leur financement ne sont pas encore déterminées. Le financement de l'unique ligne de métro *Taksim 4. Levant* sur les fonds municipaux a marqué la détermination des acteurs locaux à doter la ville d'un tel réseau. Mais la poursuite des travaux sur ce seul mode de financement n'est pas envisageable et la Municipalité souhaite impliquer des acteurs privés dans cette réalisation. Pour le moment, seul les ouvrages relatifs au Marmaray bénéficient de sources de financement externes aux financements publics. Dans tous les cas ces projets sont extrêmement coûteux, et le cadre institutionnel choisi doit assurer leur financement sur le long terme.

5.2 Une concentration du secteur favorable au rail.

Dans les villes développées dotées d'infrastructures ferroviaires, l'intermodalité se définit comme

l'optimisation des moyens de transport existants. En organisant les modes en réseau, on tente de maintenir la performance des transports collectifs tout en limitant la taille et les dépenses des modes les plus lourds. C'est à cette fin qu'une autorité centrale est nécessaire. A Istanbul, l'intermodalité signifie l'inverse puisqu'il s'agit d'organiser tous les modes et de se doter des moyens institutionnels afin de développer et financer le rail. Dès lors l'autorité centrale doit assurer le regroupement des flux et sécuriser les financements des infrastructures.

L'architecture du système de transport actuel n'est pas dénuée de performance. Le service est fourni avec des moyens financiers relativement limités. Comme le montre la figure 2, les activités rentables sont visibles et des conditions d'efficacité sont maintenues par la concurrence. De plus, la répartition des déplacements entre chaque mode fait l'objet d'un certain équilibre grâce à des services différenciés. Le rail et la massification des flux correspondent à une rupture avec ce mode de fonctionnement. Pour faire face aux coûts, on assiste à l'émergence d'un monopole municipal qui ne s'accompagne pas de mécanismes institutionnels pour garantir que les ressources seront allouées efficacement.

La concentration de la production des services facilitera les financements croisés entre les modes. La *mavikart* s'inscrit dans cette démarche car elle va permettre à la fois de fidéliser la clientèle tout en représentant une source de revenu « certaine » pour les modes municipaux. Actuellement la tarification et l'organisation des modes de transport est flexible, dans le sens où elle varie pour chaque usager selon sa « consommation » de transports collectifs. L'abonnement représentera un poste d'affectation fixe dans leur budget. Cette possibilité d'arbitrage sera inévitablement remise en cause par la politique menée.

Le réel enjeu de la politique de transport est de s'assurer que ces produits seront adaptés à la demande : le transport de masse, l'abonnement, correspondent-ils à des attentes communes à l'ensemble des Stambouliotes en matière de déplacement ?

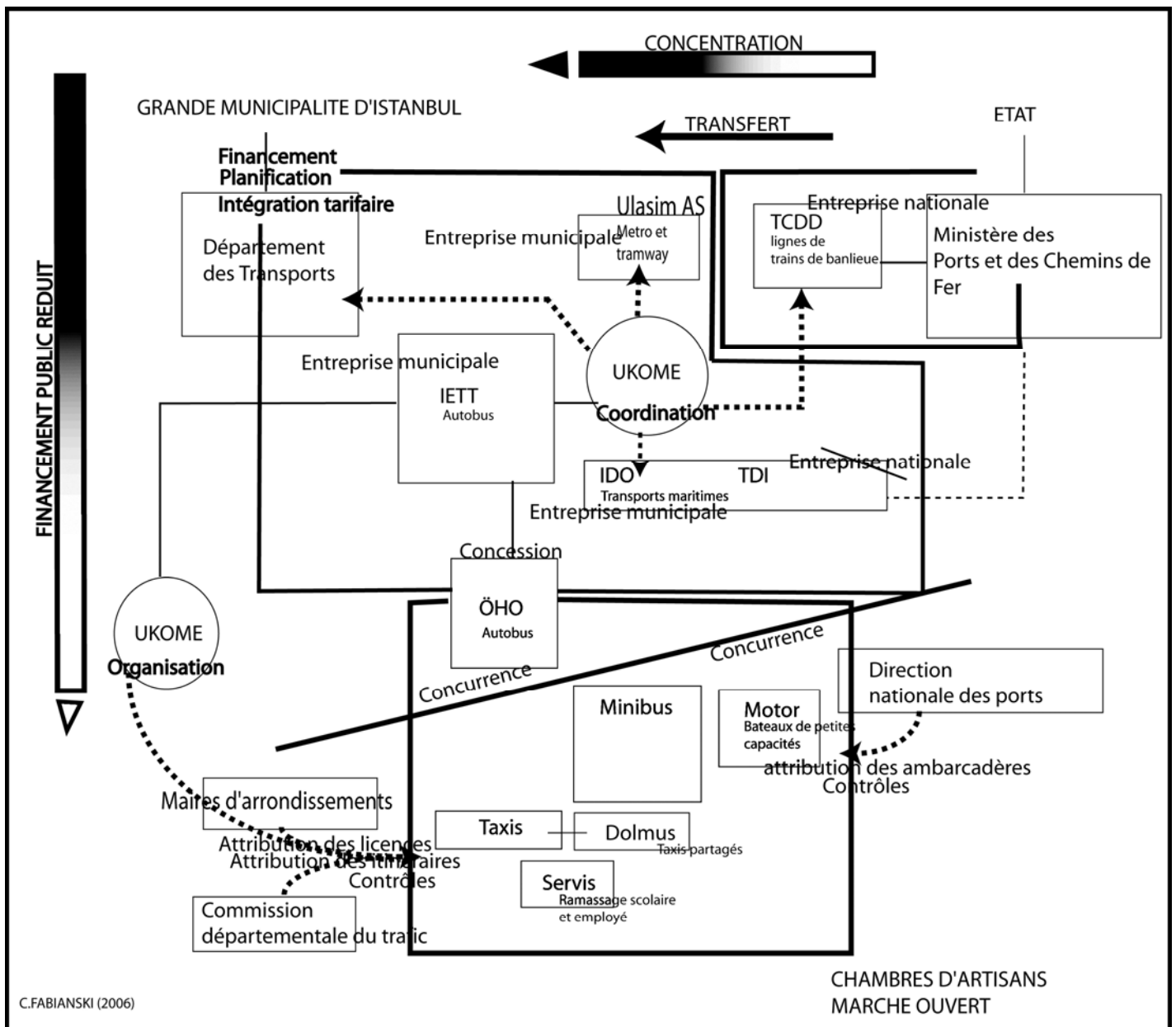


Figure 2. Architecture et organisation des services de transport public

5.3 Une politique encore mal définie

Les orientations choisies pour les transports urbains annoncent des besoins de financement conséquents. Si le rail ne permet pas l'éparpillement des flux, le cadre institutionnel choisi imposera l'environnement qui lui est favorable de manière directive et autoritaire à l'ensemble des opérateurs.

La Mairie du Grand Istanbul est en train de devenir la principale actrice des transports urbains. Bien que ses qualités d'organisatrice ne soient pas encore fixées juridiquement, elle les exerce d'ores et déjà par son implication croissante dans la production des services.

Au-delà du fait que la Grande Mairie devienne la seule et unique organisatrice des transports sur son territoire, la question est de déterminer si elle est effectivement capable de mettre en place le service le

mieux adapté. Puisqu'elle est directement impliquée dans l'exploitation des modes privilégiés pour l'intermodalité, son impartialité dans la définition du rôle de chaque mode est discutable. L'été 2005, à la suite de la fusion des deux compagnies maritimes, la Municipalité avait annoncé le remplacement des bateaux de l'ancienne compagnie TDI. L'opinion publique s'est mobilisée et a obtenu gain de cause contre cette standardisation de la flotte.

Il faut rappeler que les systèmes qui assurent actuellement la mobilité sont diversifiés et ont peu de points communs avec un service de masse.

L'idée d'investir dans le rail est plutôt bien accueillie par la population car il est considéré comme un mode de transport moderne, sain et performant. Au départ, le projet Marmaray était présenté comme une alternative à la construction d'un troisième pont,

permettant de préserver les forêts au Nord du territoire et de limiter l'espace disponible pour la voiture. A présent, sur l'intervention du 1^{er} Ministre, la construction de ce pont devient éminente sans avoir été préalablement planifiée. Récemment, le maire d'Istanbul Kadir Topbaş a annoncé la construction et le financement sur le budget de la municipalité de 32 tunnels routiers. Autant de dépenses qui suscitent la septicité de la population. La place du mode individuel est encore indéterminée. Les mesures concernant la hiérarchisation de la voirie ne s'appliquent pas à la voiture. Par exemple, les minibus ont été écartés des ponts du Bosphore mais à présent, en heure de pointe, seul quelques autobus à double plancher sont visibles parmi un flot d'automobiles.

Dans ce paysage, le rail ne représente qu'un élément d'une politique de transport confuse dans laquelle son rôle est mal compris. Les différentes réactions des opérateurs privés prouvent le manque de communication entre l'autorité municipale et les autres acteurs des transports. Les cibles de la politique menée manquent de clarté. La massification des flux de transport public semble une fin en soi, déconnectée des politiques urbaines.

6 CONCLUSION: DEPASSER LA QUESTION DU RAIL

Limiter l'évolution de la congestion et du manque d'espace sur l'aire urbaine d'Istanbul est souvent avancé comme une priorité. Cette nécessité est accentuée par un nombre de voitures élevé comparé au reste du pays et une motorisation croissante de la population. Une stratégie consistant à améliorer la performance des transports publics pourrait s'inscrire dans cet objectif. Pourtant, cette volonté ne se retrouve pas dans l'introduction du rail.

Les mesures appliquées sont caractérisées par :

- a) *Le manque de participation des populations et des acteurs urbains.*

Il est urgent de se demander si la Mairie du Grand Istanbul dispose des outils de régulation qui permettent de déterminer dans quelles proportions la concentration du secteur est efficace à l'échelle urbaine. Le principal risque est d'obtenir une situation dans laquelle les déplacements se répartiront entre un système de transport collectif de masse et le mode individuel.

- b) *Une mauvaise perception des coûts de la mobilité.*

En l'absence d'études approfondies sur les pratiques de mobilité, il ne peut pas être affirmé que le système ferroviaire puisse à long terme assurer à lui seul la « soutenabilité » des déplacements. Au contraire, dans beaucoup de villes développées, il est

également victime de congestion comme du besoin de toujours en accroître la taille afin de maintenir la compétitivité des transports collectifs. A Londres, le péage urbain est un moyen de limiter les dépenses en contraignant l'utilisation de la voiture. A des fins incitatives, les coûts de la mobilité urbaine en termes d'investissements, de sécurité et de nuisances ont tendance à être reportés sur les utilisateurs mais n'en restent pas moins présents.

Ces coûts poussent à penser une politique de transport de manière globale qui se voudrait plus acceptable et plus efficace.

- c) *Recommandations pour une coopération décentralisée.*

Le point de vue exprimé dans cet article n'engage que son auteur. Il semble qu'une coopération décentralisée avec Istanbul ne devrait pas se réduire à une vision strictement modale en se limitant au rail et à ses contraintes de gestion. Elle doit permettre de comparer des situations à l'échelle urbaine en se focalisant sur la mobilité. De même, la performance d'une politique doit être fondée sur la participation des acteurs : usagers, opérateurs, riverains, elle ne doit pas simplement se mesurer en termes d'offre ou de capacité à financer des projets.

REFERENCES

- Gwilliam, K. 2004. *Villes en mouvement la stratégie de la Banque Mondiale*. Washington D.C : World Bank publication.
- Gomez-Ibanez, J. & Tye, W. (Eds). 1999. *Essay in Transportation economics and policy: A handbook in honor of John R. Meyer*, USA: Brooking Institution Press.
- IETT. 1999. *Faaliyet raporu*. [Rapport d'activité] Istanbul : IETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- IETT. 2002 *Faaliyet raporu*. [Rapport d'activité] Istanbul : IETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- IETT. 2003. *Faaliyet raporu*. [Rapport d'activité] Istanbul: IETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü. 2005
- Istanbul Büyükşehir Belediyesi. 1988. *Istanbul Büyükşehir Ulaşım Nazım Planı*. [Plan directeur des transports de la Grande Mairie d'Istanbul] Istanbul.
- Istanbul Büyükşehir Belediyesi & İTÜ. 1997. *Istanbul Ulaşım Ana Planı-Sonuç raporu*. [Plan directeur des transports-Rapport final], Istanbul : Ulaştırma ve Ulaşım araçları UYG-AR Merkezi.
- Istanbul Büyükşehir Belediyesi. 2002. *Istanbul 1. Kentiçi Ulaşım Surasi* [1ère Assemblée sur les transports urbains d'Istanbul.] Compte- rendu de l'assemblée du 14-18 mars 2002. Istanbul.
- Özkan, D. 2000. Istanbul'un Ulaşım Ana Planı: Haluk Gerçek'le söyleşi. [Entretien avec Haluk gerçek au sujet du plan directeur Transport d'Istanbul] In *Istanbul Dergisi*. Numéro 35. pp 32-33.
- Perouse J.F. 2003 *Istanbul métropole eurasiennne en effervescence Istanbul* . Istanbul : IFEA.
- Tekeli, I. & Okyay, T. 1980. *Dolmuşun öyküsü*. [Petite Histoire des Dolmuş] Ankara: Çevre ve Mimarlık Bilimleri Derneği

TC Ulaştırma Bakanlığı. & ITÜ. 2004. *Ulaştırma ana planı stratejisi*. [La stratégie du plan directeur transport] Istanbul : Ulaştırma ve Ulaşım Araçları Uyg-ar Merkezi.

[Back to Session](#)