

— JUSTICE OU INJUSTICE SPATIALE À JAKARTA ? POLITIQUES URBAINES ET INÉGALITÉS

Judicaëlle Dietrich, Agrégée de
géographie, Doctorante, Monitrice
Département de Géographie, Université
Paris – Sorbonne
Laboratoire ENeC Espaces Nature et
Cultures – UMR 8185

Courriel :
judicaelle.dietrich@gmail.com

RÉSUMÉ

Jakarta se trouve actuellement à une charnière quant au choix de ville à produire. Pour favoriser la métropolisation, les politiques urbaines cherchent à promouvoir la compétitivité de la ville. À l'encontre des discours affichant la justice spatiale, les marques de la pauvreté ancrées dans l'espace sont progressivement masquées et les acteurs concentrent leurs actions dans la mise en invisibilité des pauvres au lieu de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté. L'objectif de cet article est ainsi d'identifier les effets socio-spatiaux de la métropolisation et les contradictions entre les politiques urbaines, en particulier dans leur mise en œuvre.

MOTS-CLÉS

Pauvreté, politiques urbaines, justice spatiale, métropolisation, Jakarta.

ABSTRACT

Jakarta has to choose between different systems of production of the city. To favor metropolization, urban policies want to promote the competitiveness of the city. Against narratives declaring spatial justice, effective spatial marks of poverty are progressively being hidden from public spaces. Thus, urban role players concentrate their actions on the poverty control instead of fighting against structural causes of poverty. The aim of this paper is to figure out the socio-spatial effects of metropolization and the inconsistencies between urban policies, especially for their implementation.

KEYWORDS

Poverty, urban policies, spatial justice, metropolization, Jakarta.

—

Jakarta est une métropole en plein développement. Suite à la période coloniale, les régimes successifs ont confirmé la capitale comme le centre majeur du pays, appuyant sa croissance tant économique que démographique. En un demi-siècle, elle s'est ainsi transformée en une métropole tentaculaire, de presque dix millions d'habitants au cœur d'une région urbaine de 23 millions d'habitants en 2012, le plus grand complexe urbain d'Asie du Sud-est¹ (Silver, 2008). Dans sa démarche d'affirmation à l'échelle régionale et de reconnaissance en tant que ville globale, la municipalité cherche à promouvoir le statut de métropole compétitive. Les fonctionnaires chargés de la planification et de l'aménagement, assistés par quelques chercheurs de l'Université et des experts des organisations internationales ont ainsi été chargés de « penser la ville du XXI^e siècle ». Commence cette année la mise en œuvre d'un programme bi-décennal fondé sur un slogan évocateur « *go green and planning for all* » pour « Jakarta 2030 » où sont rassemblés les principes qui guident l'action publique et privée. L'objectif est de créer, par les aménagements urbains, une ville métropole ancrée dans la mondialisation et pôle de développement pour le pays.

Le *masterplan* propose de résoudre au sein de l'espace urbain les contradictions entre efficacité économique et justice sociale : la création d'une ville plus verte pour le bien-être des citoyens et au bénéfice de tous fait directement référence à l'idée d'un aménagement juste, plus juste, en s'appuyant sur l'espace. L'étude de ce document d'urbanisme et de son articulation avec le programme de réduction de la pauvreté est un moyen de voir les objectifs et principes dominant dans la fabrique de la ville témoignant de l'ordre voulu par le gouvernement municipal. Ainsi la notion de justice spatiale et ses applications sembleraient opératoires pour comprendre et analyser les politiques urbaines mises en œuvre à Jakarta, en particulier celles destinées à la réduction de la pauvreté. C'est en effet la proposition formulée d'une image et d'une représentation normative (Brennetot, 2010) de la ville de Jakarta qui rend l'action sur l'espace urbain possible et légitime. Pourtant, l'inscription spatiale de la pauvreté reste forte et marque encore aujourd'hui le paysage urbain, où l'on observe bidonvilles, quartiers dégradés et logements sociaux. On peut ainsi se demander comment la mise en œuvre de ces politiques urbaines « justes » se traduit dans l'espace, et en particulier dans ces espaces spécifiques qui témoignent du maintien des inégalités dans la ville. La planification de la réduction de la pauvreté et l'aménagement urbain permettent-ils de répondre aux objectifs de développement

1 Manille 10 millions d'habitants, Bangkok 7,5 millions, Singapour 4 millions, d'après les Nations Unies. En Indonésie, Jakarta connaît aussi le phénomène de primauté urbaine malgré d'autres villes multimillionnaires : 3,5 millions d'habitants à Bandung et 2,5 à Surabaya. Ces données ne comprennent que la population permanente et sont donc inférieures au nombre réel de la population vivant dans la ville.

économique que défend une métropole émergente compétitive, ou ces logiques sont-elles trop différentes voire contradictoires dans leur mise en œuvre ? Je chercherai donc à identifier l'articulation entre le processus de métropolisation et la persistance observée de la pauvreté et à mettre en perspective les discours avec les pratiques issues des politiques urbaines en interrogeant la dynamique métropolitaine et la justice spatiale en fonction des jeux d'acteurs et d'échelles qui se confrontent dans la ville de Jakarta.

Après avoir présenté les outils permettant de penser et d'analyser les modèles de développement urbain à Jakarta, notamment à l'aide des références théoriques et méthodes ancrées dans une démarche critique et éthique, l'article reviendra sur la présentation des politiques urbaines, de la planification au programme de réduction de la pauvreté en identifiant leurs objectifs et méthodes d'application. Dans une dernière partie, l'analyse des effets de ces politiques sur la pauvreté dans la ville permet d'interroger les contradictions du discours affiché des politiques urbaines et les écarts entre celui-ci et leurs pratiques.²

— COMMENT PENSER LES POLITIQUES URBAINES PAR LA JUSTICE SPATIALE

« *La justice spatiale est l'objectif de toutes les politiques d'aménagement* », affirme Peter Marcuse dans le premier numéro de la revue consacrée à cette notion (Marcuse, 2009, p. 58). L'enjeu est alors de se demander comment évaluer ces politiques en fonction de la grille de lecture proposée par la justice spatiale dans un contexte de développement urbain rapide lié à la métropolisation et ses implications spatiales.

UN POSITIONNEMENT ÉTHIQUE NÉCESSAIRE

L'usage de la notion de « justice spatiale » implique un positionnement éthique. Elle induit un travail critique portant sur les formes d'organisation de l'espace et les rapports sociaux qu'elles entraînent. En est issue la démarche du chercheur identifiant ce qui produit ces rapports sociaux, qu'il estime conforme à ses critères d'évaluation de la justice ou qui s'en détournent (Brennetot, 2010). Le principe que l'aménagement public urbain doit intégrer l'intérêt général dans les choix

² Cet article s'appuie sur un travail doctoral en cours portant sur la gestion de la pauvreté dans la ville de Jakarta. Les résultats proposés ici s'appuient en particulier sur l'analyse des enquêtes par entretien auprès des acteurs concernés (entretiens enregistrés dans les locaux des organismes et institutions, civiles, internationales et gouvernementales ou non gouvernementales) et de leurs actions. Ce travail est complété par l'analyse des documents d'urbanisme. Les enquêtes ethnographiques réalisées dans cinq quartiers identifiés comme « pauvres » permettent de comprendre les représentations et perceptions des actions entreprises et les stratégies d'adaptation par la population concernée.

des actions à réaliser est communément admis dans la littérature des *urban studies* (Klosterman, 2003 ; Marcuse, 2009 ; Fainstein, 2009). Il faut cependant relever que l'idée de justice est relative, en fonction des objectifs et cadres théoriques référents d'une action sur l'espace ou qui utilise l'espace pour sa mise en œuvre. Ainsi, plusieurs éléments sont à prendre en compte pour pouvoir qualifier de « juste » et de « juste spatialement » une politique d'aménagement urbain, en particulier qui vise le plus grand nombre et les plus démunis dans le cadre de la réduction de la pauvreté. En m'appuyant sur les écrits de Susan S. Fainstein, j'évaluerai ces politiques selon ses trois « piliers de la justice en ville » (Fainstein, 2009, p. 73) – égalité matérielle, diversité et démocratie – en s'assurant que les plus faibles en bénéficient davantage. La prise de compte de la démocratie participative (dont elle identifie les limites du fonctionnement) permet d'intégrer la pluralité des voix des urbains dans le processus de décision. Elle précise cependant que les résultats des politiques d'aménagement sont le véritable enjeu, évaluable en fonction de la mise en œuvre d'une plus grande égalité.

Cette entrée permet d'aborder les enjeux de cohabitation dans la ville et ses changements rapides en luttant contre la simplification des causalités expliquant les inégalités et la division sociale de la ville dans le cadre de la métropolisation (Le Goix et Humain-Lamourre 2006). Ce processus en effet, implique des changements d'échelles à identifier, entre ville-centre (province municipale), aire urbaine (Jabodetabek) et gouvernement national dans un processus de globalisation. Chacune de ces échelles de gouvernement a des objectifs différents dont la confrontation prend forme dans l'espace urbain.

Pour travailler l'idée de justice qui sous-tend la justification de ces opérations pour la réduction de la pauvreté et le développement de Jakarta, une attention particulière sera portée aux discours émanant des acteurs : institutions publiques, associations militantes, partis politiques, ... à différentes échelles. Cette méthode permet de faire ressortir les jeux d'acteurs, les éventuelles contradictions dans les discours, entre les niveaux d'échelles, et entre les discours et l'action publique en intégrant la question de la responsabilité et de l'intentionnalité de ces acteurs face à des situations inégalitaires.

ACTEURS : L'INTENTIONNALITÉ DANS LES POLITIQUES URBAINES

L'analyse des d'acteurs et de leurs logiques dans un contexte néolibéral par l'espace urbain et l'usage qui en est fait permet d'identifier les interactions entre les volontés des pouvoirs publics (planification) et les stratégies individuelles ou privées. L'intentionnalité des acteurs publics en matière d'aménagement et d'urbanisme « au bénéfice de tous » pose la question de l'intégration du phénomène de pauvreté et de ses dimensions spatiales dans ces politiques urbaines. L'espace urbain est en effet un produit (Lefebvre, 2000), mettant en paysage les interactions et rapports de pouvoir entre les différents

acteurs participant à la fabrique de la ville, tout en l'insérant dans le temps. L'analyse des projets de planification de Jakarta permet ainsi d'identifier les objectifs et priorités qui ont été retenus. L'intentionnalité des acteurs est ainsi au cœur de l'analyse recourant à la notion de justice spatiale. De façon générale, les politiques de justice spatiale prennent deux formes complémentaires : la réglementation de l'usage social des ressources spatiales et l'intervention directe du pouvoir gouvernemental dans l'organisation de l'espace social, au moyen de mesures d'équipement et de distribution favorables au développement de relations justes. Ces deux modalités sont notamment à l'origine des politiques dites d'« aménagement des territoires ».

L'entrée de la « justice spatiale » pour analyser les politiques urbaines est ainsi un moyen de concentrer le questionnement sur les objectifs affichés des acteurs et la distance éventuelle d'avec la réalité observée sur le terrain. Entre difficultés de mise en pratique, superpositions entre les différents niveaux d'actions voire contradictions, comprendre l'intentionnalité des acteurs à partir de la conception et de la mise en œuvre des politiques urbaines permet d'identifier les objectifs profonds de ces derniers et le maintien observé de la pauvreté dans la ville.

— DES POLITIQUES DE PLANIFICATION AMBITIEUSES

UNE CAPITALE COMPÉTITIVE...

Partie prenante du développement industriel, l'Indonésie a été identifiée comme l'un des « bébés tigres » marquant les évolutions économiques permettant le développement de l'économie de marché et le tournant libéral appuyé par les bailleurs internationaux. Ces évolutions se sont inscrites dans l'espace urbain, témoin des choix politiques et économiques, en particulier à Jakarta qui s'est imposée progressivement comme la vitrine de la réussite économique de l'Indonésie. Associé au double mouvement de mondialisation et de métropolisation, le paysage urbain a connu des évolutions que la géographie urbaine a identifiées comme constitutives de ces processus : concentration des fonctions métropolitaines dans quelques centres (polycentralité) (Lalanne et Pouyane, 2011) et étalement urbain, (Mignot et Villaréal-Gonzales, 2004 ou encore Silver, 2008)³ dont l'organisation spatiale est présentée dans la figure 1. Pour affirmer la place de l'Indonésie dans le groupe des pays

3 L'échelle d'appréhension de Jakarta dépasse dès lors ses frontières administratives (celles de la province spéciale de la municipalité, DKI Jakarta, statut dont la ville bénéficie en tant que capitale politique) Le « concept mégapolitain » associant six villes autour de Jakarta est promu sous l'acronyme Jabodetabekpunjur (associant JAKarta, BOgor, DEpok, BEkasi, puis PUNcak et CianJUR depuis 2010).

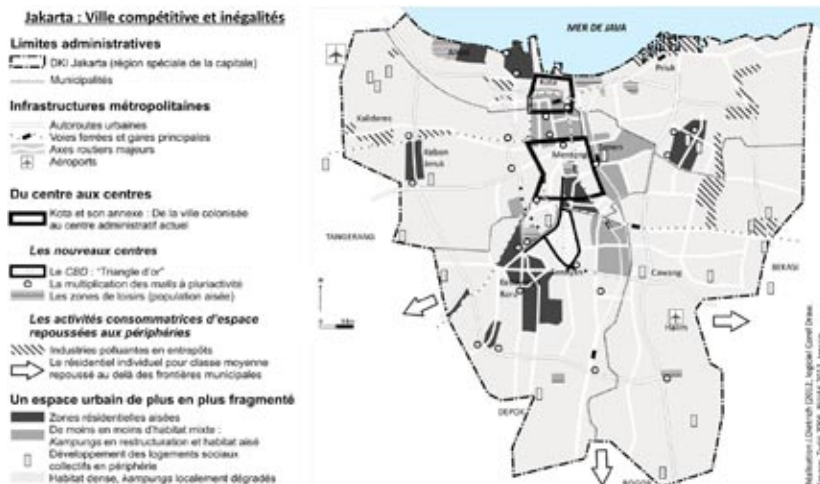


Figure 1 : Jakarta, Ville compétitive et inégalités (source : Tadié 2006, RUJAK 2011, Terrain Diétrich)

dit « émergents », les signes de la croissance et du développement doivent être facilement identifiables. Comme une nouvelle catégorie pour penser la hiérarchie entre les puissances des Etats et des villes, un certain nombre de critères doit être visible pour faire partie de cet ensemble ou pour être estampillé de ce « label » (Fleury et Houssay-Holzschuch, 2012).

Les signes morphologiques de ces évolutions sont entre autres, la multiplication des grands centres commerciaux aux fonctions croisées, faisant office d'hôtel, de bureaux (liés à la tertiarisation des activités) et logements luxueux. Les *malls* rassemblent ainsi les activités les plus prestigieuses dans des formes très identifiables : de hauts buildings rivalisant de technologie, images pour ne pas dire symboles de la modernité de Jakarta. Maintenant, ces centres d'affaires s'étendent au-delà du Central Business District (CBD) et participent à l'affirmation progressive de la polycentralité (Lalanne et Pouyane, 2011 ; Le Goix, 2005 ; Lacour et Puissant, 1999)⁴, surtout à l'intérieur de la municipalité, en suivant les grands axes de transport et surtout l'axe de développement historique, du Nord au Sud.

⁴ Autour d'un hypercentre prolongé en périphérie proche par des pôles satellites spécialisés, les espaces périphériques se structurent : d'anciens pôles englobés dans l'espace urbanisé se développent sur le modèle de centres locaux polyvalents, pendant qu'émergent dans ces périphéries des pôles spécialisés, dans des activités logistiques en particulier (Le Goix, 2000).

... APPUYÉE PAR LA PLANIFICATION URBAINE...

Alors que Jakarta reste très marquée par son image de « grand village » au bâti bas et désordonné (Silver, 2008), les évolutions urbaines montrent une verticalisation importante et la ville appuie sa promotion sur l'image de sa *skyline* comme d'autres grandes villes asiatiques telles que Shang Hai ou Singapour. Le programme de planification de Jakarta 2030, dont je propose l'étude ici, cherche à développer une nouvelle image de modernité. En effet, il y est affirmé la volonté de créer un ensemble « *intégré de services par l'encouragement d'un aménagement physique vertical* » (Jakarta DKI, 2010) afin de promouvoir un centre politique, civil, commercial et de services concentrant dans un espace restreint les fonctions majeures de la métropole. Les fonctionnaires du département de l'aménagement ont rédigé ce document d'urbanisme en s'appuyant sur les études académiques d'universitaires qui ont diagnostiqué les « *failles* » de Jakarta (Jakarta DKI, 2009) et proposé des orientations pour la planification. L'objectif de conforter « *la place spéciale de Jakarta dans le pays* » y est confirmé, en tant que levier privilégié pour s'insérer dans la compétition métropolitaine et rompre avec une urbanisation en *leapfrog*. Ainsi, sont mises en valeur des formes urbaines valorisant l'image de succès économique, prouvant la capacité actuelle et future de Jakarta à tenir la comparaison avec les autres villes globales. Elles illustrent ce que Marcuse et Van Kempen (2000) appellent le « *nouvel ordre spatial* » lié à l'impact de la globalisation sur la structure interne de ces villes.

Le programme de planification cherche donc à renforcer les dynamiques métropolitaines décrites ci-dessus.

Sur cette photographie (*figure 2*), les lumières des hauts buildings de Jakarta ne sont pas sans rappeler un grand nombre d'images d'autres CBD dans le monde. Le symbole est fort, montrant la domination de l'homme sur l'espace urbain, la puissance de l'architecture urbaine s'élevant dans le ciel, dynamique le long d'une grande avenue... mais aussi l'abondance de l'électricité évoquant encore la modernité de la ville... en contrepoint d'un premier plan obscur, les quartiers traditionnels, bas qui disparaissent presque à la vue. Cette photographie a été prise à l'entrée de la galerie présentant le projet de planification pour Jakarta 2030. Cette affiche clairement mise en valeur (2,5 mètres de hauteur sur 4 de large environ) permet de voir ce que les fonctionnaires aménageurs veulent montrer de leur ville, et ce qu'ils veulent en faire. C'est la valorisation des lieux emblématiques du pouvoir, en particulier économique, qui est ici mise en scène.



Figure 2 : La verticalisation mise en valeur (Affiche à l'entrée de la Galerie⁵ de la ville) (source : J. Dietrich, Juillet 2011)

... ET PAR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Politique essentielle du gouvernement national indonésien, l'accélération de la réduction de la pauvreté est un programme national piloté par le vice-président. Dans le contexte urbain, c'est en pratique la prorogation d'actions soutenues par la Banque mondiale (P2KP) pour l'amélioration des kampungs (villages urbains) (KIP)⁶ qui est mise en œuvre dans la ville de Jakarta. Il faut ainsi penser cette politique à deux échelles, en identifiant les objectifs nationaux, et les choix locaux spécifiques au cas de Jakarta qui ont été opérés.

Le PNPM⁷ *mandiri*, que l'on peut traduire en « mouvement d'indépendance pour la réduction de la pauvreté et le développement durable » est le programme cadre qui dirige toutes les politiques de réduction de la pauvreté en Indo-

5 La galerie se situe dans le bâtiment des bureaux du département de l'aménagement et de la planification de la Province de Jakarta. Elle présente sous forme d'exposition l'histoire de l'aménagement de Jakarta et en maquette la ville de Jakarta en 2030 en fonction des décisions du masterplan.

6 P2KP : *Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan* traduisible par le programme de réduction de la pauvreté urbaine et le KIP : *Kampung improvement program*.

7 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat.

nésie. C'est une action gouvernementale soutenue par les principaux bailleurs mondiaux (la Banque mondiale avant tout) qui vise en substance la réduction de la pauvreté à travers le concept d'*empowerment*, c'est-à-dire l'autonomisation des communautés locales et des autres acteurs du développement, incluant le gouvernement et société civile locaux « *fondée sur des valeurs nobles et des principes universels* » (Site internet PNPM, consulté le 05/07/2012). L'idée est d'intégrer les limites des différentes actions précédemment entreprises restées très sectorisées et qui omettaient la multidimensionnalité de la pauvreté. L'objectif est de favoriser l'autonomisation de la communauté visée en créant les structures limitant les possibilités de retomber dans le cycle de la pauvreté. Il y a trois principaux axes de travail : l'amélioration des infrastructures, le développement de la micro-finance et l'aide sociale⁸. L'échelle locale est privilégiée. Une action zonale a donc été mise en œuvre visant des quartiers précis (sélectionnés à partir des statistiques officielles). À partir d'une socialisation du quartier avec des intervenants non-gouvernementaux (animateurs indépendants), les habitants doivent cartographier les potentiels de leur quartier. Sont ainsi proposées les méthodes que l'on peut considérer comme justes, qui impliquent la population concernée grâce à sa participation. En effet, les valeurs fondant les principes de mise en œuvre du programme respectant la « bonne gouvernance » sont la démocratie, la participation, la transparence et la décentralisation (Site internet PNPM, consulté le 20/02/2013).

À cela s'ajoute les politiques de la province de Jakarta qui assure la question du logement (inclue dans le programme de planification urbaine). Pour les nouvelles constructions, le mot d'ordre est la verticalisation. Les logements sociaux en immeuble collectif deviennent une réponse privilégiée pour le manque d'habitations décentes. Ils sont dans l'ensemble localisés aux périphéries de la ville (*figure 1*). Plusieurs arguments justifient ce choix : la nécessité de disposer d'espaces vacants pour ces constructions mais aussi le fait de pouvoir faire intervenir des promoteurs privés pour construire des ensembles simples et peu coûteux. L'autre intérêt, souligné en particulier par le département provincial de l'habitat, est que cette forme urbaine permet de prendre « moins de place » dans une ville saturée, soumise à une pression démographique et foncière extrêmement forte. On peut ainsi rassembler une population aux revenus semblables (au-dessus du salaire minimum), légalement installée à Jakarta, dans un espace délimité, encadré où l'on reproduit l'organisation administrative d'un quartier (avec un chef de voisinage et un chef de quartier élus). Pour les *kampung*s déjà existants, le programme vise l'amélioration des

8 À Jakarta, le gouvernement municipal a décidé que l'action et l'attribution des fonds seraient uniquement consacrées aux infrastructures, à créer ou améliorer.

infrastructures communes dans les différents quartiers. Les logements individuels ne sont donc pas concernés et les interventions touchent principalement le drainage des égouts et la rénovation des routes secondaires.

Cette présentation des politiques urbaines d'aménagement et de réduction de la pauvreté permet de revenir sur les discours qui légitiment l'action publique en identifiant la(les) norme(s) vers la(les)quelle(s) les acteurs participant à la production de la ville veulent se diriger : une ville moderne et compétitive dont la pauvreté est réduite efficacement grâce à des politiques ancrées dans l'espace urbain. En lien avec cette démarche, on peut rappeler que, statistiquement, Jakarta ne peut être considérée comme « une ville pauvre ». En effet, d'après les statistiques officielles, seulement moins de 4% des résidents vivraient sous le seuil de pauvreté, largement en dessous de la moyenne nationale (12,49% de la population d'après BPS⁹¹⁰). Cependant, le seuil de pauvreté retenu est particulièrement bas, 0,82 dollars, diminuant ainsi le nombre de pauvres et, dans les comptages, les populations dites « informelles », c'est-à-dire vivant dans des zones officiellement non constructibles (donc les bidonvilles) et celles qui ne possèdent pas une carte de résidence les rattachant à la ville ne sont pas recensées. Cela permet de diminuer ainsi fortement l'importance du « problème » et l'urgence de sa gestion par les politiques urbaines.

— ÉRADICATION OU INVISIBILISATION DE LA PAUVRETÉ : QUEL TRAITEMENT DE LA PAUVRETÉ DANS LA MÉTROPOLE DE JAKARTA ?

La confrontation de ces discours et politiques présentées tant dans les textes qu'au cours des entretiens réalisés avec les observations et constatations sur le terrain remettent véritablement en cause l'idée d'un traitement spatialement juste de la pauvreté. Des choix effectués à la mise en œuvre des politiques, il semble qu'il soit difficile de parler d'éradication de la pauvreté ni simplement de sa réduction mais plutôt de stratégies d'*invisibilisation* dans l'espace urbain qui doivent répondre aux exigences du processus de métropolisation. Ainsi, on peut parler de détournement des objectifs affichés dans le traitement de la pauvreté à Jakarta.

⁹ Badan Pusat Statistik (Bureau central des statistiques).

¹⁰ En 2011, il y aurait à Jakarta 363 420 personnes pauvres, c'est à dire vivant sous le seuil de 355 480 roupies par mois (soit moins de 30€), représentant 3,75% de la population de Jakarta. Les zones urbaines sont nettement moins touchées : 9,23% de la population urbaine serait pauvre contre 15,72% dans le monde rural.

LE DÉTOURNEMENT DES POLITIQUES ENVERS LES PAUVRES

Tout d'abord, les politiques envers les pauvres à Jakarta se réduisent principalement aux infrastructures. Alors que les analyses des acteurs reconnaissent la multidimensionnalité du phénomène et la nécessité d'une action coordonnée pour assurer son efficacité, les choix locaux montrent l'incapacité à dépasser les conceptions et pratiques sectorielles : les réalisations observées dans les quartiers étudiés montrent que la rénovation des routes est l'intervention privilégiée issue du programme de réduction de la pauvreté (PNPM à Kramat (district de Jakarta Centre) : 80% des actions sont consacrées à la bétonisation des voies secondaires et la totalité des fonds y sont attribués à Kalideres (district de Jakarta Ouest)) ; les principaux bénéficiaires de ces rénovations sont les personnes ou ménages possédant un véhicule motorisé, en particulier une voiture. La pertinence de ces priorités dans le cadre d'une politique de réduction de la pauvreté doit être questionnée dans des quartiers où l'accès à l'eau et à l'assainissement ne sont pas systématiques ni sécurisés. Visant les plus démunis et inscrite dans une démarche *bottom-up*¹¹, cette politique aurait dû permettre de limiter le pouvoir des groupes sociaux les plus puissants¹². De plus, malgré une présence sur plusieurs mois et une recherche active je n'ai jamais pu retrouver la carte réalisée à Kramat qui aurait pu permettre de confronter les demandes avec les réalisations effectuées. Ce document a disparu du bureau du quartier et n'est pas non plus au centre des animateurs locaux du projet. Cela montre qu'un habitant qui aurait voulu vérifier l'évolution et les choix opérés n'aurait pas pu non plus y accéder.

En outre, les politiques « pour tous » liées à la planification ont été dans l'ensemble élaborées dans les bureaux du département de l'aménagement. Décisions administratives et technocratiques, les évolutions prévues pour les deux prochaines décennies ne sont pas issues des demandes des citoyens. Le processus du *masterplan* est totalement *top down*. Des associations et organisations non gouvernementales ont critiqué ce manque de participation démocratique dans le choix de la ville à produire (RUJAK, 2011). Du fait de ces réclamations, des formes de socialisation ont été réalisées mais seulement une fois la majeure partie des décisions prises, après la rédaction du document cadre ou en-

11 Avec la participation de tous les membres du quartier, l'objectif est de définir la pauvreté du quartier et de cartographier (*social-mapping*) les lieux et besoins qui nécessitent une aide. Cette démarche de participation citoyenne devrait permettre la prise en compte des groupes défavorisés au moins au même niveau que les autres groupes sociaux dans le processus de décision (Mill, 1951).

12 Les résultats divergent donc des besoins de la population cible de la politique. On peut rappeler ici que Susan Fainstein estime que s'il y a contradiction entre les choix issus du processus de décision démocratique et les résultats, ces derniers doivent primer dans l'évaluation de la justice d'une politique (Fainstein, 2009).

core après l'ouverture de la galerie qui présente Jakarta en 2030. La participation n'a donc été que secondaire dans la conception d'un « aménagement pour tous » et à une échelle très locale, soumise aux choix macro. L'observation de la mise en œuvre de cette politique dite « participative » de planification urbaine a été menée pendant mes enquêtes de terrain. J'étais donc présente lors des échanges locaux pour la négociation des choix secondaires. La réunion n'a lieu qu'une seule fois dans la journée, en semaine, sur les heures de travail, sans affiche pour mobiliser les populations. Durant ces réunions de « socialisation », les fonctionnaires présentent les enjeux et les choix possibles pour l'aménagement futur du quartier. Un retour (avis, choix et propositions) est demandé aux personnes présentes en une semaine ... il n'y a pas de seconde réunion. Même si elles sont en théorie ouvertes, seules les personnes cadres¹³ des quartiers et des échelons supérieurs y participent. En pratique, ces réunions ne sont pas organisées pour favoriser les échanges : elles sont très formelles, ne permettant pas à des extérieurs de s'exprimer librement face à une table d'officiels installée sur une estrade. L'écart est grand entre le discours théorique et les réalisations concrètes et ces pratiques ne permettent pas de contourner les biais d'une politique en faveur des groupes sociaux les plus puissants.

Quant aux logements sociaux, la figure 1 montre une localisation principalement éloignée des centres d'activités, ajoutant une contrainte pour l'accès à l'emploi. De plus, l'attribution des « unités » dans les immeubles à logements sociaux est très sélective. Seul un certain type de population défini peut en bénéficier : un groupe social « acceptable », pas dans l'indigence (revenus supérieurs au salaire minimum), pour une famille de quatre membres maximum, implanté dans un espace de contrôle fort. Pour ces résidents, la rupture est nette avec le mode d'habiter dans les *kampung*s, il y a moins la place pour le développement d'un secteur commercial informel devant la maison ou circulant dans les ruelles notamment. Au niveau urbain, cela permet de réduire les espaces informels (au prix d'incendies plus ou moins organisés, comme le montre Jérôme Tadié (2006)) ou ceux qui y ressemblent comme les anciens *kampung*s.

Que la pauvreté prenne moins d'espace dans la ville est donc un objectif réel.

LE DÉTOURNEMENT DE LA JUSTICE SPATIALE AU NOM DU CHOIX DE VILLE À PRODUIRE

Au cœur de la ville, apparaît la volonté de masquer ces ensembles marqués par l'image de la pauvreté.

13 Chef de l'unité de voisinage, chef de quartier et chef de sous district accompagnés des responsables de la société civile et religieuse, notamment les imams.






Figure 3 : Masquer les logements sociaux à la vue des passants, Jalan Thamrin, (source : J. Dietrich, janvier 2012)

La deuxième photographie (*figure 3*) montre les logements sociaux (arrière-plan) édifiés dans les années 1990 à proximité du centre. Aujourd'hui, c'est une des artères principales de la ville qui regroupe sièges sociaux, ambassades, centres commerciaux et appartements de très haut standing. Progressivement les grandes tours en construction s'alignent tout au long de cette voie majeure du triangle d'or et masquent ces nouvelles formes de la pauvreté à la vue des passants. L'attention est donc particulièrement portée sur la pauvreté visible dans le paysage urbain, qui pourrait nuire à l'opération promotionnelle mise en œuvre. En lien avec ces actions visant le paysage urbain et ce qu'il donne à voir, les espaces verts (que l'on rapproche de la qualité de vie) sont devenus un nouvel enjeu affirmé dans le programme de planification. Le discours généralisé du développement durable se diffuse rapidement et au sein de nombreux cercles, tant politiques, qu'économiques mais aussi dans la société civile. La promotion de l'environnement comme moyen d'améliorer les conditions de vie, sanitaires mais aussi sociales a un écho très favorable localement. En effet, Jakarta est une ville conges-

tionnée, polluée et soumise à des risques environnementaux majeurs (inondations, affaissement du sol, diminution trop rapide de la nappe phréatique, ...). De même, le manque réel d'espaces verts et publics limite d'autant plus la cohésion sociale et les lieux de rencontre entre les groupes sociaux. Les entretiens auprès des fonctionnaires municipaux mais aussi d'urbanistes ou associations en lien avec le développement de Jakarta mettent au cœur de leur discours la volonté de ré-environnementaliser Jakarta, de réintroduire des espaces verts... à hauteur de 30% de l'espace. « *Go green* » est d'ailleurs le deuxième volet de la doctrine du *masterplan*¹⁴. Ce principe fait donc consensus. Il est largement récupéré par l'Etat qui se doit de répondre à une demande sociale pressante, sans vraiment savoir d'ailleurs comment ses agents vont pouvoir y parvenir. Ainsi, ceux qui militent pour le droit à la participation de la population sont les premiers à réclamer aussi la production d'espaces verts (publics et privés). Par ailleurs, la mise en maquette du projet de Jakarta en 2030 apporte des informations importantes : réalisée en fonction des plans d'aménagement en 3D, cette maquette géante présentée dans le bâtiment du département de l'organisation spatiale de la municipalité fait disparaître des blocs entiers (visible aisément sur des images satellites)... sans préciser la méthode qui sera employée pour y parvenir :

LÉGENDE, ANALYSE DE PHOTOGRAPHIE:

Changements des usages et des espaces urbains organisés pour Jakarta 2n 2030

-  Bidonvilles de long du chemin de fer: prévision d'éviction afin d'en faire une voie verte de part et d'autre des rails.
-  Espace vert en 2030 actuellement une zone résidentielle dense, formelle et traditionnelle
-  Zone résidentielle rationalisée qui nécessiterait une dédensification du bâti et un élargissement des voies

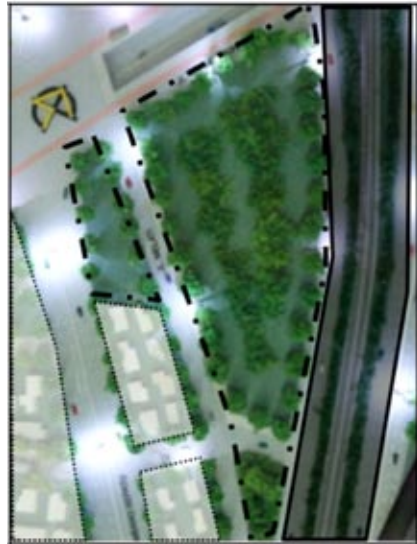


Figure 4 : Photographie de la maquette dans la galerie officielle : Changements des usages et des espaces urbains organisés pour Jakarta en 2030 (source : J. Dietrich, juillet 2011).

14 Actuellement, dans le plan d'occupation du sol de la municipalité, il n'y aurait que 9% de la surface de la ville en espaces verts.

À côté de la gare de Senen, le quartier le long du chemin de fer est promis à son verdissement. La zone est actuellement un *kampung* relativement défavorisé, marqué par les activités informelles... sur le chemin de fer et tout au long existe un bidonville aux conditions de vie des plus sommaires.

Au nom des enjeux d'image participant à la promotion d'une ville compétitive, plusieurs stratégies sont mises en place pour faire en sorte que Jakarta ne donne pas à voir les signes d'une pauvreté urbaine persistante. La mise en invisibilité d'une partie de la population défavorisée dans l'espace urbain passe ainsi par la transformation des paysages urbains et par l'éloignement des quartiers centraux.

— CONCLUSION

Alors que le gouvernement municipal de Jakarta met en œuvre une politique urbaine volontariste qui ambitionne une visibilité internationale en tant que métropole mondialisée, le plan d'aménagement n'ignore pas les enjeux sociaux nécessaires à prendre en compte pour la cohésion de la société urbaine. Plus encore, le *masterplan* organisant l'espace urbain pour 2030 se présente comme intégrant des objectifs de justice spatiale tant dans son processus de décision (mise en place, même tardive, de la participation citoyenne) que dans ses résultats finaux (aménagement au bénéfice de tous). À cela s'ajoute la mise en œuvre à l'échelle de la ville du programme national de réduction de la pauvreté qui ancre son approche dans une démarche participative. Par l'action dans l'espace urbain, à l'échelle du quartier, la pauvreté pourrait être réduite grâce à l'amélioration des infrastructures et par extension des conditions de vie. L'idée est ici de donner les moyens d'une plus grande égalité matérielle. L'article proposé ici montre cependant le grand nombre de limites à apporter par rapport à l'affichage de ces politiques urbaines. Ainsi, il est particulièrement intéressant d'utiliser une grille de lecture de la « justice spatiale » pour analyser ces politiques et la distance entre les objectifs affichés et la réalité sur le terrain.

Cette distance permet de parler de détournements successifs de politiques qui se veulent justes, depuis les modes de prises de décisions aux choix finaux effectués et réalisés dans l'espace urbain. Le positionnement éthique que propose la notion de « justice spatiale » est dès lors un moyen de dénoncer ces détournements en en identifiant les facteurs mais aussi les conséquences dans les rapports sociaux : ces politiques urbaines ont comme véritable objectif la disparition de l'image de la pauvreté plutôt que la pauvreté en elle-même. La participation et les bénéfices des actions sont ainsi captés par les groupes moins pauvres, confortant voire accentuant les inégalités sociales

et spatiales. Les politiques urbaines, derrière un discours de réduction de la pauvreté, légitimant leur action, ne répondent donc pas aux objectifs de justice spatiale mais à ceux de la métropolisation (réelle et de l'image de Jakarta). Dans ce cadre, les pauvres et les espaces qui leurs sont associés doivent être rendus invisibles dans l'espace public.

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier les évaluateurs et relecteurs qui ont permis l'amélioration de ce texte, en particulier Marcel Bazin et Karine Sahler pour leurs conseils précieux et avisés.

— BIBLIOGRAPHIE

Abeyasekere, S. (1987). *Jakarta: A History*. Singapour : Oxford University Press.

Beal, V. (2010). Does neoliberalism matter? Apports et limites d'une notion montante des urban studies dans la science politique française. *Working paper du Programme Villes et territoires*, 1. Paris : Sciences Po.

Badan Pusat Statistik (2011) *Jakarta In Figures*. Bureau des statistiques de la province de Jakarta DKI.

Brennetot A. (2010). Pour une géoéthique. Éléments d'analyse des conceptions de la justice spatiale. *L'Espace géographique*, 39 (1), 75-88.

Cling, J-P., Razafindrakoto M. et Roubaud, F. (eds) (2002). *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris : Economica.

Fainstein, S.-S. (2009). Justice spatiale et aménagement urbain. *Justice spatiale Spatial justice*, 1, 68-90.

Fleury A., Houssay-Holzschuch, M. (2012). Pour une géographie sociale des pays émergents [en ligne]. *EchoGéo*, 21. Disponible sur : <http://echogeo.revues.org/13167>

Gervais-Lambony P., Dufaux F. (2009). Justice... spatiale ! *Annales de géographie*, 1 (665-666), 3-15.

Harvey, D. (2011). *Le capitalisme contre le droit à la ville, Néolibéralisme, urbanisation, résistance*. Paris : Edition Amsterdam.

Humain-Lamoure, A.-L. et Le Goix, R. (2006) La géographie urbaine au défi de la métropolisation ? [en ligne]. *Rencontres Géopoint. Points chauds sur la ville. (Université d'Avignon, 1 et 2 juin 2006)*. Disponible sur : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/25/82/16/PDF/GP06C_rlg_alh.pdf

Jakarta DKI (2009). *Naskah Akademis RTRW DKI Jakarta 2010-2030* (rapport académique pour la planification spatiale de Jakarta DKI), Gouvernement provincial de Jakarta.

Jakarta DKI (2010) *Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Jakarta 2030 (planification spatiale provinciale)*, Gouvernement provincial de Jakarta.

Klosterman, R. (2003). Arguments for and against planning. In S. Campbell et S. Fainstein (eds.), *Readings in Planning Theory* (pp. 86-101). Oxford: Blackwell.

Lacour, C., Puissant S. (1999) *La Métropolisation. Croissance, Diversité, fractures*. Paris : Anthropos.

Lalanne, A. et Pouyanne, G. (2011). *La métropolisation, entre approfondissement et détournement. Controverses économiques du début du XXIème siècle* [en ligne], Gretha.

Disponible sur : <http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Urbamet/0305/Urbamet-0305656/pcaouvo0120806.pdf>

Lefebvre, H. (2000). *La Production de l'espace*. Paris : Economica.

Le Goix, R. (2005). *Villes et mondialisation : le défi majeur du XXI^e siècle*. Paris : Ellipses.

Marcuse, P., Van Kempen, R. (2000). *Globalizing Cities (a new spatial Order?)*. Oxford : Blackwell.

Marcuse, P. (2009). La justice spatiale : à la fois résultante et cause de l'injustice sociale. *Justice spatiale Spatial Justice*, 1, 58-67.

Mignot, D. et Villareal Gonzales, D.-R. (2004). Métropolisation, concentration et ségrégation dans les villes européennes et sud-américaines : une comparaison Costa-Rica, France et Mexique. *Contribution au XL^e colloque de l'ASRDLF. Convergence et disparités régionales (Bruxelles, 1-3 septembre 2004)*.

Mill, J.-S. (1951). *Utilitarianism, Liberty, and Representative Government*. New York : E.P. Dutton.

Osmont, A., Goldblum, C., Langumier, J.-F., Le Bris, E., De Miras, C. et Musil, C. (réds) (2008). *La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*. Paris : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

Polanyi, K. (2011). *La Grande Transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard.

Rawls, J. (1987) *Théorie de la Justice*. Paris : Le Seuil.

RUJAK Center of urban studies (2011). *Kata Fakta Jakarta, (Jakarta, des mots, des faits)*, Jakarta.

Sassen, S. (2009). *La Critique de l'Etat*. Paris : Le Monde diplomatique, Demopolis.

Silver, C. (2008). *Planning the megacity, Jakarta in the twentieth century*. New York : Routledge.

Subangun, E. (1986). *Pauvres et pauvreté en Indonésie : le cas de Jakarta*. Thèse de doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, France.

Tadié, J. (2006). *Les territoires de la violence à Jakarta*. Paris : Belin.

Tickell, J. et Peck, A. (2002). Neoliberalism Space. *Antipode*, 34, 380-404.

Wacquant, L. (1999) *Les prisons de la misère*. Paris : Raisons d'Agir.