

Transports publics sous tension à Jakarta

*Rémi Desmoulière*¹

Les villes d'Asie du Sud-Est présentent des systèmes de transport dont l'exploitation, mais aussi le contrôle laissent une large place aux initiatives privées. Elles se distinguent en cela des villes dites du Nord, en particulier d'Europe de l'Ouest, qui se caractérisent par le rôle historique joué par l'État en tant qu'aménageur des réseaux de transport, qu'il en soit lui-même le constructeur et l'opérateur, ou qu'il délègue ces tâches à des acteurs privés à travers des contrats de concession ou des partenariats public-privé [Bavoux *et al.*, 2005]. Dans les métropoles et les villes moyennes des Suds, une part plus ou moins importante, mais toujours significative, de l'offre de transport est assurée par un secteur privé comprenant non seulement de grandes compagnies structurées, mais aussi de petits opérateurs individuels ou familiaux exploitant des flottes réduites de manière relativement autonome, un segment de l'offre souvent désigné par l'expression floue, et en partie inadaptée, de « transports informels » [Godard, 1987; Cervero, 2000]. Les villes sud-est asiatiques se distinguent aujourd'hui par un processus de modernisation aboutissant à la coexistence de cette offre de transport éclatée avec de nouveaux réseaux de transport institutionnels, dont le contrôle est centralisé par les pouvoirs publics, comme c'est le cas pour les réseaux de métro ou de bus en site propre (BRT²). Selon les villes et les contextes nationaux, l'équilibre entre éclatement et centralisation varie, du cas extrême de Singapour, où l'ensemble de l'offre de transports collectifs routiers a été centralisée sous l'égide du *Singapore Bus Service* dans un processus qui s'est achevé au début des années 1970, aux

1. Géographe, INALCO, UMR 245 CESSMA; ATER, université Paris-Est Marne-la-Vallée.

2. Le sigle anglais BRT, pour *bus rapid transit*, est le plus répandu pour désigner les systèmes de bus en site propre, dans lesquels les véhicules disposent d'une voie spéciale isolée du reste de l'espace viaire. En français, on lui substitue parfois le signe BHNS (bus à haut niveau de service).

situations intermédiaires des mégapoles comme Manille, Bangkok et Jakarta, dans lesquelles ce processus de modernisation et de centralisation est encore inachevé et suscite de nombreuses résistances de la part des opérateurs [Rimmer, 1986; Dick et Rimmer, 2003].

L'importance de ces segments éclatés et relativement autonomes de l'offre dans les villes de la région invite à aborder sous un angle particulier la dimension politique des transports, de leur fonctionnement et de leurs espaces. À l'échelle urbaine, la dimension géopolitique des transports a été explorée à travers les conflits suscités par les projets d'infrastructures entre l'État, les collectivités locales et les collectifs formés par les riverains de ces projets ou, plus largement, par des acteurs de la société civile [Subra, 2008]. Cette approche a permis d'attirer l'attention sur le caractère pluriel des territorialités à l'œuvre dans la fabrique des espaces urbains, même si ces terrains restent en majorité situés dans les pays du Nord, où le caractère plus consultatif des processus d'aménagement – du moins dans leur forme contemporaine – et la plus grande marge d'action et d'expression de la société civile la rendent plus aisée à conduire. Les transports dont la propriété et la gestion impliquent un grand nombre d'acteurs et d'échelles d'action, qualifiés ici de transports non centralisés³, permettent d'élargir le champ d'application de cette géopolitique locale en considérant la pluralité des acteurs de l'offre de transport eux-mêmes. Ces derniers ne peuvent en effet être réduits à quelques entreprises structurées qui exerceraient une gamme limitée de rapports codifiés avec les pouvoirs publics : il s'agit là de dizaines de milliers de personnes, propriétaires de véhicules, chauffeurs, organisations de contrôle des lignes, intervenant à des échelles différentes, selon des buts et des rationalités différents, voire divergents. L'analyse géopolitique des transports passe donc, dans leur cas, par la compréhension des territorialités de ces transporteurs, des relations de pouvoir qu'ils entretiennent entre eux et avec les différents échelons de l'État.

Cet article vise à explorer cette dimension géopolitique des transports au prisme des conflits impliquant les transporteurs dans l'agglomération de Jakarta, l'une des plus grandes agglomérations d'Asie du Sud-Est et du monde, avec une population de près de 28 millions d'habitants et un espace urbanisé qui s'étend sur une cinquantaine de kilomètres du nord au sud, et une soixantaine d'est en ouest.

3. La notion de transports non centralisés est forgée à partir de celle, plus générale, de « techniques décentralisées », utilisée par Olivier Coutard et Jonathan Rutherford [2009] pour désigner des services urbains qui se développent et s'organisent indépendamment des réseaux d'infrastructures planifiés et gérés par l'État. Je choisis toutefois de parler de non-centralisation plutôt que de décentralisation dans la mesure où les minibus n'ont jamais fonctionné en réseau centralisé. Cette formule a, en outre, déjà été employée par d'autres auteurs dans le cas de minibus ou de taxis collectifs [Wester, 2015].

On se concentrera ici sur une partie de l'offre non centralisée de transport, les minibus. Cette catégorie regroupe quatre types de véhicules qui ont en commun une taille inférieure à celle des autobus conventionnels, mais qui opèrent sous des statuts différents. Deux premiers types de véhicules bénéficient de licences d'exploitation octroyées par les Services des transports de la province capitale (DKI) de Jakarta ou des municipalités et des départements périphériques : les bus intermédiaires (*bus sedang*) et les *angkot*, comprenant respectivement 25 et une quinzaine de places assises. Les deux autres types opèrent dans un statut d'infra-légalité : il s'agit des *omprengan*, des pick-up ou des minivans d'une taille équivalente à celle des *angkot*, et des *bemo*, des tricycles motorisés. Ces quatre types de services correspondent aux transports que l'économiste Xavier Godard [1987] a qualifiés d'artisans. Le transport artisanal se définit à la fois par la dispersion de la propriété des flottes entre un grand nombre de propriétaires individuels, et par le fort degré d'autonomie des équipages – chauffeurs et, le cas échéant, receveurs⁴. Exploitant les véhicules sous un régime de location journalière⁵, ces derniers sont en effet leurs seuls véritables gestionnaires sur le terrain. Les minibus se distinguent toutefois des autres formes de transports artisanaux, notamment des motos-taxis et des cyclopushes, par leur caractère collectif et par leur exploitation fondée sur des lignes fixes, ces dernières tenant, comme on le verra, une place centrale dans les territorialités de leurs opérateurs.

À partir des résultats d'enquêtes conduites entre 2014 et 2017 dans le milieu des propriétaires et des chauffeurs de minibus, complétés par l'étude d'archives de presse, cette contribution aborde les conflits comme un prisme permettant d'analyser le fonctionnement et l'organisation des transports publics à Jakarta. Elle s'attache d'abord à caractériser ces conflits tout en soulignant la diversification de leurs formes et de leurs acteurs depuis le tournant du XXI^e siècle. Leurs enjeux sont ensuite décryptés à la lumière des territorialités des opérateurs de minibus, considérées comme un ensemble de représentations et de pratiques d'appropriation de l'espace urbain.

4. Les receveurs (*kernel* ou *kenek*) sont des assistants recrutés par les chauffeurs pour annoncer aux passagers la destination du bus et collecter leurs paiements. Parmi les quatre types de minibus présentés ici, cette pratique ne concerne toutefois que les bus intermédiaires.

5. Une étude conduite auprès d'un échantillon de 916 chauffeurs d'*angkot* dans l'ensemble de l'agglomération a montré que 91 % d'entre eux louaient leurs véhicules à des propriétaires sur une base journalière. Les 9 % restants correspondent au cas de propriétaires conduisant eux-mêmes leur véhicule [Darmaningtyas, 2012]. La pratique de la location journalière est cependant moins fréquente pour les *omprengan*, pour lesquels la figure du propriétaire-chauffeur reste prédominante.

Modernisation et mise en tension du champ des transports publics

Les conflits impliquant les opérateurs de minibus, en particulier leurs chauffeurs, se caractérisent aujourd'hui par un double mouvement d'augmentation et de diversification dans leurs modalités et dans les acteurs qu'ils confrontent. Cette évolution est liée à deux transformations majeures survenues dans le champ des transports : la mise en place du réseau centralisé du BRT Transjakarta à partir de 2004, puis l'irruption de l'économie collaborative et des plateformes de transports à la demande au milieu des années 2010.

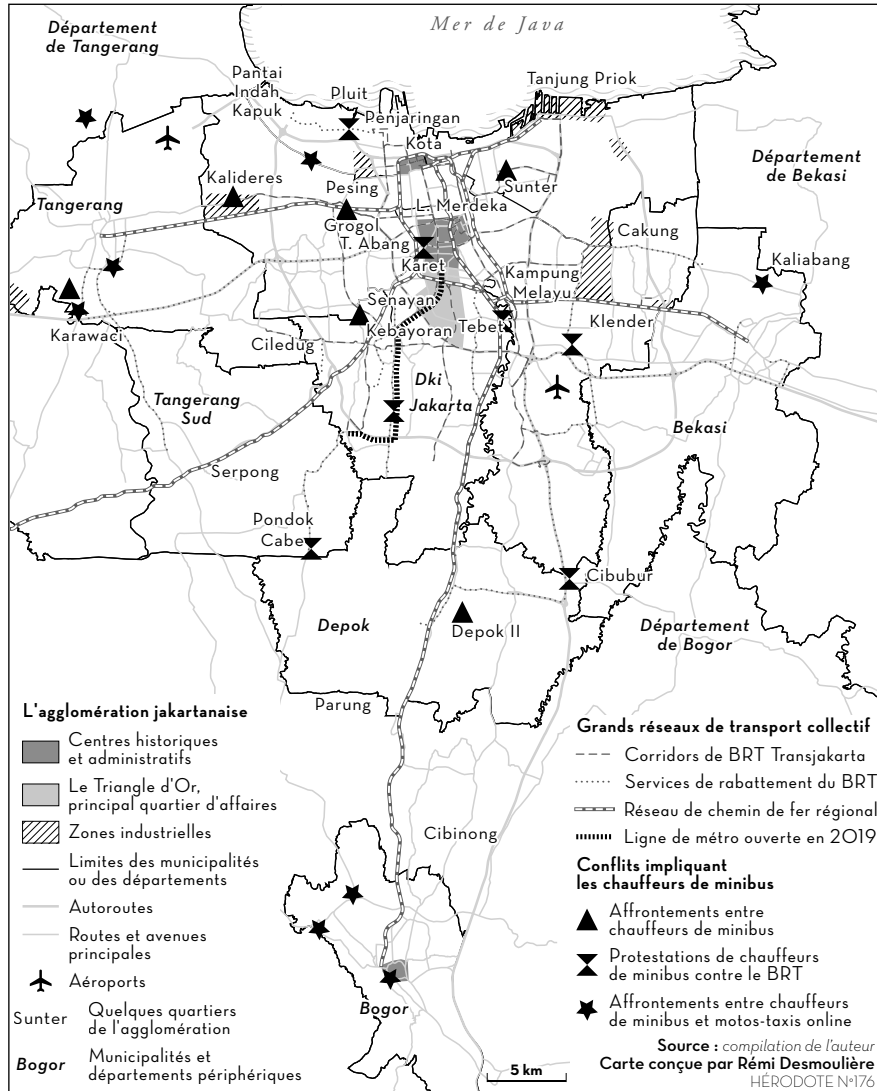
Les conflits : une modalité ancienne des relations entre opérateurs de minibus

Jusqu'à la fin des années 2000, la plus grande partie des conflits relatés par la presse (signalés sur la carte 1) concernait le tracé et l'exploitation des lignes de minibus elles-mêmes. Un premier type de conflits intervient lorsqu'une nouvelle ligne est ouverte à proximité immédiate d'une ligne plus ancienne ou qu'elle en chevauche certains tronçons. Ce fut le cas en 1991, lorsque la ligne d'*angkot* M09, reliant la gare de Tanah Abang, à l'est du centre administratif de la place Merdeka, au quartier de Kebayoran Lama, au sud-ouest de la province capitale, se retrouva quasiment dédoublée par une nouvelle ligne, la M09A, dont le tracé ne s'écartait de la première que sur une courte distance pour desservir un quartier d'habitation. Un groupe de chauffeurs du M09 adressa alors une plainte à l'Institut d'aide juridique (LBH), l'une des rares ONG alors tolérées par le régime autoritaire de l'Ordre Nouveau, pour dénoncer la concurrence qu'allait leur imposer la nouvelle ligne, et plus largement leur exclusion des processus d'évaluation et de négociation qui avaient précédé son ouverture⁶. Ici, le conflit s'est limité à une forme non-violente de protestation, dans la mesure où il opposait les chauffeurs de deux lignes officielles et portait principalement sur des questions de procédure.

Un second type de conflit, généralement plus violent, oppose des opérateurs de lignes de minibus officielles, exploitées sur la base de licences d'exploitation, à des opérateurs de services totalement informels comme les *omprengan*. De tels affrontements se sont produits de manière récurrente le long de l'avenue Daan Mogot, reliant le quartier péricentral de Grogol à la municipalité périphérique de Tangerang, au cours des années 2000. L'épisode le plus marquant de ce conflit eut lieu en mai 2008, lorsque les chauffeurs de sept lignes de minibus officielles enregistrées dans la province capitale et à Tangerang se mirent en grève pour protester

6. « Pengemudi Mikrolet No. 09 Mengadu ke LBH Jakarta » (Des chauffeurs du mikrolet 09 saisissent LBH Jakarta), *Kompas*, 30 janvier 1991.

CARTE 1. GRANDES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET PRINCIPAUX CONFLITS IMPLIQUANT LES CHAUFFEURS DE MINIBUS DANS L'AGGLOMÉRATION DE JAKARTA DEPUIS LES ANNÉES 1990



Herodote, n° 176, La Découverte, 1^{er} trimestre 2020.

contre la concurrence, jugée déloyale, que représentaient pour eux les *omprengan*⁷. La grève et les manifestations des chauffeurs officiels débouchèrent rapidement sur des affrontements par jets de pierres avec les chauffeurs d'*omprengan* autour de la gare de Pesing, à l'ouest de Grogol, et du terminal de bus de Kalideres, près de la limite avec Tangerang. La situation s'apaisa au bout de quelques jours du fait du manque à gagner induit par la grève et les affrontements, sans que les négociations entre les deux parties n'aient abouti à un réel accord au-delà du *statu quo*. L'avenue Daan Mogot reste cependant un axe majeur de conflictualité entre les chauffeurs de minibus officiels et informels. Dans ce deuxième cas de figure, le recours plus généralisé à la violence peut s'expliquer par le statut informel des *omprengan* : aucune instance officielle ne peut exercer de contrôle légal sur eux. La police, accusée par les chauffeurs de minibus officiels de recevoir des pots-de-vin des *omprengan*, n'est intervenue que marginalement. C'est donc le conflit lui-même, dans ses formes ouvertes comme dans ses temps de latence, qui joue ici un rôle de régulateur dans les relations entre les transporteurs.

Les minibus contre le BRT : un conflit à retardement

En 2004, l'ouverture du premier corridor de BRT Transjakarta reliant l'ancien centre colonial de Kota au quartier de Kebayoran Baru en passant par le centre administratif organisé autour de la place Merdeka et le centre des affaires représente une rupture significative dans l'histoire des transports publics jakartanais et de leur aménagement. Quinze ans avant le métro, le Transjakarta, plus connu des Jakartanais sous l'appellation de *busway*, constitue en effet le premier réseau de transport intégré et centralisé de l'agglomération depuis la suppression du tramway hérité de l'époque coloniale en 1960 [Silver, 2008]. L'aménagement d'une voie réservée sur les plus grands axes représente une mesure particulièrement audacieuse dans une métropole où l'automobile et les mobylettes régnaient sans partage depuis plusieurs décennies. Les treize corridors principaux du *busway*, ouverts entre 2004 et 2017, recoupent de nombreuses lignes de minibus, en particulier de bus intermédiaires qui, à la différence des minibus de plus petite taille, opèrent en grande partie sur les grands axes. Pourtant, leur mise en service ne s'accompagne d'aucun conflit notable durant les dix premières années d'activité du BRT. L'étonnante facilité avec laquelle la nouvelle infrastructure est acceptée par les opérateurs de minibus qui dominent alors l'offre de transports collectifs depuis près de quarante ans peut s'expliquer par la nature des dessertes du Transjakarta :

7. « Sopir Angkot Kembali Bentrok » (Les chauffeurs de minibus recommencent à se battre), *Seputar Indonesia*, 21 mai 2008.

la présence de la voie spéciale cantonne nécessairement les lignes de BRT aux grands axes, sur lesquels se superposaient déjà auparavant de nombreuses lignes de minibus, axes qui constituent de ce fait une sorte de « domaine public » où la concurrence est mieux acceptée qu'ailleurs.

Les premiers conflits surviennent à partir de 2014, lorsque l'entreprise publique en charge de la gestion du réseau entreprend d'étendre sa portée en développant, d'une part, des services de rabattement prolongeant les corridors pour desservir des quartiers résidentiels à l'écart et, d'autre part, en ouvrant de nouvelles lignes franchissant les limites du DKI Jakarta pour le relier aux municipalités et aux départements périphériques de l'agglomération. Ces nouvelles dessertes élargies empiètent beaucoup plus nettement sur les espaces historiques des minibus, et menacent donc beaucoup plus directement les revenus journaliers de leurs chauffeurs et de leurs propriétaires. La première manifestation de rejet, et la plus violente, a lieu le 11 février 2014, quelques jours après le lancement de la première ligne de bus de ville intégrée au Transjakarta (BKTB), entre la place Merdeka et le lotissement résidentiel de Pantai Indah Kapuk, sur le littoral nord-ouest de la province capitale. Dans le quartier de Penjaringan, situé entre Kapuk et l'extrémité du corridor de *busway* le plus proche, à Pluit, les chauffeurs de trois lignes d'*angkot* de la coopérative KWK⁸ bloquent la circulation dans la rue desservie par le BKTB, avant d'endommager trois des nouveaux bus à coups de pierres⁹. Le gouvernement de Jakarta interrompt alors les services du BKTB pendant quelques jours et organise une réunion de concertation avec les chauffeurs des lignes concernées et des représentants de la coopérative KWK. De nouvelles modalités de cohabitation sont fixées : le BKTB peut continuer ses activités, mais n'est habilité à embarquer et à débarquer des passagers que dans des points d'arrêt prédéfinis, laissant ainsi aux minibus le privilège de la maraude et de l'arrêt à la demande.

Depuis 2014, au moins cinq conflits analogues ont été relatés dans la presse. La carte 1 permet d'observer qu'ils interviennent tous non pas le long des corridors principaux du Transjakarta, mais le long des lignes de rabattement. Ce sont donc bien ces dernières qui représentent la plus grande menace pour les opérateurs de minibus, en ce qu'elles empiètent sur des espaces de desserte exclusive qui assurent la plus grande partie de leurs revenus.

8. KWK : Koperasi Wahana Kalpika, l'une des 18 organisations assurant le contrôle et la gestion des lignes d'*angkot* dans le DKI Jakarta. La KWK est plus particulièrement spécialisée dans la desserte des périphéries du DKI, aux confins avec les municipalités et les départements périphériques.

9. « Tiga Unit BKTB Dirusak Sopir Angkot di Penjaringan » (Trois bus BKTB dégradés par des chauffeurs d'*angkot* à Penjaringan), Kompas.com, 11 février 2014.

Les minibus contre les motos-taxis online : des conflits violents et ubiquistes

Comme de nombreuses autres métropoles du monde, Jakarta n'a pas été épargnée par les conflits liés à l'irruption de l'économie dite collaborative sur les marchés du transport urbain à partir du milieu des années 2010. À cet égard, l'Asie du Sud-Est constitue un cas d'étude original, du fait du rôle moteur joué par des entreprises locales dans le développement des applications de transport à la demande : les plus importantes à Jakarta sont l'indonésienne Go-jek ainsi que Grab¹⁰, une compagnie fondée en Malaisie et aujourd'hui basée à Singapour. L'originalité de la région tient aussi dans la diversité des services proposés par ce type de plateformes. Outre les services habituels de voiture avec chauffeur, partagée ou non, elles ont en effet développé des services de deux-roues qui constituent des avatars modernisés des motos-taxis présents depuis le début des années 1980 dans les villes indonésiennes et thaïlandaises [Sopranzetti, 2018]. Les deux-roues sont d'ailleurs préférés aux services automobiles par les citoyens pour leur capacité à se faufiler à travers les embouteillages et leur prix plus accessible. Le cas jakartanais présente un degré supplémentaire d'originalité : tandis que la présence des plateformes est généralement décriée exclusivement par les opérateurs d'autres transports à la demande comme les taxis, les chauffeurs de minibus ont également pris une part active dans le mouvement de protestation contre cette nouvelle génération de motos-taxis, couramment désignés par le qualificatif *online*. Bien qu'ils conduisent des transports collectifs, ces derniers présentent en effet un statut proche de celui des chauffeurs de taxi du fait du caractère décentralisé de l'exploitation et de la pratique de la location journalière. Les entretiens conduits auprès de chauffeurs de minibus révèlent donc leur crainte de ces nouveaux concurrents, en particulier dans un contexte où les plateformes récemment entrées sur le marché ont tendance à tirer leurs prix vers le bas pour fidéliser leur clientèle.

Le 22 mars 2016, soit près d'un an après le lancement de l'application Go-jek, une grande manifestation rassemble les chauffeurs de minibus et de taxi devant le siège du Parlement situé dans l'avenue Gatot Subroto, à Senayan, où la circulation est bloquée pendant plusieurs heures. C'est en marge de cette manifestation qu'ont lieu les premiers heurts entre des chauffeurs de minibus et de motos-taxis *online*¹¹. Au cours des années 2016 et 2017, ces heurts se diffusent ensuite à l'ensemble de l'agglomération. Leur localisation est plus difficile à élucider que celle des précédents types de conflits. À la différence de leurs prédécesseurs conventionnels, opérant à partir de

10. Témoin du primat des compagnies sud-est asiatiques, la compagnie Grab a racheté la branche indonésienne d'Uber début 2018.

11. « Govt unmoved by calls to ban following violent turn to anti-Uber protest » (Le gouvernement reste sourd aux appels à l'interdiction alors que les protestations contre Uber se font plus violentes), *Jakarta Globe*, 22 mars 2016.

bases fixes (*pangkalan*), les motos-taxis *online* ont une couverture spatiale ubiquiste. Les points de conflit peuvent donc émerger de manière indéterminée le long de toutes les lignes de minibus, d'autant plus que, dans un contexte de défiance générale des uns pour les autres, des affrontements violents peuvent survenir en dehors de toute action planifiée, pour de simples accrochages ou incivilités. Certains lieux de conflictualité latente peuvent néanmoins être identifiés, comme les abords des grands centres commerciaux et des terminaux de bus, ou dans des quartiers résidentiels périphériques où des lignes d'*angkot* jouissaient d'un monopole de desserte avant l'arrivée des services *online*. Plus encore que le *busway*, cette nouvelle génération de transports à la demande a exacerbé les conflits dans le champ des transports. Ils mettent en tension l'ensemble des territoires sur lesquels se fonde l'exploitation des minibus.

Les territoires des transporteurs

À la différence des réseaux centralisés, les minibus ne disposent d'aucune infrastructure dédiée qui marquerait à la fois physiquement et symboliquement leur place dans la ville. Cette place est donc constamment remise en cause à la fois par la concurrence entre minibus ou avec d'autres modes de transports publics, et par la pression exercée sur l'espace viaire par ses autres usagers, les automobilistes et les deux-roues. Pour garantir la pérennité de leur activité, les opérateurs de minibus se sont donc approprié l'espace urbain à différentes échelles, et de manière plus ou moins exclusive. La délimitation, l'extension ou la défense de ces territoires constituent des enjeux majeurs des conflits qui agitent le champ des transports.

Les lignes, de l'itinéraire au domaine

Les lignes constituent la forme la plus stable des territoires forgés par les opérateurs de minibus. L'affectation des véhicules à des lignes fixes ne peut être attribuée à des nécessités d'ordre purement technique, dans la mesure où les premières générations de minibus, apparues à la fin de la période coloniale, circulaient sur des itinéraires balisés, mais interchangeables : les chauffeurs étaient libres de passer quotidiennement de l'un à l'autre [Panghegar, 2014]. Les lignes n'ont des tracés fixes et exclusifs qu'à partir des années 1970, quand l'administration commence à imposer la mention des trajets détaillés sur le pare-brise de chaque véhicule¹². Cette mesure vise principalement à contrôler le nombre de minibus en

12. « Ijin Operasi Oplet Makin Diperketat » (Les conditions d'attributions des licences d'*oplet* de nouveau rafferemies), *Kompas*, 19 mai 1976.

circulation, en forte augmentation au cours de la décennie précédente, et à juguler la concurrence en instaurant des quotas de véhicules pour chaque ligne. L'impératif de limitation de la concurrence a d'ailleurs poussé les *omprengan*, minibus informels, à adopter un système analogue, à ceci près que la stabilité du tracé des lignes n'est pas garantie par des licences officielles délivrées par l'administration.

De cadres de régulation de la concurrence, les lignes sont aussi devenues, pour les propriétaires de minibus, des territoires permettant l'exploitation de l'espace urbain et de ses flux [Desmoulière, 2017]. Leur genèse, qu'elle soit formelle ou informelle, procède toujours de leur initiative : ils conçoivent eux-mêmes leurs tracés en tentant d'y inclure le plus grand nombre possible de lieux d'animation. La concrétisation de ces tracés sous forme de ligne passe ensuite par un long processus de négociation qui prend des formes différentes selon le statut des minibus. Pour les minibus officiels, il s'agit d'enquêtes conduites par le Service des transports dans les quartiers traversés par la ligne en projet¹³. Pour les services informels, les propriétaires se placent directement sous la protection de la police, dont ils achètent la tolérance par des pots-de-vin négociés à l'avance¹⁴. Dans les deux cas, le passage du tracé abstrait à la ligne nécessite d'importants investissements en temps, en argent, et la mobilisation d'un faisceau étendu de relations sociales. Par conséquent, seule une élite de propriétaires, riches et proches des instances de pouvoir local, est en mesure d'ouvrir de nouvelles lignes. Une fois ces dernières validées, ils en louent donc l'usufruit aux autres propriétaires, plus modestes, qui cherchent des lignes à exploiter. Cette pratique informelle de location des lignes peut s'effectuer directement entre propriétaires, mais s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'organisations constituées autour des propriétaires créateurs de lignes. Elles peuvent prendre la forme de coopératives, comme la KWK dont il a été question plus haut, mais aussi de compagnies – dont le capital réel correspond aux lignes, et non aux véhicules – ou d'associations informelles.

Dans son étude consacrée à la dimension politique des lignes d'*angkot*, Fariz Panghegar [2014] les compare à des domaines agricoles ou à des lotissements immobiliers (*kaveling*). Les lignes de minibus sont en effet les territoires appropriés et exclusifs de certains propriétaires, dont l'exploitation directe ou l'« affirmation » leur permet de dégager une rente. Cette rente dépend cependant de la rentabilité de chaque ligne. Les opérateurs distinguent ainsi les « lignes grasses » (*trayek gemuk*), présentant une forte fréquentation sur une grande partie de leur tracé, des « lignes maigres » (*trayek kurus*), dont la fréquentation est plus faible, ou concentrée sur certains tronçons de taille limitée. Ce degré de rentabilité des lignes détermine non

13. Entretien avec un directeur de coopérative, 13 mai 2016.

14. Entretien avec un propriétaire-chauffeur d'*omprengan*, 9 juin 2016.

seulement les revenus que leurs créateurs peuvent espérer tirer de leur location, mais aussi les rentes dégagées par tous les propriétaires qui y placent leurs véhicules, ainsi que les revenus journaliers des chauffeurs. Ainsi, les lignes constituent les clés de voûte de l'économie du secteur, et peuvent donc à ce titre devenir des facteurs de conflits lorsqu'elles sont menacées, que cette menace provienne d'une nouvelle ligne de minibus ou d'un service de rabattement du bus en site propre.

Les quartiers comme espaces d'exclusivité

Si les lignes représentent le principal dispositif de partage du marché entre les opérateurs de minibus, elles s'articulent à l'échelle locale avec d'autres formes de territorialité qui sont le fait aussi bien des propriétaires et des chauffeurs de minibus que des modes de transport concurrents. La géographie des conflits liés au BRT révèle que les lignes de minibus représentent pour leurs opérateurs des enjeux plus ou moins importants selon qu'elles desservent des grands axes ou des quartiers d'habitation. Ces quartiers représentent en effet des espaces d'exclusivité qui contribuent à la valeur d'une ligne au même titre que les centres et les axes d'animation, en lui garantissant une clientèle captive, hors de portée de la concurrence. Les propriétaires et les chauffeurs distinguent ainsi, dans un même tracé, des « voies partagées », où la superposition de lignes est tolérée comme un état de fait, et des « voies réservées », où l'ouverture de tout nouveau tracé est potentiellement conflictuelle et doit donc *a minima* faire l'objet d'âpres négociations avec les propriétaires qui y sont déjà présents¹⁵. La distinction entre « voies partagées » et « voies réservées » ne recoupe pas complètement l'opposition entre les grands axes et les voies de quartier. Certains grands axes centraux ont été appropriés de manière exclusive, comme l'axe formé par les avenues Syafe'i, Casablanca, Satrio et Mas Mansyur, entre les quartiers de Kampung Melayu et de Karet, qui n'est desservi que par une seule ligne de minibus, l'*angkot* M44. Toutefois, l'appropriation exclusive des dessertes est plus facile dans les quartiers d'habitation situés à l'écart des grands axes, où les opérateurs de minibus peuvent s'appuyer sur un statut de précurseur – être le premier à desservir le quartier –, voire d'autochtone.

Ces pratiques d'appropriation exclusive de certains quartiers à dominante résidentielle sont particulièrement bien illustrées par le cas des *bemo*, les tricycles à moteur transportant six à huit passagers sur des lignes fixes. Depuis le gel de leurs licences d'exploitation par le gouvernement du DKI en 1996, ces derniers opèrent dans un état de sursis permanent. Au milieu des années 2010, le Service

15. Entretien avec un propriétaire créateur de huit lignes d'*angkot*, 15 juin 2017.

des transports n'évaluait leur effectif qu'à 163¹⁶. Les lignes de *bemo* ne subsistaient plus, pour l'essentiel, que sur des dessertes locales dans des quartiers centraux ou péricentraux, correspondant à leurs espaces d'implantation initiale lors de leur apparition au début des années 1960. L'un de leurs principaux quartiers de repli est un ensemble de trois sous-districts, Jelambar, Jelambar Baru et Wijaya Kusuma, situés à Jakarta-Ouest et à proximité immédiate du terminal de Grogol. En 2015, 110 *bemo*, soit 70 % de l'effectif précédemment cité, y étaient répartis sur trois lignes¹⁷. Ce quartier représente donc l'une des principales poches de résistance de ce type de véhicule dans les quartiers péricentraux du DKI.

Ici, c'est précisément le repli des *bemo* sur des dessertes exclusivement locales qui a permis leur maintien pendant près d'une vingtaine d'années après leur interdiction officielle. Sur les grands axes, la suppression de leurs licences d'exploitation les rend en effet particulièrement vulnérables à la fois à la concurrence exercée par d'autres types de véhicules, notamment les *angkot*, et aux saisies massives (*razia*) effectuées périodiquement par les agents du Service des transports. À partir de 1999, le terminus des lignes est donc déplacé du terminal de Grogol vers les trottoirs de l'avenue Satria, située à 300 mètres plus à l'ouest, de l'autre côté du périphérique intérieur et du canal de dérivation de la rivière Ciliwung. De là, les *bemo* pénètrent directement dans les ruelles du quartier, sans s'attarder sur les grands axes. À l'autre extrémité des lignes, sur les franges nord et ouest du quartier, les terminus sont situés à quelques dizaines de mètres en retrait des avenues, d'où ils sont peu visibles.

Ce repli sur des dessertes de quartier s'est néanmoins doublé d'un renforcement de leur territorialité : le quartier est farouchement défendu contre toute incursion de transports collectifs venus de l'extérieur. À partir de 1996, le gel des permis pour les *bemo* pousse les chauffeurs des trois lignes d'*angkot* de la KWK circulant sur les avenues bordant le quartier à tenter des incursions vers l'intérieur pour y récupérer des passagers. Ces tentatives suscitent des réactions violentes de la part des propriétaires et des chauffeurs de *bemo* : des affrontements ont lieu en 1999, en 2004 puis en 2007 au cours desquels des *angkot* sont incendiés¹⁸. Cette résistance s'est révélée efficace, puisqu'en 2015 aucune ligne d'*angkot* n'est encore parvenue à s'installer durablement dans le quartier, à l'exception de la B08 qui traverse sa partie sud-ouest sans toutefois croiser, ni se superposer avec aucune des trois lignes de *bemo*. Dans les conflits qui les opposent aux *angkot*, les opérateurs de *bemo*

16. «Bemo Dilarang di Jakarta» (Les *bemo* interdits à Jakarta), *Kompas*, 8 juin 2017.

17. Entretien avec un propriétaire de *bemo* dans le sous-district de Wijaya Kusuma, 9 avril 2015.

18. Entretien avec un propriétaire de *bemo* dans le sous-district de Wijaya Kusuma, 9 avril 2015.

misent ici sur leur autochtonie comme source de légitimité : à la différence des premiers, qui ne font que traverser le secteur, les seconds sont intégrés à l'économie locale en tant que pourvoyeurs de transport, mais aussi d'emplois.

Cet exemple témoigne du caractère relatif et dynamique de la hiérarchisation des dessertes entre les différents types de véhicules. Les *angkot* de la coopérative KWK, qui ont protesté contre l'irruption des bus de rabattement du Transjakarta à Penjaringan, se retrouvent ici dans le rôle des transports « modernes » qui tentent de conquérir le territoire de plus en plus restreint des *bemo*. Le partage des espaces de desserte ne s'opère pas ici sur des critères morphologiques ou fonctionnels, comme la largeur des voies desservies, ni par un mécanisme naturel de niche qui pousserait les différents types de véhicules à se spécialiser dans la desserte de certains types de quartiers. Il ne tient ici qu'à un équilibre des forces qui se matérialise dans l'espace urbain par des frontières discrètes et mouvantes.

Stationner au cœur du mouvement : l'enjeu des points d'arrêt

L'un des principaux avantages comparatifs des transports non centralisés est l'absence de points d'arrêt prédéterminés, qui accroît leur capacité de desserte. S'ils sont soumis au tracé relativement fixe d'une ligne, les minibus présentent aussi cette flexibilité dans la mesure où les passagers peuvent demander l'arrêt pour embarquer ou débarquer quand ils le souhaitent. On a vu plus haut que la préservation de cet avantage comparatif avait permis de résoudre le conflit opposant Transjakarta, la compagnie publique gestionnaire du *busway*, avec les chauffeurs d'*angkot* de la KWK autour de la ligne de rabattement reliant la place Merdeka et le quartier résidentiel de Pantai Indah Kapuk. La capacité des minibus à s'arrêter en tout point de leur trajet constitue en effet l'une des principales ressources dont ils peuvent se prévaloir face à la concurrence des nouveaux réseaux centralisés. Elle leur permet de maximiser ce que l'urbaniste Georges Amar [1993] a appelé l'adhérence des déplacements, c'est-à-dire la densité des contacts permis par un mode de transport avec l'espace qu'il traverse.

La capacité théorique des minibus à s'arrêter en tout point de leur trajet suppose toutefois, pour être effective, l'appropriation des points les plus stratégiques de l'espace viaire par les chauffeurs. Or, ils s'y trouvent là encore en concurrence avec les autres usagers de la voirie : les véhicules privés, mais aussi les autres modes de transport collectif et, plus récemment, les motos-taxis *online*. Les arrêts fréquents des minibus, décriés par les automobilistes et les médias comme des causes d'embouteillages¹⁹, sont aussi sanctionnés par les policiers et les agents du Service des transports

19. « Survei : Angkutan Umum Biang Kemacetan » (D'après une étude, les transports en commun seraient à l'origine des embouteillages), Kompas.com, 1^{er} juillet 2012.

dès lors qu'ils apparaissent illégaux au regard de la réglementation. Les chauffeurs de minibus marquent des arrêts prolongés aux points les plus animés de leurs lignes, comme les centres commerciaux, les marchés, les gares ferroviaires ou les stations de *busway*, pour remplir le plus possible leur véhicule et rentabiliser ainsi leur trajet. Ces arrêts prolongés en des points fortement convoités de l'espace urbain ne sont possibles que par des arrangements passés avec des « protecteurs » dont le statut varie selon les lieux : il peut s'agir de policiers, de militaires ou de caïds locaux²⁰. Ces pratiques, qui s'apparentent à du racket, témoignent à la fois de l'importance et de la précarité des points d'arrêt des minibus dès lors qu'ils se situent en dehors des terminaux de bus officiels.

L'aménagement du BRT Transjakarta, et plus particulièrement de ses services de rabattement, s'est accompagné de la reprise en main de certains lieux d'arrêt et de correspondance par les pouvoirs publics, aboutissant à une mise à l'écart des minibus. C'est notamment le cas à la gare de Tebet qui représente l'un des points d'arrêt les plus stratégiques de la ligne d'*angkot* M44. Les véhicules provenant de Kampung Melayu ou de Karet y stationnaient plusieurs dizaines de minutes dans l'attente des passagers descendant des trains régionaux. En avril 2016, Transjakarta ouvre un service de rabattement entre la gare de Tebet et Karet, soumettant ainsi les chauffeurs du M44 à une rude concurrence sur la plus grande partie de la longueur de leur ligne. Quelques jours plus tard, le Service des transports prend des mesures pour empêcher les chauffeurs de stationner en face de la gare : les saisies de minibus augmentent, et le passage à niveau de l'avenue Syafe'i, emprunté par les *angkot* en provenance de Kampung Melayu, est définitivement fermé. Dès lors, ces derniers sont contraints d'emprunter le pont routier enjambant les voies et aboutissant à plus de 200 mètres de la gare²¹. Les chauffeurs, qui se retrouvent de fait privés de leur ancienne aire de stationnement à proximité de la gare, organisent le 25 mai une manifestation au cours de laquelle ils bloquent l'ensemble du trafic sur l'avenue Syafe'i. Ils obtiennent le droit de stationner de nouveau devant la gare, dont la mise en pratique reste cependant malaisée du fait de la fermeture du passage à niveau. Ici, le gouvernement local a donc anticipé la survenue du conflit et des négociations en agissant d'emblée sur la configuration des lieux, de manière à affaiblir les positions des minibus et à renforcer celles de son concurrent « moderne », le bus de rabattement Transjakarta.

20. Entretiens avec des chauffeurs d'*angkot* à Bogor (1^{er} avril 2015) et à Jakarta-Centre (26 mai 2016).

21. « Polemik M44 yang Ngetem di Sekitar Stasiun Tebet » (Le M44 fait polémique en stationnant autour de la gare de Tebet), Kompas.com, 26 mai 2016.

Conclusion : les conflits au cœur de la dynamique du système de transport jakartanais

L'analyse des conflits qui, à Jakarta, ont impliqué des opérateurs de minibus depuis la fin du XX^e siècle montre que les problèmes géographiques posés par les systèmes de transport urbain ne se résument pas à des questions d'efficacité ou d'adéquation de l'offre avec la demande. On voit s'affirmer le rôle central des transporteurs qui, par le jeu de leurs intérêts et de leurs territorialités, parviennent à infléchir, voire à bloquer, les processus de modernisation de l'offre de transport. Les transports urbains peuvent donc être considérés ici comme un objet géopolitique du fait à la fois de la pluralité des acteurs individuels et collectifs qu'ils impliquent, mais aussi de l'enjeu majeur que représentent l'appropriation et le partage de l'espace urbain.

La compréhension des territorialités des minibus et de leur expression dans différents contextes permet aussi de nuancer l'image d'un groupe socio-professionnel systématiquement rétif au changement. L'aménagement du BRT Transjakarta, par exemple, peut apparaître à la fois comme une menace, lorsque des corridors ou des lignes de rabattement se superposent à des lignes de minibus plus anciennes ; ou comme une opportunité, lorsque leurs stations forment de nouveaux points d'animation propres à augmenter la fréquentation de ces mêmes lignes. Le principal enjeu réside dans les modalités de partage des revenus issus de l'exploitation des mobilités urbaines et, par là même, dans les relations de pouvoir qui président à l'exploitation des infrastructures et des territoires du transport. À cet égard, les opérateurs de minibus tentent de conserver leur mainmise sur des territoires qu'ils ont construits durant plusieurs décennies, tandis que le pouvoir d'organisation des services de transport tend à leur échapper au profit, d'une part, des échelons locaux de l'État et, d'autre part, de nouveaux acteurs comme les plateformes de l'économie « collaborative ».

Au-delà du seul cas des minibus, la fréquence et l'ubiquité géographique des conflits invitent à les aborder non pas seulement comme des épiphénomènes relevant de situations de crise, mais comme les moteurs mêmes de la dynamique du système de transport. C'est en effet en grande partie à travers des situations de conflit – dans leurs phases de latence comme dans les moments de confrontation directe – que se jouent la hiérarchisation des différents modes de transport et le partage de leurs secteurs de desserte. Ainsi, le fonctionnement du secteur des transports jakartanais est un révélateur des modalités concrètes, à la fois formelles et informelles, du gouvernement des villes sud-est asiatiques.

Bibliographie

- AMAR G. (1993), « Pour une écologie urbaine des transports », *Annales de la recherche urbaine*, n° 59-60, PUCA, La Défense.
- BAVOUX J.-J., BEAUCIRE F., CHAPELON L. et ZEMBRI P. (2005), *Géographie des transports*, Armand Colin, Paris.
- COUTARD O. et RUTHERFORD J. (2009), « Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques “décentralisées” », *Flux*, n° 76-77, Métropolis, Genève.
- CERVERO R. (2000), *Informal Transport in the Developing World*, UN Habitat, Nairobi.
- DARMANINGTYAS (2012), « Laporan akhir. Penyusunan strategi penataan angkot » (Rapport final. Élaboration d’une stratégie de planification des *angkot*), rapport de l’ONG INSTRAN, Jakarta.
- DESMOULIÈRE R. (2017), « La mise en lignes des minibus de Jakarta. Construction et usages d’une ressource par les acteurs du transport urbain », *Géocarrefour*, vol. 91, n° 3.
- DICK H. et RIMMER P.J. (2003), *Cities, Transport and Communications: the Integration of Southeast Asia since 1850*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- DIETRICH J. (2015), « Une géographie de la pauvreté à Jakarta. Espaces de la pauvreté et places des pauvres dans une métropole contemporaine », thèse de doctorat en géographie, université Paris-Sorbonne.
- GODARD X. (1987), *Transport privé, transport public*, Rapport INRETS, Bron.
- PANGHEGAR F. (2014), *Berebut Ruang. Dinamika Politik Trayek Angkot di Jakarta* (Lutter pour l’espace. La dynamique politique des lignes d’*angkot* à Jakarta), Puskapol Universitas Indonesia, Depok.
- RIMMER P. J. (1986), *Rikisha to Rapid Transit. Urban Public Transport Systems and Policy in Southeast Asia* (Des rikisha aux modes rapides. Systèmes et politiques de transport urbain en Asie du Sud-Est), Pergamon Press, Londres.
- SILVER C. (2008), *Planning the Megacity. Jakarta in the Twentieth Century*, Routledge, Londres.
- SOPRANZETTI C. (2018), *Owners of the Map. Motorcycle Taxi Drivers, Mobility and Politics in Bangkok*, University of California Press, Oakland.
- SUBRA P. (2008), « L’aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, vol. 3, n° 130, La Découverte, Paris.
- WESTER L. (2015), « Modélisation multi-agents de systèmes collectifs artisanaux : structures émergentes et stratégies individuelles », conférence SAGEO 2015, Hammamet.