



HAL
open science

Reterritorialiser le transport artisanal : trois expériences d'intégration des minibus dans l'agglomération de Jakarta

Rémi Desmoulière

► **To cite this version:**

Rémi Desmoulière. Reterritorialiser le transport artisanal : trois expériences d'intégration des minibus dans l'agglomération de Jakarta. Frédéric Audard; Rémi Desmoulière; Léa Wester. Se déplacer dans les métropoles des Suds. Transports artisanaux, informels et auto-organisés, Karthala, 2023, Hommes et sociétés, 2811124314. hal-04416734

HAL Id: hal-04416734

<https://hal.science/hal-04416734>

Submitted on 25 Jan 2024

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

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

Copyright

Reterritorialiser le transport artisanal : trois expériences d'intégration des minibus dans l'agglomération de Jakarta

Chapitre publié dans l'ouvrage AUDARD F., DESMOULIERE R., WESTER L. (2023), *Se déplacer dans les métropoles des Suds : transports artisanaux, informels, auto-organisés*, Paris, Karthala, 228 p.

Au cours des deux dernières décennies, le regard porté sur les transports artisanaux a connu une évolution significative à l'échelle mondiale, chez les chercheurs comme chez les praticiens de l'urbanisme et de l'aménagement. L'approche dichotomique opposant les transports dits « conventionnels » à leurs homologues artisanaux qualifiés volontiers d'« informels » ou d'« illicites » (Cervero, 2000, p. 3-4) du fait de leur genèse extérieure à tout processus de planification a progressivement cédé le pas à une réflexion sur les modalités d'intégration de ces deux types de services au sein de réseaux unifiés. Dès la fin des années 1980, Xavier Godard (1987, p. 22-28) affirmait la complémentarité des transports exploités par un secteur privé en grande partie artisanal et le secteur public, à partir d'une analyse synthétique et diachronique croisant des expériences africaines, latino-américaines et asiatiques, et montrant que le lancement de réseaux de transport institutionnels n'aboutit que rarement à la disparition du secteur artisanal, mais plutôt à sa recomposition fonctionnelle et spatiale. C'est toutefois au tournant du XXI^e siècle qu'une inflexion notable se fait sentir dans le discours scientifique sur le transport artisanal, tandis qu'un nombre croissant de villes des Suds s'équipent en réseaux institutionnels de transport de masse, sous la forme notamment de *bus rapid transit* (BRT). Dans ce nouveau contexte, un nombre croissant d'études s'attachent à identifier les atouts opérationnels des transports artisanaux et les configurations spatiales dans lesquelles ils sont susceptibles de remplacer une offre institutionnelle techniquement inadaptée ou peu viable économiquement, principalement dans les villes latino-américaines qui ont été les premières à accueillir des réseaux de BRT (Figuerola, 2007, Jouffe et Lazo Corvalán, 2010, Ferro et Behrens, 2013), puis dans les pays émergents d'Afrique (Woolf, Joubert, 2013) et d'Asie (Tangphaisankun *et al.*, 2010). Ces réflexions, de plus en plus largement mises en pratique, ouvrent la voie à la reconnaissance de systèmes de transports hybrides, au sein desquels les réseaux centralisés cohabitent avec des services artisanaux. Ces configurations se retrouvent dans le fonctionnement d'autres services urbains, tels que la distribution d'eau et d'électricité ou le traitement des déchets (Jaglin, 2016, De Bercegol, Cavé, Nguyễn, 2017).

Sous leur aspect fonctionnel, les différentes formes d'intégration possibles ont été documentées par des travaux récents. À partir d'une étude comparée de cas latino-américains et asiatiques, Pablo Salazar Ferro, Roger Behrens et Aaron Golub (2012) en identifient cinq, qui peuvent en partie se recouper : les services parallèles sur un même axe, les points de correspondance mettant en relation une ligne de BRT avec des services artisanaux, des voies spéciales partagées par les deux types de services, l'ouverture des corridors de BRT aux services artisanaux durant les heures de pointe uniquement (*peak-opping*) et un modèle dichotomique distinguant à

l'échelle de l'ensemble de la ville des lignes principales, attribuées préférentiellement au BRT ou aux autres services centralisés, et des lignes de rabattement distribuées aux opérateurs artisanaux (*trunk and feeder*). Ce dernier modèle et ses modalités de fonctionnement ont été précisément documentés par les travaux de l'*Institute for Transportation and Development Policy*, une ONG américaine qui a joué un rôle prépondérant dans la promotion des réseaux de BRT à l'échelle mondiale (ITDP, 2017 p. 229-254). Les travaux empiriques qui ont examiné les processus d'intégration des transports centralisés et artisanaux tendent toutefois à montrer que les obstacles les plus significatifs aux processus d'intégration sont d'ordre non pas technique, mais politique, en ce qu'ils résident dans les jeux d'acteurs et les négociations intervenant entre les pouvoirs publics, les opérateurs artisanaux et les organisations qui les représentent (Schalekamp, Behrens, 2009). À cet égard, les villes d'Afrique du Sud ont constitué un cas d'étude significatif du fait de la puissance des organisations (*mother bodies*) contrôlant les lignes et les aires de desserte et des formes particulièrement violentes de concurrence à l'œuvre dans le champ des transports publics depuis la « guerre des taxis » des années 1990 et 2000 (Lomme, Vircoulon, 2004). Au grand dam des urbanistes et des ingénieurs, les transports artisanaux se révèlent être une composante de la ville difficile à aménager, du moins avec des approches centralisées : les pouvoirs publics, voire même les experts, peinent à prendre la mesure de l'éclatement du secteur (Ferro, Behrens, Wilkinson, 2013) de la pluralité des intérêts et des relations de pouvoir qui s'y déploient à différentes échelles. Les difficultés d'intégration du système de transport doivent aussi être replacées dans l'histoire politique des États et des villes, et notamment des dispositifs – ou des compromis – institutionnels à travers lesquels la provision des services urbains a été assurée à long terme.

Cette contribution s'inscrit dans cette réflexion sur la dimension politique des processus d'intégration, en analysant des expériences conduites dans l'agglomération de Jakarta pour adapter les services de minibus à l'aménagement de réseaux de transport de masse de type BRT. La capitale indonésienne, dont l'agglomération de près de 28 millions d'habitants constitue l'une des plus grandes mégapoles du monde, représente un terrain d'investigation pertinent à plusieurs titres. En premier lieu, la cohabitation du transport artisanal avec des réseaux centralisés y a été relativement précoce, d'abord avec le train de banlieue (KRL Jabodetabek) mis en service à partir de 1977 à partir des infrastructures ferroviaires héritées de la colonisation néerlandaise, puis surtout avec le BRT Transjakarta dont la première ligne fut inaugurée dès 2004. Ces réseaux ont été complétés à partir de 2019 par deux lignes de métro (MRT et LRT). Pour les minibus, cette concurrence interne au champ des transports collectifs se double d'une pression externe liée à l'accélération de la motorisation individuelle, principalement nourrie par la diffusion des mobylettes et des scooters¹. Le morcellement administratif de l'agglomération, qui s'étend sur une soixantaine de kilomètres du nord au sud, et près de 70 d'est en ouest, permet aussi de comparer les politiques conduites dans chaque entité administrative et leurs effets, notamment entre la province-capitale de Jakarta (*Daerah Khusus Ibukota*, DKI) d'une part, et les municipalités (*kota*) et départements (*kabupaten*) périphériques d'autre part.

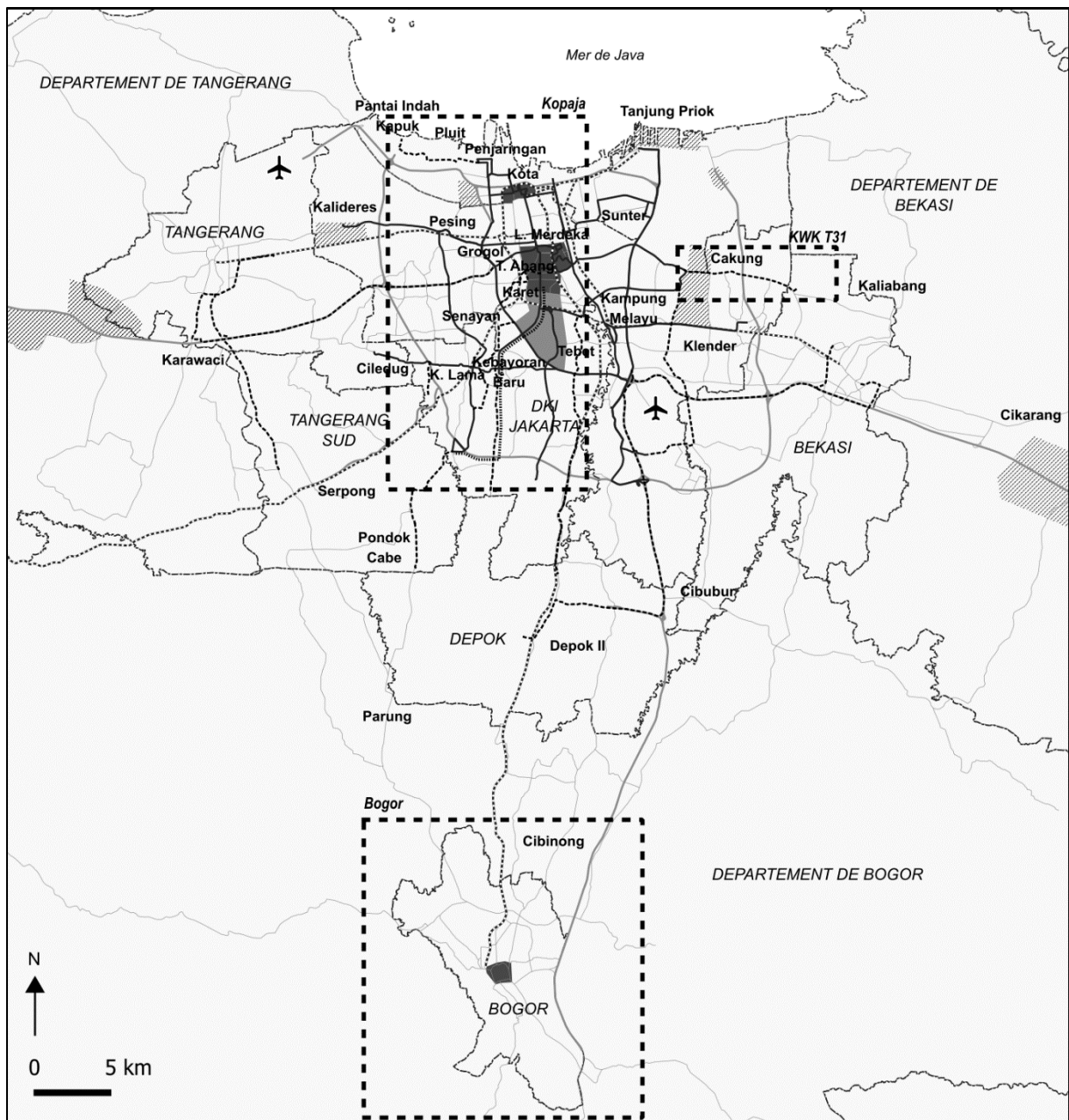
Dans une perspective de géographie politique des transports, je propose d'aborder l'intégration du système de transport comme un processus de reterritorialisation des transports artisanaux. Les territoires du transport sont abordés ici comme des constructions spatiales dynamiques, résultant de l'inscription dans la ville des relations de pouvoir entre les opérateurs, et entre ces derniers et les pouvoirs publics, dans la lignée des travaux de Claude Raffestin (1980, 1982).

¹ Les deux-roues à moteur ont connu une diffusion spectaculaire dans les sociétés urbaines indonésiennes au cours des années 2000, jusque dans leurs franges les plus populaires grâce à la généralisation des crédits. En 2010, leur part modale s'élevait à 41% dans l'agglomération de Jakarta (Kemenko Perekonomian, JICA, 2012, p. 38).

L'enjeu est de déterminer les effets des politiques d'intégration sur des territoires modelés pendant plusieurs décennies par les opérateurs, et sur les relations sociales et économiques qu'ils portent. Ces politiques peuvent en effet être interprétées comme une modification du système des relations de pouvoir dans le champ des transports vers une plus forte centralisation étatique, qui peut produire différents effets : une dissolution des anciens territoires des transporteurs qui retourneraient alors à l'état de « friche sociale » (Raffestin, 1986), la résistance et l'induration de ces territoires, ou leur recomposition. Cette analyse en termes de pouvoir et de territoires vise à contribuer à une meilleure compréhension des jeux d'acteurs par lesquels les politiques d'intégration sont mis en œuvre, ainsi que des blocages qu'ils peuvent susciter.

L'analyse conduite ici s'appuie essentiellement sur des enquêtes qualitatives conduites entre 2015 et 2017 dans le cadre d'un travail de thèse sur le milieu des propriétaires, des chauffeurs et des organisations de minibus à Jakarta. Le propos se concentrera en l'occurrence sur les deux types de véhicules collectifs exploités sur des lignes fixes et concernés par des mesures d'intégration : les bus intermédiaires (*bus sedang*), qui comptent 25 places assises, et les *angkot*, des vans présentant une quinzaine de places. Le matériau mobilisé est constitué de 13 entretiens semi-directifs avec des propriétaires et des chauffeurs de minibus, des responsables d'organisations intermédiaires et des fonctionnaires des services des transports du DKI Jakarta et de la municipalité de Bogor². Ces entretiens sont complétés par des observations consignées quotidiennement dans des carnets de terrain, et par un corpus d'articles de presse en indonésien et en anglais. La première partie du chapitre contextualise la question de l'intégration du transport artisanal à Jakarta en retraçant les grands jalons des politiques de traitement des minibus depuis les années 1960. Un deuxième temps de l'analyse souligne, à partir de ces expériences, le rôle central joué par les organisations intermédiaires, coopératives et entreprises, dans les négociations autour de la reterritorialisation des minibus. Enfin, la dernière partie met en évidence l'incapacité des politiques d'intégration à agir en profondeur sur les différentes positions et échelles constitutives du milieu des minibus, ce qui peut conduire à terme à sa fragmentation.

² Par souci de confidentialité, les noms de ces interlocuteurs ont été tus ou modifiés.







L'agglomération jakartanaise

-  Centres historiques et administratifs
-  Le Triangle d'Or, principal quartier d'affaires
-  Zones industrielles
-  Aéroports
-  Limites des municipalités ou des départements
-  Autoroutes
-  Routes et avenues principales
- Sunter** Quelques quartiers de l'agglomération

DEPOK Municipalités et départements périphériques

Réseaux de transport de masse

-  Corridors de BRT Transjakarta
-  Services de rabattement du BRT
-  Réseau de chemin de fer régional
-  Ligne de métro ouverte en 2019



Localisation des trois cas d'étude

Sources : Géofabrik, Dietrich 2015, presse
 Conception - réalisation : R. Desmoulière, 2020

Carte 1 : Périmètres administratifs et réseaux de transport dans l'agglomération de Jakarta

1. Les minibus dans les politiques publiques de transport à Jakarta

1.1. *Prédominance et politique implicite des minibus (1960-2000)*

L'offre jakartanaise de minibus s'est initialement constituée dans un contexte de sous-équipement de l'agglomération en transports collectifs. Cette situation repose largement sur des choix politiques : tout au long de la deuxième moitié du 20^e siècle, l'aménagement urbain a été pensé pour l'automobile, perçue comme le symbole du développement et de la modernité urbaine indonésiennes (Sidel, 1998, Hutabarat, 2002). Cette vision trouve sa première forme de concrétisation dans le démantèlement, entre 1960 et 1961, du réseau de tramway hérité période coloniale néerlandaise sous la pression de Soekarno, le premier président de l'Indonésie indépendante (Dick, Rimmer, 2003, p. 282). Le tramway est alors remplacé par des services d'autobus exploités par une compagnie publique, la *Perusahaan Pengangkutan Djakarta* (PPD), rejointe sur le marché par une dizaine de compagnies privées à partir de 1969. En dépit d'une augmentation substantielle de la flotte entre les années 1960 et 1980, notamment grâce à des dons et des prêts octroyés dans le cadre de l'aide au développement australienne et américaine, ces services se révèlent insuffisants pour répondre à une demande de transport en constante augmentation, dans un contexte de croissance démographique et d'étalement urbain rapides (Silver, 2008, p. 55). Ce déficit de l'offre ouvre alors une niche favorable à l'essor des services de minibus. Une première génération de minibus, les *oplet*³, connaît alors un développement spectaculaire au cours des décennies 1960 et 1970. Entre 1968 et 1971, leur nombre passe ainsi de 4 911 à 6 128, soit une augmentation de près de 25% en seulement trois ans (Kompas, 1968, Marcus Duan Allo, 1971). Le développement de la ville automobile s'est poursuivi et intensifié durant le régime autoritaire de l'Ordre Nouveau, sous la présidence du général Suharto, entre 1966 et 1998. C'est au cours de cette période qu'est construit la plus grande partie du réseau autoroutier de l'agglomération, produit d'un capitalisme de connivence associant étroitement le pouvoir étatique, les compagnies de construction autoroutière et les groupes immobiliers qui aménagent des lotissements résidentiels destinés aux classes moyennes et supérieures en périphérie (Cowherd, 2002, p. 30). Alors que les pouvoirs publics désinvestissaient le champ des transports collectifs, les minibus ont connu leur âge d'or comme auxiliaires de la ville automobile, en répondant aux besoins de mobilité des citoyens qui ne pouvaient accéder à la motorisation privative.

Le fait que les minibus soient initialement apparus à l'initiative de petits opérateurs privés pour combler les lacunes de l'offre institutionnelle ne signifie pas pour autant que ces opérateurs ont développé et organisé leur activité de manière totalement spontanée. Au contraire, les différentes échelles de l'État, en particulier les gouvernements locaux, ont adopté une stratégie consistant à reconnaître l'existence et la légitimité de ces services de transport artisanal tout en s'attachant à les annexer, à la fois légalement et symboliquement, au domaine des politiques publiques. Cette politique implicite (Desmoulière, 2019, p. 98-114) a permis à l'État de favoriser la constitution d'une offre de transport collectif dense tout en minimisant les investissements dans ce domaine peu prioritaire. Elle repose sur trois registres d'action étroitement imbriqués.

³ Les *oplet* sont apparus à Jakarta pendant la crise économique des années 1930. Il s'agit d'automobiles de série (Austin, puis Opel, Fiat, Morris Minor et Willys) transformées localement en minibus. Jusque dans les années 1950, les *oplet* circulent le long des lignes de tramway, puis étendent considérablement leurs espaces de desserte après la suppression de ce dernier (Dick, Rimmer, 2003, p. 180).

En premier lieu, des crédits à faible taux d'intérêts accordés par des banques publiques ont permis d'inciter de petits investisseurs de la classe moyenne, notamment des fonctionnaires dont de nombreux policiers et militaires, à devenir entrepreneurs de transport. Dans certains cas, l'État fait même office d'intermédiaire dans l'importation des véhicules⁴. Ce dispositif de crédits et de mesures incitatives a aussi servi à impulser des vagues de renouvellement des flottes : au début des années 1980, le DKI Jakarta organise ainsi le remplacement des anciens *oplet* par une nouvelle génération de minibus, les *angkot*⁵ (Kompas, 1980).



Figure 1 : Bus intermédiaire et *angkot* près du terminal de Pasar Minggu à Jakarta-Sud (Desmoulière, 2016)

Le deuxième registre d'action a résidé dans la construction d'une trame spatiale pour les services de minibus. Cette dernière est fondée d'une part sur les terminaux de bus, qui ont permis à l'État de prendre le contrôle d'anciens lieux de transport informels tout en organisant l'intermodalité entre les transports institutionnels et artisanaux. Elle est renforcée d'autre part par l'instauration de lignes de minibus fixes. Si, dans les années 1950 et 1960, il existait des itinéraires d'*oplet* relativement bien balisés, leurs chauffeurs demeuraient libres de passer de l'un à l'autre quand ils le souhaitaient (Panghegar, 2014, p. 81). La situation change à partir du milieu des années 1970 dans le DKI Jakarta : l'administration impose alors que chaque véhicule

⁴ C'est le cas de la première génération de bus intermédiaire, introduite à l'initiative du gouvernement national à l'occasion des Jeux Asiatiques de 1962 et des Jeux des Nouvelles Forces Émergentes (GANEF) de 1963 (Huebner, 2016, p. 185-187). Les véhicules, produits par la marque est-allemande Robur, ont été exploités par une compagnie publique pendant quelques années, avant d'être revenus à de petits propriétaires.

⁵ Comme leurs prédécesseurs les *oplet* et comme les bus intermédiaires, les *angkot* sont fabriqués en Indonésie à partir de moteurs et de châssis de voitures de série, principalement de marque japonaise.

arbore la mention de la ligne qu'il dessert, peinte à la bombe sur le haut de son pare-brise (Kompas, 1976). La rigidification du cadre de la ligne est entérinée en 1991 par un décret du gouverneur associant toute licence à une ligne fixe.

La réglementation a constitué le troisième instrument de la politique implicite conduite par l'État. Elle a été utilisée comme outil de contrôle et d'instrumentalisation d'un secteur où les pouvoirs publics étaient initialement absents. Les interventions réglementaires de l'État ont d'abord porté sur l'encadrement des tarifs. À partir de 1965, les gouvernements locaux – provinces, puis municipalités et départements – ont acquis la compétence de fixer, par décret, les tarifs des transports exploités sur leur territoire (Republik Indonesia, 1965, p. 8), ce qui leur a permis de limiter leur hausse et s'assigner ainsi les minibuses à un rôle de « transports pour le peuple » (*transportasi rakyat*). Leur reconnaissance légale a également permis de les soumettre à la fiscalité et à un ensemble de redevances pour l'émission des licences, le contrôle technique et l'utilisation des terminaux. En parallèle, l'État s'est attaché, à partir des années 1970, à pousser les propriétaires à se regrouper dans des organisations intermédiaires, prenant la forme de coopératives ou de compagnies, susceptibles d'assurer aux politiques de transport un relais interne au secteur. À partir de 1991, le rattachement à une organisation devient une condition obligatoire à l'octroi des licences d'exploitation dans le DKI Jakarta (1991, p. 4). Cette disposition, entérinée à Jakarta, reste toutefois inégalement appliquée dans les territoires périphériques de l'agglomération jusqu'à aujourd'hui.

1.2. Modernisation et dualisation du système de transport (2000-2015)

Le début des années 2000 marque un tournant dans la politique des transports urbains, matérialisé par l'aménagement du BRT Transjakarta (*busway*), dont le premier corridor est inauguré début 2004. Pour la première fois depuis la suppression du tramway, des investissements lourds sont consentis par la puissance publique pour créer une infrastructure de transport collectif totalement nouvelle. Ce tournant peut s'expliquer par une évolution des paradigmes d'aménagement s'exprimant à différentes échelles. Au cours de la décennie précédente s'est affirmé à l'échelle mondiale la norme du développement durable, qui est devenue un enjeu de rayonnement pour une métropole comme Jakarta. L'adoption du BRT, technologie que Harry Dimitriou et Ralph Gakenkeimer (2011, p. 6) considèrent comme la plus diffusée dans le monde depuis le tramway électrique, doit donc d'abord être lue comme une modalité d'insertion dans la mondialisation. Dans le contexte local des politiques indonésienne et jakartanaise, cette infrastructure spectaculaire répond à la nécessité pour l'État de réaffirmer sa présence dans la ville après les épisodes de violence qui ont marqué en 1998 la chute de Suharto et l'ouverture de la *Reformasi*, période de transition démocratique. L'urbaniste Abidin Kusno (2010) interprète ainsi la *busway* comme un aménagement à haute portée symbolique permettant de regagner la confiance d'une société perçue par l'élite politique comme « traumatisée » (*masyarakat traumatis*), tout en l'éduquant au bon usage et à la discipline des transports collectifs. Cette démarche se matérialise dans la conception des infrastructures du Transjakarta, qui introduisent une nouvelle forme de contrôle social par l'espace : les passagers ne peuvent embarquer dans les bus que dans les stations prévues à cet effet, à l'intérieur desquelles les files d'attente sont organisées en fonction des sens de circulation et matérialisées par des barrières.

Dans ce dispositif visant à renforcer le contrôle étatique sur les circulations et les pratiques du transport collectif, les minibuses n'ont guère de place. L'ouverture progressive des 13 corridors de *busway* entre 2004 et 2017 engendre ainsi une dualisation de l'offre de transport collectif, entre un BRT porteur de modernité, et des minibuses désormais considérés comme des modes de

transport au mieux « traditionnels », au pire archaïques. Cette dualisation tient d'abord à la coexistence de deux modalités distinctes d'organisation de l'offre et de rapports public-privé. Le Transjakarta est exploité sur la base d'un régime de contractualisation : l'entreprise publique gestionnaire du réseau (PT Transportasi Jakarta) sous-traite l'exploitation de la plus grande partie des corridors à des compagnies privées⁶, mais aussi publiques, comme la PPD, dans le cadre de contrats fondés sur des obligations de service. Les minibus, quant à eux, sont durablement marqués par la politique implicite dont ils ont fait l'objet, qui les lie à l'État par le système des licences d'exploitation acquittées chaque année par les propriétaires de véhicules. Contrairement aux corridors de BRT issus d'un processus de planification, les lignes de minibus sont conçues par les entrepreneurs, les Services des transports provinciaux ou municipaux n'intervenant que pour les officialiser – ou non (Panghegar, 2014, p. 82-90). Cette dualité organisationnelle se double d'une dualité spatiale. Les minibus, traités comme des véhicules privés, n'ont pas accès aux corridors du BRT qui pourraient leur permettre d'échapper aux embouteillages sur au moins une partie de leur trajet⁷.

Cette inégalité de traitement recoupe la dichotomie établie par Olivier Coutard et Jonathan Rutherford (2013) entre les services urbains « en réseaux » et « post-réseaux », ces derniers fonctionnant sur la base de techniques décentralisées, même si, dans le cas des minibus qui se sont développés antérieurement aux politiques de centralisation des transports collectifs, il semble plus pertinent de parler de services « hors-réseaux » (Jaglin, 2016, p. 182). La dualisation de l'offre de transport et la relégation des minibus à une place marginale, au moins d'un point de vue symbolique, procède de ce que ces deux auteurs ont appelé une « idéologie du réseau », c'est-à-dire une pensée politique érigeant le réseau centralisé en unique solution valable pour l'organisation des services urbains (Coutard, Rutherford, 2016, p. 3-4). Si, comme de nombreuses villes des Suds, Jakarta est loin de constituer une « ville en réseau » aboutie, c'est bien une idéologie du réseau, conçu comme porteur de modernité, qui a présidé à la première phase de développement du système de BRT.

1.3. Vers un « tournant pragmatique » (depuis 2015) ?

Au fur et à mesure que le réseau de BRT s'étoffait, la dualité du système de transport collectif a induit une pression de plus en plus forte sur les opérateurs de minibus. L'ouverture de chaque nouveau corridor entraînait en effet une baisse sensible de la fréquentation, et donc de la rentabilité, des lignes de minibus avec lesquelles il se superposait partiellement ou intégralement (Desmoulière, 2019, p. 235-237). Cette concurrence a engendré la disparition pure et simple des lignes concernées ou, beaucoup plus rarement, leur modification à l'initiative des entrepreneurs qui les contrôlaient (*ibid*, p. 328-331). Au cours des dix premières années d'activité du Transjakarta, cette situation n'a cependant donné lieu à aucun conflit notable avec les opérateurs de minibus, ce qui peut s'expliquer par l'extension limitée du réseau de BRT. Les contraintes techniques d'implantation de cette infrastructure ont en effet cantonné les corridors aux plus grands axes, où se superposaient déjà de nombreuses lignes de minibus et de bus de ville, et où la concurrence constituait donc un état de fait accepté de longue date.

⁶ Entretien avec un ancien directeur du Service des transports du DKI Jakarta, 29/06/2015. Jusqu'en 2016, une partie de ces compagnies étaient des consortiums rassemblant des entreprises opératrices de bus de ville dont les lignes avaient été supprimées au moment de la mise en service des corridors du BRT. Aujourd'hui, ces consortiums ont toutefois perdu le marché au profit de compagnies plus grandes et plus structurées, dans un processus de concentration du capital.

⁷ En l'absence de la police, certains chauffeurs se risquent malgré tout à pénétrer dans la *busway*, en particulier aux heures de pointe où la circulation est particulièrement congestionnée.

La donne commence à changer à partir du milieu des années 2010, lorsque le gouvernement et la compagnie gestionnaire du réseau entreprennent d'ouvrir des lignes de rabattement afin d'augmenter la portée du réseau de BRT au-delà de ses corridors. La première ligne de rabattement du Transjakarta, reliant la place Merdeka, cœur administratif de la métropole, au lotissement résidentiel de Pantai Indah Kapuk, sur le littoral nord-ouest, est ouverte le 5 février 2014. Le service, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur des corridors, ne fait intervenir ni le minibus, ni leurs opérateurs. Trois jours plus tard, des chauffeurs d'*angkot* de la coopérative KWK manifestent violemment dans le quartier de Pluit, où la nouvelle ligne quitte le corridor 12 du BRT pour emprunter la voirie conventionnelle en direction de Pantai Indah Kapuk. Trois bus de rabattement du Transjakarta sont alors détruits à coups de pierres (Desmoulière, Panghegar, 2018). Ce premier épisode de résistance, de loin le plus médiatisé, contraint le gouvernement du DKI à entamer des négociations avec la KWK qui aboutissent à une limitation des points d'arrêt du bus de rabattement en dehors du corridor du BRT. Depuis 2014, pas moins de cinq conflits de nature similaire ont été relatés par la presse, dont un grand nombre sont survenus en 2016, lorsque sont mis en place des lignes de rabattement prolongeant les corridors de BRT en dehors des limites du DKI Jakarta.

Les gouvernements locaux de l'agglomération redécouvrent ainsi la présence des minibus, et surtout le poids politique potentiel de leurs opérateurs, dont la coopération apparaît dès lors comme une condition *sine qua non* à l'extension et à la densification du réseau de BRT. Ce changement de posture est d'ailleurs soutenu par des experts du transport, à l'image de Darmaningtyas, directeur de l'institut d'études sur les transports (INSTRAN), qui, dans un ouvrage intitulé *Memberesi Transjakarta Busway* (Régler les problèmes du BRT Transjakarta), insiste sur la nécessité de « minimaliser les problèmes politiques », notamment en reconnaissant la présence des opérateurs de transport historiques, et la dette morale que l'État a toujours envers eux du fait du long déficit d'action publique dans le secteur (2014, p. 98-113). Les experts jouent aussi un rôle actif dans l'importation des nouvelles solutions techniques et fonctionnelles d'intégration, notamment du modèle *trunk-feeder*, activement promu auprès des responsables du Service des transports par le bureau indonésien de l'ITDP, à partir du cas de Canton, érigé en référence pour les villes sud-est asiatiques⁸. Ce changement d'approche dans les politiques d'aménagement vers une inclusion des opérateurs hors-réseau est une réalité aujourd'hui observable dans de nombreuses villes des Suds, notamment en Afrique, où Sylvie Jaglin (2016, p. 184) a identifié un « tournant pragmatique » résidant dans la reconnaissance de modalités hybrides de provision des services urbains. Dans le cas de Jakarta, cette reconnaissance s'inscrit toutefois bel et bien dans un projet d'intégration, c'est-à-dire de « mise en réseau », des transports artisanaux, ce qui implique une transformation profonde des structures d'exercice du pouvoir dans le milieu des minibus, et des territoires urbains dans lesquels ces structures s'inscrivent. La suite de cette contribution vise donc à déterminer dans quelle mesure cette transformation est effective, sur quels types d'acteurs elle s'appuie, et les limites qu'elle rencontre en pratique, en examinant les trois premières expériences d'intégration des transports artisanaux conduites depuis 2015.

⁸ Entretien avec un ancien directeur du Service des transports du DKI Jakarta

2. La mise en place des expériences d'intégration : un rôle-pivot des organisations intermédiaires

2.1. *Kopaja : le partage des corridors de BRT*

La première expérience d'intégration impliquant des minibus est lancée dans le DKI à partir de 2015 avec une partie de la flotte de bus intermédiaires de la coopérative Kopaja, soit 304 véhicules⁹. Elle représente une rupture majeure du point de vue de la place, matérielle et symbolique, accordée aux minibus dans la ville puisque ces derniers sont pour la première fois autorisés à utiliser les corridors du *busway* sur les tronçons de leurs lignes qui se superposent à ces derniers (fig. 2). Les passagers peuvent emprunter ces lignes avec le même titre de transport, et pour le même prix que les bus Transjakarta (3 500 Rp¹⁰ pour un parcours aller sur le réseau). Du point de vue du Service des transports, ce dispositif d'*interlining* (Salazar Ferro, Behrens, Golub, 2012, p. 607-608) permet de créer des services de rabattement circulant sur les grands axes à des vitesses proches du BRT lui-même, tout en desservant des quartiers à l'écart de son infrastructure, ou en assurant une liaison entre deux corridors non-connexes sans rupture de charge. Les quatre lignes de rabattement concernées n'ont toutefois pas été créées spécialement pour l'expérience. Trois d'entre elles, les lignes S13, S602 et P20, sont des lignes anciennes de la compagnie, sur lesquelles avait été lancé dès 2012 un nouveau service, Kopaja AC, proposant pour un tarif plus élevé des véhicules plus récents, confortables et climatisés (Saputra, 2012). La quatrième ligne, la 1A, n'est autre que la ligne de rabattement dont le lancement avait suscité l'opposition locale des opérateurs de minibus en 2014. Deux ans plus tard, son exploitation est transférée à Kopaja, et donc aux entrepreneurs membres de cette coopérative, dans le cadre de l'expérience d'intégration.

L'intégration spatiale des bus intermédiaires de Kopaja s'accompagne d'une modification profonde du système de relations économique unissant l'État, la coopérative, les propriétaires et les chauffeurs. Dans le régime ordinaire d'exploitation des minibus mis en place tout au long de la deuxième moitié du 20^e siècle, les propriétaires sont rémunérés par des frais de location journaliers fixes (*setoran*) dont les chauffeurs s'acquittent à partir des recettes collectées auprès des passagers. L'expérimentation entérine l'entrée en scène d'un nouvel acteur, l'entreprise publique PT Transportasi Jakarta qui, dans le cadre d'un régime contractuel, rémunère les propriétaires sur la base d'un prix au kilomètre parcouru. Les chauffeurs, quant à eux, sont désormais salariés.

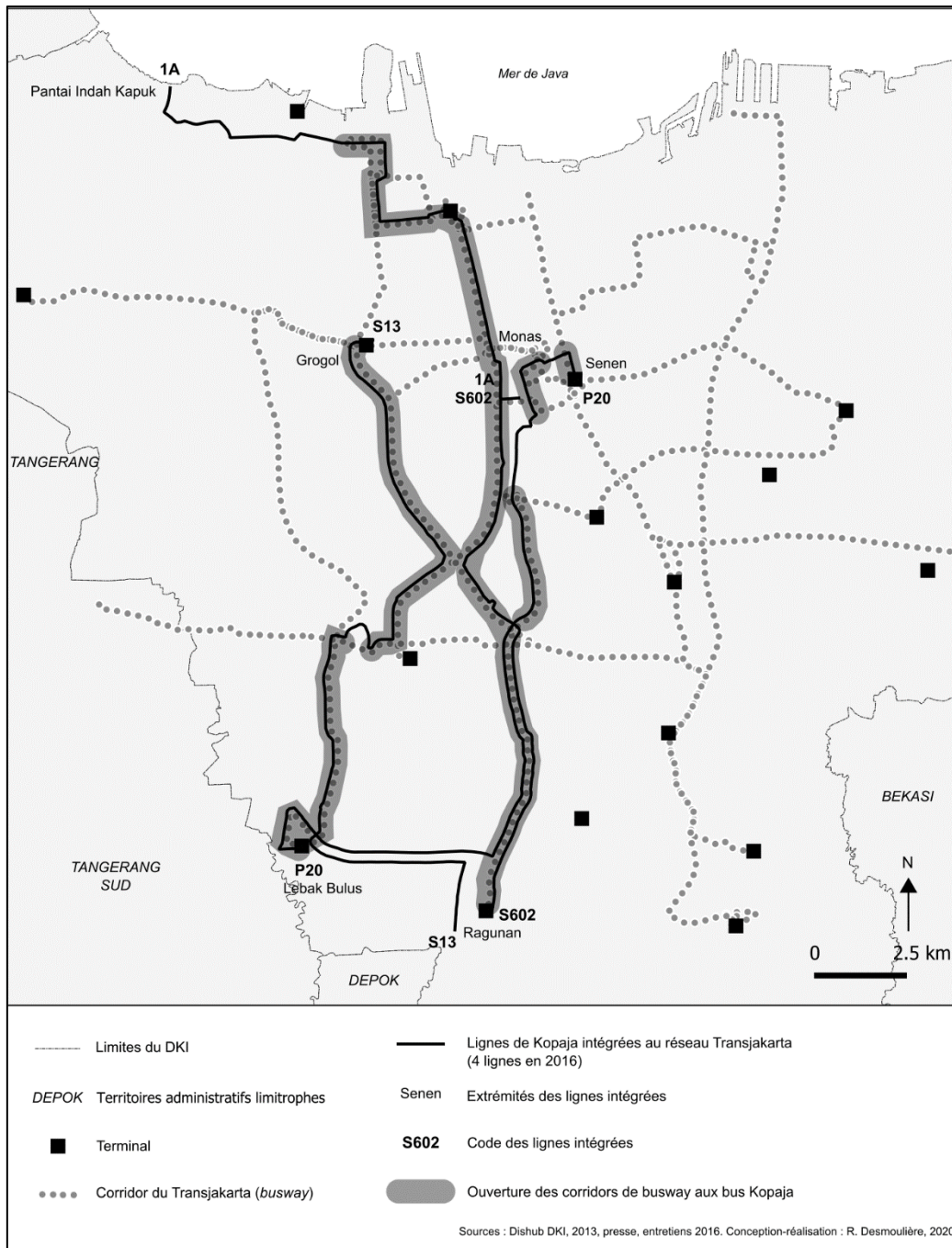
Si le gouvernement du DKI, par l'intermédiaire de PT Transportasi Jakarta, parvient donc à accroître le contrôle qu'il exerce sur l'exploitation des minibus, notamment en les soumettant à de nouveaux standards de qualité de service par le biais de la contractualisation, le rôle de Kopaja est loin de s'en trouver minoré. La coopérative a été fondée en 1971 par des entrepreneurs exploitant les bus intermédiaires importés par l'État au début des années 1960, renforce au contraire son rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les propriétaires individuels. Ne possédant en propre que très peu de véhicules, elle avait pour fonction principale, comme les autres organisations intermédiaires, de contrôler la création, puis l'usage des lignes par ses membres, en s'attachant à préserver la rentabilité de ces dernières (Desmoulière, 2019, p. 168-184). À partir de 2015, elle acquiert de nouvelles prérogatives sur les quatre lignes intégrées. Elle joue d'abord le rôle d'intermédiaire dans le versement de la rémunération de Transjakarta aux propriétaires et aux chauffeurs : chaque mois, elle perçoit ce

⁹ Entretien avec le président de Kopaja, 13/05/2016

¹⁰ Soit 25 centimes d'euros (taux de change de janvier 2017)

versement dont le montant est calculé à partir de la base au kilomètre, que les deux instances renégocient périodiquement¹¹. Kopaja procède ensuite en interne à la redistribution de cette somme : les propriétaires sont rétribués en fonction du nombre de véhicules qu'ils possèdent et des lignes auxquelles ces derniers sont affectés, et les chauffeurs se voient verser un salaire mensuel. Ces derniers sont recrutés directement par la coopérative à travers un processus de sélection, ce qui représente également une rupture par rapport aux usages habituels du milieu des minibus, où chaque propriétaire recrute ses propres chauffeurs dans le cadre de sociabilités informelles. L'expérience d'intégration se traduit donc par une polarisation des relations de pouvoir autour de Kopaja, qui étend ses capacités d'encadrement de la gestion des lignes au contrôle effectif de l'exploitation des véhicules, reléguant ainsi à l'arrière-plan la figure de l'entrepreneur individuel.

¹¹ Entretien avec le président de Kopaja



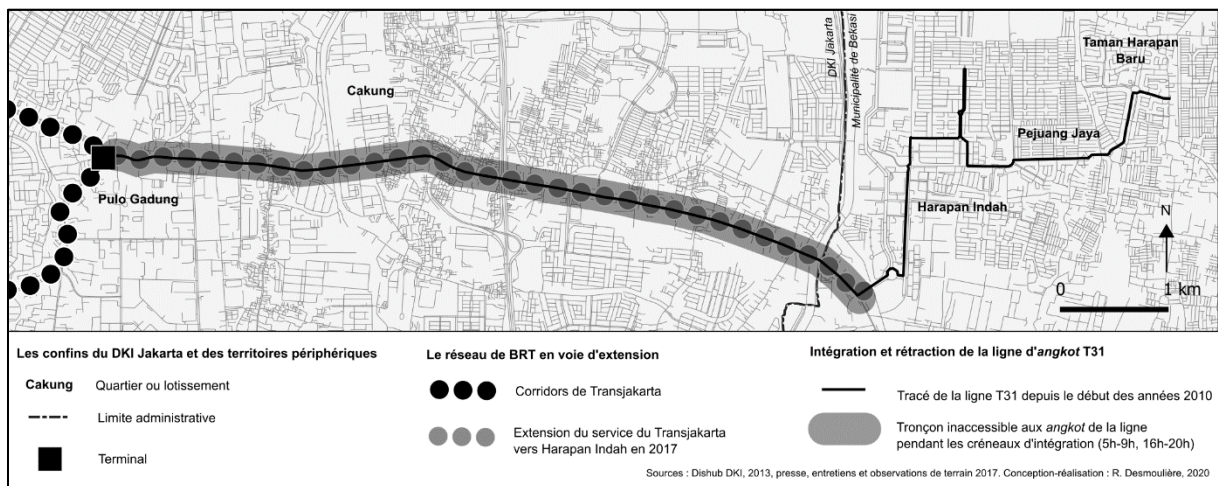
Carte 2 : Les quatre lignes intégrées de la coopérative Kopaja

2.2. KWK : l'application du modèle trunk-feeder

L'expérience d'intégration appliquée à partir du début de l'année 2017 à dix lignes d'*angkot* de la Koperasi Wahana Kalpika (KWK) relève d'une approche fonctionnelle différente. Cette coopérative étant spécialisée dans la desserte des quartiers périphériques du DKI Jakarta, aux confins des municipalités adjacentes, ses lignes sont utilisées comme des itinéraires de rabattement déployés à partir des terminus des corridors de BRT. Les modalités d'intégration correspondent donc au modèle articulant des lignes principales et des lignes de rabattement (*trunk and feeder*), largement diffusé à l'échelle mondiale (Salazar Ferro, Behrens, Golub, p. 6). À ce stade expérimental, l'application de ce modèle est néanmoins encore limitée, d'un point

de vue à la fois fonctionnel et temporel. Au plan fonctionnel, les passagers descendant aux terminus du BRT peuvent emprunter les *angkot* de la KWK participant à l'expérience sans s'acquitter du prix du trajet de rabatement, mais à la condition de souscrire une carte d'abonnement mensuel, baptisée *Kartu Sahabat KWK* (Carte de Compagnon de la KWK) en plus de leur carte de paiement Transjakarta¹², pour la somme de 15 000 Rp (Jessi Carina, 2017a). Ce dispositif est en outre restreint aux seules heures de pointe, définies par deux plages horaires le matin, de 5h à 9h, et la fin d'après-midi de 16h à 20h.

L'analyse de la mise en pratique de cette expérience se fonde plus particulièrement sur le cas de la ligne T31 de la KWK. Ouverte en 1994, elle relie le terminal de Pulo-Gadung, au nord-est de Jakarta, au lotissement de Harapan Indah, situé au-delà des limites du DKI, dans la municipalité périphérique de Bekasi, et qui associe des espaces résidentiels à des activités industrielles et commerciales. Après 2010, la KWK a obtenu du Service des transports l'autorisation de prolonger la ligne vers l'est pour rallier le lotissement plus récent de Taman Harapan Baru, dont la population et les équipements avaient connu un essor important au cours des années 2000¹³. Comme le montre la carte 3, l'expérience de 2017 applique le modèle *trunk-feeder* en assignant au BRT la desserte des grands axes, et aux *angkot* celle de la voirie interne aux lotissements. Cependant, elle prend place dans un contexte particulier, puisque PT Transportasi Jakarta a parallèlement entrepris de prolonger les services de BRT au-delà du terminal de Pulo Gadung, qui constitue l'extrémité du corridor, jusqu'au portail d'entrée du lotissement de Harapan Indah, le long de l'avenue reliant Jakarta-Est au centre de la municipalité de Bekasi. Durant les plages horaires d'intégration, la ligne T31 se retrouve ainsi amputée d'un tronçon de près de 7 km représentant près de la moitié de son parcours, les chauffeurs n'étant plus autorisés à prendre de passagers à Pulo Gadung.



Carte 3 : Application du schéma *trunk-feeder* à la ligne d'angkot T31

On retrouve ici encore une modification substantielle des rapports de pouvoir et du schéma de circulation de l'argent dans laquelle la coopérative joue un rôle central. C'est elle qui a pris l'initiative de proposer l'expérience, en s'appuyant sur des liens entretenus de longue date avec

¹² Depuis 2013, PT Transportasi Jakarta a généralisé l'emploi du billet électronique (*e-ticket*), qui prend la forme d'une carte sur laquelle les passagers chargent des sommes qui sont ensuite utilisées pour payer chaque trajet.

¹³ Entretien avec Ferdi, chauffeur d'*angkot* sur la ligne T31, 13/06/2017.

la police¹⁴ et le Golkar, l'ancien parti de Suharto au pouvoir sous l'Ordre Nouveau. L'accord de coopération entre PT Transportasi Jakarta et la KWK a d'ailleurs été signé dans les locaux du Golkar. Dans ce cadre, elle a négocié avec la compagnie publique une rémunération forfaitaire qui s'élevait en mai 2017 à 206 000 Rp¹⁵ par jour pour les propriétaires, le paiement au kilomètre étant plus difficile à mettre en place en l'absence d'intégration physique des minibus aux corridors. Comme Kopaja, cependant, la KWK reçoit en premier lieu les versements de Transjakarta, avant de les répartir aux propriétaires, selon l'importance de leur flotte, sous la forme d'une rente versée tous les dix jours – à raison, par conséquent, de 2,6 millions de Rp par véhicule. La coopérative prélève sur ces rentes des frais de traitement journaliers de 9 000 Rp¹⁶, et peut par ailleurs effectuer unilatéralement des coupes plus importantes si la direction estime que les objectifs de service n'ont pas été remplis, ou que les chauffeurs se sont montrés insuffisamment coopératifs¹⁷. Son rôle de redistribution de la valeur produite par l'exploitation des minibus lui permet donc d'exercer une pression constante sur les propriétaires affiliés comme sur les chauffeurs.

La précision des objectifs fixés par PT Transportasi Jakarta lui confère également un rôle de coordination plus important. Des réunions avec les propriétaires de chaque ligne sont organisées régulièrement par les unités territoriales de la coopérative. Une réunion des opérateurs de la ligne T31 à laquelle j'ai pu assister en mai 2017, et où dix des douze propriétaires de véhicules sur la ligne étaient présents, a eu par exemple comme enjeu de préparer la renégociation à la baisse de la cible fixée par la compagnie publique de cinq allers-retours journaliers, par véhicule, sur le tronçon intégré de la ligne. Cet objectif était en effet considéré comme irréalisable du fait des embouteillages se formant à l'entrée de Harapan Indah et dans les rues principales des lotissements situés plus à l'est pendant les heures de pointe du soir. Ainsi, la coopérative s'implique là aussi davantage qu'auparavant dans les aspects opérationnels de l'activité de transport.

2.3. Bogor : un ambitieux plan de refonte des lignes d'angkot

Parmi les expériences d'intégration entreprises dans l'agglomération depuis 2015, celle conduite par la municipalité de Bogor est sans conteste la plus ambitieuse. L'intégration des 3 412 *angkot* en service dans cette municipalité du sud de l'agglomération, à une quarantaine de kilomètres du centre de Jakarta a en effet été associée à un projet de reconfiguration de leurs lignes (*re-routing*) qui devait être mis en application en 2017. Dans une logique inspirée par le modèle *trunk and feeder*, l'objectif est de faire des *angkot* des services de rabattement pour le Transpakuan, un réseau de bus amélioré lancé en 2007. Le Transpakuan, présenté comme un avatar du Transjakarta, n'est toutefois que partiellement conforme aux standards du BRT : si les véhicules, de taille intermédiaire (25 places assises) ne desservent que des stations dédiées et légèrement surélevées par rapport au niveau de la chaussée, ils ne disposent d'aucune voie réservée, et partagent la voirie conventionnelle avec les *angkot* et les véhicules privés. Le projet d'établir une hiérarchie de desserte entre les différentes composantes de l'offre de transport se heurte à un problème structurel qui a trait au maillage très limité de l'espace urbain par les lignes d'*angkot*. Depuis les années 1980, les lignes ouvertes par les entrepreneurs ont

¹⁴ La KWK a en effet été fondée en 1986 par un officier de la brigade mobile de la police de Jakarta, Edy Danusyam pour regrouper et formaliser plusieurs associations de minibus infra-légaux qui étaient parvenues à se placer sous la protection de policiers (Edy Danusyam *et al.*, 1998).

¹⁵ Soit 14,53 euros (taux de change de janvier 2017). Entretien avec le directeur de l'unité territoriale Est-2 de la KWK, 10/05/2017

¹⁶ Soit 55 centimes d'euros (taux de change de janvier 2017), même source.

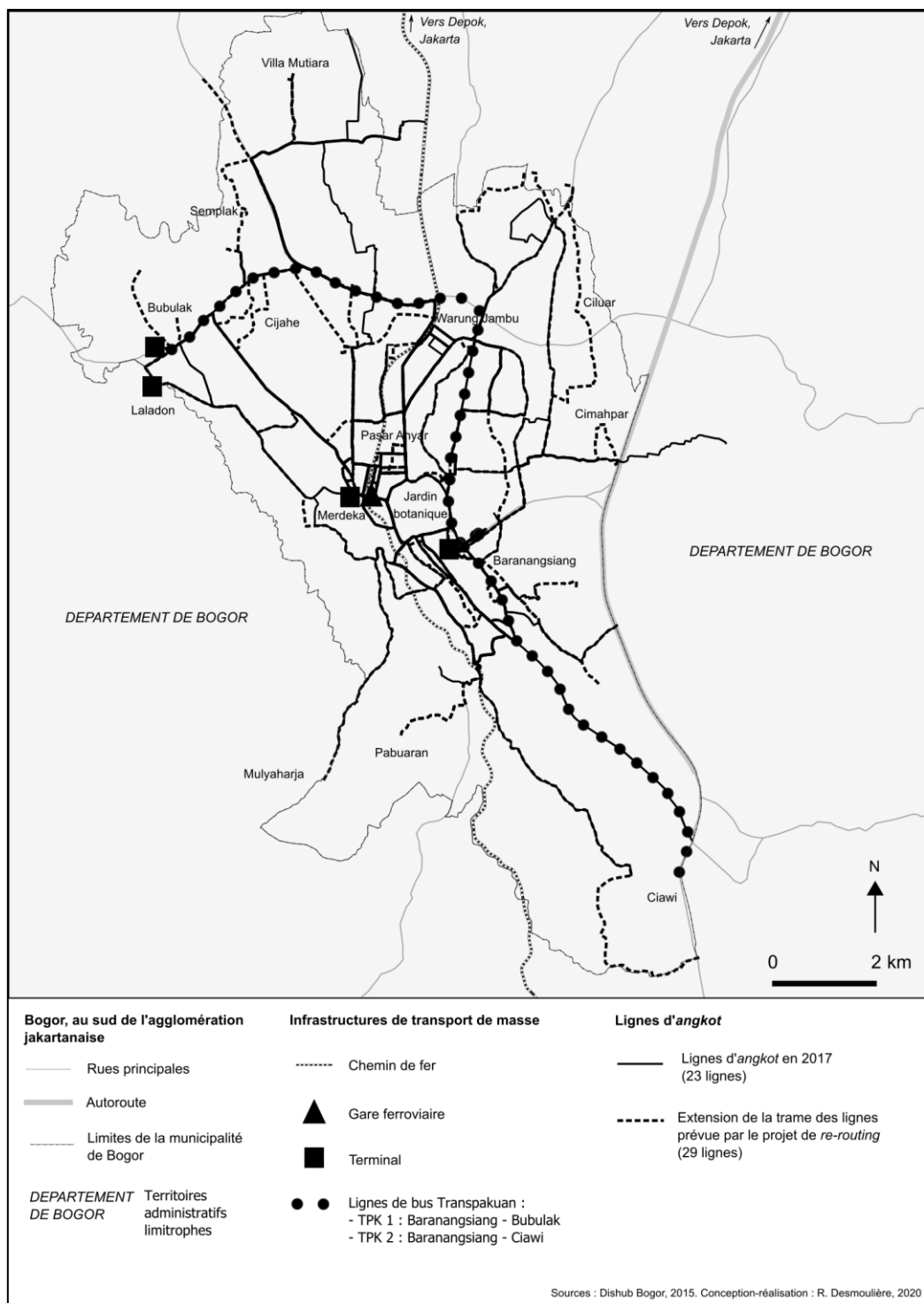
¹⁷ Entretien avec Asep, chauffeur d'*angkot* sur la ligne T31, 13/06/2017.

une nette tendance à privilégier les espaces centraux, autour du Jardin botanique, du terminal de Baranangsiang et de la gare ferroviaire – où les navetteurs à destination ou en provenance de Jakarta représentent un important segment de clientèle – et sur les principaux axes radiaux reliant le centre aux municipalités et départements voisins. Selon le Service des transports de Bogor, ce maillage ne permettrait de couvrir efficacement que 40% du territoire de la municipalité¹⁸. Cette forte concentration des services d'*angkot* s'explique d'abord par le fait que leurs lignes aient été créées individuellement, sans concertation entre les propriétaires, et selon un impératif de rentabilité poussant à inclure dans les tracés un maximum de lieux centraux. À Bogor, elle est aussi liée à l'absence de toute offre de transport concurrente jusqu'à l'inauguration du Transpakuan : les *angkot*, longtemps seul service de transport collectif dans la municipalité, ont alors investi prioritairement les axes les plus fréquentés au détriment des dessertes de rabattement.

Dans ce contexte, le projet de la municipalité vise à porter la capacité de desserte à 80% du territoire en repensant la trame des lignes d'*angkot* dans sa globalité, comme un réseau cohérent et articulé à celui du Transpakuan¹⁹. Ce réseau doit être constitué de 29 lignes, pour la plupart plus courtes que les 23 lignes initiales. Cette extension de la trame des lignes, telle qu'illustrée par la carte 4, ne change pas radicalement sa forme dans la mesure où elle reste contrainte par l'organisation d'un réseau viaire moins dense et connexe qu'à Jakarta, mais doit permettre d'améliorer la desserte de quartiers d'habitation périphériques, notamment au nord, au nord-ouest et au sud de la ville, et d'offrir un maillage plus fin de quartier péri-centraux comme Warung Jambu ou Baranangsiang. Elles doivent aussi permettre un grand nombre de correspondances avec les deux lignes du Transpakuan, pensées comme structurantes.

¹⁸ Entretien avec Artha, fonctionnaire de la section des transports de lignes au Service des transports de Bogor, 02/07/2015

¹⁹ Même source, complétée par des documents de travail internes du Service des transports.



Carte 4 : Réseaux de transport de masse et projet de re-routing des angkot dans la municipalité de Bogor

La première étape dans la conduite de cette politique, condition indispensable à une intervention en profondeur sur les territoires du transport, a été de contraindre les propriétaires d'angkot à se regrouper dans des organisations intermédiaires, qu'il s'agisse de coopératives ou d'entreprises. À la différence du DKI Jakarta, où les premières organisations de minibus sont apparues dès les années 1970 avant d'être systématisées par l'intervention publique, ce type d'organisation est encore quasi-inexistant à Bogor au début de l'année 2015. La municipalité et le Service des transports ont alors procédé au même raisonnement que leurs homologues

jakartanais plus de 20 ans plus tôt : les organisations intermédiaires sont indispensables à l'encadrement et au contrôle des opérateurs de minibus dans la mesure où il est impossible pour les pouvoirs publics de traiter individuellement avec chaque propriétaire. Les propriétaires d'*angkot* de la ville ont globalement affiché une forte réticence à rejoindre de telles organisations, mode de structuration du secteur auxquels ils n'étaient guère accoutumés, et qu'ils considéraient comme un procédé destiné à terme à les spolier de leur capital, les véhicules (Yudha Manggala P. Putra, 2015). Pour les y pousser, la municipalité associe alors des mesures coercitives à un dispositif incitatif. D'un côté, elle annonce que les *angkot* non rattachés à une coopérative ou à une entreprise au 13 août 2015 verront leurs licences d'exploitation gelées²⁰, ultimatum repoussé par la suite au 31 décembre. De l'autre, elle offre des allègements fiscaux aux propriétaires qui se plient à ces nouvelles règles (Warta Kota, 2015). Cette stratégie entraîne une prolifération rapide des organisations intermédiaires : à la fin de l'année, 22 organisations ont été créées, dont 13 coopératives et neuf entreprises. L'efficacité réelle de ces organisations dans la conduite de négociations entre la municipalité et les propriétaires reste toutefois tributaire de leur légitimité aux yeux de ces derniers, et, en définitive, de leur capacité à représenter les acteurs et les intérêts du milieu des minibus. La complexité interne de ce milieu, qui imbrique différents échelons d'action et un subtil écheveau de relations de travail et de pouvoir, constitue en effet le principal obstacle à la concrétisation des expériences d'intégration.

3. De la reterritorialisation à la fragmentation du milieu des minibus ?

3.1. Bogor : l'inertie des territoires des transporteurs

Une fois les entrepreneurs d'*angkot* regroupés, en grande partie par la contrainte, au sein d'organisations intermédiaires, le deuxième acte de la réforme du système de transport à Bogor consistait dans la refonte proprement dite des lignes. En janvier 2017, le maire de Bogor, Bima Arya, annonce dans les médias locaux qu'au terme d'un long travail de discussion et de négociation avec les opérateurs, le nouveau schéma est prêt à entrer en application pour la mi-février, tout en détaillant la liste des futures lignes (Mohamad Afkar Sarvika, 2017). Passée cette date, pourtant, rien ne change. Début juin, l'ensemble des *angkot* en attente aux alentours de la gare ferroviaire affichent encore leurs « anciennes » destinations²¹. Un chauffeur de la ligne 02, de loin la plus dotée en véhicules, m'explique avoir entendu parler du projet de *re-routing* tout en relativisant son importance : il s'agit à ses dires d'un projet à long terme, que la municipalité n'est pas près d'appliquer, et qui dénote surtout son manque de pragmatisme dans sa manière de traiter avec les transporteurs²². L'application du plan est de nouveau annoncée par la presse en décembre, cette fois-ci suivant un calendrier progressif. En octobre 2018, le quotidien *Kompas* constatait pourtant qu'une fois de plus, les itinéraires suivis par les *angkot* n'avaient guère changé. Pour expliquer cet échec, du moins à court terme, du plan de *re-routing*, plusieurs facteurs peuvent être convoqués.

À partir des analyses conduites précédemment quant au rôle-pivot joué par les organisations intermédiaires dans ce type d'expérience, on peut d'abord relever la relative jeunesse de ces organisations à Bogor, qui implique que leurs capacités d'encadrement des entrepreneurs demeurent limitées. Contrairement à des organisations jakartanaises comme Kopaja et la KWK

²⁰ Entretien avec Surya, directeur d'une entreprise d'*angkot* à Bogor, 15/04/2015

²¹ Observations de terrain à Bogor, 19/06/2017

²² Entretien avec Firman, 19/06/2017

dont la genèse est interne au milieu et qui, durant plusieurs décennies, ont construit des relations durables avec les fonctionnaires des gouvernements municipaux comme avec les propriétaires individuels de minibus, les organisations de Bogor ont été créées *ad hoc*, dans l'urgence d'un projet de rationalisation des minibus qui dès sa formulation était loin de faire l'unanimité parmi les opérateurs. Peu ancrées dans le milieu, et placées sous l'autorité de dirigeants moins expérimentés, elles peinent donc à exercer leur fonction d'intermédiation politique.

Un deuxième facteur, externe au milieu des opérateurs, tient aux difficultés financières chroniques du bus Transpakuan, censé constituer l'épine dorsale du nouveau système de transport. Depuis sa création en 2007, l'entreprise publique Jasa Transpakuan (PDJT), qui exploite les deux lignes pour le compte de la municipalité de Bogor, enregistre chaque année de fortes pertes dues à la sous-fréquentation du réseau, en dépit des subventions qu'elle reçoit de sa tutelle²³. En avril 2017, soit deux mois après la date prévue pour la mise en application du plan de *re-routing*, la compagnie est contrainte de cesser ses activités faute de pouvoir payer les salaires de son personnel, et se retrouve en instance de liquidation (Jawa Pos, 2017). Outre le fait probable que cette crise ait fait passer au second plan la refonte des lignes d'*angkot* dans l'agenda politique de la municipalité, elle affaiblit plus généralement l'ensemble de son nouveau schéma de transport collectif dans la mesure où elle remet en cause le fonctionnement des axes de desserte principaux initialement attribués au Transpakuan.

L'échec du projet se mesure aussi à l'aune de ses ambitions. Il prétendait en effet faire table rase de territoires construits sur le temps long par les entrepreneurs d'*angkot*, supports d'investissements financiers, sociaux et symboliques considérables. Un point d'achoppement majeur des négociations réside dans la valeur des lignes : dans un milieu où il est d'usage de différencier les « lignes grasses » (*trayek gemuk*) des « lignes maigres » (*trayek kurus*) (Panghegar, 2014, p. 64), un grand nombre d'entrepreneurs craignent que la modification des lignes ne se traduise pas une baisse de leur valeur, notamment lorsque les nouveaux tracés incluent peu de lieux centraux ou animés. Dans une réunion tenue au Service des transports le 8 février 2017, le président de la coopérative Kopata conditionne ainsi la collaboration de son organisation au déblocage de subventions pour dédommager tous les propriétaires qui, à l'issue du processus, se retrouveront affectés à une ligne « amaigrie » (Dinas Perhubungan Kota Bogor, 2017). Cette territorialité ancienne des lignes pose aussi des difficultés d'ordre plus fonctionnel dès lors qu'il est question de modifier leur tracé. Dans leurs mobilités, les chauffeurs et les passagers mobilisent une connaissance des lignes fondée sur leur expérience quotidienne, bien plus que sur la cartographie²⁴ ou les informations diffusées par les pouvoirs publics. En mai 2019, le président de Kopata déclarait encore à la presse que les chauffeurs ne connaissent pas les nouveaux tracés, et que les passagers continuent à attendre les *angkot* le long des anciennes lignes. Derrière ce que les discours officiels attribuent à un défaut d'information et de communication se profile donc la difficulté, pour les opérateurs comme pour les usagers, de transformer en profondeur des pratiques du transport inscrites dans des territoires ancrés de longue date dans la ville.

²³ Entretien avec Surya

²⁴ Jusqu'au lancement par la municipalité d'un portail d'information sur les transports collectifs en 2015, il n'existait d'ailleurs aucune carte des lignes d'*angkot* accessible au public.

3.2. KWK : vers une marginalisation des chauffeurs

Les deux expériences jakartanaïses, fondées sur des projets initiaux moins ambitieux, présentent un bilan globalement plus concluant, bien que leur mise en œuvre ait contribué à creuser les inégalités socio-professionnelles au sein du milieu des opérateurs de minibus. Sur les dix lignes de la KWK engagées début 2017 dans l'application du modèle *trunk-feeder*, l'intégration fonctionnelle du BRT et des *angkot* n'a rencontré aucune difficulté majeure. Si, dans les premières semaines de l'expérience, les passagers demeuraient peu informés de ses modalités, une campagne d'information de PT Transportasi Jakarta et la vente directe de cartes *Sahabat KWK* à bord des *angkot* a permis d'y remédier en grande partie²⁵. À la mi-juin, la majorité des passagers empruntant des *angkot* de la ligne T31 depuis le portail de Harapan Indah étaient en possession d'une carte²⁶. Le nombre d'abonnement mensuels souscrits par les passagers du Transjakarta atteignait 20 837 au début du mois de juillet (Alsadad Rudi, 2017). Forts de ce constat, les deux parties décident alors de prolonger l'expérience jusqu'en septembre.

Du point de vue des propriétaires de véhicules, l'expérience n'a pas induit de changement majeur. La rente de 206 000 Rp par jour versée par PT Transportasi Jakarta par l'intermédiaire de la KWK vient se substituer aux frais de location fixes qu'ils percevaient des chauffeurs. Les frais de location journalière appliqués avant l'intégration, bien que variables d'un propriétaire à l'autre, étaient estimés à 180 000 Rp en moyenne (Jessi Carina, 2017b). Le passage à la rente de Transjakarta représente donc une stagnation, voire une très légère baisse, des bénéfices journaliers, dans la mesure où une – très faible ! – partie de la somme est utilisée pour rémunérer les chauffeurs.

C'est principalement pour ces derniers que l'intégration a été difficile, puisqu'elle s'est traduite par une baisse sensible de leurs revenus journaliers. Et pour cause, si l'accord passé début 2017 entre la KWK et PT Transportasi Jakarta fixe précisément les modalités de rémunération des propriétaires, ni les fonctionnaires du DKI, ni les dirigeants de la coopérative, n'entreprennent d'ouvrir la boîte noire des relations de travail entre les propriétaires et les chauffeurs. Le partage de la rente de 206 000 Rp versée aux propriétaires est entièrement laissé à leur discrétion. Dans la pratique, les chauffeurs de la ligne T31 perçoivent entre 20 000 et 30 000 Rp²⁷ selon les employeurs, un niveau de rémunération insuffisant à couvrir les besoins journaliers les plus élémentaires, et surtout bien inférieur aux bénéfices qu'ils pouvaient tirer de leur activité avant l'intégration. Sur cette ligne plutôt « grasse », ils pouvaient en effet dégager un revenu brut d'environ 100 000 Rp après s'être acquittés de la location journalière. La KWK justifie ce partage de la valeur très défavorable aux chauffeurs par le fait qu'ils restent libres de travailler entre les deux plages horaires d'intégration, et les gains acquis pendant ce laps de temps ne font désormais l'objet d'aucune retenue. La validité de cet argument est cependant assez relative car l'intervalle entre les deux plages horaires d'intégration correspond à des périodes de faible fréquentation dans des quartiers périphériques à forte dominante résidentielle, et que les faibles gains en question sont pour une large part utilisés pour régler les pleins d'essence, un poste de dépense lui aussi éludé par l'accord d'intégration. L'intégration se fonde ici sur une prise en compte partielle des acteurs et des ressorts socio-économiques de l'exploitation des minibus.

²⁵ Entretien avec Asep

²⁶ Observations de terrain à Harapan Indah, 13/06/2017

²⁷ Entre 1,20 et 1,85 euros (taux de change de janvier 2017). Entretien avec Bayu et Ferdi, chauffeurs de la ligne T31, 25/05 et 13/06/2017

3.3. *Kopaja : l'intégration comme processus de sélection*

Des trois exemples analysés ici, le processus d'intégration de quatre lignes de la coopérative Kopaja en *interlining* apparaît comme le plus abouti. L'utilisation des corridors et des stations du Transjakarta le long des tronçons partagés permet de réduire au maximum les ruptures de charge, et l'intégration tarifaire est totale. Du point de vue des opérateurs, et à la différence de la collaboration entre Transjakarta et la KWK, le statut des chauffeurs a été pris en compte dans les négociations : les conducteurs de bus intermédiaires sur les quatre lignes intégrées ne louent plus les véhicules à la journée, mais perçoivent un salaire de 5,4 millions de Rp par mois, ce qui représentait en 2017 environ le double du salaire minimal réglementaire dans le DKI Jakarta. Il s'agit donc de la seule des trois expériences à opérer une formalisation totale des relations de travail.

Pour appréhender les effets de cette expérience sur la structuration du milieu des opérateurs de minibus, il faut cependant la replacer dans le contexte plus général de la coopérative Kopaja, qui exploite un total de 1 479 véhicules sur 28 lignes²⁸. Dans cet ensemble, la coopérative a sélectionné les quatre lignes prioritaires pour l'intégration sur des critères principalement géographiques : les itinéraires choisis qui empruntent le plus les grands axes, et desservent le plus grand nombre de lieux d'animation²⁹. À la lumière de la distinction entre « lignes grasses » et « lignes maigres », il apparaît donc que le choix s'est porté sur des lignes fortement valorisées, rassemblant des propriétaires à la fois dotés du capital financier et social suffisant pour s'y placer, et dégageant de cette activité des revenus importants. À ce seuil de sélection dû au caractère stratégique des lignes s'en ajoute un autre, plus concret et contraignant, lié à la nécessité pour les propriétaires de s'équiper en véhicules « compatibles » avec les corridors du Transjakarta, dont les stations sont surélevées et situées au centre de la chaussée. Ces nouveaux bus, équipés d'une porte côté droit pour les stations de BRT et d'une autre côté gauche pour la voirie conventionnelle³⁰, coûtent environ 700 millions de Rp³¹, un investissement inabordable pour la plupart des propriétaires. Si Kopaja a réussi à négocier avec la Banque nationale d'Indonésie (BNI) l'octroi de crédits pour les propriétaires souhaitant renouveler leur flotte, le montant de l'apport initial exigé, 100 millions de Rp, demeure bien trop élevé pour ouvrir le programme aux propriétaires les plus modestes³². Cette modernisation de la flotte et, partant, l'accès au programme d'intégration, est donc limité à une élite d'entrepreneurs disposant de fortes capacités financières.

²⁸ Entretien avec le président de Kopaja

²⁹ Même source

³⁰ En Indonésie, la conduite s'effectue du côté gauche de la chaussée.

³¹ Soit environ 43 200 euros (taux de change de janvier 2017). Entretien avec Dadang, chauffeur de bus intermédiaire, 02/05/2017

³² La revente de l'ancien véhicule ne peut en aucun cas couvrir cette somme, les bus intermédiaires construits dans les années 1980 et 1990 atteignant tout au plus 20 millions de roupies (environ 1 230 euros) sur le marché de l'occasion (entretien avec Proklam, propriétaire de bus intermédiaires, 10/05/2016)



Figure 2 : Bus intermédiaires Kopaja intégrés au réseau Transjakarta dans le terminal de Blok M (Desmoulière, 2018)

Les chauffeurs sont eux aussi soumis à ce type d'effets de sélection, qui passe dans leur cas par la procédure de recrutement. Cette dernière soumet les candidats aux mêmes critères que ceux qui s'appliquent au recrutement des chauffeurs de PT Transportasi Jakarta. Ne peuvent donc postuler, de fait, que les chauffeurs disposant du permis adéquat³³ et disposant du niveau de formation et de socialisation leur permettant d'aborder une procédure de recrutement formelle, fondée sur des documents écrits. Cette procédure met donc fin, pour les quatre lignes concernées, aux pratiques de recrutement informelles, fondées sur des relations interpersonnelles ancrées dans les lieux de sociabilité des chauffeurs, qui permettaient à des personnes peu qualifiées d'intégrer le milieu des minibus et d'y faire carrière (Desmoulière, 2019, p. 83-87). Elle exclut aussi les receveurs (*kernet*), qui, dans les bus intermédiaires ordinaires, assistent le chauffeur dans sa conduite et collectent les paiements des passagers. Dans les bus intégrés, ces fonctions sont désormais assurées par des personnels de PT Transportasi Jakarta. Plus qu'une formalisation du statut des anciens équipages de Kopaja, on assiste donc ici à un renouvellement des personnels susceptible d'exclure les plus anciennes générations de chauffeurs, ou, d'une manière générale, tous ceux dont la socialisation professionnelle s'est essentiellement inscrite dans le cadre de l'emploi informel.

³³ De nombreux chauffeurs de minibus circulent avec un permis de catégorie inférieure au type de véhicule qu'ils conduisent, et ne passent pas l'examen spécial requis pour les activités de transport public.

Conclusion

Les trois cas d'étude explorés ici ont permis d'appréhender l'intégration du système de transport d'une grande métropole du Sud en ses prémices, au moment où se mettent en place des processus de négociation qui font rejouer des territorialités et des rapports de pouvoir constitués sur le temps long, souvent durant plusieurs décennies. Depuis 2017, fin de la période de recueil des données exploitées dans ce texte, les politiques jakartanaïses d'intégration des bus intermédiaires et des *angkot* ont vu leur champ d'application considérablement étendu, passant du stade expérimental à l'initiation d'un nouveau régime de gestion et d'aménagement du transport artisanal. Dès la fin de l'année 2017, l'intégration des bus intermédiaires Kopaja est étendue à une autre organisation exploitant le même type de véhicules, la compagnie Metro Mini (Jessi Carina, 2017c). Parallèlement, l'application du modèle *trunk-feeder* aux *angkot* a été poursuivie, au-delà de la KWK, par la signature de conventions de coopération avec huit autres organisations, permettant la constitution de services de rabattement baptisés JakLingko, qui mobilisent en mars 2019 une flotte de 700 véhicules à l'échelle de DKI Jakarta (Andy Riza Hidayat, 2019). Une partie des propriétaires d'*angkot* restent toutefois encore en marge de ce schéma, faute notamment de moyens financiers pour acquérir des véhicules récents, ce qui tend à confirmer les effets de fragmentation observés dans les premières expériences.

Bien que ce type de dispositif s'appuie a priori sur une centralisation accrue de la gestion des transports, l'étude de leur mise en œuvre conduit ici à souligner le rôle des organisations professionnelles qui, quand elles sont suffisamment ancrées dans le secteur, assurent un rôle de relais des politiques étatiques mais aussi, parfois, de contre-pouvoir efficace. Leur position est comparable à celle des « passeurs » identifiés par Alain Tarrius (1985) dans son étude sur les transports autoproduits en France : elles partagent avec ces acteurs une capacité à assurer l'intermédiation entre des sphères sociales aux structures et aux codes différents, en l'occurrence le milieu des opérateurs de minibus d'une part, celui des décideurs et des aménageurs d'autre part. Ainsi, les systèmes de transport artisanaux restent-ils durablement marqués par le poids politique de ces structures intermédiaires, dont la (re)connaissance apparaît comme une condition *sine qua non* à toute politique d'intégration.

Bibliographie

ALSADAD RUDI (2017), « Integrasi Transjakarta-Angkot KWK Diperpanjang [L'intégration entre Transjakarta et les *angkot* de la KWK est prolongée] »

ANDY RIZA HIDAYAT (2019), « Layanan Jak Lingko Jangkau Semua Warga [Les services Jak Lingko touchent l'ensemble de la population] »

CERVERO Robert (2000), *Informal transport in the developing world*, Nairobi, UN-Habitat, 182 p.

COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan (2013), « Vers l'essor de villes « post-réseaux » : infrastructures, innovations sociotechniques et transition urbaine en Europe », in FOREST Joëlle, HAMDOUCH Abdelillah (dir.) (2013), *Quand l'innovation fait la ville durable*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 240 p.

COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan (2016), « Introduction », in COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan (dir.) (2016), *Beyond the Networked City. Infrastructure reconfigurations and urban change in the North and South*, Londres, Routledge, p. 1-25

- COWHERD Robert (2002), « Planning or cultural construction? The Transformation of Jakarta in the Late Soeharto Period », in NAS Peter J.M. (2002), *The Indonesian Town Revisited*, Münster, Singapour, LIT Verlag, ISEAS, p. 17-40
- DARMANINGTYAS (2014), *Memberesi Transjakarta busway* [Régler les problèmes du BRT Transjakarta], Jakarta, Global Express Media, 187 p.
- DE BERCEGOL Rémi, CAVÉ Jérémy, NGUYỄN Thái Huyền, « Waste Municipal Service and Informal Recycling Sector in Fast-Growing Asian Cities: Co-Existence, Opposition or Integration? », vol. 6, n°4
- DESMOULIÈRE Rémi, PANGHEGAR Fariz (2018), « Minibus and Transjakarta: Transport Wars? »
- DESMOULIÈRE Rémi (2019), *Géographie d'un milieu : propriétaires, chauffeurs et organisations de minibus à Jakarta*, Thèse de doctorat en géographie, INALCO, 408 p.
- DICK Howard, RIMMER Peter J. (2003), *Cities, transport and communications: the integration of Southeast Asia since 1850*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 397 p.
- DKI Jakarta (1991), *Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1024 Tahun 1991 tentang Ketentuan Pengusahaan Angkutan Dengan Kendaraan Bermotor Umum di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta [Décret du gouverneur du DKI Jakarta n°1024/1991 sur les conditions d'exploitation des véhicules de transport public à moteur sur le territoire du DKI Jakarta]*
- DIMITRIOU Harry T., GAKENHEIMER Ralph (2011), « Introduction », in DIMITRIOU Harry T., GAKENHEIMER Ralph (2011), *Urban Transport in the Developing World. A Handbook of Policy and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 3-7
- DINAS PERHUBUNGAN KOTA BOGOR (2017), « Pengusaha Angkot Tanggapi Rerouting [Les entrepreneurs d'angkot considèrent l'option du re-routing] »
- EDY DANUSYAM, SOEMARDI, YUSUF, LA ODE DJENI HASMAR (1998), *Selayang Pandang Perjalanan KWK [Retour sur le développement de la KWK]*, Jakarta, Koperasi Wahana Kalpika, 48 p.
- FIGUEROA Oscar (2007), « L'intégration des taxis à l'offre de transport collectif majeur à Santiago du Chili », colloque organisé dans le cadre du Festival Taxi par l'Institut pour la ville en mouvement, Lisbonne
- GODARD Xavier (1987), *Transport privé, transport public*, Bron, INRETS, 28 p.
- HUEBNER Stefan (2016), *Pan-Asian Sports and the Emergence of Modern Asia, 1913-1974*, Singapour, NUS Press, 397 p.
- HUTABARAT Ria (2002), « American Freeways in Indonesia. Federal Road Development in San Francisco and Jakarta » in NAS Peter J.M. (2002), *The Indonesian Town Revisited*, Münster, Singapour, LIT Verlag, ISEAS, p. 57-75
- ITDP (2017), *The BRT Planning Guide*
 URL : <https://brtguide.itdp.org/branch/master/guide/pdf/the-brt-planning-guide.pdf>

JAGLIN Sylvy (2016), « Is the network challenged by the pragmatic turn in African cities? », in COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan (2016), *Beyond the Networked City. Infrastructure reconfigurations and urban change in the North and South*, Londres, Routledge, p. 182-203

JAWA POS (2017), « Terus Tekor, BUMD Bus Transpakuan Bogor Terancam Gulung Tikar [Confrontée à des pertes chroniques, l'entreprise municipale exploitant le bus Transpakuan de Bogor menacée de faillite] »

JESSI CARINA (2017a), « Angkot KWK Harus Lolos Seleksi untuk Terintegrasi dengan Transjakarta [Les angkot de la KWK doivent passer par une phase de sélection pour être intégrés au Transjakarta] », *Kompas.com*

JESSI CARINA (2017b), « Integrasi dengan Transjakarta, Angkutan KWK Untung atau Buntung ? [L'intégration avec le Transjakarta : chance ou malchance pour la KWK ?] », *Kompas.com*

JESSI CARINA (2017c), « Minitrans, Metromini versi Transjakarta [Minitrans, les Metromini version Transjakarta] »

JOUFFE Yves, LAZO CORVALÁN (2010), « Las practicas cotidianas frente a los dispositivos de la movilidad. Aproximación política a la movilidad cotidiana de las poblaciones pobres periurbanas de Santiago de Chile », *EURE : Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 36, n°108, p. 29-47

KEMENKO PEREKONOMIAN, JICA (2012), *Jabodetabek Urban Transportation Policy Integration Project (JUTPI)*, 2012, 98 p.

KOMPAS (1968), « Djumlah dan Aneka Mobil Angkutan di Djakarta [Nombre et types de véhicules de transport à Jakarta] »

KOMPAS (1976), « Ijin Operasi Oplet Makin Diperketat [Les conditions d'attributions des licences d'oplet de nouveau raffermies] »

KOMPAS (1980), « Lebih Baik Jadi Tukang Kue Pancong [Je préfère encore devenir vendeur de *kue pancong*] »

KUSNO Abidin (2010), *The appearances of memory: mnemonic practices of architecture and urban form in Indonesia*, Durham, Duke University Press, 332 p.

LOMME Roland, VIRCOULON Thierry (2006), « La réforme des transports informels à l'épreuve de la « guerre des taxis » collectifs en Afrique du Sud », *Afrique contemporaine*, n°218, p. 119-140

MARCUS DUAN ALLO (1971), « Opelet Angkutan Umum Penumpang Jang Kedua Setelah Betjak [Les *oplet* deuxième modes de transport public après les *becak*] », *Kompas*

MOHAMAD AFKAR SARVIKA (2017), « Rute Angkot di Kota Bogor Akan Berubah, Ini Jalan Baru yang Dilintasi [Les lignes d'angkot à Bogor vont changer, voici leurs nouveaux itinéraires] »

- PANGHEGAR Fariz (2014), *Berebut Ruang. Dinamika Politik Trayek Angkot di Jakarta [Lutter pour l'espace. La dynamique politique des lignes d'angkot à Jakarta]*, Depok, Puskapol Universitas Indonesia, 178 p.
- RAFFESTIN Claude (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 249 p.
- RAFFESTIN Claude (1982), « Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité », *Espaces et sociétés*, n°41, p. 167-171
- RAFFESTIN Claude (1986), « Écogénèse territoriale et territorialité »
- REPUBLIK INDONESIA (1965), *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya [Loi n°3/1965 sur la circulation et les transports sur les grands axes]*
- SALAZAR FERRO Pablo, BEHRENS Roger, WILKINSON Peter (2013), « Hybrid urban transport systems in developing countries: Portents and prospects », *Research in Transportation Economics*, vol. 39, p. 121-132
- SALAZAR FERRO Pablo, BEHRENS Roger, GOLUB Aaron (2012), « Planned and paratransit service integration through trunk and feeder arrangements: an international review », 31st Southern African Transport Conference, Pretoria
- SAPUTRA Antonny (2012), « My Jakarta: Kopaja, Kings of the Road », *Jakarta Globe*
- SCHALEKAMP Herrie, BEHRENS Roger (2009), « An international review of paratransit regulation and integration experience: lessons for public transport system rationalisation and improvement in South African cities », 28th Southern African Transport Conference, Pretoria
- SIDEL John T. (1998), « Macet total: Logics of Circulation and Accumulation in the Demise of Indonesia's New Order », *Indonesia*, n°66, p. 159-195
- SILVER Christopher (2008), *Planning the megacity: Jakarta in the twentieth century*, Londres, Routledge, 262 p.
- TANGPHAISANKUN Akkarapol, OKAMURA Toshiyuki, NAKAMURA Fumihiko, WANG Rui (2010), « A study in integrating paratransit as a feeder system into urban transportation and its effects on mode choice behavior: a study in Bangkok, Thailand », 12th World Conference on Transport Research, Lisbonne
- TARRIUS Alain (1985), « Transports autoproduits : production et reproduction du social », *Espaces et sociétés*, n°46, p. 35-54
- WARTA KOTA (2015), « Berbadan Hukum, Angkot Bogor Dapat Diskon Pajak 50 Persen [En rejoignant une organisation, les *angkot* de Bogor profitent d'une réduction de 50% sur leurs taxes] »
- WOOLF Susan E., JOUBERT Johan W. (2013), « A people-centered-view on paratransit in South Africa », *Cities*, n°35, p. 284-293
- YUSUF MANGGALA P. PUTRA (2015), « Angkot Bogor Diingatkan Segera Berbadan Hukum [Les *angkot* de Bogor sommés de rejoindre immédiatement des organisations] »