

Blaricum sous les tropiques : les principes de l'urbanisme moderne néerlandais en Indonésie

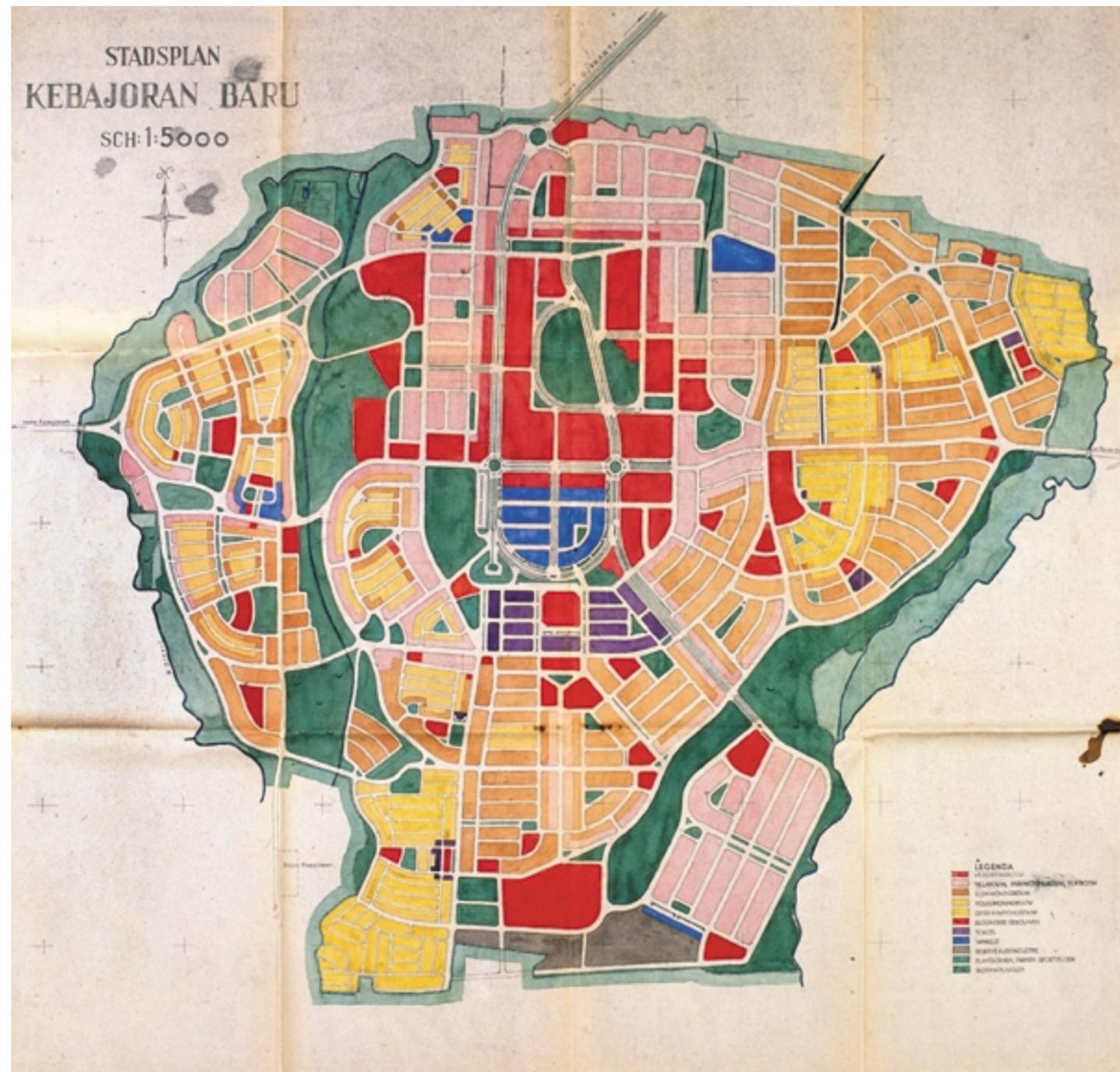


Fig. 1. Batavia (Indonésie), Moh. Soesilo, plan des rues de Kebajoran Baru, vers 1950.

Oncle Hendrik rompit le charme lorsqu'il tourna la page et, affichant un sourire suffisant, pointa du doigt la carte de l'Europe imprimée en gris avec, par-dessus en noir pour montrer son immensité, le puissant archipel indien qui, avec Sumatra et la petite île de Sabang située au-dessus, s'étendait jusqu'à l'Irlande dans l'océan Atlantique et, avec la Nouvelle-Guinée, jusqu'à la mer Noire en Russie¹.

Pauline K. M. van Roosmalen
Docteur en histoire de l'architecture
Université de technologie, Delft, Pays-Bas

L'avènement de l'urbanisme moderne

Dans les Indes orientales néerlandaises – l'actuelle Indonésie –, l'aménagement du territoire, une branche professionnelle encore inexistante au début du ^{xx}e siècle, est devenu en cinquante ans un secteur organisé, totalement intégré à la société et doté d'une doctrine et d'une législation². Ne s'occupant à l'origine que d'urbanisme, ce secteur a progressivement étendu ses activités à l'aménagement de régions entières, puis de tout le territoire. Ce ne fut pas une sinécure dans la mesure où, à l'exception du groupe ethnique absolument minoritaire en nombre – le groupe des Européens –, on n'avait guère prêté attention, jusqu'en 1900, à l'aménagement du territoire sous quelque forme que ce fût. L'impulsion était venue d'un changement de politique, qui s'était traduit par la promulgation d'une loi de décentralisation (1903) et par l'adoption d'une ordonnance sur les conseils locaux (1905). Pour la première fois depuis que l'archipel était sous administration néerlandaise, ces deux textes prévoyaient de déléguer une partie du pouvoir central jusqu'alors détenu par Batavia (l'actuelle Djakarta) à de petites entités administratives, appelées « conseils locaux² ». Les conseils locaux de Batavia, Meester Cornelis et Buitenzorg furent les trois premiers à être installés (1905). En 1906 suivirent ceux de Bandung, Blitar, Cheribon, Kediri, Magelang, Pekalongan, Semarang, Surabaya et Tegal à Java, celui de Makassar dans les Célèbes et ceux de Padang et de Palembang à Sumatra.

Dans le contexte indien, ce transfert de responsabilités était une nouveauté : c'était en effet la première fois que des autorités locales – calquées le plus souvent sur le modèle des municipalités néerlandaises – étaient administrativement et financièrement directement responsables de la communauté qu'elles administraient. Il devint cependant rapide-

ment évident que celles-ci ne pouvaient guère, en raison d'un manque de savoir-faire et de personnel, résoudre l'incessante pénurie de logements ni l'insalubrité qui sévissaient notamment dans les quartiers indigènes. Étant donné le caractère multiethnique de la colonie – composée d'Indonésiens, d'Européens, de Chinois et d'Arabes, pour reprendre l'expression servant alors à désigner cette population –, et donc ses disparités culturelles et sociales, mais aussi son économie spécifique, son climat tropical et sa géographie variée, il n'aurait pas été réaliste de lui appliquer les modèles urbanistiques européens ou néerlandais.

En dépit des spécificités de la région, qui rendaient la tâche d'autant plus complexe, et malgré d'innombrables obstacles pratiques, financiers et administratifs, quelques administrateurs et architectes se consacrèrent corps et âme aux questions d'urbanisme. Ils ne tardèrent cependant pas à se rendre compte que les sommes allouées chaque année aux conseils locaux par le gouvernement étaient bien trop faibles pour leur permettre de mener à bien leur tâche. Les conseils locaux entreprirent donc assez rapidement d'adresser des requêtes au gouvernement central en vue d'obtenir des fonds supplémentaires. En vain : celui-ci n'accédait quasiment jamais à ces demandes, car il était décidé à s'en tenir strictement au principe de la décentralisation. Dans certains cas, il ordonnait même à telle ou telle municipalité de s'abstenir d'intervenir. Ce fut le cas, par exemple, lorsque Batavia lui soumit en 1917 des projets d'aménagement pour les quartiers indigènes (les *kampung*)³ (fig. 2). Ces projets furent catégoriquement refusés par le gouvernement.

Les municipalités fondèrent en 1911 une « union d'intérêt local ». L'idée était de multiplier les actions concertées, les échanges d'informations et d'expériences dans divers domaines liés à l'administration et au développement des

* Voir bibliographie générale en fin d'ouvrage ; voir en outre, pour cet article, les notes bibliographiques figurant à la fin du texte.

¹ Wolkers 2000, p. 21.

² La loi de décentralisation et l'ordonnance sur les conseils locaux avaient fait suite à une demande de libéralisation de la politique coloniale pratiquée au cours de la seconde moitié du ^{xix}e siècle. La nouvelle ligne politique adoptée pour répondre à cette demande fut dite « éthique ». Les membres des conseils locaux étaient en majorité d'origine européenne. Voir Woesthoff, 1915.

³ Archives nationales de la République d'Indonésie, archives du ministère de l'Intérieur (Departement van Binnenlandsch Bestuur), pièce n° 1686.

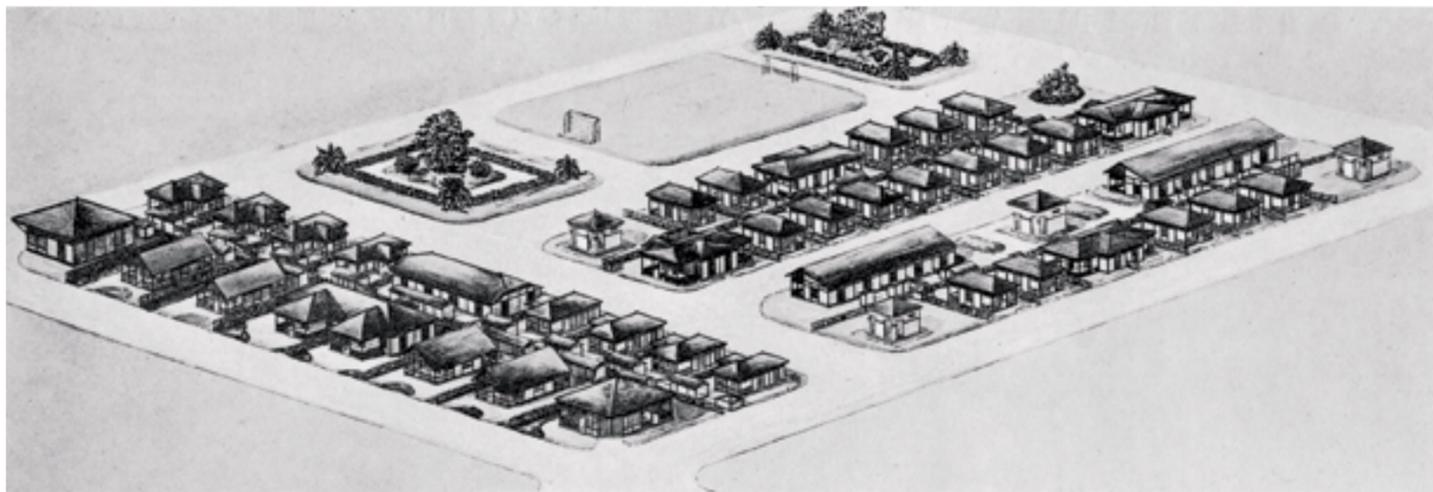


Fig. 2. Batavia (Indonésie), kampung Taman Sari, vue aérienne, 1913.

villes⁴. Avec ses congrès annuels sur la décentralisation et ses deux périodiques *Intérêts locaux* (à partir de 1911) et *Technique locale* (à partir de 1932), l'union d'intérêt local en fournit amplement l'occasion et les moyens aux administrateurs, aux juristes et aux architectes.

Les premiers projets

Malgré le manque de moyens financiers, de main-d'œuvre et de savoir-faire et malgré le cynisme que, dans un premier temps, la politique de décentralisation inspirait à de nombreux administrateurs tant locaux que nationaux, les conseils municipaux s'occupèrent du mieux possible de la question de l'urbanisme. En raison d'une réglementation qui, au début, limitait les interventions dans les quartiers indigènes et chinois, la plupart des efforts entrepris dans les années 1910 répondirent aux besoins de la population européenne et servirent ses intérêts. C'est ainsi que la municipalité de Surabaya acheta en 1909 et 1916 des terrains privés (Gubeng, Ketabang et Ngagel) dans le but de construire de nouveaux quartiers pour les Européens. En 1917, la municipalité de Semarang commença l'édification de Nieuw Tjandi – projet d'extension de la ville sur les collines du Sud –, tandis que la municipalité de Batavia entreprenait la construction de Menteng et Nieuw Gondangdia en vue d'étendre la ville également vers le sud. Un projet remarquable, bien que de nature légèrement différente, fut conçu pour Bandung. Afin de pouvoir accéder à la demande du gouverneur général, qui avait proposé de transférer une majorité des ministères gouvernementaux de Batavia à Bandung, la municipalité de Bandung, anticipant sur son futur statut de siège gouvernemental, acquit des terrains au nord de la ville.

Pour tous ces projets, les municipalités procédèrent plus ou moins de la même façon. Étant donné que la plupart des

administrateurs et des fonctionnaires manquaient de connaissances en urbanisme, la conception des projets était généralement confiée à un architecte ou à un bureau d'architecture extérieur. Dans les années 1910, les municipalités créèrent pour la réalisation de leurs projets un service de travaux publics ainsi qu'une société municipale de développement. C'est ainsi que l'Algemeen Ingenieurs- en Architectenbureau (Bureau général d'ingénierie et d'architecture, AIA), basé à Batavia, dessina le plan d'extension de la ville vers le nord (fig. 3) tandis que la société municipale de développement était chargée de la distribution et de l'exécution des travaux. À Semarang, les premiers plans d'extension de la ville vers le sud furent dessinés dès 1907 par l'architecte K. P. C. de Bazel, basé aux Pays-Bas⁵ (fig. 4). Les plans pour Nieuw Tjandi et l'espace s'étendant entre la ville déjà existante et cette zone d'extension furent officiellement commandés au bureau d'architecture d'Henri Maclaine Pont, basé à Semarang, neuf ans plus tard (fig. 5). Si la municipalité de Surabaya prit une part active au développement de Gubeng, Ketabang et Ngagel (fig. 6), ce fut beaucoup moins le cas pour Darmo, l'extension la plus méridionale de la ville, qui fut réalisée sur des terrains appartenant à la Compagnie de tramway à vapeur de Java Est (Oost-Java Stoomtram Maatschappij) et dont le plan avait été dessiné par Maclaine Pont. À Batavia, les plans de Nieuw Gondangdia et de Menteng furent dessinés par P. A. J. Moojen et, contrairement à la procédure habituelle, réalisés par une société privée, fondée par Moojen (fig. 7).

Bien que les architectes n'aient adhéré à aucune idéologie particulière, ni appliqué aucune doctrine particulière, les points de similitude entre leurs projets sont frappants. Les nouveaux quartiers se situaient généralement à une certaine distance du centre de la ville, couvraient plusieurs hectares, étaient subdivisés en lots spacieux comportant une maison indépendante, et étaient traversés par de larges rues



Fig. 3. Bandung (Indonésie), F. J. L. Ghijsels (Algemeen Ingenieurs- en Architecten Bureau), plan d'extension de la ville au nord, 1917.

verdoyantes. Ils étaient généralement destinés à accueillir la population européenne. Les projets à destination des populations indonésienne et chinoise étaient de bien moindre envergure et se composaient de petites maisons simples, peu

variées. Pour améliorer les conditions d'hygiène dans ces quartiers, des canalisations d'alimentation en eau et d'évacuation des eaux usées furent installées, les chemins et les rues furent pavés, et les caniveaux construits en dur.

⁴ Au cours des dix premières années d'application du principe de décentralisation, la majorité des fonctionnaires ne se montra guère favorable à la nouvelle politique en raison de l'attitude du gouvernement central, qui ne faisait preuve d'aucune bonne volonté. Voir : Schrieke, 1918 ; Zee, 1928.

⁵ H. F. Tillemma avait personnellement demandé à K. P. C. de Bazel de dessiner un plan d'extension pour Semarang. Tillemma était pharmacien et membre du conseil municipal de Semarang. Ce pharmacien et le médecin W. T. de Vogel insistèrent sur la nécessité de veiller à l'hygiène, c'est-à-dire à la salubrité des nouveaux quartiers.

Fig. 4. Semarang (Indonésie),
K. P. C. de Bazel, plan d'extension
des rues principales, 1907.

Fig. 5. Semarang (Indonésie),
H. Maclaine Pont, avant-projet
d'infrastructure, 1918.

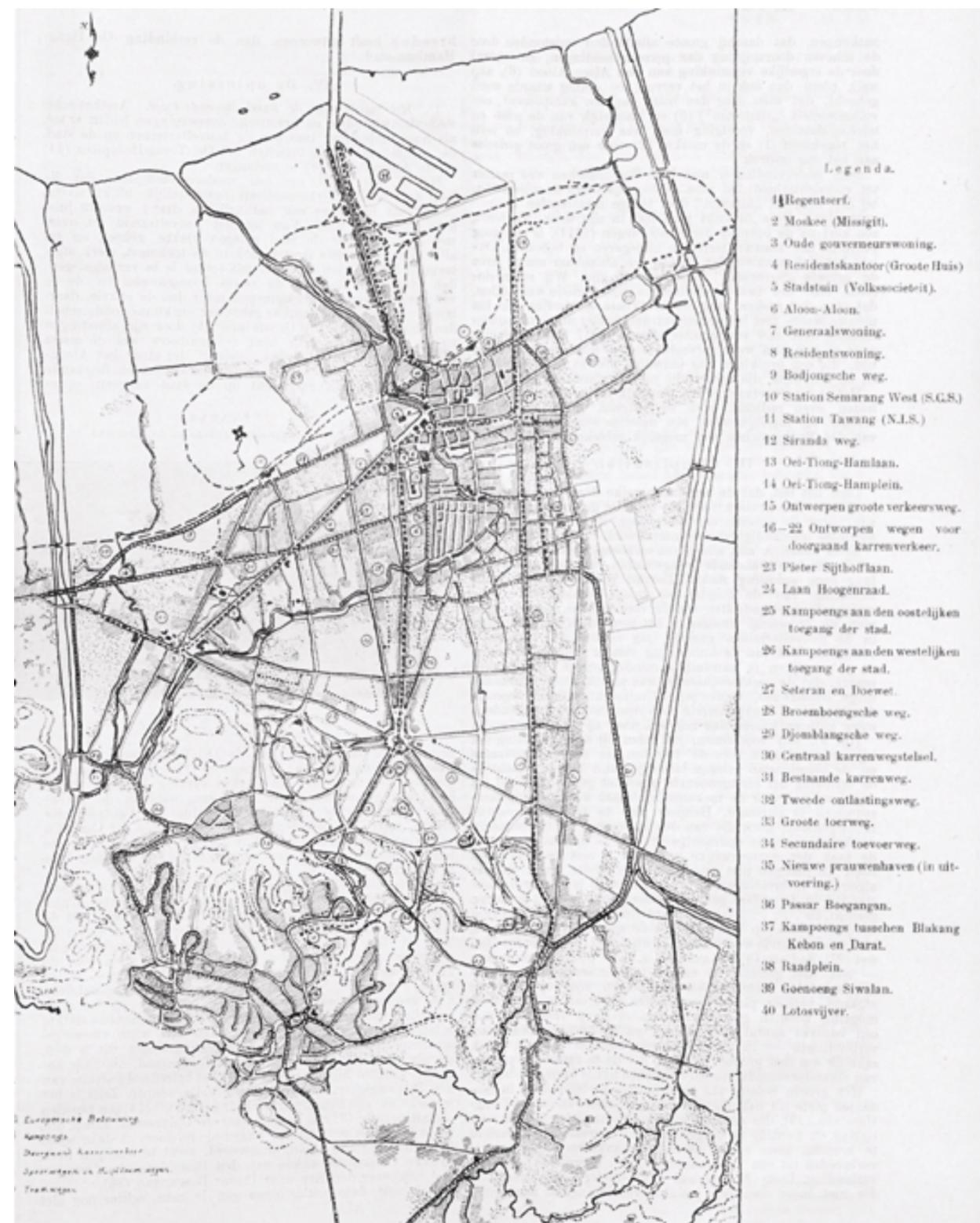
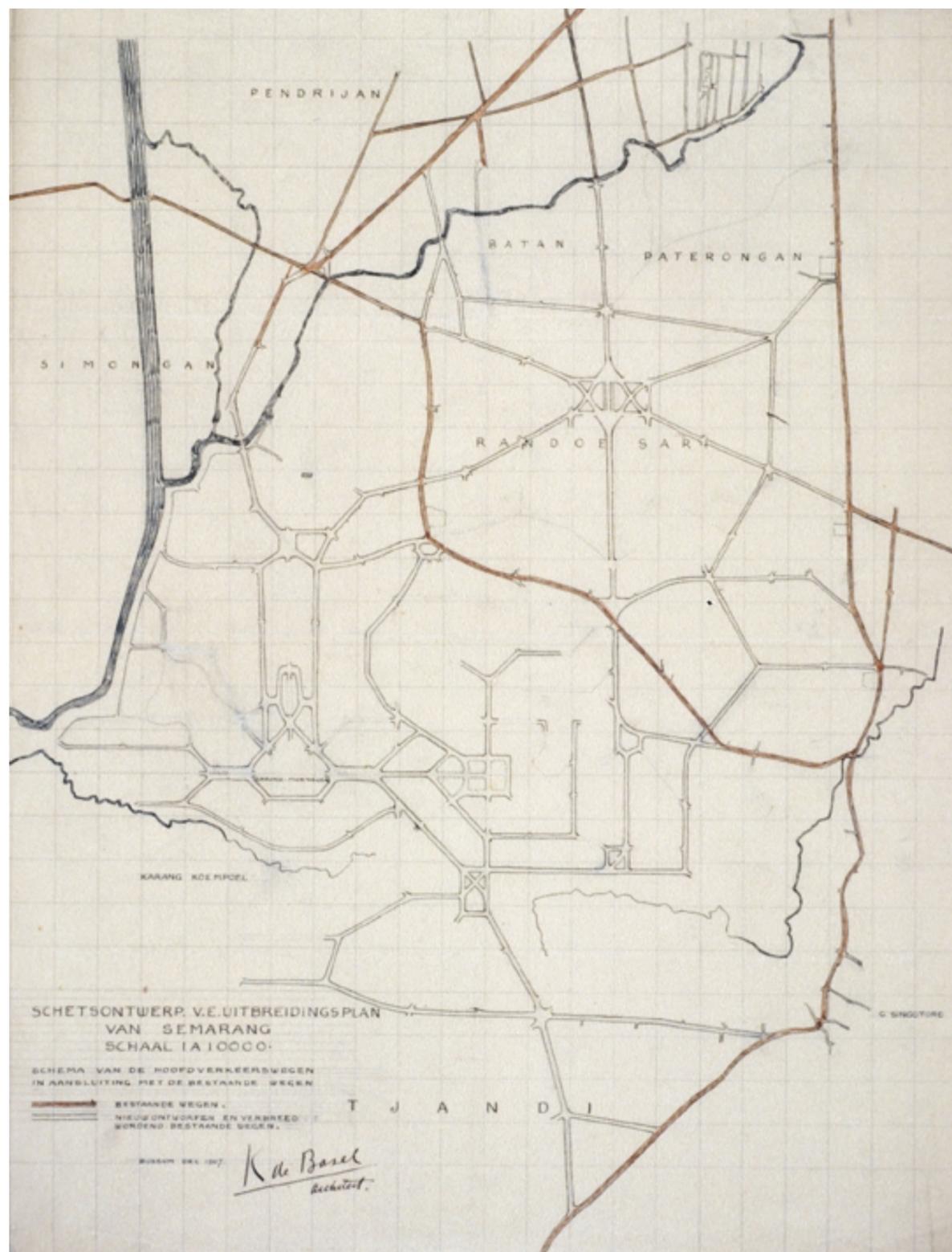


Fig. 6. Surabaya (Indonésie), H. Maclaine Pont, la ville et le plan d'extension au sud, 1916.



Fig. 7. Batavia (Indonésie), P. A. J. Moojen et al., projet de construction de Menteng et de Nieuw Gondangdia, vers 1910.



L'urbanisme indien

La majorité des architectes qui dessinèrent les plans d'urbanisme de la colonie étaient diplômés de l'école polytechnique de Delft. L'urbanisme était enseigné depuis peu à Delft et il n'existait guère de doctrine, mais la formation identique reçue par ces architectes explique sans aucun doute que la plupart d'entre eux aient eu recours à un vocabulaire similaire⁶. Une quinzaine d'années après le lancement des premiers projets d'urbanisme par les municipalités, on s'aperçut cependant que, si la stratégie urbanistique adoptée jusqu'alors s'avérait à bien des égards satisfaisante, il était toutefois nécessaire de la revoir afin de résoudre les quelques problèmes qu'elle posait et afin de tenir compte de nouveaux enjeux (fig. 8 et 9).

L'un des premiers architectes à en prendre conscience fut Herman Thomas Karsten⁷. Comme la plupart de ses collègues des Indes orientales néerlandaises, Karsten avait étudié l'architecture à l'école polytechnique de Delft (1903-1909). C'est en 1914 et à Semarang, en tant que directeur du bureau d'architecture d'un ami rencontré à Polytechnique, Maclaine Pont, qu'il avait commencé sa carrière outre-mer. Tout en travaillant pour Maclaine Pont, Karsten n'avait pas tardé à se faire une réputation de penseur et d'architecte talentueux, débordant d'idées et socialement engagé (fig. 12). Il avait à jamais attaché son nom à l'urbanisme indien lorsqu'il avait présenté au congrès sur la décentralisation de 1920 un rapport préliminaire intitulé « L'urbanisme indien » (Indiese Stedebouw).

Dans ce rapport, Karsten expliquait la nature et l'objectif de l'urbanisme contemporain en général et plus spécifiquement dans les Indes orientales néerlandaises, les différentes composantes d'un plan d'urbanisme, les outils permettant aux dessinateurs et aux administrateurs de créer un urbanisme harmonieux et organique, mais aussi comment il fallait grouper les constructions, relier les bâtiments et les rues, différencier les rues et dessiner les places et autres espaces publics. Il expliquait en outre le but du découpage par zones, le contenu et la fonction des réglementations d'urbanisme et, enfin et surtout, l'importance des plantes d'un point de vue tant fonctionnel qu'esthétique. Karsten insistait sur le fait que les urbanistes devaient avoir, non seulement des compétences techniques et esthétiques, mais aussi une bonne connaissance en temps réel des données techniques et socioéconomiques locales. Réunir ces données et coordonner les diverses tâches et activités liées à l'urbanisme était, soulignait-il, de la responsabilité des administrations locales. À propos de la situation dans les Indes orientales néerlandaises et du lien existant entre la politique urbanistique et les réalisations, il fit remarquer : « Lorsqu'on prend conscience que, voici encore quelques années – avant que les conseils locaux n'aient eu les moyens de commencer à travailler –, rien n'était fait à l'exception de quelques petits travaux, il apparaît comme une évidence qu'il

va falloir s'inspirer et tirer un enseignement de ce qui se fait en Occident, puis progressivement aussi en Amérique. Mais il faut aussi souligner que, ce faisant, on doit être conscient de ce qui est ici spécifiquement indien et, en un certain sens, contraire à ce qui est européen, car, sinon, on courrait le risque d'appliquer des concepts appropriés ailleurs mais pas ici⁸. » Conformément aux idées alors répandues en Europe en matière d'urbanisme, Karsten fit valoir que les plans des villes historiques pouvaient très bien servir de sources d'inspiration aux urbanistes de l'époque à la recherche d'un urbanisme (indien) fonctionnel et esthétique. Il recommanda donc, comme Maclaine Pont, d'étudier et d'analyser le mode de construction et l'aspect des villes historiques, c'est-à-dire des villes javanaises⁹. Le traité d'urbanisme indien de Karsten, concis mais de bonne facture, rencontra un vif succès. L'un des anciens professeurs de Karsten fut particulièrement sensible au fait que son élève envisageait l'urbanisme sous divers aspects. Ce professeur trouvait les idées de Karsten, notamment celles relatives à la fonction et au dessin des rues principales, très pertinentes pour les Pays-Bas. Il exprima son enthousiasme de la façon suivante : « C'est un ouvrage qui mérite la plus grande attention ; il est déjà en soi remarquable, pourrait-on dire, qu'un ouvrage complet soit consacré à l'Inde, complet au sens où l'urbanisme y est traité dans sa totalité ; c'est un exploit qui, étant donné les spécificités de l'Inde – sa diversité raciale, son passage manifeste d'une forme urbaine primitive à une forme urbaine évoluée, etc. –, ne saurait être surestimé¹⁰. »

Vers une doctrine urbanistique

Il ne fait aucun doute que le rapport de Karsten détaillant les objectifs et les besoins urbanistiques alimenta et influença le débat sur l'urbanisme dans l'archipel. Il n'amena certes pas le gouvernement à changer d'attitude du jour au lendemain, mais il offrit aux architectes un aperçu de la situation et de la doctrine de l'urbanisme. Le succès de tout projet d'urbanisme dépendait cependant nécessairement de la mise à disposition de terrains et de la construction de logements. Étant donné la tiédeur avec laquelle le gouvernement avait réagi aux requêtes des municipalités concernant le second point, l'Union d'intérêt local organisa en 1922 et 1925 deux congrès entièrement consacrés au logement public. Le premier traitait du logement en général, le second, du logement des Indonésiens, et tous deux portèrent leurs fruits. Juste après le premier congrès, le ministère des Travaux publics fut chargé d'émettre un avis sur les mesures qui pourraient être prises pour augmenter la construction de logements et favoriser une coopération entre l'administration centrale et les administrations locales. À la suite de l'avis émis par le ministère et des conclusions du second congrès, le gouvernement accepta en 1925 la création d'offices publics du

logement à responsabilité limitée¹¹, ce qui représentait un progrès considérable, car il s'écartait ainsi de la position qu'il avait longtemps maintenue et qui consistait à ne pas interférer dans les affaires locales. Une autre étape importante fut l'octroi aux municipalités d'un droit de préemption sur les terrains. La circulaire y afférente, envoyée par le gouverneur général en 1926 à toutes les municipalités, eut d'importantes répercussions. Elle stipulait que, moyennant l'existence d'un projet d'extension ou d'aménagement approuvé par le gouvernement, celui-ci pouvait accorder à une municipalité un droit de préemption sur les terrains concernés ainsi que des subventions pour la construction de voies de circulation, d'égouts, etc., de manière à lui permettre de « prendre soin des intérêts des citoyens des diverses ethnies en matière de logement sans compromettre la qualité générale de l'urbanisme ni le développement du commerce, de l'industrie, de la circulation, etc. ». Cette circulaire réglait ainsi quelques-uns des problèmes juridiques et financiers liés à l'urbanisme et pour lesquels les municipalités réclamaient des solutions depuis près de vingt ans¹². Elle ne faisait pas obligation aux municipalités de soumettre leurs projets d'urbanisme à l'approbation du gouvernement national, mais obtenir cette approbation présentait des avantages indéniables puisque les municipalités bénéficiaient alors de moyens financiers et juridiques supplémentaires.

La troisième et dernière décision importante que prit le gouvernement dans les années 1920 consista à allouer 500 000 florins par an aux municipalités afin de financer jusqu'à hauteur de 50 pour cent les projets d'aménagement des *kampung*, les aménagements envisagés devant cependant être conformes aux aménagements standard effectués par le gouvernement¹³ (fig. 10).

La nécessité pour les municipalités de travailler à partir d'un projet approuvé par le gouvernement et de suivre des procédures standard, et l'impossibilité désormais pour des tierces parties de contrecarrer les projets municipaux furent les premières étapes de consolidation de l'urbanisme indien (fig. 11). C'est en particulier la circulaire de 1926 qui donna naissance à une doctrine et à une pratique urbanistiques systématiques. Malheureusement, les dispositions prises le furent à un mauvais moment. À peine les municipalités s'étaient-elles assuré le soutien financier et politique du gouvernement que les conséquences du krach de Wall Street de 1929 commencèrent en effet à se faire sentir. La chute vertigineuse des exportations et la chute tout aussi abrupte des revenus publics forcèrent le gouvernement en 1931 et 1932 à réduire considérablement et même à supprimer les subventions promises seulement deux ou trois ans plus tôt¹⁴.

Les arguments qui avaient peu à peu amené le gouvernement à revoir son interprétation, initialement très stricte, du

principe de décentralisation demeuraient cependant valables en dépit de ce revers de fortune. Ainsi, conformément aux conclusions d'une commission qui avait été chargée d'étudier les lois limitant la construction à l'échelle locale et qui avait donné au gouvernement son avis sur l'opportunité d'une réglementation statutaire, le gouvernement nomma en 1934 une commission d'urbanisme. Sa tâche consistait à étudier les principes d'urbanisme en vigueur et à en formuler pour les municipalités des îles de Java et de Madura. La commission d'urbanisme – composée à près de 50 pour cent des membres de la commission précédente – présenta ses conclusions en 1938, en les commentant abondamment, et proposa un projet d'ordonnance¹⁵.

L'objectif des auteurs de l'ordonnance était de décrire dans le détail la manière dont il convenait de concevoir et de réaliser les projets d'urbanisme. Pour éviter tout malentendu, ils commençaient par présenter les projets d'urbanisme et les réglementations y afférentes comme autant de moyens d'organiser les constructions réalisées tant par les municipalités que par des tierces parties de manière à ce que le développement des villes fût en adéquation avec leurs caractéristiques sociales et géographiques respectives, de manière à ce qu'il fût conforme au développement que l'on était en droit d'attendre, de manière aussi à répondre le plus possible en proportions égales aux besoins de toutes les sections de la population dans le respect de leurs particularités, et de manière enfin à tendre vers un fonctionnement harmonieux de la ville en tant qu'entité, tout cela en tenant compte du cadre et de la fonction générale de la ville¹⁶. Dans le projet d'ordonnance étaient ensuite décrits les éléments constitutifs d'un projet d'urbanisme, les interventions et responsabilités de l'administration à différents niveaux, les procédures à suivre au stade de la conception et de l'évaluation, les autorisations à obtenir, les aspects financiers, ainsi que les demandes impératives et les mandats pouvant émaner des municipalités.

En 1939, le projet d'ordonnance fut abondamment discuté entre professionnels au cours d'une conférence de deux jours sur l'urbanisme. À la suite de quoi, on aurait normalement dû procéder aux modifications nécessaires, le gouverneur général aurait dû approuver le nouveau texte de l'ordonnance, et celui-ci aurait dû être appliqué. Malheureusement, ce ne fut pas le cas, en raison, cette fois encore, de circonstances extérieures. Le déclenchement de la guerre en Europe et l'occupation de l'archipel par les Japonais en 1942 firent obstacle à l'application de ce texte.

Après 1945

L'occupation japonaise changea fondamentalement et définitivement la physionomie de l'archipel. Considérés par de nombreux Indonésiens comme des libérateurs ayant sous-traité l'Indonésie au joug des colons néerlandais, les Japonais

¹¹ Le gouvernement et les municipalités détenaient respectivement 75 et 25 pour cent des actions de ces offices publics à responsabilité limitée.

¹² « Goede verzorging van de belangen van de verschillende groepen der stadsbevolking op woninggebied en met het oog op een goede ontwikkeling van de stad en de door handel, industrie, verkeer, e.d.g. « Voir Agrarische aangelegenheden gemeenten... », 1926, § 5.

¹³ Archives nationales de la République d'Indonésie, archives du ministère de l'Intérieur (Departement van Binnenlandsch Bestuur), pièces n°s 1686 et 1728.

¹⁴ Les subventions furent aussi suspendues en 1939 et 1940 suite à la baisse des revenus publics. Voir Archives nationales de la République d'Indonésie, archives du ministère de l'Intérieur (Departement van Binnenlandsch Bestuur), pièce n° 1728.

¹⁵ Voir : *Stadsvormingsordonnantie Stads Gemeenten Java*, 1938 ; *Toelichting op de Stadsvormingsordonnantie...*, 1938. Quatre des treize membres de la commission d'urbanisme étaient des architectes (C. Citroën, H. Th. Karsten, W. Lemei, W. Westmaas). Le président de cette commission était professeur à l'institut de droit de Batavia. Les autres membres étaient des fonctionnaires travaillant à différents échelons de l'administration. Voir : *Regeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement...* 1935 ; « Stadsvormings-commissie », p. 36.

¹⁶ *Stadsvormingsordonnantie...*, 1938, II, § 1, art. 8 ; « Strekking stadsvormingsvoorschriften », *Stadsvormingsordonnantie...*, 1938, p. 12 : « Ordenen het aanleggen en bouwen, zoowel door de stadsgemeente als door derden, in dier voege, dat voorzien wordt in eene ontwikkeling der stad in overeenstemming met haren maatschappelijken en geografische eigenaard en haar vermoedelijke groei, en dat gestreefd wordt naar een evenredige vervulling der behoeften aller bevolkingsgroepen in overeenstemming met hun aard, naar een harmonische functionering van de stad als geheel, een en ander in juiste aansluiting aan hare omgeving en met inachtneming van hare functie in algemeen verband. »

évincèrent peu à peu la population néerlandaise et néerland-indienne de la vie quotidienne. C'est en nombre croissant que les membres de ces populations furent internés dans des camps, parqués dans des quartiers clos par des barrières de fil de fer barbelé. En raison des mauvaises conditions d'hygiène qui y régnaient, du manque de nourriture et de la surpopulation, peu survécurent à ces camps. Il y eut aussi un grand nombre de morts parmi les hommes forcés de travailler pour les Japonais sur l'archipel ou en dehors de l'archipel.

Malgré les nombreuses pertes subies et la rancœur grandissante de la population locale contre l'administration néerlandaise, le gouvernement néerlandais refusa à La Haye d'entériner l'indépendance de la République d'Indonésie proclamée en août 1945 par les Indonésiens Soekarno et Hatta. Il envoya un nouveau gouverneur général néerlandais à Batavia. Celui-ci, aidé de son gouvernement, voulait relancer les activités d'avant-guerre et restaurer l'ordre dans la colonie, ce qui n'était pas une mince affaire, car le refus du gouvernement néerlandais de reconnaître l'indépendance de l'Indonésie et l'installation d'un nouveau gouvernement sur place avaient déclenché une guerre violente entre Indonésiens et Néerlandais.

Les Néerlandais devaient en outre faire face à un autre problème crucial : ils ne disposaient que d'un petit nombre de professionnels et d'experts, car la plupart avaient quitté l'archipel ou succombé à leur internement dans les camps japonais. Les travaux de reconstruction nécessaires pour réparer les dommages causés par la guerre ne pouvaient être assurés par la quinzaine d'architectes disponibles. C'est pourquoi, pour plus d'efficacité et de rapidité, le gouvernement, suivant le conseil d'un éminent urbaniste néerlandais et de l'ingénieur Jac. P. Thijsse, basé en Indonésie, fonda en 1946 un bureau central d'urbanisme (ci-dessous abrégé BCU). Avec ce bureau réunissant les experts en urbanisme de l'archipel, il allait être plus facile de guider, d'assister et de coordonner la réalisation des projets de construction et de reconstruction. Les employés du BCU les plus expérimentés étaient son directeur, Thijsse, et deux anciens employés de Karsten, Moh. Soesilo et J. H. Schijfsma¹⁷.

L'un des projets dont s'occupa le BCU fut la construction d'une ville satellite près de Batavia. C'est l'énorme pénurie de logements dont souffrait Batavia qui avait donné naissance à cette idée. Le BCU proposa en effet, au lieu d'un nouveau plan d'extension, la construction d'une ville nouvelle à quelques kilomètres plus au sud. Comme l'armée ne pouvait garantir la sécurité des habitants sur le site initialement choisi en raison de l'existence de tensions entre l'Indonésie et les Pays-Bas, le BCU décida de construire la ville nouvelle près de Kebajoran, un petit village de paysans situé à 5 kilomètres au sud de Batavia (fig. 13). Les limites sinueuses de la ville nouvelle, Kebajoran Baru, suivaient le contour d'une plaine pas très haute. Le plan de la ville se subdivisait en différentes zones : habitations, bureaux, commerces, aires de

loisirs, etc (fig. 1). La construction de Kebajoran Baru débuta en 1949. En 1955, près de 75 pour cent des travaux avaient été effectués.

L'ordonnance sur l'urbanisme et la formation des urbanistes

Le BCU, suivant en cela l'évolution qui se faisait jour en Europe et en Amérique du Nord, désirait étendre ses compétences et donc concevoir des projets non plus uniquement à l'échelle des villes mais à celle des régions, voire des provinces et peut-être même du territoire tout entier. Il se mit donc à répertorier et à étudier les dommages subis par la colonie sur l'ensemble de son territoire. La première région à laquelle s'intéressa le BCU fut le nord de Sulawesi, en raison de l'importance des dommages constatés dans cette région et du caractère urgent que prenaient en conséquence les travaux de reconstruction. Six mois seulement après sa création, le BCU élabora en effet un projet de reconstruction pour la région¹⁸. Le BCU ne tarda cependant pas à être confronté, comme avant-guerre, à des problèmes liés à l'absence d'une doctrine solide et d'un cadre juridique adéquat. L'un des problèmes était que, selon la réglementation d'avant-guerre encore en vigueur, les localités n'ayant pas le statut de municipalité n'étaient pas autorisées à concevoir ni à réaliser des projets d'urbanisme. Parmi les localités gravement touchées par la guerre et ayant terriblement besoin de travaux de reconstruction, nombreuses étaient celles qui n'avaient pas le statut de municipalité. Cette réglementation faisait donc sérieusement obstacle aux travaux de reconstruction dans quelques-unes des régions les plus sérieusement atteintes.

Pour sortir de cette impasse, il était nécessaire de modifier la réglementation. Étant donné que la nouvelle réglementation devait simplement, selon Thijsse, tenir compte « du caractère exceptionnel des circonstances actuelles », la solution la plus immédiate consistait à promulguer le projet d'ordonnance sur l'urbanisme mis au point avant-guerre¹⁹. Il fallait bien sûr procéder à quelques modifications de manière à adapter ce texte à la situation d'après-guerre. Deux paragraphes furent ainsi ajoutés. Ils stipulaient que l'ordonnance serait applicable aux municipalités de Java ainsi qu'aux localités n'ayant pas le statut de municipalité à l'intérieur et à l'extérieur de Java. Le champ d'application de l'ordonnance fut en outre élargi de manière à « garantir un urbanisme bien pensé, visant en particulier une reconstruction rapide et adéquate des secteurs touchés par les combats²⁰ ». Après avoir été débattue et approuvée en 1948, l'ordonnance eut immédiatement force de loi à Batavia et dans les environs (Tangerang, Bekasi, Kebajoran, Pasar Minggu), à Malang, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Tegal et Tjilatjap sur Java, à Padang sur Sumatra et à Bandjarmasin sur Bornéo (province de Kalimantan)²¹.

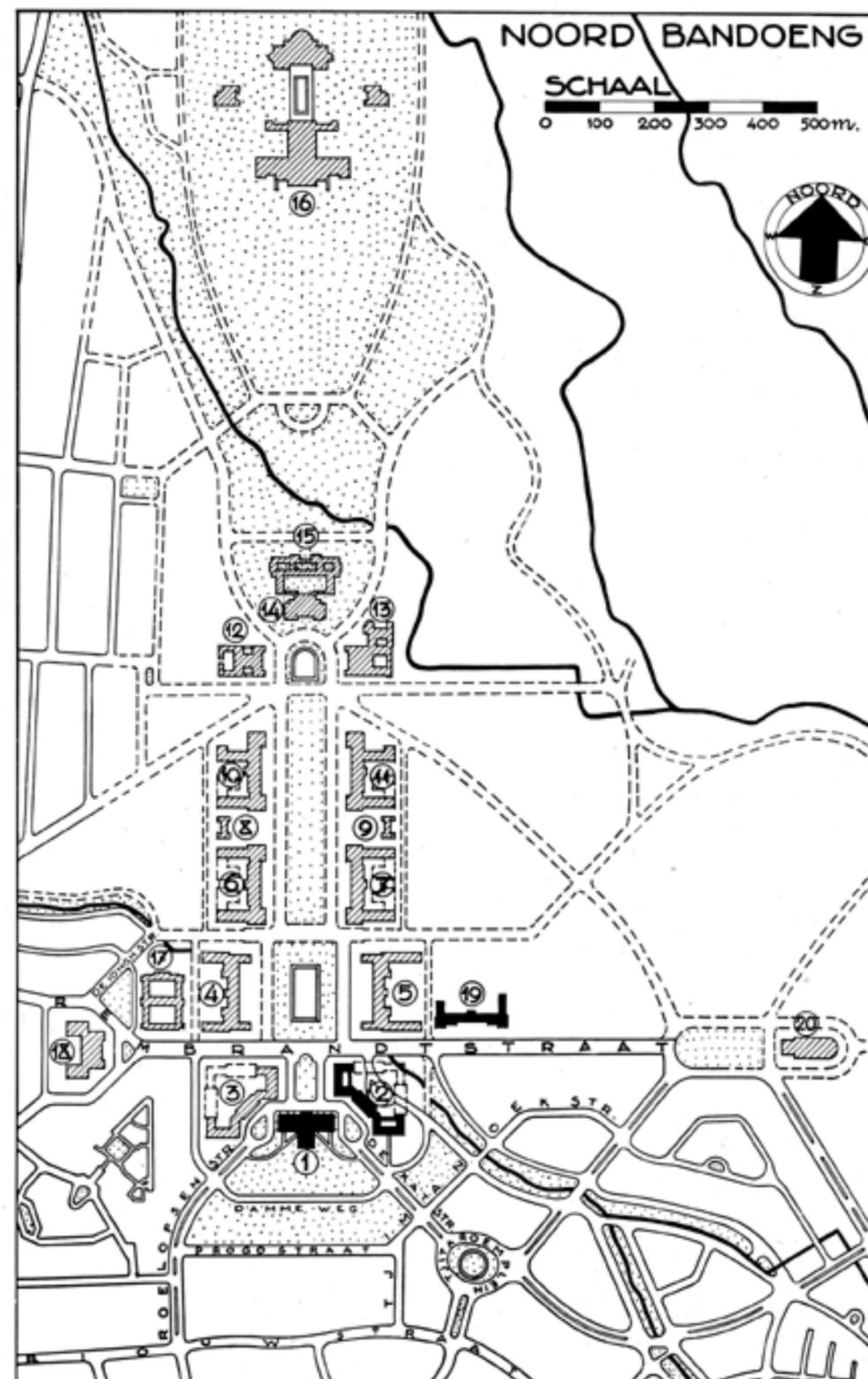


Fig. 8. Bandung (Indonésie), G. Hendriks, plan d'extension de la ville au nord après révision, 1938.

- 1 Ministère des Transports et des Travaux publics
- 2 Bureau de la Communication
- 3 Annexe du ministère des Transports et des Travaux publics
- 4 Ministère de la Justice
- 5 Ministère de l'Éducation et du Culte
- 6 Ministère des Finances
- 7 Ministère de l'Intérieur
- 8 Ministère des Finances
- 9 Ministère de l'Économie
- 10 Ministère des Finances
- 11 Ministère de l'Économie
- 12 Cour suprême
- 13 Conseil des peuples
- 14 Administration centrale
- 15 Secrétaire général
- 16 Palais du gouverneur général
- 17 Bâtiment public
- 18 Bâtiment public
- 19 Laboratoire de géologie
- 20 Bâtiment public

¹⁷ Thijsse avait travaillé de 1921 à 1942 au service des travaux publics de Bandung. De 1946 à 1950, il continua à travailler pour la municipalité de Bandung. Soesilo et Schijfsma avaient travaillé pour Karsten dans les années 1930. Voir : Jac. P. Thijsse, *Een vergelijking tussen Nederland en Nederlands Oost Indië tijdens de laatste eeuwwisseling*, n. d. (vers 1980), Institut néerlandais d'architecture, archives Thijsse (sans index).

¹⁸ On n'a retrouvé jusqu'ici aucun des plans.

¹⁹ Jac. P. Thijsse, *Aantekeningen over Stadsvormingsordonnantie*, n. d., Institut néerlandais d'architecture, archives Thijsse (sans index).

²⁰ « [...] ter verzekering van een weloverwogen stadsvorming, in het bijzonder in het belang van een snelle en doeltreffende wederopbouw van door krijgsgeweld getroffen gebieden » ; voir « Stadsvormingsordonnantie », *Staatsblad van Nederlands-Indië*, n° 168, 1948.

²¹ *Staatsblad van Indonésie*, n° 250, 1948 ; *Staatsblad van Indonésie*, n° 331, 1948 ; *Staatsblad van Indonésie*, n° 241, 1949.

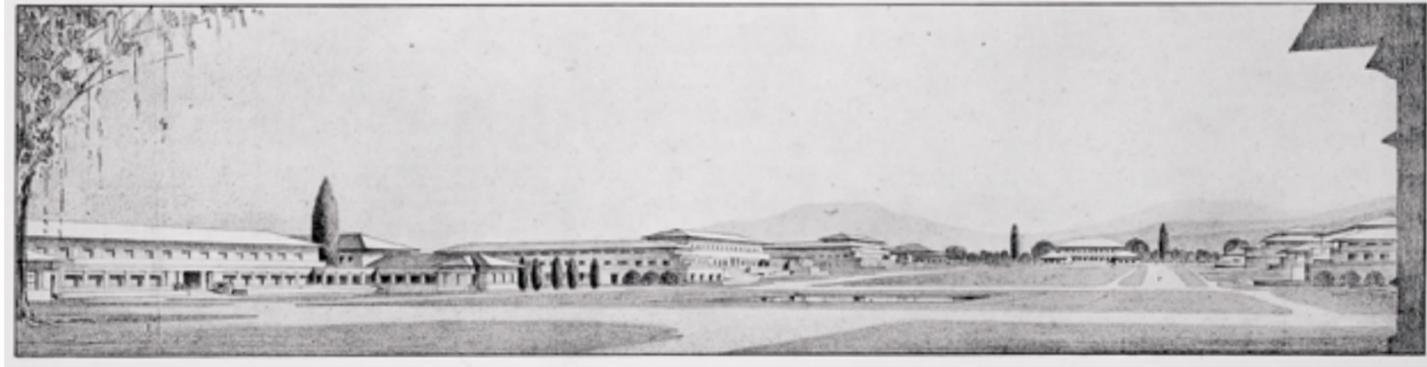


Fig. 9. Bandung (Indonésie), G. Hendriks, plan d'extension de la ville vers le nord, vue en perspective, 1938.

²² Jac. P. Thijsse, Lettre au secrétaire d'État aux Travaux publics et à la Reconstruction à Batavia, 8 décembre 1949, Institut néerlandais d'architecture, archives Thijsse (sans index). L'école polytechnique de Bandung avait été fondée en 1920 ; le programme d'enseignement était en grande partie calqué sur celui de l'école polytechnique de Delft.

²³ *Bijdrage tot de vormleer van de stedeboom in het bijzonder voor Indonesië* (Contributions à la morphologie de l'urbanisme, notamment en Indonésie) est le titre de l'édition commerciale de 1949. La thèse rédigée par Nix pour l'école polytechnique de Delft s'intitulait : *Stedeboom in Indonesië en de stedebooukundige vormgeving. Een studie over de algemene vormgeving in de stedeboom en haar toepassing op de stedeboom van Indonesië* (L'Urbanisme en Indonésie et la morphologie de l'urbanisme. Étude de la forme générale de l'urbanisme et de son application à l'urbanisme indonésien). Voir Nix, 1949.

²⁴ La commission d'aménagement du territoire dans les zones non urbaines était rattachée au ministère des Travaux publics et de la Reconstruction. Les seuls membres de cette commission ayant des connaissances architecturales étaient Thijsse, Schijfsma et Soesilo. Les treize autres membres étaient essentiellement des hauts fonctionnaires, des directeurs de cabinet ou d'autres institutions similaires. Voir Archives nationales de la République d'Indonésie, archives du secrétariat général et du cabinet du gouverneur général (Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal), 1944-1950, pièce n° 924.

²⁵ Regeringscommissie Voor de Ruimtelijke Ordening, *Wetsonwerp op de Ruimtelijke Ordening*, Djakarta, 1951 ; Suyono, archives privées.

²⁶ J. W. Keiser, Lettre à H. Lüning, 16 octobre 1951, Erica Bogaers, archives privées.

²⁷ J. P. Thijsse, *Bijlage en overzicht van bijlagen voor ECAFE Report 1954*, Institut néerlandais d'architecture, archives Thijsse (sans index).

L'entrée en vigueur de cette ordonnance apporta à l'urbanisme le fondement méthodologique et juridique depuis longtemps préconisé et tant attendu. Elle ne résolut cependant pas le problème chronique posé par le manque de spécialistes. Thijsse trouvait que les étudiants de l'école polytechnique de Bandung ne recevaient pas une formation leur permettant d'assumer de hautes responsabilités dans le domaine de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire²². Dans l'espoir d'améliorer la situation, il réclama à plusieurs reprises un réajustement du programme d'enseignement et l'organisation en sus de programmes de formation en urbanisme, aménagement du territoire, installations sanitaires et hygiène technique.

Le niveau insuffisant des étudiants était dû entre autres au manque de littérature spécialisée et d'ouvrages de référence. De ce point de vue, la publication de la thèse de Thomas Nix, *Bijdrage tot de vormleer van de stedeboom in het bijzonder voor Indonesië* (Contributions à la morphologie de l'urbanisme, notamment en Indonésie), représenta un grand pas en avant bien qu'elle ait été exclusivement fondée sur une littérature indienne d'avant-guerre et n'ait pas pris en compte les développements urbanistiques de l'époque. Nix, qui était né à Batavia, était d'origine néerlandaise. Après avoir obtenu en 1930 le diplôme d'architecture de l'école polytechnique de Delft, il avait travaillé au bureau d'architecture Ed. Cuypers, Hulswit et Fermont à Batavia jusqu'en 1938. En 1941, un an avant l'invasion japonaise, il avait pris ses fonctions d'urbaniste à Bandung. Bien que quelques critiques aient fait remarquer que son étude de l'urbanisme tenait plus du manuel que de la thèse, ce rapide tour d'horizon des diverses composantes de l'urbanisme et de ses applications offrit aux urbanistes et aux étudiants en urbanisme un outil fort utile²³.

L'absence de toute référence aux nouveaux développements dans le domaine de l'aménagement du territoire surprend cependant, d'autant que, l'année où Nix termina sa thèse (1948), le gouvernement de Batavia, conformément au désir de Thijsse de passer du simple aménagement des villes à un aménagement de l'ensemble du territoire, attacha

au ministère des Travaux publics et de la Reconstruction une commission spéciale chargée d'une part de lui livrer son avis quant à l'opportunité et à la possibilité de procéder à un aménagement du territoire en dehors des centres urbains, d'autre part de jeter, si possible, les fondements d'une doctrine et d'une structure organisationnelle²⁴. Trois ans plus tard, cette commission d'aménagement du territoire dans les zones non urbaines présenta ses conclusions au ministre, devenu entre-temps ministre des Travaux publics et de l'Énergie (Pekerjaan Umum dan Tenaga)²⁵. Le projet de loi sur l'aménagement du territoire qu'elle avait rédigé contenait des lignes directrices pour un projet national, des projets régionaux et des projets plus locaux, des réglementations en matière de construction, des modes de compensation et des procédures d'évaluation. Il est cependant difficile de déterminer si cette loi fut jamais mise en application. Ce qui est certain, c'est qu'elle ne l'avait pas encore été en 1954. L'absence d'une traduction de ce texte en indonésien entrava certainement sa mise en discussion, mais ce ne fut vraisemblablement pas la seule raison pour laquelle sa mise en application tarda²⁶. Une autre raison encore plus pragmatique pourrait avoir été le manque d'architectes compétents. C'est tout du moins ce que laissa entendre Thijsse, qui était alors conseiller général auprès du gouvernement néerlandais pour le service d'aménagement du territoire à La Haye et participait à diverses missions de l'Onu dans le domaine du logement, lorsqu'il écrivit en 1954 : « L'une des raisons de cet attermoiement est certainement le fait qu'on s'attend à ce que le manque de personnes compétentes rende l'application de cette loi très difficile²⁷. »

Changement de paradigmes

À l'époque où Thijsse écrivit cela, d'importants changements avaient eu lieu. Le transfert de souveraineté à l'Indonésie, intervenu en décembre 1949, avait conduit sur le plan politique à l'instauration de nouveaux rapports hiérarchiques entre l'Indonésie et les Pays-Bas. Les rapports

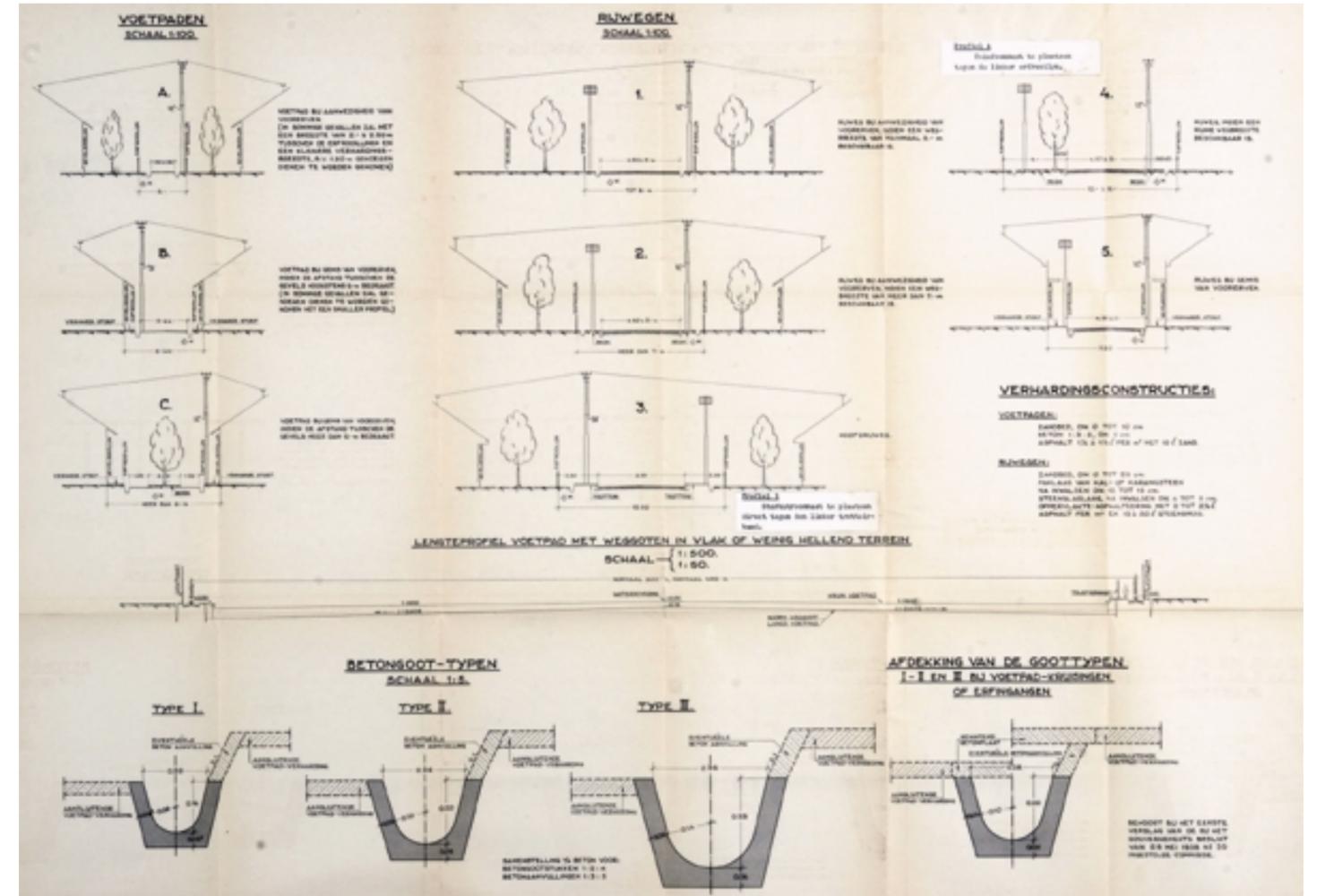


Fig. 10. Indonésie, profils de rue standardisés pour les kampung, 1939.

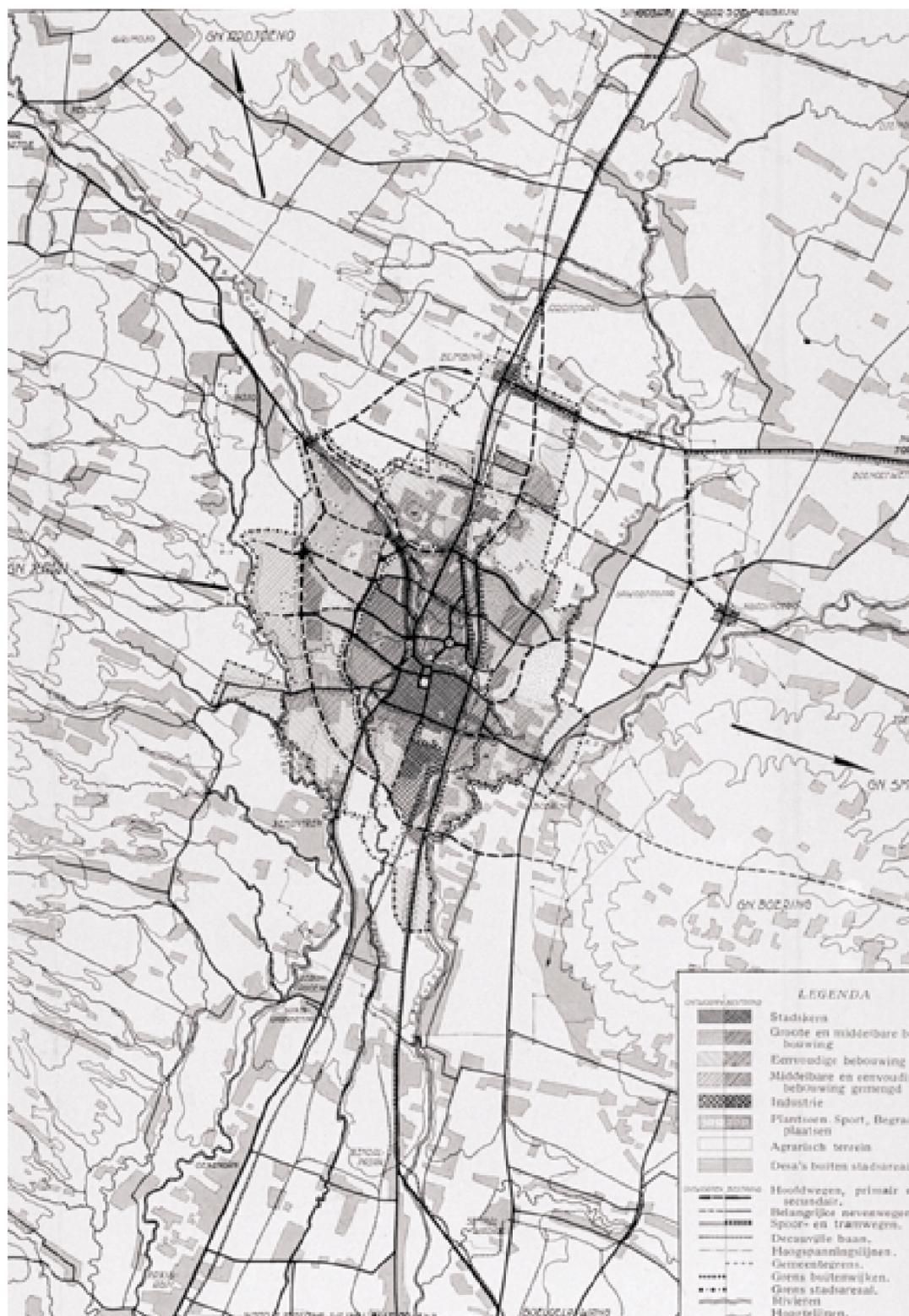


Fig. 11. Malang (Indonésie), H. Th. Karsten, avant-projet, 1933.



Fig. 13. Batavia (Indonésie), site envisagé pour Kebajoran Baru, 1948.

hiérarchiques avaient aussi changé à l'intérieur de l'Indonésie. Depuis janvier 1950, les postes à responsabilités n'étaient plus réservés ni même accessibles aux citoyens néerlandais. Thijsse avait démissionné dès décembre 1949 de son poste de directeur du BCU en recommandant de confier ce poste à Soesilo, mais celui-ci avait été écarté au profit de Poerbodinggrat. Suite à cette décision, Soesilo avait quitté le BCU en avril 1950 et était retourné à Bandung²⁸. En dépit de ces changements et d'autres tout aussi fondamentaux intervenus à partir de janvier 1950, environ cinquante mille architectes et autres spécialistes continuaient à travailler en Indonésie. En 1957 cependant, suite à un grave conflit politique entre l'Indonésie et les Pays-Bas à propos de la Nouvelle-Guinée, tous furent contraints de quitter le pays du jour au lendemain. Ce fut cet événement, plus que le transfert de souveraineté, qui marqua le début d'une nouvelle phase dans l'urbanisme indonésien. L'arrivée d'architectes venus d'Allemagne, d'Autriche et tout particulièrement d'Amérique du Nord (diplômés de l'université du Kentucky et de Harvard) pour combler le vide laissé par les

Néerlandais, et le retour dans les années 1960 et 1970 d'architectes indonésiens ayant été formés aux Etats-Unis, conduisirent peu à peu à une modification des idées et des paradigmes jusqu'alors dominants dans l'architecture et l'urbanisme. Au fil des années, l'approche urbanistique devint beaucoup plus axée sur l'automobile, et l'on accorda toujours plus d'importance à l'aménagement du territoire et à la construction de villes nouvelles. Les Indonésiens prêtant de plus en plus attention et étant de plus en plus sensibles aux modèles et aux développements américains, les paradigmes néerlandais tombèrent peu à peu dans l'oubli.

Au fil du temps, les relations épineuses entre l'ancien colonisateur et l'ancien colonisé se sont normalisées. Grâce à cette normalisation, les architectes tant indonésiens que néerlandais purent commencer à découvrir et à apprécier la qualité, la valeur et l'importance de l'architecture et des plans d'urbanisme conçus en Indonésie par les architectes néerlandais. Plus les changements radicaux et irréversibles imposés à l'Indonésie par le boom économique des années 1980 et 1990 s'amplifiaient, plus ils préoccupèrent les orga-

nisations locales, les universitaires et les architectes dès lors soucieux de sauver le patrimoine. Ceux-ci remirent en question l'augmentation incessante du nombre des automobiles, la construction d'autoroutes, de blocs de logement et de centres commerciaux climatisés aux dépens du patrimoine architectural indonésien. Bien que leurs efforts n'aient pas (encore) mis un frein à ces développements, ils ont provoqué un regain d'intérêt pour l'histoire de l'urbanisme et de l'architecture modernes en Indonésie. Ainsi, près de cent ans après la prise de conscience par l'administration de l'importance de l'urbanisme, des études sur l'histoire de l'urbanisme en Indonésie commencent progressivement à voir le jour, et avec elles s'amorcent la réhabilitation des premiers plans d'urbanisme modernes imaginés pour l'Indonésie et donc la réhabilitation de leurs auteurs²⁹.

Traduction : Lydie Échassériaud

Notes bibliographiques :

- «Agrarische aangelegenheden gemeenten. Voorkeurrecht der gemeente bij uitgifte van gronden in eigendom», *Bijblad op het Staatsblad van Nederlandsch-Indië*, n° 11272, 1926 ;
- Breen, H. van, *Overzicht der voorgestelde werken tot verbetering van den wateraf- en aanvoer ter hoofdplaats Batavia*, 1913 ;
- Colombijn, Freek, & Barwegen, Martine, *Kota lama, kota baru : Sejarah kota-kota di Indonesia sebelum dan setelah kemerdekaan*, Yogyakarta, Ombak, 2005 ;
- Granpré Molière, M. J., «Indiese stedeboew door Ir. Th. Karsten», *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, n° 9, 1922, p. 226-234 ;
- Jenny, N., Hardjato, M. T., & Harta, Febi, *Sejarah Penataan Ruang Indonesia 1948-2000 : Beberapa Ungkapan*, Djakarta, Departemen Perumahan dan Prasarana Wilayah, 2004 ;
- Karsten, Thomas, «Indiese stedeboew», *Mededeeling Locale Belangen*, n° 40, 1920 ;
- Maclaine Pont, H., *Madjapahit : Poging tot reconstructie van het stadspan. Nagezocht op het terrein aan den hand van den middeleeuwschen dichter Pradana*, Weltevreden, Albrecht & Co., 1925 ;
- Nix, Thomas, *Bijdrage tot de vormleer van de stedeboew in het bijzonder voor Indonesië*, Heemstede, De Toorts, 1949 ;
- Regeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement*, Weltevreden, Landsdrukkerij, 1931 ;
- Regeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement*, Weltevreden, Landsdrukkerij, 1932 ;
- Regeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement*, Weltevreden, Landsdrukkerij, 1935 ;
- Robinson, Tjalie, *Piekerans van een straatslijper*, Bandung, N. V. Masa Baru, 1952 ;
- Roosmalen, Pauline K. M. van, «Voor kota en kampong. Het ontstaan van een stedenbouwkundige discipline», in Wim Ravesteijn & Jan Kop, *Bouwen in de Archipel. Burgerlijke openbare werken in Nederlands-Indië en Indonesië 1800-2000*, Zwolle, Walburg Pers, 2004, p. 177-199 ;
- Schrieke, J. J., *Ontstaan en groei der stads- en landsgemeenten in Nederlands-Indië*, Amsterdam, J. H. de Bussy, 1918 ;
- «Stadsvorming / Stadsvormingsordonnantie», *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*, n° 168, 1948 ;
- «Stadsvorming», *Staatsblad van Indonesië*, n° 250, 1948 ;
- «Stadsvorming», *Staatsblad van Indonesië*, n° 331, 1948 ;
- «Stadsvormings-commissie», *Indisch Bouwkundig Tijdschrift / Locale Techniek*, n° 2 ;
- Stadsvormingsordonnantie Stadsgemeenten Java*, Batavia, Landsdrukkerij, 1938 ;
- Tillema, H. F., *Van wonen en bewonen : Van bouwen, huis en erf*, Samarang, 1913 ;
- Toelichting op de Stadsvormingsordonnantie Stadsgemeenten Java*, Batavia, Landsdrukkerij, 1938 ;
- Verslag Volkshuisvestingscongres 1922*, Semarang, Sociaal-Technische Vereeniging, 1922 ;
- Verslag Volkshuisvestingscongres 1925*, Semarang, Sociaal-Technische Vereeniging, 1926 ;
- Woesthoff, P. F., *De Indische Decentralisatiewetgeving*, Leiden, N. V. Boekhandel en drukkerij voorheen E. J. Brill, 1915 ;
- Wolkers, Jan, *De walvogel*, Meulenhof, Amsterdam, 2000 (1^{re} éd., 1974) ;
- Zee, D. van der, *Het Indische gemeentewezen*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1928 ;

This article describes how modern town planning in the Dutch East Indies developed from an almost non-existent discipline to a fully-fledged one, the impact of

social and political developments, and the cooperation between administrators and architects. It briefly describes developments after 1950 and the increasing

interest in the history of modern Indonesian town planning that is noticeable since the 1990's.

²⁸ Lettre de J. W. Keiser à Jac. P. Thijsse du 9 décembre 1951 ; lettre de Jac. P. Thijsse au secrétaire d'État aux Travaux publics et à la Reconstruction du 8 décembre 1952 ; J. W. Keiser, *Ruimtelijke Ordening in het Indonesië van omstreeks 1950*, 1980, p. 13-14, Institut néerlandais d'architecture, archives Thijsse (sans index) & Erica Bogaers, archives privées.

²⁹ Cet intérêt porté à l'histoire de l'urbanisme en Indonésie est partagé par des architectes et des chercheurs tant indonésiens que néerlandais. De 2001 à 2003, le ministère indonésien des Implantations et du Développement régional (KIMPRASWIL, redevenu aujourd'hui le ministère des Travaux publics) et la Direction générale du territoire attachée au ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement travaillèrent ensemble sur un projet relatif à l'histoire de l'urbanisme en Indonésie après 1950. Ce projet mené conjointement a entre autres conduit à la publication de Jenny *et al.*, 2004. Le Centre néerlandais de documentation sur la guerre coordonne actuellement un autre projet portant sur l'histoire de la ville indonésienne. Dans le cadre de ce projet a été publié : Colombijn & Barwegen, 2005.

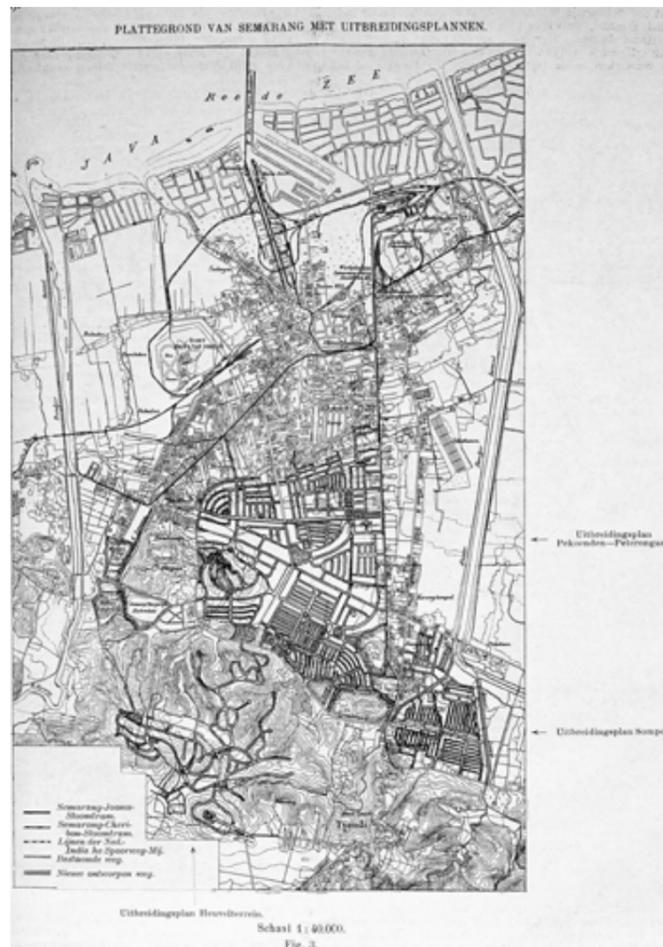


Fig. 12. Semarang (Indonésie), H. Th. Karsten, plans d'extension, 1917.