

Les transports publics urbains des villes moyennes à Java : une illustration de la singularité indonésienne⁽¹⁾

Jean-Michel CUSSET, Laboratoire d'Économie des Transports
Université Lumière Lyon II – E.N.T.P.E., UA n° 346 du C.N.R.S.
Jean-Claude LAVIGNE, Directeur d'Économie et Humanisme, Lyon

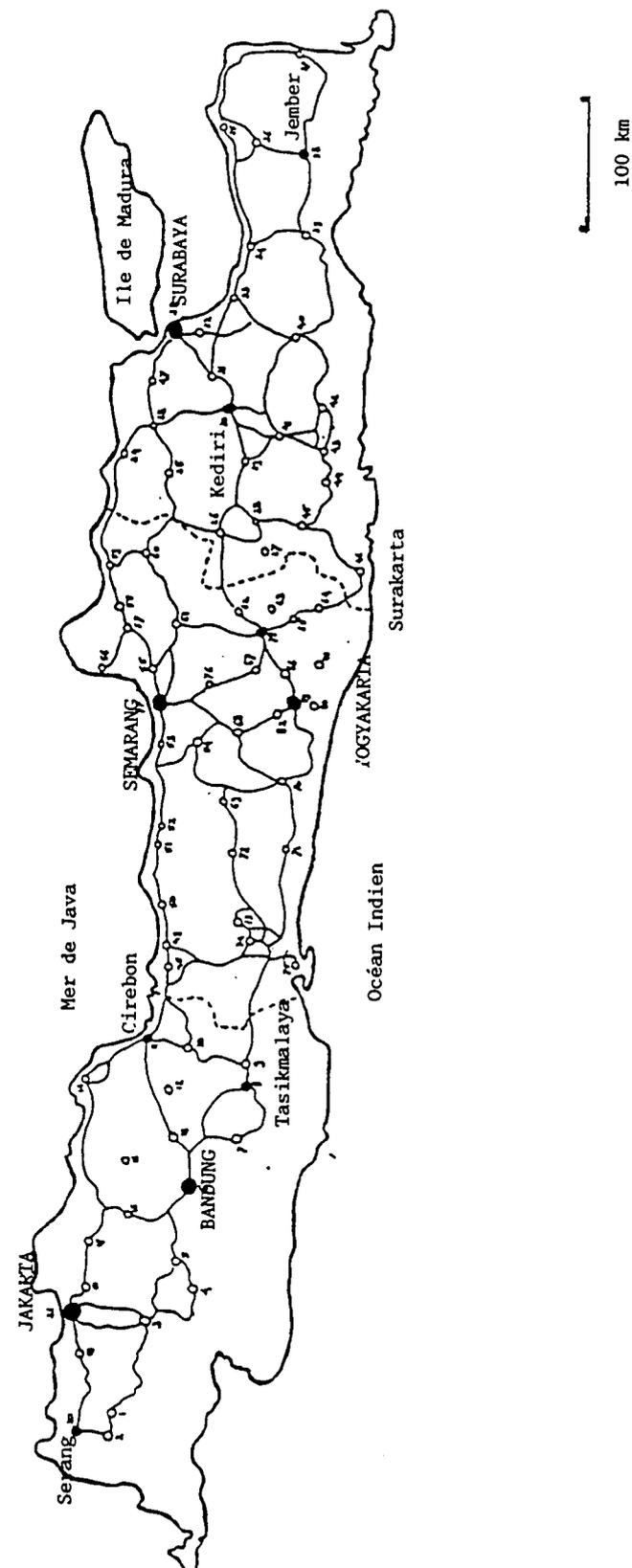
INTRODUCTION

L'île de Java est avec 90 millions d'habitants en 1980, la plus peuplée de l'archipel indonésien : elle rassemble 62% de la population totale et 70% de la population urbaine de l'Indonésie. Le pays a un taux d'urbanisation (25%) encore modeste et son réseau urbain à Java est fortement dominé par Jakarta, la capitale, et sa conurbation (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi) avec respectivement 7 millions et 15 millions d'habitants en 1980.

Les villes moyennes indonésiennes, bien que prioritaires dans le second plan quinquennal, n'ont pas bénéficié des investissements publics suffisants pour répondre aux besoins croissants d'équipements urbains et pour contrebalancer le développement de la capitale. En 1980, on comptait

(1) Cet article est l'adaptation d'une communication faite à la 3ème Conférence internationale sur les transports urbains dans les pays en développement, CODATU III, au Caire en janvier 1986.

RESEAU URBAIN ET VILLES MOYENNES ETUDIÉES DE L'ILE DE JAVA



à Java 31 villes moyennes selon la définition indonésienne, c'est-à-dire comprises entre 100.000 et 500.000 habitants. Afin de parvenir à un réseau urbain relativement équilibré et hiérarchisé dans l'ensemble du pays, une politique de développement des services urbains apparaît comme l'une des conditions nécessaires et le transport public doit être, à ce titre, un des secteurs prioritaires pour les enjeux économiques, financiers et institutionnels qu'il représente.

Dans ce contexte a été réalisée une recherche pluriannuelle visant à comprendre l'articulation entre les transports urbains et la dynamique des villes moyennes de Java (2). Une étude exhaustive de ces villes n'étant pas envisageable pour des raisons évidentes de temps et de moyens, on a retenu six villes moyennes assez contrastées sur la base de typologies urbaines existantes et après discussions avec des hauts fonctionnaires indonésiens chargés de la politique urbaine et de la planification des infrastructures routières urbaines : Serang, Tasikmalaya, Cirebon, Surakarta, Kediri et Jember (cf. carte de Java).

Après avoir comparé les systèmes de transport des six villes étudiées et analysé les mécanismes de régulation mis en oeuvre, on s'interrogera sur la politique des transports urbains qu'il conviendrait de développer dans ces villes moyennes à la lumière des expériences réalisées.

I. SYSTEMES ET POLITIQUE DE TRANSPORT : L'ORIGINALITE DES VILLES MOYENNES

Les villes moyennes de Java se distinguent par l'hétérogénéité de leurs systèmes de transport public et par la genèse du système microbus, apparu à des dates différentes selon les villes. Une présentation synoptique des six villes permet de repérer immédiatement leurs caractéristiques ; les études de terrain menées de 1983 à 1985 ont débouché sur trois constats principaux :

- ♦ l'absence de modèle de transport public typique d'une ville moyenne ;
- ♦ l'imbrication des transports urbains, sub-régionaux et régionaux de voyageurs ;
- ♦ une politique des transports urbains régionalement différenciée.

A) L'absence de modèle ville moyenne

La diversité des systèmes de transport collectif ou semi-collectif est frappante. La taille de la ville, son rang dans la hiérarchie urbaine, son statut administratif ne suffisent pas à expliquer les différences observées d'une ville à l'autre. La seule exception est le transport par bus présent dans toutes les agglomérations ayant atteint le

(2) Cette recherche a été réalisée de 1983 à 1985 par deux équipes, le Laboratoire d'Economie des Transports et Economie et Humanisme. Elle a été financée par le Ministère de la Recherche et de la Technologie dans le cadre du programme mobilisateur "Recherche urbaine en coopération".

seuil de 400.000 habitants, conformément à la politique de l'Etat dans ce domaine (3).

1. Les systèmes de transport urbain

Le becak, cyclopousse indonésien, assure un transport de porte à porte à la demande dont le prix est négocié avec le client. Classé fréquemment dans le secteur informel, le transport par becak ne l'est pas réellement : il est réglementé, reconnu comme une activité, enregistrée et déclarée en principe (chaque véhicule doit avoir une plaque spéciale prouvant que la licence annuelle a été payée) et tout conducteur doit avoir une licence pour exercer sa profession. Le becak est soumis à une réglementation de la circulation plus ou moins draconienne selon les villes : couloirs réservés obligatoires dans les rues commerçantes de Kediri, circulation interdite sur l'axe principal qui traverse Serang, centre ville interdit à Surakarta et à Tasikmalaya. Le caractère informel de ce transport réside uniquement dans les pratiques illégales de certains conducteurs circulant sans licence de transport ou de propriétaires de ces véhicules n'acquittant pas les taxes prévues, et plus généralement, dans le non respect des réglementations en vigueur. Ainsi il est très difficile de connaître le parc réel de becak en activité et les statistiques varient d'une administration à l'autre.

Le microbus urbain, véhicule de 10 à 12 places carrossé et monté dans plusieurs villes de Java à partir de châssis et de moteurs de marque japonaise (Honda, Toyota, etc...) est de plus en plus répandu. Il assure un service à la demande le long d'itinéraires fixes agréés et à un tarif fixé au niveau de la province par le Département des Transports terrestres. Cependant la fraude, la violation de la réglementation et le non respect des itinéraires et des tarifs sont assez fréquents dans la plupart des villes.

L'ojek est un système de location de moto avec chauffeur, sans doute le transport urbain informel par excellence : cette activité n'est pas soumise à une déclaration obligatoire et elle n'est pratiquement pas réglementée (4). Il a fait son apparition dans les villes côtières de Java au début des années 80. Difficilement repérable pour un observateur étranger, ce mode de transport original assure surtout des déplacements du centre à la périphérie des villes dont le tarif est librement négocié avec l'utilisateur. L'essor de l'ojek est sans doute lié à l'élévation générale du niveau de vie de la population qui se traduit par une motorisation des classes moyennes et au chômage des jeunes ; certains d'entre eux trouvent là un emploi occasionnel comme conducteurs de moto ; soit ils sont propriétaires de leur véhicule, soit ils le louent à la journée à un particulier. L'ojek est en fait toléré par les pouvoirs publics et

(3) Le transport par bus publics est instauré à titre expérimental dans certains cas, par exemple à Jember comme on le verra plus loin.

(4) A Tasikmalaya, le Département des Transports Terrestres a recensé 600 ojek en 1985 ; à Serang les conducteurs d'ojek sont en principe tenus de porter un casque et d'avoir un véhicule avec tous ses accessoires et ses organes vitaux (freins, éclairage, etc...) en état de marche.

par la police qui, à l'occasion peut percevoir des redevances occultes en échange de sa bienveillance.

L'absence de modèle ville moyenne se vérifie avec l'inégal développement des transports par microbus ou les conditions différentes dans lesquelles a été instaurée la création ou la régulation de ce système par les pouvoirs publics ; chaque ville a une histoire, une généalogie propre de ses transports collectifs. Ainsi la taille de la ville et son statut n'expliquent pas la dynamique des transports urbains dans la ville.

2. Histoires contrastées des systèmes de transport

La mise en place officielle de lignes de microbus et la régulation de ce système interviennent plus tôt à Cirebon qu'à Surakarta, la ville la plus importante de notre échantillon ; Serang introduit ce système en 1981 alors que Kediri, ville industrielle et bien plus importante n'avait toujours pas d'itinéraires de microbus en 1985 et ne comptait qu'une dizaine de ces véhicules pour le transport public. Les conditions de l'émergence des microbus sont différentes d'une ville à l'autre.

A Serang, avant 1981 le becak était le seul mode de transport public et le Bupati, responsable du kabupaten Serang (5) décide de la création d'une coopérative de microbus avec la bénédiction du gouvernement central avec limitation à l'entrée et l'ouverture de 10 itinéraires dans la ville. Quatre ans plus tard, la coopérative ne contrôle plus le transport public urbain de microbus ; elle est concurrencée par des opérateurs, les uns agréés circulant sur des itinéraires "pionniers", les autres, de plus en plus nombreux en francs-tireurs et échappant à toute régulation publique ; d'anciens membres quittent la coopérative une fois remboursé le prêt obtenu en 1981 à des conditions avantageuses pour l'achat de leur véhicule.

A Surakarta, le système de microbus "régulé" est introduit après la suppression des derniers bemos (tricycles motorisés) ; leurs propriétaires ont la possibilité d'acheter des microbus en remplacement grâce à des prêts spéciaux de la Banque Negara à condition de s'intégrer au nouveau système mis en place : création de lignes, limitation de microbus autorisés sur chaque itinéraire, délivrance de licences de transport obligatoires pour exercer la profession.

A Cirebon, le système microbus est organisé sur un modèle proche du précédent après l'élimination du parc d'opelets en mauvais état avec lesquels était assuré un transport informel dans la ville. Les opérateurs sont soit regroupés au sein de l'une des deux coopératives, soit totalement indépendants. Cirebon a des lignes de microbus périurbaines qui desservent les petites localités rurales avoisinantes.

A Kediri, la situation apparaît bloquée ; une dizaine de microbus assurent un service de transport médiocre et l'on peut dire qu'il

(5) Le Kabupaten est une division administrative de la province qui est un peu analogue au département en France. A sa tête le Bupati est un fonctionnaire nommé par le Ministère de l'Intérieur.

n'existe pas de réel système organisé comme dans les autres villes. Les becak, dont les conducteurs bien organisés ont empêché l'introduction de l'ojek et freiné le développement des microbus sont le mode de transport urbain véritable. Les relations centre-périphérie sont facilitées par les minibuses qui desservent les localités voisines et les autobus inter-urbains dans une moindre mesure. Un autre facteur explique le cas de Kediri : la forte augmentation du parc de bicyclettes (+ 36%) entre 1974 et 1982, et celle des deux roues à moteurs (+ 73%) entre 1979 et 1982. Cette croissance est due au fait que le salariat est assez développé dans cette ville industrielle où l'on trouve de grandes entreprises : Gudang Garam, la principale manufacture de tabac du pays emploie plus de 40.000 ouvrières dont la moitié résident dans la ville ; un moulin à sucre emploie près de 10.000 personnes. La prépondérance des deux roues dans la circulation urbaine semble directement liée à la morphologie sociale de la ville.

A Jember, jusqu'en août 1984, le becak et l'ojek étaient les seuls modes de transport public. Un an plus tard le système de transport s'est diversifié avec une centaine de microbus dont les propriétaires sont groupés au sein d'une coopérative et une vingtaine de bus, prêtés au Bupati de Jember par la municipalité de Surabaya, opérant à titre expérimental sur cinq lignes, toutes passant par le centre de la ville.

B) L'imbrication des transports routiers de voyageurs

Les systèmes de transport collectif des villes moyennes ne peuvent être analysés indépendamment des liaisons de transport assurées avec l'extérieur du territoire municipal. En effet des microbus desservent les périphéries, les villages et les petites localités situées dans l'aire d'attraction de la ville principale. A Kediri par exemple, 98 microbus assurent des liaisons journalières avec la proche périphérie et 199 avec les quatre petites villes voisines : Losari, Indramayu, Giledug, Jatibarang. De plus le transport mixte, personnes-marchandises, est assez fréquent pour les relations avec les villages suburbains : c'est le fait des otolets, camionnettes bâchées munies de bancs qui circulent sur des itinéraires généralement fixes entre un terminal urbain et un village à une distance de 20 à 30 km environ. L'ensemble de ces transports collectifs sont à la fois complémentaires et concurrents des transports urbains par microbus : à Serang, les minibuses suburbains et les autobus interurbains empruntent des itinéraires en partie communs avec ceux des microbus et sur lesquels les conducteurs pratiquent le "pick up" et racolent la clientèle pour de petits parcours à l'intérieur de la ville. A Kediri en revanche, les minibuses sub-régionaux et les autocars interurbains pallient en partie l'absence de microbus urbains ; en fait seuls les petits véhicules sont autorisés à prendre et à déposer, sur les itinéraires imposés pour traverser la ville, des passagers et ils satisfont de fait une partie de la demande de déplacement intra-urbain. Son importance est difficilement estimable.

Systèmes de transport comparés de 6 villes moyennes de Java

Ville	SERANG	CIREBON	TASIKMALAYA	SURAKARTA	KEDIRI	JEMBER
Statut administratif	Kabupaten	Kotamadya	Kotip	Kotamadya	Kotamadya	Kabupaten
Population	111.525	275.000	158.743	459.257	221.830	167.108
Superficie (km ²)	116	60,13	19,20	44,47	55,64	96,17
Densité	961	4.573	8.363	10.327	3.986	1.737
SITUATION DES TRANSPORTS						
Année d'observation	1985	1984	1985	1983	1984	1986
Types de transport public						
Ojek	X	X	X	?	?	X
Becak	X	X	X	X	X	X
Microbus urbains	X	X	X	X	X	X
Microbus périurbains	X	X	X	X	X	X
Bus DAMRI ou municipal				PM Damri		Municipal
EXPLOITATION DES MICROBUS URBAINS						
Date de mise en oeuvre	1981	1975	1979	1978	1986 ?	1985
Coopérative	X	X	X	X		X
Opérateurs hors coop	Oui	Oui	Oui	Oui		Oui
Parc véhicules	+/- 400	756	431	300	10	120
Itinéraires (nb)	8	17	13	8		
EXPLOITATION DES DES BUS URBAINS						
Date mise en service				Juin 1983		Nov 1984
Parc véhicules				?		20
Itinéraire (nb)				1		5
INSTITUTION REGULATRICE ORGANDA (syndicat routier)	Bakorlantas Non	B.U.L.L.K.* Oui	B.P.L.L.** Oui	T.K.L.L.*** Oui	Néant Non	Bupati Non
PARC DE VEHICULES PRIVES	1983	1980	1983	1981	1983	n.d.
Bicyclettes	10.000	9.700	16.000	55.900	36.000	
Deux roues à moteur	3.000	3.600	14.600	15.800	12.500	
Voitures particulières	246	876	2.250	12.500	297	

* Badan Urusan Lalu Lintas Kabupaten ** Badan Pengaturan Lalu Lintas *** Team Koordinasi Lalu Lintas. Ces différentes appellations désignent en fait à un même organisme de coordination des services des différentes administrations chargées du trafic et plus généralement du transport dans la ville.

C) La différenciation régionale de la politique de transports urbains

L'absence de "modèle" ville moyenne ne signifie pas l'absence d'une politique délibérée d'évolution des transports. Outre le service public de bus (PN Damri) imposé par le gouvernement dans les villes à partir de 400.000 habitants, il faut également mentionner les directives nationales visant à contrôler les becaks sinon à réduire le parc en circulation par l'interdiction de leur fabrication ou le non renouvellement de licences aux propriétaires. La politique tend à motoriser les transports au nom du modernisme et de la discipline urbaine. Cette politique semble plus "efficace" à l'ouest ou au centre qu'à l'est de Java où les bicyclettes restent, après la marche à pied, le mode de transport dominant.

L'idée d'une telle différenciation s'appuie sur le fait que les villes moyennes étudiées, dans lesquelles les systèmes de microbus n'ont pas été implantés ou très récemment, se situent dans la province Est de Java ; de plus, Surakarta a adopté ce système après Cirebon malgré sa taille supérieure.

Plusieurs explications peuvent être avancées à titre d'hypothèse. Une première serait que le contexte politique et socio-économique local oppose des résistances plus ou moins fortes au processus de "modernisation" des transports urbains et que la proximité de Jakarta facilite son extension plus rapide dans la province Ouest. Une seconde hypothèse est que la généralisation rapide des transports par microbus n'est pas envisageable à l'ensemble des villes moyennes de Java. Il y aurait un plan d'extension progressive d'ouest en est avec un processus d'apprentissage dont tireraient parti les dernières villes "bénéficiaires".

La concentration des unités d'assemblage de ces véhicules dans la région de Jakarta, le volume limité de crédits consentis chaque année par la Banque Nationale aux acquéreurs, une capacité d'autofinancement des microbus par les transporteurs peut-être supérieure à l'ouest qu'à l'est de Java pourraient expliquer la différenciation régionale observée. Ainsi pourquoi à Jember a-t-on jusqu'en 1985 différé la mise en place de microbus tout en laissant une grande liberté d'action aux becaks ? Pourquoi le transport par microbus s'est-il finalement imposé avec plus de résistances qu'ailleurs ?

II. La gestion des systèmes de transport : flexibilité et consensus

L'étude des six villes a montré que l'on ne peut corrélérer simplement la genèse et la dynamique des systèmes de transport avec la dynamique urbaine proprement dite. Une des raisons est, semble-t-il, l'originalité du mode de gestion du transport public dans les villes indonésiennes; celle-ci tient à la nature du système politico-administratif, à la flexibilité des mécanismes de régulation et aux caractéristiques mêmes de l'espace urbain.

A) La gestion politico-administrative

L'Indonésie s'est dotée d'un système administratif centralisé et déconcentré ; le gouverneur est, au niveau des provinces, la personne chargée d'appliquer les décisions prises au niveau central et le coordinateur des services déconcentrés des différents ministères. Les "pouvoirs" du gouverneur sont transférés sur le plan local jusqu'à un niveau très fin pour un contrôle social très complet du territoire. Cet encadrement administratif, qui va très loin dans la gestion des espaces et de la vie sociale quotidienne, conduit à remettre en cause les distinctions public/privé au profit d'un système de concentration où le consensus doit être permanent (6). La concertation et la recherche de consensus conduisent parfois à des articulations privé/public très originales : par exemple Organda est à la fois le syndicat des transporteurs et donc le défenseur de la profession contre les excès de l'administration, un interlocuteur lors des discussions sur les réglementations à instaurer et un organe de régulation publique ayant pour fonction de contrôler les transporteurs et les véhicules.

La philosophie nationale du Pancasila, qui pose comme principe la possibilité pour tous de bénéficier d'une croissance économique répartie selon la justice sociale et les valeurs spirituelles, offre une alternative à l'opposition public/privé : le système coopératif. Les coopératives de transport urbain existent dans trois villes de notre échantillon. Les coopératives concernent les propriétaires, qui bénéficient par leur adhésion d'aides publiques, de crédits, d'une reconnaissance professionnelle, mais la logique du profit n'est pas remise en cause puisque les recettes ne sont pas partagées entre les membres. Les coopératives sont des corps intermédiaires entre le privé et le public, porteurs de la philosophie de l'intérêt collectif (et non public) du Pancasila plus que de véritables unités économiques.

B) La flexibilité des procédures de régulation

Cette gestion du transport public urbain assure une certaine flexibilité au système et repose sur un relatif consensus entre les acteurs grâce aux instances de régulation mises en place au niveau de la municipalité ou du kabupaten. En effet, la culture indonésienne favorise la recherche de consensus et l'aménagement des décisions au profit de tous ; cette attitude donne une forme très originale à la régulation des transports par le biais d'accords sur des lignes ou des zones privilégiées pour tel ou tel mode (becak et microbus).

La distinction entre formel et informel perd ainsi de sa pertinence dans la mesure où le "formel" peut avoir des pratiques "informelles": (les conducteurs de microbus de Surakarta ne respectent pas le tracé des itinéraires et n'assurent plus la desserte de certains quartiers, le non respect des tarifs par d'autres, le perception illégale de redevances par les fonctionnaires de police auprès des conducteurs de becaks non munis de licence ; de même le transport par becak n'est pas réellement

(6) Le consensus est une règle sociale traditionnelle : musyawara.

"informel" : les véhicules sont recensés du fait des licences en principe obligatoires et des réglementations municipales qui régissent leurs conditions de circulation.

C) Les caractéristiques de l'espace urbain

La ville javanaise n'est pas un ensemble homogène dans lequel tous les points sont accessibles de manière équivalente. Elle est une agglomération de kampungs (villages urbains), de quartiers modernes, d'ensembles datant de la colonisation hollandaise. Chaque sous-ensemble a une accessibilité différentielle.

Les kampung, quartiers populaires et non des bidonvilles, sont des espaces relativement clos, aux ruelles étroites et appropriées par le groupe social à des fins autres que la circulation. Les kampung ne sont alors accessibles, par la plupart d'entre eux, que par des véhicules à deux roues.

L'espace urbain plus moderne est, quant à lui, accessible à l'ensemble des modes de transport mais certaines zones sont interdites aux becaks : c'est le cas du centre à Surakarta et à Tasikmalaya ou certaines rues principales à Serang.

La ville n'offre donc pas un espace ouvert aux différents modes de transport ; la forme urbaine fragmente l'offre de transport selon une logique spécifique.

III. POLITIQUE DES TRANSPORTS URBAINS DES VILLES MOYENNES : HOMOGENEISATION OU DIVERSIFICATION ?

Une politique officielle des transports urbains pour les villes moyennes ne semble pas encore clairement établie et l'on est dans une phase de transition au terme de laquelle des orientations plus précises seront prises. L'extension aux villes moyennes de la politique menée à Jakarta et dans les capitales provinciales se heurtera à un certain nombre de contraintes. Or à l'hétérogénéité des systèmes de transport et des systèmes urbains dans les villes moyennes pourrait correspondre une hétérogénéité dans l'évolution des transports urbains compte tenu des potentialités propres à la gestion indonésienne de l'économie urbaine.

A) Une politique officielle pour les villes moyennes

La politique nationale des transports urbains en Indonésie commence avec le second plan quinquennal, Pelita II (1974-1979), et la volonté de "modernisation" et d'"incorporation" des systèmes alors en place (7). Le

(7) Expression empruntée à DICK et RIMMER, Urban public transport in Southeast Asia : a case study of technological imperialism ? International Journal of Transport Economics, juin 1986.

processus engagé à Jakarta qui sert de modèle de référence doit gagner les agglomérations les plus importantes du pays puis s'étendre progressivement à l'ensemble du réseau urbain. La modernisation signifie à la fois l'introduction de systèmes de transport conventionnels par autobus gérés par une entreprise publique unique dans les villes de province, PN Damri et l'élimination des transports non motorisés. Le becak, dans les discours, est présenté comme un des symboles de l'exploitation de l'homme par l'homme, donc contraire à la philosophie du Pancasila ; il est incompatible avec la nécessité d'assurer une fluidité plus grande du trafic sur le réseau urbain ; enfin les conducteurs de becaks ne se plient pas à la réglementation et sont par nature indisciplinés. Une autre idée maîtresse est qu'il ne faut pas laisser aux seuls mécanismes du marché la responsabilité d'organiser l'offre de transports en commun ; l'intervention directe de l'Etat se justifie par le fait même qu'un service public d'autobus permet aux plus défavorisés d'accéder au transport en commun, les tarifs pratiqués étant inférieurs à ceux des autres modes. L'incorporation est en fait l'encadrement tantôt forcé, tantôt encouragé de transporteurs individuels, propriétaires ou non de minibus ou de taxis, par le jeu de coopératives ou de regroupements ; les autorités locales ou provinciales peuvent par ce biais organiser un système de transport urbain dont les caractéristiques de services aux usagers sont assez proches de celles d'un système conventionnel (itinéraire, tarification, heures de service).

Une même politique de transport urbain pour l'ensemble des villes moyennes, proche de celle appliquée à Surabaya, Bandung ou Malang risque de se heurter à des contraintes difficilement surmontables, même si sa mise en oeuvre est progressive. Indépendamment des résistances plus ou moins vives qu'opposeraient les acteurs du système de transport, les deux obstacles majeurs semblent être le coût financier et social d'une telle généralisation et les caractéristiques physiques des villes indonésiennes.

Le coût pour les finances publiques de la généralisation de services publics de transport urbain par bus serait vraisemblablement très élevé avec non seulement l'acquisition du matériel mais également les coûts fixes de fonctionnement et la nécessité pour l'Etat de financer les déficits d'exploitation, les tarifs étant fixés à un niveau trop bas pour couvrir les dépenses de fonctionnement. Il faudrait également considérer le coût économique pour les systèmes de transport motorisés affectés par la concurrence des transports par bus surtout si la redéfinition des itinéraires et le choix de l'itinéraire de PN Damri ont été faits sans étude préalable. L'élimination des becaks ou des bemos représente également un coût social en terme de pertes d'emploi et de pertes de revenus pour les ménages dont les ressources peuvent provenir en majeure partie de cette activité (conducteurs d'engins, fabricants et réparateurs).

La ville indonésienne, on l'a dit plus haut, est formée d'un ensemble de villages urbains. La suppression des becaks priverait une grande partie de la population d'un service de transport irremplaçable pour le déplacement des personnes et des marchandises ; il faut préciser que le conducteur de becak prend couramment des chargements pour le marché ou des objets encombrants. Enfin le becak assure un véritable ramas-

sage scolaire : des familles demandent à un conducteur d'assurer régulièrement la conduite de leurs enfants à l'école et le retour au domicile.

B) Politiques de transport urbain et spécificités locales

Les systèmes de transport hétérogènes observés dans les différentes villes moyennes de Java s'expliquent par les contingences locales et la dépendance plus ou moins forte vis-à-vis des administrations centrales. Leur avenir devrait, semble-t-il, plus reposer sur une appréciation des potentialités locales et sur la nature des formes d'urbanisation que, dépendre étroitement des directives nationales qui imposeraient un modèle obligé de transition vers des systèmes de transport conventionnels uniformes gérés par le secteur public. Or l'originalité même des villes moyennes et surtout celle des modes de gestion du transport en commun à travers les institutions de coordination (Traffic Board) et de contrôle (Organda, coopératives de transport) devraient permettre une flexibilité suffisante pour l'adaptation des systèmes de transport aux dynamiques propres des villes. En d'autres termes, des politiques de transport urbain relativement autonomes devraient pouvoir se développer et des expérimentations voir le jour.

L'amélioration du fonctionnement des systèmes de transport en commun pourrait être réalisée, par exemple, grâce à une complémentarité plus systématiquement organisée (8). Ainsi les becaks ont pour mission non seulement la desserte des kampungs où les véhicules à quatre roues ne peuvent pénétrer mais aussi le rabattement des usagers sur les itinéraires empruntés par les microbus urbains lorsqu'ils existent. A terme la généralisation de couloirs réservés pour les becaks dans les centres urbains dans un premier temps, celle de couloirs pour les microbus dont les itinéraires emprunteraient de préférence des sens uniques pourrait être envisagée. Sans doute trouvera-t-on utopique le fait d'introduire une rationalité "occidentale" alors que les comportements des conducteurs de becak ou de microbus montrent une ignorance ou un mépris de la réglementation routière. Cependant l'absence de discipline de ces conducteurs n'est pas une fatalité qu'il conviendrait de vaincre par l'interdiction totale des becaks, leur rejet à la périphérie, et l'introduction de transports en commun conventionnels sur les itinéraires les plus rentables, pénalisant les microbus rejetés ailleurs sans concertation préalable..

On peut se demander si les conducteurs de becaks avaient un statut plus officiel et parvenaient moyennant des prêts spéciaux à accéder à la propriété de leurs véhicules, leur sens des responsabilités ne serait pas accru et leur "indiscipline" progressivement vaincue. Ces changements d'attitude seraient aussi facilités par une formation adéquate de ces transporteurs et leur regroupement au sein d'une association ou d'une "entreprise", dépendant ou non d'Organda. Dans chaque ville, l'association des conducteurs agréés de becaks (éventuellement celle de

(8) Dans ce sens voir B.T.S. SOEGIJOKO, Public transportation in some Indonesian cities, Department of Regional and City Planning, Institute of Technology, Bandung, 1983, 67 p.

microbus en l'absence de coopérative), aurait un double rôle : le défenseur des intérêts des conducteurs et l'interlocuteur unique du Traffic Board à l'occasion de discussions sur le plan de circulation, la définition de nouveaux itinéraires, la réglementation des stationnement et faire respecter par ses membres les réglementations du transport en commun.

Un autre aspect à prendre en compte est la desserte des quartiers périphériques à partir du centre-ville ; les liaisons transversales, les voiries correspondantes étant insuffisantes. A Surakarta la municipalité n'est pas parvenue à obliger les microbus à desservir les périphéries dont la population est désavantagée.

Indépendamment d'autres mesures qui pourraient être prises, on pourrait imaginer, comme cela a été expérimenté par la coopérative de transport par microbus à Serang, une rotation dans l'attribution des itinéraires : dans cette ville, on procède tous les trois mois à une réaffectation des véhicules par ligne, avec roulement. On évite ainsi les rentes de situation des propriétaires et conducteurs de microbus qui emprunteraient en permanence les itinéraires les plus avantageux par le coefficient de remplissage, la nature du tracé et le nombre moyen journalier d'allers et retours. Par ailleurs on peut se demander s'il ne faudrait pas introduire plus de souplesse dans la fixation des tarifs officiels afin de les moduler en fonction des itinéraires avec cependant le risque de pénaliser les usagers de certaines zones qui seraient peut-être alors mieux desservis qu'auparavant mais devraient supporter en contrepartie un coût de transport unitaire plus élevé que le tarif moyen pratiqué dans la ville.

Les formes d'urbanisation et les relations de la ville moyenne avec sa zone d'influence doivent être prises en compte dans la définition de la politique de transport à moyen terme.

En schématisant, la croissance des villes moyennes peut se traduire selon des formes variées, exclusives ou combinées et les systèmes de transport urbain devront s'y adapter pour faire face aux nouvelles demandes de déplacement ; la mobilité des activités dans l'espace urbain (changement d'implantation des terminaux, création de nouveaux marchés ou de sites industriels) contribuera également à modifier les flux de déplacement. A l'intérieur des limites administratives de la ville, la densification des zones d'habitat, l'urbanisation des espaces agricoles et vacants n'entraînera pas une profonde transformation des systèmes de transport. En revanche, l'urbanisation des espaces ruraux suburbaine le long des axes routiers et l'agrandissement de la zone urbaine de la ville nécessiteront la définition de nouveaux itinéraires comme c'est le cas à Tasikmalaya et à Cirebon par exemple. La création d'une zone d'activités peut ne pas nécessiter la desserte par un transport public dans la mesure où le transport employeur est une pratique relativement courante en Indonésie. Enfin la politique des transports urbains dépendra de l'évolution des relations de la ville moyenne avec sa zone d'influence ; à cet égard on peut envisager deux hypothèses : le renforcement de la fonction de centre de second rang par l'implantation de nouvelles activités et une diversification industrielle avec pour effet l'augmentation du flux des

migrations alternantes en provenance des villes satellites ou l'accélération de la croissance de la ville par un solde migratoire positif très élevé ; la remise en question de la dominance de ce centre consécutive à un renforcement des activités économiques dans les centres de rang inférieur et l'établissement d'un nouvel équilibre dans une région devenue multipolaire. A chacune de ces hypothèses peuvent correspondre des scénarios contrastés d'évolution du système de transport intra-régional et du système de transport urbain de la ville moyenne.

A paraître en 1988 :

Jean-Michel CUSSET, Jean-Claude LAVIGNE, *Les transports collectifs urbains dans les villes moyennes de Java*, Coll. « Transports et communication », PARADIGME, Caen.