

TRANSPORTS URBAINS ET MOBILITE

EN INDONESIE

J. M. CUSSET

L'Indonésie est un pays de 150 millions d'habitants, constitué par 13.000 îles ; Java, avec 90 millions d'hab. est l'île la plus peuplée et a sur son territoire quatre villes de plus de un million d'hab. (Jakarta, Surabaya Bandoung et Semarang), une ville de plus de 500.000 hab (Malang). On y trouve par ailleurs 31 villes entre 100 et 500.000 hab. et 42 villes entre 50 et 100.000 hab. La littérature sur les transports urbains a concerné jusqu'ici essentiellement les plus grandes agglomérations de Java (1) mais depuis deux ans, une recherche est en cours sur le transport dans les villes moyennes (2). Dans les développements suivants, on tentera une synthèse sur les transports urbains en Indonésie sans s'attacher plus particulièrement à une ville parcequ'il n'existe pas en fait de situation-type compte-tenu de l'hétérogénéité observable dans la seule île de Java. Dans un premier temps, on analysera les systèmes de transport urbain et leurs acteurs; dans un second temps on donnera quelques éléments pour une approche anthropologique de la mobilité sachant que la recherche en ce domaine pour l'Indonésie est pratiquement inexistante.

I. LES SYSTEMES DE TRANSPORT ET LEURS ACTEURS

L'analyse du fonctionnement des systèmes de transport en Indonésie ne peut faire l'économie d'une connaissance du cadre institutionnel et du contexte socio-économique dans lesquels ils opèrent.

1/Cadre institutionnel et système économique

Le système économique indonésien ou système d'économie Pancasila repose sur cinq principes qui fondent l'ordre nouveau, le nouveau régime institué en 1965 par le Président Soeharto: la croissance économique associée à la justice sociale, et à la transformation des mentalités (avènement d'un humanisme indonésien) avec en pratique la mise en place d'un régime néo-libéral ou néo-dirigiste dans lequel l'Etat intervient par une planification semi-indicative et par le contrôle des secteurs économiques stratégiques. En fait coexistent des entreprises à statut différent: des coopératives, des entreprises privées de type capitaliste (P.T.), à participation étatique (P.N.) et d'Etat (Perum). Dans le secteur des transports urbains, on retrouve la plupart de ces formes d'organisation avec en plus les petites entreprises familiales ou individuelles à caractère non capitaliste.

Sans entrer dans le détail de l'organisation administrative, il faut signaler que les transports urbains relèvent de plusieurs ministères et que la coordination n'est pas toujours satisfaisante, situation qui n'est pas propre à l'Indonésie: la Direction générale des Transports Terrestres (Ministère des Communications), la Direction de l'Urbanisme et la Direction Générale des Infrastructures Routières (Binamarga) du Ministère des Travaux Publics interviennent à divers titres dans la définition et la mise en oeuvre de la politique des transports en commun urbains. Dans les faits, Binamarga est l'administration qui dispose le plus de pouvoirs et de moyens financiers d'intervention. Au niveau local, dans les villes kotamadya, c'est-à-dire ayant pleine identité administrative à la différence des villes de kabupaten, administrées avec l'ensemble du district dont elles relèvent), existe un Traffic Board (B.P.L.L.) qui coordonne les différents services concernés par le transport urbain et la circulation.

2/La politique des transports urbains

La politique des transports urbains annoncée dans le deuxième plan quinquennal 1974-79 repose sur la "modernisation et d'incorporation" des systèmes de transport avec l'extension à l'ensemble des villes moyennes du "modèle" de Jakarta. Il s'agit en fait du choix en faveur d'un système de transport urbain dominant, le transport par autobus géré et exploité par un monopole public, l'entreprise PN Damri; de l'élimination progressive des modes non conventionnels, plus particulièrement du tricycle (becak), survivance de l'époque coloniale et symbole de l'exploitation de l'homme par l'homme par des modes motorisés; de l'encadrement des systèmes de transports non conventionnels au sein d'organismes ou de coopératives permettant ainsi une incorporation plus facile à l'ensemble des systèmes de transport et une coordination indispensable tant pour la fixation des itinéraires que pour l'homogénéisation des tarifs. En définitive, l'idée essentielle est qu'il ne faut pas laisser aux seuls mécanismes du marché l'organisation de l'offre des transports en commun et que l'intervention de l'Etat se justifie afin de permettre l'accès au plus grand nombre de la population à ce service collectif vital à bien des égards. Dans les faits, la politique suivie est plutôt pragmatique et le gouvernement indonésien a dû tenir compte des résistances rencontrées auprès des conducteurs de becaks notamment, et des contraintes extérieures (diminution de la capacité de financement public avec la diminution des recettes pétrolières).

2/ Les systèmes de transport urbain

L'étude des systèmes de transport dans différentes villes moyennes et les grandes agglomérations de Java montre une très grande diversité de situations: la nature et l'importance respective des systèmes ne s'expliquent pas par la taille de la ville, son rang dans sa hiérarchie administrative, sauf en ce qui concerne les transports par autobus de PN DAMRI que l'on retrouve uniquement dans les villes de 500.000 hab et plus. On peut classer les systèmes de transport selon les services rendus à la clientèle et le type d'organisation des opérateurs. La distinction entre "formels" et "informels" n'apparaît pas opératoire dans la mesure où il y a un continuum et non pas de frontières très nettes; ainsi les activités "illégales", non déclarées, sont tolérées dans la mesure où elles permettent à de nombreuses personnes de l'appareil d'Etat de retirer des revenus "illégaux" (propriétaires de véhicules non déclarés, policiers percevant des "amendes" sur les activités illicites).

	Tarifs	
	Négociés	Fixes
Itinéraire fixe et arrêts fixes	Néant	Lignes de bus PN Damri Minibus (Bis Mikro)
Itinéraire fixe et arrêts à la demande	Néant	Bemos à 3 ou 4 roues motorisés Microbus urbains
Porte-à-porte et arrêts à la demande	Taxi Bajaj, ojek Becak Charrette à cheval	Néant

Les systèmes de transport en commun "conventionnels" ont une capacité supérieure (50 places assises dans les bus, 20 dans les minibus); les caractéristiques de service mentionnées dans le tableau ci-dessus sont une peu formelles (les arrêts à la demande et le rattachage de la clientèle sont également pratiqués par le personnel des bus Damri). De même, les microbus urbains que l'on trouve de plus en plus dans les villes moyennes ne suivent pas toujours exactement les itinéraires qui ont été fixés par le Traffic Board de la ville.

Les becaks ou tricycles peuvent transporter 2, parfois 3 passagers et ils sont beaucoup utilisés pour le transport de marchandises ou d'objets encombrants. Ils sont de plus en plus réglementés dans les grandes agglomérations (interdits dans le centre de Jakarta, sur les axes principaux d'autres villes ou ils ont parfois des couloirs réservés). En principe la construction des becaks est interdite par le gouvernement qui désire la disparition progressive de ce mode de transport mais elle continue cependant. Peu de conducteurs de becaks sont propriétaires du véhicule, lequel est loué à la journée à un propriétaire qui peut en avoir plusieurs. Un becak neuf vaut environ 150.000 roupies (1 F = 125 rp environ) le prix de la location est de 400-500 Rp et le revenu brut du conducteur, par jour, varie entre 1500 et 5000 Rp. Chaque conducteur doit payer une licence annuelle de 400 Rp, et le propriétaire doit renouveler tous les ans la plaque de ses véhicules (900 Rp) pour être autorisé à les mettre en circulation. En raison de nombreuses fraudes et situations illégales, on ne peut se baser sur les données officielles pour connaître le parc de becaks et le nombre de conducteurs dans chaque ville. La situation est un peu comparable pour les bemos et les bajajs.

Les bemos ont une capacité de 4-11 places (4 roues) et de 7 places (3 roues); les bajajs (véhicules à 3 roues), de 2 places.

Le système de transport par microbus (véhicules de fabrication japonaise, Colt ou Honda en général, et transformés sur place pour le transport de personnes) semble se diffuser dans de nombreuses villes moyennes de Java, à l'initiative le plus souvent des autorités locales et avec l'aide de l'Etat (prêts consentis à des conditions avantageuses pour l'achat de véhicules); le tarif est uniforme, 125 Rp en 1984, quel que soit l'itinéraire sauf pour les itinéraires allant bien au delà de l'agglomération. Dans certaines villes, les propriétaires de microbus sont regroupés au sein d'une coopérative comme à Serang (111.600 hab. en 1982). Cette coopérative comprenait en 1982 244 membres, les uns étant propriétaires de véhicules (fonctionnaires, commerçants), d'autres propriétaires conducteurs d'autres enfin seulement conducteurs seulement. Parmi ces derniers, certains ont bénéficié d'un prêt de la Banque Nationale (2,8 millions de Rp à un taux de 0,875 % par mois) pour l'achat d'un véhicule (prix 3 millions de Rp.), remboursable en 3 ans. La kopas indonésienne ne fonctionne pas comme une véritable coopérative puisque les recettes ne sont pas partagées entre ses membres; elle permet cependant de bénéficier de ces facilités de financement, d'entrer dans le secteur du transport urbain de façon "légal" et elle offre à ses membres une sorte d'assurance en cas de grosses réparations sur un véhicule (le propriétaire peut emprunter à la coopérative à un taux de 3 % par mois pour une durée maximale de 6 mois). Il était prévu pour 1985 la création d'un garage et d'un atelier de réparation communs.

Au sein d'une même ville, peuvent circuler des microbus, les uns relevant de coopératives, d'autres appartenant à des propriétaires autorisés mais non rattachés à une quelconque organisation. Dans tous les cas, le Bureau du Traffic fixe le nombre total de microbus autorisés et les itinéraires à desservir dans l'agglomération. Au fur et à mesure de l'évolution

de l'urbanisation, des modifications sont apportées et la mise en service de nouveaux itinéraires est souvent programmée pour les années à venir.

3/ Les acteurs des systèmes de transport

On les a déjà mentionnés dans les paragraphes précédents mais il importe de les présenter ici de manière un peu différente et en ne retenant que le niveau "local". On peut distinguer les opérateurs, les régulateurs et enfin les usagers des systèmes de transport; faute d'informations suffisantes, on ne mentionne les constructeurs locaux et étrangers que pour mémoire.

Les opérateurs des systèmes de transport urbain

- l'entreprise publique PN Damri, exploite une ou plusieurs lignes de bus dans les plus grandes agglomérations, la décision étant prise généralement au sommet, sans consultation des municipalités concernées (exemple de Surakarta). Cette entreprise est largement subventionnée par l'Etat pour plusieurs raisons: les tarifs sont fixés à des prix des bas et sont réajustés avec retard; les fraudes sont très nombreuses. Le renouvellement du parc de véhicules et son entretien dépendent de sources de financement extérieures et l'absence d'autofinancement n'autorise pas une politique cohérente de gestion du matériel. Il en résulte une dégradation de la qualité du service, à Jakarta notamment.

- les entreprises privées (sociétés) de transport, à Jakarta par exemple PT Metro Mini (700 véhicules environ), PT President Taxi (6.000 voitures); à Surakarta, P.T. Persamuni est une société privée qui regroupe 150 transporteurs qui ont pu acheter leur véhicule sans recourir à un prêt de l'Etat; mais ce regroupement en société est formel, chaque membre reste propriétaire de son véhicule et conserve ses recettes

- le transport employeur, organisé par certaines entreprises, dans plusieurs villes

- les petits propriétaires de véhicules (microbus, bemo, bajaj, becak) opérant indépendamment les uns des autres ou regroupés au sein d'une coopérative (cas des microbus).

- les conducteurs de véhicules et leurs assistants, sont liés aux propriétaires par des contrats oraux et ne sont guère protégés malgré l'existence, dans certains cas, d'organisation paritaire. Très souvent les conducteurs de véhicules motorisés n'ont pas la qualification requise, ne respectent pas la réglementation routière et cherchent à capter le maximum de clientèle dans un climat de concurrence exacerbée sur les itinéraires qui leur sont accordés;

Ces différents systèmes de transport sont tantôt concurrents, tantôt complémentaires selon les villes, le moment de la journée, les itinéraires.

Les régulateurs des systèmes de transport

- le Bureau de coordination du trafic urbain (T.K.L.L.K.) définit et met en place la politique des transports dans la ville. Il comprend des représentants de différents services municipaux, de LLAJR, de la police, des travaux publics. Ce Bureau est chargé de la coordination entre les différents modes de transport, des plans et de la réglementation de la circulation, de la définition des itinéraires et de leur répartition entre les transporteurs.

- L.L.A.J.R. (Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya) a essentiellement pour mission de réguler les transports urbains, conformément aux décisions prises par le Bureau de Coordination, contrôle l'état des véhicules, perçoit auprès des transporteurs une redevance en contrepartie de l'affectation d'une ligne de transport. L.L.A.J.R. a un rôle déterminant

dans la définition des itinéraires, leur extension.

- l'organisation professionnelle des transporteurs routiers: Organda

Cette organisation regroupe l'ensemble des transporteurs routiers (personnes et marchandises, urbains et interurbains) et a une section spécialisée pour les transports urbains. L'adhésion à Organda pour les propriétaires de véhicules n'est pas obligatoire mais elle est un intermédiaire obligé pour la transmission des dossiers, la demande d'opérer sur tel itinéraire. Organda est un groupe de pression aux pouvoirs mal définis dont on ne sait pas bien si les doléances sont réellement prises en compte. L'ambiguïté de son statut vient du fait que ses dirigeants sont le plus souvent proposés par l'administration et ont une "double casquette".

Les usagers des transports en commun

A notre connaissance, les usagers des TC en Indonésie ne constituent pas un groupe de pression si l'on considère l'absence de mouvements sociaux urbains basés sur des revendications de transport. Par ailleurs la perception des problèmes de transport urbain est peut-être ici différente de celle observable dans d'autres pays, ce qui renvoie au thème de la citoyenneté, des pratiques urbaines.

II. TRANSPORT ET MOBILITE

Une enquête en cours de dépouillement réalisée en octobre 1984 auprès de 160 ménages de la ville de Cirebon, ville portuaire située à 3 heures par route de Bandung, devrait apporter des éléments de réponse. On a supposé que les déterminants de la mobilité doivent être à la fois le statut au sein de la famille, la nature de l'emploi, la forme urbaine et la localisation du logement par rapport au centre de la ville; en fait une bonne compréhension de la mobilité nécessite au préalable celle de la ville indonésienne qui est formée de la juxtaposition de kampungs, ou villages urbains, unités de la vie sociale; la ville est elle-même étroitement encadrée administrativement, ce qui suppose un contrôle social élevé. La ville est divisée en plusieurs kecamatans (arrondissements), trois ou plus selon sa taille; chaque kecamatan comprend plusieurs keluarans (équivalents à des quartiers); le kelurahan, responsable de quartier administre des R.W. (rukun warga); à la base on a les R.T. (rukun tetangga), la plus petite unité sociale correspondant à une rue ou une quarantaine de maisons.

Le kampung dont la taille est celle d'un ou de plusieurs R.W. est une forme urbaine particulière sont les ruelles, accessibles uniquement aux becaks, constituent plus un espace de socialisation que de circulation; le kampung est donc refermé sur lui-même et sa cohésion sociale peut être détruite par l'ouverture de rues à grande circulation ce qui explique l'opposition des habitants à des projets de rénovation urbaine trop ambitieux sur ce plan.

Une approche anthropologique de la mobilité urbaine en Indonésie devrait prendre en considération cette convivialité de voisinage; l'importance du marché et des marchands ambulants pour les approvisionnements en nourriture et le fait que le personnel domestique effectue des déplacements à la place de la maîtresse de maison (achats, conduite des enfants à l'école); enfin sur le plan culturel, la prédominance de l'Islam et la pratique religieuse peuvent rythmer les activités quotidiennes ou du moins hebdomadaires.

Jean Michel CUSSET

Laboratoire d'Economie des Transports

Lyon, février 1985

(1) cf. H.W. DICK, Urban public transport: Jakarta, Surabaya and Malang, Bulletin of Indonesian Economic Studies, mars 1981, p.66-82, juin 1981, 72-86 et B.T.S. SOEGIJOKO editor, Public Transportation in Bandung, Penerbit ITB Bandung, 1981, 303 p.

(2) J.M. CUSSET, J.C. LASSERRE, J.C. LAVIGNE, Le fonctionnement des transports en commun dans les villes moyennes en Indonésie, rapport de recherche intermédiaire, L.E.T., novembre 1983, 115 p.

GROUPE DE RECHERCHE

Villes et citadins des tiers-mondes

(CNRS, ORSTOM, Université LYON II)

Programme "Citadinités"

Dossier n° 2

**ANTHROPOLOGIE ET SOCIOLOGIE DE
L'ESPACE URBAIN**

Document provisoire

Octobre 1986

Mise en forme du dossier :

- Ph. HAERINGER

- J.C. DAVID

GLYSI - Département 'D' ORSTOM - IRMAC

correspondance : GLYSI, Université Lyon II, Avenue Pierre Mendès-France - 69500 BRON

Tél. : 78 00 69 83