



« AUTONOMISATION DU SECTEUR INFORMEL »

Surakarta, Indonésie

Période de mise en œuvre : 2005 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

Surakarta, également appelée Solo ou Sala, est une ville de la province centrale de Java en Indonésie et qui compte plus de 500 000 habitant-e-s. Le nombre croissant de marchands ambulants, luttant pour obtenir un revenu quotidien dans une économie affaiblie due à la crise financière indonésienne de 1998, est à l'origine d'une augmentation du nombre de plaintes déposées au bureau du maire de la ville. Ces plaintes remettaient en cause l'existence des marchands ambulants apparemment informels occupant les espaces publics de manière aléatoire, de ce fait perturbant la circulation, dégradant la qualité scénique de la ville et provoquant une pollution de l'environnement. Les plaintes visaient également les mesures que pourraient/pouvaient prendre la ville pour résoudre le problème provoqué par le grand nombre de marchands ambulants et la nature de leurs activités. Par le biais d'un programme d'habilitation (*empowerment*) et de restructuration, Surakarta est parvenu à résoudre la question très sensible des marchands ambulants illégaux et des effets que cela entraînait dans l'espace public, comme la production de déchets, les problèmes de circulation et les conditions délétères



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte local

La ville de Surakarta est un centre urbain traditionnel situé au centre de Java qui comprend une population de 600 000 habitants environ, elle fait aussi partie du bassin fluvial de Bengawan Solo, le plus long fleuve de l'île de Java.

Chaque conflit politique qui se produit au niveau national, a des conséquences ou répercussions à Surakarta. Par exemple une partie de l'hôtel de ville a été brûlée lors des événements de 1998.

Le tourisme commercial et culturel est son principal atout, car elle représente la culture de Java avec la province voisine de Yogyakarta.

On trouve deux types différents de marchands à Surakarta ; les marchands formels, grands, riches, pleins de ressources et les marchands informels, très petits et basés dans les rues et parcs. A l'instar de la plupart des villes des pays en voie de développement, les marchands ambulants envahissent la ville et deviennent ainsi les «brebis galeuses» symbolisant l'échec des politiques de la ville.

Contexte gouvernemental et décentralisation

Depuis 1999, l'Indonésie a connu l'un des programmes de décentralisation les plus radicaux au monde, déléguant d'importantes responsabilités fonctionnelles, en termes de ressources et de personnels aux gouvernements locaux. La réforme de décentralisation a été établie par la loi de gouvernement régional 22 de 1999 qui a permis de supprimer le rapport hiérarchique entre les gouvernements provinciaux et municipaux. La réforme était en partie une réponse aux problèmes que connaissaient l'Etat fortement centralisé sous le gouvernement de Suharto, qui a été critiqué pour la plupart des maux affectant le pays.

Depuis la démission de Suharto, le renforcement des processus démocratiques s'est traduit par la mise en place d'un programme d'autonomie régionale et la première élection présidentielle au suffrage direct en 2004. Néanmoins, le gouvernement central exerce un contrôle substantiel sur les recrutements des personnels des gouvernements locaux et la corruption est perçue comme un problème majeur. Les villages des secteurs ruraux constituent la structure sociale légitime pour les personnes locales, basée sur les institutions et règles coutumières qui permettent de les intégrer à la gestion des gouvernements locaux.

Niveau institutionnel de développement de la politique : Municipal

Contexte social

Le nombre de marchands ambulants a augmenté depuis la crise financière indonésienne de 1998. Beaucoup d'efforts avaient été menés auparavant afin de réinstaller les marchands ambulants. Ces efforts se sont toujours traduits par de faibles résultats, aboutissant souvent à des conflits entre le gouvernement local et les marchands ambulants.

En 2006 on comptait 5 800 marchands ambulants, la plupart d'entre eux installés localement puisqu'ils étaient issus des zones et provinces environnantes. Les marchands occupaient les trottoirs et les espaces publics et étaient présents à pratiquement chaque coin de rue. Les lieux d'installation des marchands ambulants posaient de nombreux problèmes car leurs activités provoquaient des incidents de circulation et étaient considérées comme une dégradation du

paysage de la ville. En outre, les déchets produits représentaient également une source de pollution.

Description complète – Présentation de la politique

Surakarta, également appelée Solo ou Sala, est une ville de la province centrale de Java en Indonésie, de plus de 600 000 habitants. Le nombre croissant de marchands ambulants, luttant pour obtenir un revenu quotidien dans une économie affaiblie due à la crise financière indonésienne de 1998, a provoqué l'augmentation du nombre de plaintes déposées au bureau du maire de la ville. Ces plaintes remettaient en cause l'existence des marchands ambulants apparemment informels occupant les espaces publics de manière aléatoire, de ce fait perturbant la circulation, dégradant la qualité scénique de la ville et provoquant une pollution de l'environnement. Les plaintes visaient également les mesures que pourraient/pouvaient prendre la ville pour résoudre le problème provoqué par le grand nombre de marchands ambulants et la nature de leurs activités.

Puisque les approches prises par le passé par le gouvernement local dans le cas des marchands ambulants avaient presque toujours abouti à des conflits, le maire nouvellement élu, Joko Widodo a favorisé une manière différente d'aborder le problème en encourageant la participation des marchands ambulants eux-mêmes.

Les objectifs du programme étaient de rendre aux espaces publics leurs fonctions originales en tenant compte de leur ré-appropriation par le grand public, tout en créant un environnement approprié pour les marchands ambulants et leurs activités, qui à leur tour amélioreraient également leur qualité de vie.

L'emplacement de Monumen 45 Banjarsari (également désigné sous le nom de Monjari), un parc historique, a été choisi comme premier emplacement du programme de gestion des marchands ambulants car il était occupé par le plus grand nombre de marchands ambulants identifiés, à savoir autour de 989. Plus de 50 réunions se sont tenues entre le maire et les représentants des marchands ambulants - 9 paguyuban ou associations traditionnelles – et un accord a été signé visant à réinstaller ces 989 premiers marchands ambulants dans un nouveau marché situé à Kithilan, Semanggi. Un cortège traditionnel de marchands ambulants (désigné sous le nom de kirab) réalisé le 23 juillet 2006 a symbolisé le déplacement vers le nouveau marché, prouvant également que le gouvernement local aidait ses citoyens.

Afin d'atteindre cet objectif, plusieurs politiques de gestion des marchands ambulants ont été adoptées: mise en place d'une meilleure communication, création d'espace (reconnaissance physique et légale), éducation et formation des marchands ambulants. La stratégie incluait non seulement la réinstallation mais aussi la fourniture d'abris (kiosques, tentes, etc.) et de nouveaux chariots.

La participation du gouvernement local, de l'ONG partenaire (SOMPIS - Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta - solidarité avec les sociétés marginales de Surakarta) et des représentants des marchands ambulants, était d'une importance cruciale pour approcher les marchands ambulants et conclure un accord. Ceci a exigé un niveau élevé de coordination afin de générer la confiance des marchands ambulants envers le programme proposé. Le processus a été conduit par le maire, qui a ouvert la résidence principale comme lieu de réunion pour les discussions entre toutes les parties prenantes.

Objectifs de la politique

Afin de rendre aux espaces publics leurs fonctions originales tout en créant un environnement approprié pour les marchands, et améliorant leurs conditions de vie, les quatre principales lignes d'action adoptées dans le programme, qui ont été identifiées en priorité au cours des réunions générales de consultation/discussion avec le maire et tous les partenaires, sont les suivantes :

- 1) la mise en place d'une meilleure communication entre les parties prenantes;
- 2) la création d'espaces destinés aux marchands ambulants par le biais de leur réinstallation, la fourniture de tentes-parapluies, de chariots ou abris modifiés de style traditionnel Javanais ; (le nouvel endroit de réinstallation a été choisi à l'issue de plusieurs réunions entre le gouvernement, l'ONG et les représentants des marchands ambulants)
- 3) la création d'un statut juridique pour les marchands ambulants ;
- 4) la mise en place de formations destinées aux marchands ambulants sur la façon de gérer et de faire fructifier leur entreprise

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

La plus grande difficulté de l'initiative était de gagner la confiance des marchands ambulants. L'exécution du programme a dû être faite par étapes. Les processus ont été mis en œuvre de la manière suivante :

- Étape 1 : préparation. Elle incluait la collecte de données des profils des marchands ambulants (citoyenneté, modèle des commerces, type et taille des étals) ; des recherches conduites par une université locale (Universitas Sebelas Maret de Surakarta) ; des réunions officielles avec le parlement local pour obtenir le budget approprié et un appui politique, et la formulation des objectifs et des stratégies.
- L'étape 2 visait à établir une meilleure communication en invitant les ONG à soutenir le programme en tant que facilitateurs de la communauté, en invitant les leaders/représentants informels des marchands ambulants aux discussions organisées dans la résidence principale du maire. Après plus de 50 réunions, les marchands ambulants ont accepté d'être réinstallés et un accord a été signé. La municipalité de Surakarta a accepté de fournir des emplacements de réinstallation appropriés, fournissant une infrastructure gratuite (par exemple des kiosques) et un permis de commerce gratuit.
- L'étape 3 consistait à concevoir et construire le nouveau marché réalisé par l'Universitas Sebelas Maret de Surakarta. Le marché recouvrait un espace de 11 950 m² et pouvait contenir 1 018 kiosques, pour un coût total de 9 milliards d'IDR (approximativement 1 million de dollars). Simultanément, une formation a été fournie aux marchands ambulants, des discussions ont été tenues concernant leur emplacement sur le marché et les infrastructures de soutien nécessaires. Des actions de promotion pour attirer les acheteurs ont aussi été adoptées.
- Étape 4 : organiser le cortège traditionnel de réinstallation (désigné sous le nom de kirab) de 989 marchands ambulants, avec 989 offres traditionnelles de riz, suivi des voitures à cheval des leaders du gouvernement municipal. Le cortège a symbolisé le déplacement paisible vers un nouvel endroit, et le fait que le gouvernement soutenait ses citoyens. Dans le nouveau marché, le gouvernement local a fourni des incitations : kiosques gratuits, capitaux, permis de commerce gratuit et exonération de la taxe professionnelle lors des six premiers mois. Des festivals ont également été organisés durant les week-ends à Semanggi.
- Étape 5 - pour assurer la durabilité, l'association de marchands ambulants a fusionné pour devenir la coopérative de Masyarakat Mandiri et des formations en matière de gestion

commerciale ont été données. Les bureaux d'information de la ville ont fourni des publications sur le programme.

La volonté du maire nouvellement élu, Joko Widodo, de favoriser et encourager la participation des marchands ambulants dans la conception du programme, a eu une importance primordiale. D'autres appuis sont venus de la principale université locale et de l'administrateur du gouvernement concerné, ainsi que de la participation des ONG partenaires (principalement SOMPIS - Solidaritas Masyarakat Pinggiran Surakarta - solidarité avec les sociétés marginales de Surakarta) et des représentants des marchands ambulants, à savoir leurs associations traditionnelles (paguyuban).

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Bénéficiaires

Les bénéficiaires incluent les habitants de la ville de Surakarta (à l'origine des premières plaintes) et ses visiteurs, car la ville a non seulement bénéficié de meilleurs revenus mais aussi d'espaces publics plus beaux et plus accueillants, mais avant tout, les marchands ambulants qui bénéficient maintenant de meilleures conditions pour mener leur activité.

Les marchands ambulants (désignés désormais sous le nom de marchands) ont amélioré leur activité. Le gouvernement local a fourni des permis de commerce gratuit, l'usage gratuit des kiosques, une exonération de taxes pour 6 mois, un soutien à la promotion du marché, des espaces de bureaux pour la coopérative des marchands, des prêts à taux réduit et des formations en matière d'entrepreneuriat.

Procédés de participation mis en oeuvre

Une bonne communication exige l'engagement participatif des marchands ambulants - le maire a fréquemment rendu visite et invité les marchands ambulants à des déjeuners/dîners dans sa résidence principale pour créer une atmosphère amicale afin d'établir la confiance et créer des partenariats. Il a écouté leurs préoccupations et était ouvert à la discussion. Cette approche consultative et participative a créé un développement plus durable des aspects sociaux, politiques et économiques du programme. Le parlement local a également été impliqué pour donner des suggestions sur la stratégie d'investissement social et l'approche consultative bidirectionnelle afin de réduire les potentialités de conflit social.

Afin d'atteindre les objectifs proposés, la culture traditionnelle et les valeurs locales javanaises ont été mises en valeur et incorporées à l'ensemble du programme. Ainsi le programme impliquait une approche informelle de la communauté et des leaders religieux locaux, des groupes de discussion et des organismes traditionnels (Pagayuban) et des réunions dans le nouvel espace d'installation, un cortège traditionnel javanais (kirab) et des offrandes de riz (tumpeng), la conception des chariots de marchandise, etc.

Processus d'institutionnalisation et financement

Financement

Le budget destiné à cette initiative provenait de deux sources : du budget annuel de la municipalité et du budget des marchands ambulants.

Le programme permet une augmentation du nombre de contribuables et du revenu des petites entreprises. L'investissement inclut : - la préparation sociale et institutionnelle, la construction des emplacements de réinstallation, des étals, des chariots et des tentes ; - les coûts de

réinstallation et la gratuité de la licence ; – la recherche et la formation ; – les capitaux d'exploitation destinés aux marchands ambulants ; – la promotion du nouveau marché. L'initiative applique un principe d'investissement social –le parlement, le gouvernement local et la communauté ont appris la logique du retour sur investissement par un impôt/prélèvement plus élevé. Ce cas a démontré que l'intervention du gouvernement n'est pas toujours une question de « coûts » mais est également une question « d'investissement » produit en échange de revenus d'impôts plus élevés et qui accroît les activités économiques urbaines.

La demande recherchera maintenant l'offre – l'ancien comportement commerçant du marchand ambulant était habituellement d'approcher les consommateurs. Après la réinstallation, le consommateur ira vers les marchands au sein du nouveau marché.

En termes de recouvrement des coûts, après trois mois, nombre de marchands ont gagné des marchés et augmenté leurs bénéfices. Certains ont obtenu des bénéfices atteignant 200% de ce qu'ils auraient pu obtenir dans les emplacements précédents. L'initiative montre que les marchands ambulants payent volontairement l'impôt et sont généralement des contribuables coopératifs. Ceci a permis d'augmenter les revenus du gouvernement local et de développer les marchés.

Il faut également prendre en compte les effets économiques induits. À l'emplacement de réinstallation (Kithilan, Semanggi), de nouvelles activités économiques ont été produites, les communautés environnantes ont trouvé des occupations de maintenance des kiosques, de gestion des stationnements, de gestion du marché, etc.

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Principaux résultats et réalisations

Le résultat le plus significatif de cette initiative a été l'obtention de la confiance et l'acceptation des citoyens, en particulier du secteur informel. L'approche inclusive du gouvernement a fourni un meilleur accès à toutes les institutions et l'opportunité de négocier des décisions concernant les conditions du secteur informel. Les marchands ambulants bénéficient de meilleures conditions de travail, non seulement au marché de Semanggi (par exemple où les marchands de véhicules à moteur ont pu augmenter leur revenu de 200% - 400%), mais également au sein des espaces ouverts le long des rues importantes et de la promenade de la ville de Surakarta. Les nouveaux chariots sont plus attrayants et créent une atmosphère traditionnelle unique pour les citoyens, les touristes et les autres visiteurs de la ville.

La ville a permis d'accroître le revenu des marchands ambulants. En outre, elle a pu récupérer le parc urbain de Monjari. De nouveaux arbres ont été plantés, des espaces de jeu pour les enfants ont été construits et le public a pu apprécier un environnement plus vert et plus frais.

En outre, la promotion de l'obéissance aux lois/aux règlements a eu des effets évidents. À partir de mi 2007, la municipalité de Solo gérait 51% des marchands ambulants de la ville, et la même approche sera appliquée lors des deux années à venir. Cette initiative a été guidée par la réglementation de la ville telle que des décrets du maire pour légitimer l'investissement et obtenir l'approbation du budget par le parlement, démontrant que la reconnaissance formelle des marchands ambulants avait été admise par la municipalité de Surakarta, tant dans les aspects exécutifs que législatifs.

Principaux obstacles

La tâche la plus difficile était de gagner la confiance des marchands ambulants, et de les impliquer dans toutes les étapes afin d'atteindre les objectifs établis par le programme.

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

Les approches consultatives et participatives ont été présentées par les ONG locales au gouvernement local sur la base de leur expérience et connaissance d'autres pratiques. Le maire de la ville, avec un fort leadership, a fait face à cette question et identifié les avantages d'une approche inclusive.

L'initiative de réinstallation des marchands ambulants est une bonne pratique de leadership fort et de participation des parties prenantes au développement de la ville. Le concept d'investissement social a permis l'adéquation de l'initiative au contexte local.

En outre, certains gouvernements locaux ont montré un intérêt pour la pratique de la ville de Solo –les villes de Tarakan, Bangkalan, Banjarmasin et les gouvernements provinciaux de Papouasie, du Kalimantan du sud, et du Riau. Ces gouvernements locaux font face aux mêmes problèmes de marchands ambulants. Ils se sont rendus à Solo pour se familiariser au processus et comprendre les facteurs clé d'une bonne gestion de la question des marchands ambulants.

Le maire de la ville a été invité par diverses institutions telles que le ministère d'État au logement, le ministère des travaux publics et le ministère de l'intérieur à présenter sa vision et son expérience et le programme de gestion des marchands ambulants.

Les approches sont adaptées à la majorité des villes d'Indonésie. Les principaux défis de l'initiative sont le leadership politique dans la ville, la capacité de faire confiance et d'investir dans l'économie informelle, et la capacité de faire travailler ensemble diverses parties prenantes.

L'initiative a attiré des étudiants de master et doctorat ayant décidé de réaliser leur recherche sur les bonnes pratiques mises en oeuvre dans le cadre de leur thèse et mémoires. La recherche a permis de révéler les points forts et les avantages de l'initiative et la façon dont elle peut être développée dans le cadre de projets semblables.

En savoir plus

Ce cas a été rédigé par Manuela Gervasi sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti du Centre des études sociales de l'Université de Coimbra au Portugal en 2010. Nous remercions également Ramalis Sobandi, chercheuse en urbanisme du Ministère des travaux publics d'Indonésie.

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisd.org/>

Coordonnées: cisd1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.

UN-Habitat, 2008, *Best practices. Database in improving the living environment*. <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2008/mainview04.asp?BPID=1996>

Delgosea - non-state actors and local authorities in development - actions in partner countries (multi country) for non-state actors - Best Practice Solo: Humane Relocation and Empowerment of Street Vendors:

<http://www.delgosea.eu/cms/Best-Practices/Thematic-Area-4-Fiscal-Management-and-Investment-Planning/14-Humane-Relocation-and-Empowerment-of-Street-Vendors>

and

<http://www.delgosea.eu/cms/content/download/512/4140/file/DELGOSEA-Best%20Practice-14-SV-Humane%20Relocation%20and%20Empowerment%20of%20Street%20Vendors.pdf>

Official website of the government of Surakarta

<http://www.surakarta.go.id/>