



Guy Faure et Arnaud Leveau (dir.)

L'Asie du Sud-Est 2008 : les événements majeurs de l'année

Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine

Décentralisation brouillonne en Indonésie

Paru dans Fase n° 2 Vol II de février 2007

DOI : 10.4000/books.irasec.2198

Éditeur : Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, Aux lieux d'être

Lieu d'édition : Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, Aux lieux d'être

Année d'édition : 2008

Date de mise en ligne : 3 juillet 2018

Collection : Asie du Sud-Est

ISBN électronique : 9782355960352



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

Décentralisation brouillonne en Indonésie : Paru dans Fase n° 2 Vol II de février 2007 In : *L'Asie du Sud-Est 2008 : les événements majeurs de l'année* [en ligne]. Bangkok : Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, 2008 (généré le 07 mai 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/irasec/2198>>. ISBN : 9782355960352. DOI : 10.4000/books.irasec.2198.

Décentralisation brouillonne en Indonésie

Paru dans Fase n°2 Vol II de février 2007

Qualifié de Titanic en perdition au lendemain de la chute de Suharto, en mai 1998, l'archipel indonésien n'a pas sombré et ne s'est pas désintégré. Perçu comme une « perte » à Jakarta, le décrochage du Timor Leste en septembre 1999 n'a pas eu l'effet d'entraînement évoqué, à l'époque, par nombre d'analystes. Mais les repères de l'ère Suharto - un Etat hyper-centralisé tenu d'une main de fer par un leader qui s'appuyait sur l'armée et son commandement territorial - ont été bouleversés.

En janvier 2001, une loi sur l'autonomie régionale et une autre sur la décentralisation fiscale, conçues sous la présidence de B. J. Habibie (1998-1999), ont transféré une partie des pouvoirs et des ressources de l'Etat central aux gouvernements de districts ou régences (*kabupaten*). En octobre de la même année, une autre loi a accordé un statut d'autonomie spéciale à la Papouasie occidentale où gouverneurs et chefs de districts sont désormais élus directement par la population - une première depuis l'indépendance de l'archipel indonésien en 1945.

De telles élections ont également eu lieu le 11 décembre dernier dans la province d'Aceh. L'accord de paix signé à Helsinki en août 2005 entre le Mouvement Aceh Libre (GAM) et le gouvernement central a été entériné par le vote d'une loi d'autonomie spéciale par le Parlement indonésien en juillet 2006. Des partis politiques locaux pourront disputer, en 2009, les élections législatives. La loi d'autonomie pour la Papouasie occidentale prévoit aussi, à l'avenir, la création de partis politiques locaux. Un tabou a été levé. « Discuter du fédéralisme n'est

plus un péché », constate le commentateur politique et ancien porte-parole présidentiel Wimar Witoelar, laissant entendre qu'une redéfinition du cadre politique de l'Etat indonésien s'est amorcée depuis six ans.

Si elle est étendue au niveau national – une perspective encore lointaine – la création de partis politiques locaux, limitée pour l'instant à ces deux « régions troublées », corrigerait un des travers de l'époque Suharto (1967-1998) : la non représentativité des formations politiques. Jusqu'en 2002, les partis politiques ne pouvaient pas mobiliser la population au niveau des villages, ce qui entraînait une domination totale de la « masse flottante » rurale, selon l'expression du régime Suharto, par les agents du gouvernement. « Cela a eu pour effet mettre la politique dans les mains de l'élite et de tenir à distance le peuple », selon Asmara Nababan, président de l'ONG Demos.

L'évolution sera forcément lente. Aceh fait figure de laboratoire où l'expérience de gouvernement local en cours est attentivement observée. Le président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono (appelé SBY par tout le monde), qui a prévalu sur les militaires les plus « durs » dans le règlement acehnais, pourrait se montrer plus réservé face à la volonté d'autonomie de la Papouasie occidentale, d'autant qu'il a besoin de l'appui de l'armée pour les élections législatives et présidentielles de 2009. L'intervention d'une partie tierce en Papouasie, comme la Crisis Management Initiative (CMI) de l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, qui a facilité la conclusion de l'accord de paix à Aceh, n'est sans doute pas souhaitée par Jakarta.

Les vives réactions des autorités indonésiennes à l'octroi par Canberra de l'asile politique à 42 papous indonésiens en mars 2006 témoignent de l'extrême sensibilité du gouvernement et des forces armées à l'égard des « ingérences étrangères » en Papouasie occidentale. Dix mille soldats doivent être prochainement envoyés en renfort dans cette partie extrême-orientale de l'archipel.

L'émergence de dirigeants locaux à Aceh – le nouveau gouverneur Irwandi Yusuf, cadre politique du GAM, et le vice-gouverneur Mohammad Nazar – s'accompagne d'une répartition plus équitable des revenus gaziers et pétroliers (65 % pour l'administration locale). Les

occasions de détournement de cette somme considérable par la bureaucratie sont enracinés en Indonésie. « Appliquer cette règle des 65 % sera une très dure bataille », estime Wimar Witoelar.

Les forces armées indonésiennes ou TNI (*Tentara Nasional Indonesia*) restent un Etat dans l'Etat. Le démantèlement de la structure territoriale militaire, qui couvre le territoire jusqu'au niveau du village, n'a jamais été voté, en dépit des promesses de l'armée en 1999. Or le pouvoir politique de l'armée s'appuie sur cette toile à l'échelle de l'archipel. Les militaires vont-ils tenter de déstabiliser le nouveau pouvoir local à Aceh pour le dissuader de s'en prendre à ses lucratives opérations économiques (exploitation forestière, protection de la raffinerie d'ExxonMobil et culture de marijuana, auxquelles il faut ajouter les « bonnes affaires de la reconstruction » après le tsunami) ? Les analystes en doutent. « Les militaires peuvent créer des blocages au niveau opérationnel, mais le fait qu'un nouveau pouvoir local ait pu émerger sans que les militaires répandent le chaos, comme ils l'avaient fait au Timor Est, montrent que leur confiance a été sérieusement entamée. Politiquement, le gouvernement local est solide », estime Wimar Witoelar.

Les multiples témoignages sur l'implication de soldats - et de fonctionnaires locaux - dans les troubles persistants entre chrétiens et musulmans à Poso (Sulawesi Central) soulignent toutefois les dérives auxquelles aboutit la structure territoriale militaire. Depuis 1999, la police est en charge de la sécurité interne, mais son manque de moyens, de ressources humaines et de formation oblige le gouvernement à la faire appuyer par des militaires. Deux cents soldats ont été placés sous le commandement de la police de Poso, après deux affrontements entre policiers et militants islamistes, les 11 et 22 janvier, qui ont fait dix-huit morts, dont un policier.

Les conflits ataviques entre militaires et policiers aggravent la situation. Les soldats sont soupçonnés de vendre leurs armes aux militants, mais aussi de détourner les fonds destinés aux programmes d'assistance. Ils tendent à attiser les tensions pour justifier un maintien de leur présence. La police, elle-même, n'est pas en reste : les deux corps participent à jeter de l'huile sur le feu. Représentant d'Imparsial, ONG

des droits de l'homme, Al Araf a suggéré fin janvier que SBY « ordonne au chef de la police nationale de contrôler étroitement, les villageois ainsi que les policiers locaux ».

L'absence de résultats dans l'enquête sur l'empoisonnement du militant des droits de l'homme Munir, en septembre 2004 à bord d'un vol de la Garuda Airlines entre Jakarta et Amsterdam, témoigne tout autant de la persistance de forces occultes liées aux militaires. Des éléments circonstanciels solides impliquent des hauts responsables de l'agence nationale de renseignement (BIN) dans le meurtre, mais ceux-ci n'ont pas été inculpés ; ils ignorent même les convocations, pour entretiens, de la commission d'enquête établie par SBY. « Le cas de Munir est une façon pour les militaires de dire : voyez ce qui arrive à ceux qui essaient de faire le malin », dit Mohammad A.S. Hikam, membre de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des renseignements de l'Assemblée nationale. Le président indonésien a semblé vouloir prendre ses distances à l'égard de de cette affaire délicate en mettant en première ligne la commission d'enquête. « Il aurait pu faire beaucoup plus car il a les moyens de faire pression sur le chef du BIN et sur le chef de la police. Mais, cet attentisme est typique de son approche des problèmes », estime Asmara Nababan, membre de la commission d'enquête.

Huit ans après la démission du président Suharto, le 21 mai 1998, les tendances lourdes imprimées par son régime (1966-1998) persistent : domination d'une élite politico-affairiste, corruption omniprésente, dépolitisation des masses, pouvoir aussi bien politique qu'économique des militaires. L'armée, qui finance elle-même plus de la moitié de son budget, reste, en effet, un acteur économique dominant, fortement enclin aux détournements et aux réclamations de pots de vins, selon les témoignages de nombreux hommes d'affaires. Des terrains à Jakarta – par exemple, dans le quartier de Kelapa Gading – sont en bonne partie propriété de la marine.

Une étude officielle conclut que la valeur totale des entreprises contrôlées par les militaires s'élève à 80 millions d'euros. De nombreux experts jugent cette évaluation grossièrement sous-estimée, car les

militaires sont actifs dans les secteurs les plus lucratifs de l'économie, comme l'exploitation forestière, l'hôtellerie et le transport. Selon la loi sur les TNI de 2004, les militaires doivent transférer au gouvernement civil leurs entreprises d'ici à 2009, mais les résistances seront sans aucun doute très fortes. D'autant que le président Yudhoyono, lui-même général de l'armée de terre à la retraite, semble ne pas vouloir brusquer ses anciens compagnons d'armes qui constituent un pilier de son pouvoir politique.

Elu en septembre 2004 avec 61 % des suffrages exprimés, SBY reste populaire si l'on en croit les derniers sondages : 67 % de satisfaits selon une enquête de l'Indonesian Survey Institute effectuée en décembre. Les analystes reconnaissent la qualité de sa gestion macro-économique et son honnêteté. Avec un taux de croissance du PIB de 5 % en 2006 et des prévisions d'environ 6 % en 2007, SBY ne pourra toutefois pas tenir sa promesse électorale d'un taux annuel moyen de 6,2 % pendant son mandat présidentiel. Un taux supérieur à 6 % est nécessaire pour absorber une partie des millions de nouveaux venus, chaque année, sur le marché du travail.

Conscient de la difficulté d'accélérer la croissance économique, SBY s'est fixé comme priorité la lutte contre la pauvreté qui s'est fortement accrue. Grâce aux économies faites après la suppression des subventions de l'essence, fin 2005, il a mis en place un programme d'assistance. Les familles qui s'enregistrent obtiennent une « carte de pauvre », ce qui leur permet de recevoir 300 000 rupiahs (26 euros) tous les trois mois et des soins gratuits.

« C'est la première fois qu'un programme de sécurité sociale est lancé depuis l'indépendance », souligne Jean-Baptiste Kristiadi, conseiller du ministre des finances. Mais sa mise en application – ou celle d'autres programmes du même type comme le plan de lutte contre la grippe aviaire – se heurte à l'autonomie des administrations locales. 60 % du budget national de développement est désormais géré par les gouvernements régionaux. Et le gouvernement central ne peut pas exercer de contrôle sur l'utilisation des ressources par les assemblées locales. « Les mairies ont créé leur propre bureaucratie avec directeurs,

sous-directeurs et ainsi de suite. Chaque mairie est devenue une mini-république. Les dépenses budgétaires ne bénéficient pas aux citoyens », déplore Jean-Baptiste Kristiadi. Beaucoup d'administrations locales consacrent une partie de leur budget à acheter des lettres de crédit auprès de la Banque centrale (SBI, à un taux d'intérêt intéressant) au détriment des investissements dans les infrastructures.

La décentralisation a aussi affaibli certaines organisations autrefois omnipotentes comme le Bulog, agence chargée de stabiliser le prix du riz à travers l'archipel. Du fait des inondations et d'un contrôle sévère des importations de riz, le prix du kilo de cette céréale est ainsi passé de 4 000 rupiahs à 6 000 rupiahs (de 0,4 euros à 0,5 euros) - touchant cruellement la majorité de la population. Les bénéficiaires ne reviennent pas aux producteurs, mais aux intermédiaires, propriétaires des rizeries. Avant 2001, le Bulog aurait pu intervenir pour modérer une telle hausse du prix de l'aliment de base des indonésiens.

Les responsables locaux n'ont, ainsi, pas toujours intérêt à transformer les façons de faire pour mettre un terme au gâchis financier, s'ils en retirent certains bénéfices. Un industriel occidental qui met en place, dans plusieurs provinces de l'archipel, des programmes pour maximiser l'efficacité de la distribution d'eau, constate un manque de volonté politique pour appliquer les protocoles agréés. « La moitié de l'eau est perdue, mais les officiels estiment que c'est très bien comme cela, car ils y trouvent leur avantage », explique-t-il. A Aceh, 80 % de l'eau produite n'est pas payée par le consommateur ; à Jakarta, la proportion est de 48 %.

Autre effet imprévu de la décentralisation : dans l'ensemble de l'archipel, une trentaine de municipalités ou de régences ont introduit dans leur législation des éléments de la charia - obligation de porter le voile pour les musulmanes, limitation de la liberté de circulation des femmes seules le soir, obligation de porter une tenue musulmane pour les fonctionnaires - ce qui est contraire à la Constitution. Parallèlement, un débat de plus en plus vif oppose les tenants de l'intégrisme islamique et les Indonésiens qui privilégient l'islam traditionnel, beaucoup plus tolérant.

Les controverses se succèdent : débat sur la polygamie et sur la loi contre la pornographie, tollé contre la publication de la très sage version indonésienne du magazine *Play-Boy*. Pour certains partis d'obédience islamiste, attiser ces controverses marque surtout leur volonté de renforcer leurs positions dans la perspective des élections de 2009. Mais l'ambiance prévalente reste à la tolérance. En août dernier, un sondage a indiqué que 70 % des musulmans indonésiens souhaitent que l'Indonésie reste un Etat séculier (et ne devienne donc pas un Etat islamique). Les partis ou mouvements militant pour un islam radical sont de plus en plus mis au défi de prouver leur représentativité. L'apparente indifférence du gouvernement et de la Cour constitutionnelle vis-à-vis des progrès de la charia au niveau local, et en contradiction avec les lois nationales, montre toutefois la prudence du gouvernement face à une population qui, dans son ensemble, devient plus pieuse.

Six ans après la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie régionale, certains experts reconnaissent, même au sein du gouvernement, que la décentralisation a été engagée trop tôt et a été, peut être, trop brutale. « La loi a été votée. Et il a fallu l'appliquer tout de suite. Les agents administratifs n'étaient pas prêts », reconnaît Jean-Baptiste Kristiadi. Etat hypercentralisé, l'Indonésie est devenue en un court laps de temps, un des Etats les plus décentralisés du continent. Une transformation aussi poussée et aussi précipitée ne pouvait se dérouler, dans un premier temps, que de manière chaotique, en attendant que les ajustements nécessaires se mettent progressivement en place.