

La décentralisation indonésienne
Une expérience de démocratisation radicale et chaotique
Lucas Patriat

Les notes de l'Irasec n°1 – Août 2007

La décentralisation indonésienne

Une expérience de démocratisation radicale et chaotique

La décentralisation indonésienne a été particulièrement radicale. D'un Etat centralisé et omnipotent, le pays est devenu du jour au lendemain, le 1^{er} janvier 2001, un des Etats les plus décentralisés au monde¹.

Ce brusque revirement trouve son origine dans le contexte particulier de la fin de l'Ordre nouveau. L'aspiration des provinces extérieures à plus d'autonomie est difficile à ignorer par un Etat central en position de faiblesse. La décentralisation s'impose en outre comme une solution crédible aux différentes difficultés rencontrées dans le pays. Elle apparaît comme une manière démocratique de satisfaire le vieux rêve indonésien d'« unité dans la diversité ». Elle offre, dans ses temps troublés, un recours face aux craintes de balkanisation du pays. Elle représente enfin une alternative de développement au moment où la crise économique appauvrit la population.

Toutes ces raisons ont créé un sentiment d'urgence, voire de précipitation, qui explique en partie les faiblesses des textes votés par la DPR en 1999. Les premières années de gestion décentralisée laissent une impression d'inachevé. Difficile de dresser un bilan global tant les expériences et les enjeux diffèrent d'une région à l'autre.

Les cassandres ont eu tort. La décentralisation fonctionne, même très imparfaitement. Dans l'ensemble, les motifs de déception peuvent être balancés par des satisfactions et des raisons d'espérer. La corruption, les inégalités et les pratiques « dictatoriales » se sont répandues à travers tout l'archipel, mais des exemples de démocratie directe, des principes de redistribution des richesses et l'apparition d'un embryon de société civile témoignent que ce n'est pas la décentralisation qui est inadaptée, mais plutôt son application qui reste à améliorer. Elle ne cesse d'ailleurs d'évoluer, à travers débats, procès et modifications légales, comme en témoignent les premières élections directes des représentants régionaux en 2005.

1 Tradition centralisatrice

La chute de Suharto en 1998 a précipité l'Etat central dans la crise. Son successeur, Bacharuddin Jusuf Habibie, se retrouve dans l'obligation de gérer un pays en proie au doute, à la division et à l'insurrection. La question des relations centre-périphérie change de nature. L'ancienne centralisation forcée a perdu toute légitimité. L'autonomie vis-à-vis de Java fait partie des revendications de base des

¹ La Banque mondiale évoque la « *Big Bang approach to decentralization* », The World Bank, *Decentralizing Indonesia*, 2003, p.3.

manifestants de la *Reformasi* D'autre part, la pression des régions indépendantistes s'intensifie.

1.1 Menaces sur l'unité du pays

La question qui se pose alors est celle de la capacité de l'Etat indonésien à garder ses provinces extérieures. En 1999, c'est sous la pression internationale que Jusuf Habibie accepte le principe d'un referendum². La décision est largement impopulaire parmi les Indonésiens. Le choix écrasant des Timorais en faveur de l'indépendance, puis le massacre qui s'ensuit, contribuent à affaiblir encore plus l'autorité centrale³.

La perte de Timor provoque un traumatisme dans le pays. La sécession timoraise est perçue comme le début d'un processus d'explosion du pays. Aceh et l'Irian Jaya souhaitent suivre la même voie du referendum. En 2000 le nouveau président Gus Dur ira jusqu'à faire des promesses ambiguës en ce sens. Puis, en août et novembre 2001, sous la présidence de Megawati Sukarnoputri, le parlement votera deux lois d'autonomie spéciale respectivement pour Aceh et Papua⁴. Le sentiment qui prédomine durant toute cette période, est celui d'une menace qui pèse sur l'unité de l'Indonésie⁵. Maintenir l'unité du pays est présenté comme l'objectif prioritaire, en particulier par Megawati Sukarnoputri quand elle arrive au pouvoir en juillet 2001.

C'est dans ce contexte lourd que Jusuf Habibie décide de lancer dès 1998 le chantier de la décentralisation. Il faut trouver un moyen de répondre aux aspirations des provinces extérieures sans pour autant leur donner les moyens de l'indépendance. Une équipe, baptisée « Team 7 », et placée sous la supervision de Ryaas Rasyid au sein d'un ministère de l'Autonomie régionale, est chargée de rédiger ce qui deviendra les lois de décentralisation. Elles sont préparées dans l'urgence, et, comme Ryaas Rasyid l'admettra plus tard, dans une surprenante indifférence générale, les esprits restant focalisés sur les élections à venir⁶. Les deux textes, votés sans modification et à l'unanimité générale par la MPR (la Chambre haute du parlement), se présentent comme un compromis entre « l'introduction d'un système fédéral selon lequel le pouvoir serait transmis aux provinces, et la perpétuation à peine retouchée du système très centralisé » alors en place⁷.

² Kevin O'Rourke, 2002, p. 211-212.

³ Lire à ce sujet le chapitre 3.

⁴ Rodd McGibbon, *Between rights and repression : the politics of special autonomy in Papua*, in Edward Aspinall & Greg Fealy (éds.), 2003, p. 194.

⁵ Lire par exemple la première phrase de l'introduction (rédigée en décembre 2001) de l'ouvrage *Autonomy and Disintegration in Indonesia* : « Since 1997, Indonesia has been heading down a path towards what has very often seemed like disintegration, prompting some observers to question whether or not the state as we know it has a future ». Damien Kingsbury and Harry Aveling (eds.), *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, RoutledgeCurzon, Londres, 2004, p. 1.

⁶ Ryass Rasyid, *Regional Autonomy and local Politics in Indonesia*, in Edward Aspinall & Greg Fealy (éds.), op. cité, 2003, p. 63.

⁷ Idem.

La décision majeure, et symbolique, consiste à faire du *kabupaten* (l'équivalent du département français) et du *kotamadya* (la municipalité) les récipiendaires principaux de ce transfert de pouvoir, et non de la province (la région française)⁸. Il s'agit de ne pas donner trop de pouvoir aux entités ayant les moyens économiques et éventuellement la cohérence culturelle de se séparer du centre. Les *kabupaten* sont perçus comme trop nombreux, trop faibles et trop pauvres pour y trouver un intérêt. Diviser pour mieux régner : le centre est prêt à décentraliser mais pas à perdre toutes ses prérogatives. L'autre aspect révolutionnaire de la loi concerne le partage des ressources économiques locales. Le texte définit avec précision la part qui est impartie au centre, et celles qui sont réparties entre les institutions locales.

Passée en août 1999, l'ensemble de ces mesures est applicable le 1^{er} janvier 2001 au matin. C'est un tournant radical, fréquemment présentée comme la décentralisation la plus radicale du monde. Jusque là, l'Etat indonésien était l'un des plus centralisés au monde, et ses tentatives de décentralisation avaient été timides et dénuées d'enthousiasme.

1.2 L'Ordre nouveau : une centralisation poussée à l'extrême

L'organisation politique de l'Ordre nouveau reposait non pas sur une, mais sur deux pyramides qui se superposaient. La première, administrative, représentait le centre dans chaque région de l'archipel. Une hiérarchie directe s'instituait depuis le centre vers la province puis le *kabupaten* et le *kecamatan*. La seconde, militaire, assurait l'ordre jusqu'aux moindres recoins de chaque village du pays. Au sommet de ces pyramides, un homme, Suharto.

Il serait trop rapide de distinguer ces deux organisations parallèles comme celle de l'action et celle de la répression. L'armée était considérée comme un outil de développement légitime. Elle bénéficiait en outre d'une certaine autonomie grâce aux revenus qu'elle retirait de ses activités économiques basées, justement, dans les régions⁹. En outre, l'interconnexion de ces deux institutions est avérée par la présence fréquente de militaires à la tête des institutions administratives, centrales ou locales.

A ce contrôle inflexible exercé depuis le centre répondait l'accaparement des richesses par le centre. C'est le cas par exemple des ressources forestières, avec le gel des droits traditionnels des communautés au contrôle et à l'usage de forêts, par un décret issu en 1970¹⁰. Les mines, le pétrole, les infrastructures, les impôts, tout était géré par le sommet de la pyramide, qui déniait aux régions non seulement de déterminer leurs propres destinées mais aussi d'exercer quelque influence que ce soit sur la politique nationale.

Cette situation a bien entendu généré un ensemble de critiques, et Suharto a à plusieurs reprises annoncé des mesures de décentralisation. Certaines ont même été

⁸ Le terme de « région » sera utilisé dans le sens d'une zone géographique, éventuellement bordée de frontières administratives, mais jamais dans le sens d'une entité administrative stricto sensu.

⁹ Lire le chapitre 1 pour une description de l'institution militaire sous l'Ordre nouveau.

¹⁰ Frédéric Durand, *Les forêts indonésiennes à l'orée de l'an 2000, un capital en péril*, in HERODOTE, *Indonésie, l'Orient de l'Islam*, La Découverte, Paris, 1988, p. 64.

testées. Mais au bout du compte elles ont rejoint les autres tentatives avortées qui ont émaillé l'histoire d'un archipel qui, au bout du compte, n'aura connu jusqu'en 2001 qu'une forme particulièrement centralisée de gouvernement – à l'exception d'une parenthèse rapide au lendemain de l'indépendance.

1.3 Centralisations coloniales

La centralisation de l'archipel est née progressivement de la volonté coloniale de contrôler ses nouveaux territoires. Au début simple ressource gérée par la VOC, une entreprise commerciale, les Indes orientales sont revendiquées par la couronne hollandaise en 1799¹¹. Il faut alors édifier un ensemble politique. Ce sont les Hollandais qui entérinent la position de Java comme centre névralgique du commerce de l'archipel. Ce sont eux qui font de Batavia (la future Jakarta) la capitale de leur colonie. Et ce sont eux qui construisent peu à peu une administration centralisée.

Les premières années sont celles d'un centralisme sans partage. La colonie était gérée par le gouvernement néerlandais, à travers un gouverneur installé à Jakarta. L'organisation générale, réglementée dans le *staatsblaad* 2/1855, n'évoque pas de décentralisation¹². Il s'agit alors pour les nouveaux dirigeants d'asseoir leur autorité. C'est à partir de 1870 que la puissance coloniale s'attaque au développement de l'administration locale¹³. L'autorité centrale s'appuie sur les *bupati* qui gèrent des préfectures en son nom.

Un premier changement est amorcé en 1903. Selon le *staatsblaad* 329/1903, les régions sont autorisées à avoir leur propre gouvernement, et disposent de financements autonomes. Les administrations locales sont dotées de *raad* (conseils). Deux lois votées en 1905 (S 137/1905 et S 181/1905) viennent appuyer cette évolution. Les premières municipalités sont créées¹⁴. Il s'agit en fait d'une façade. Les conseils n'ont aucune autorité et nombre de leurs membres sont des représentants du gouvernement central¹⁵. Il s'agit plus d'une déconcentration, destinée à accroître l'efficacité du centre et non à transférer de l'autorité aux régions.

Les aménagements de 1922 sont plus significatifs, puisqu'ils organisent une hiérarchie régionale depuis la province jusqu'à la communauté locale (*groepmeneeschap*). Chaque échelon dispose de son exécutif¹⁶. A ce dispositif, qui constitue une réelle avancée, se superpose des structures « traditionnelles » ou tout au moins considérées comme telles par la puissance coloniale.

L'occupation japonaise ne dure que trois ans. Le pays est alors divisé en trois régions militaires, Sumatra, Java & Madura, et Indonésie orientale. Que les régions

¹¹ Stéphane Dovert, *L'Indonésie, Etat-Nation ou Empire*, in Françoise Cayrac-Blanchard, Stéphane Dovert et Frédéric Durand (éd.), 2000, p. 52.

¹² The Liang Lie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di NRI*, Liberty, Yogyakarta, 1993, p. ?????

¹³ Alexandre Dormeier-Freire & Jean-Luc Maurer, *Le dilemme de la décentralisation en Indonésie*, in *Archipel* 64, 2003, p. 259.

¹⁴ *Decentralizing Indonesia*, World Bank, Jakarta, 2003, p.3.

¹⁵ The Liang Lie, *op. cit.*, p. 50.

¹⁶ Syaukani, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002, p. 51.

aient perdu toute autonomie sous l'autorité d'un chef militaire n'a rien de surprenant en temps de guerre. Ce qui l'est plus est l'influence durable que cette courte occupation aura sur l'organisation interne du pays.

Les Japonais ont mis en place une hiérarchie précise destinée à exercer un contrôle total depuis le centre sur toutes les régions et jusqu'à chaque foyer¹⁷. Le sommet de la pyramide est occupé par le commandant en chef des armées. Sous son autorité s'échelonne les différents niveaux de responsabilité, militaire d'abord, puis le gouverneur de province, le bupati, le chef de district, ainsi de suite jusqu'au chef de RT (comité de surveillance de quartier) puis au chef de famille. C'est cette organisation qui va être conservée telle quelle par les responsables de l'armée indonésienne. Chaque quartier de chaque ville ou village indonésien est relié par une ligne de commandement direct jusqu'au chef d'Etat-major de l'armée, à Jakarta. Il s'agit-là d'une vision extrême de la centralisation, qui ironiquement précède la seule expérience radicale de fédéralisme qu'ait connu l'archipel.

1.4 Le choix nationaliste de la centralisation

Août 1945. L'armée japonaise, qui occupe l'archipel depuis 1942, est sur le point de perdre la guerre face aux Etats-Unis. Elle décide de favoriser l'indépendance du pays afin d'empêcher le retour des puissances coloniales occidentales.

Bien que brève, l'occupation japonaise constitue un tournant dans l'histoire de l'Indonésie. Ces trois années d'occupation ont vu la création d'un embryon d'armée populaire, les *laskar pemuda*¹⁸, qui sera amené à jouer un rôle décisif dans la lutte d'indépendance, et contribuera à terme à accorder une place particulière à l'armée nationale¹⁹. La perte de prestige du colon hollandais s'accompagne de l'accès au pouvoir d'une élite locale. Les Japonais ont en effet tenté d'associer des Indonésiens aux prises de décision. Ils essayent différents types d'organisation politique, y associant telle ou telle tendance dans le but de diviser les résistances des nationalistes. Les Indonésiens, et en particulier Sukarno, ont parfaitement su jouer des espoirs et des contradictions du nouvel occupant²⁰. Le jeune nationaliste s'affirme définitivement comme le leader nationaliste - ce qui ne signifie pas que le mouvement est uni derrière son leader.

La longue coupure coloniale a entraîné la rupture avec l'organisation politique antérieure, qui reposait sur des sultanats, et, même si ceux-ci conservent une influence indéniable, il faut désormais choisir le régime qui dirigera le pays. On peut distinguer trois courants de pensée: le premier, incarné par Hatta, est favorable à un Etat libéral à l'occidental, tout en restant critique envers certains aspects ; le second aspire à créer un Etat en accord avec des « valeurs asiatiques », une vision plus traditionnelle et plus autoritaire du pouvoir ; le dernier courant est formé de

¹⁷ Syaukani et al., op. cité, p. 56.

¹⁸ Littéralement les « milices de la jeunesse ».

¹⁹ Arnaud Dubus et Nicolas Revise, *Armée du Peuple, armée du Roi – les militaires face à la société en Indonésie et en Thaïlande*, L'Harmattan/IRASEC, 2002, p. 7.

²⁰ Andrée Feillard et Rémy Madinier, *Entre traditionalisme et modernisme, l'expression politique de l'Islam*, in Françoise Cayrac-Blanchard et al (éd.), 1999, op. cité, p. 232-235.

musulmans pour qui le degré d'autoritarisme n'est pas le critère important tant que le régime respecte les préceptes de l'Islam.

Entre ces courants, réunis sous la houlette des Japonais pour rédiger une constitution, va se développer une négociation acharnée. Sukarno va tenter de trouver les termes d'un consensus. Tout en optant pour une constitution de type libérale, il réunit dans un préambule une liste de cinq principes fédérateurs, baptisée *Pancasila* (« les cinq principes » en javanais) : croyance dans un dieu unique ; affirmation d'une humanité juste et civilisée ; unité de l'Indonésie ; justice sociale ; souveraineté du peuple reposant sur la concertation et la représentation. Le *Pancasila*, accepté par acclamation, propose une sorte de définition idéale de la nation. Si chaque partie peut s'y retrouver, c'est aussi parce que les termes embrassent des idéaux abstraits, interprétables à merci, sans indiquer comment les atteindre. Derrière ce fronton commun, symbole d'unité, les débats et rivalités peuvent continuer. Mais la portée symbolique du *Pancasila*, issu du génie politique de Sukarno, reste aujourd'hui la référence obligée de la politique indonésienne²¹.

La question de la gestion unitaire d'un pays archipélagique présente moins de difficulté. Les 19 membres de cette Assemblée constituante sont presque tous issus de Java, à l'exception notable de Hatta, Sumatranais, et de Latuharhary, Ambonais. Sans surprise, ils représentent les deux seules voix en faveur d'un Etat fédéral²².

Dans les jours qui précèdent la déclaration d'indépendance, malgré le *Pancasila* et son premier principe (croyance en un Dieu unique), les représentants musulmans continuent d'afficher leur mécontentement. Sukarno et Hatta les rencontrent de manière informelle fin juillet, et ensemble ils tombent d'accord sur un texte resté célèbre sous le nom de Charte de Jakarta : elle impose l'application de la Charria (la loi coranique) aux citoyens musulmans. Mais tout change le 17 août. Sukarno décide de devancer la date choisie par l'occupant japonais pour déclarer l'indépendance. Dans la confusion qui s'ensuit, et par une décision personnelle, il annonce une constitution qui ne comprend pas la Charte de Jakarta. Depuis cette date, l'inclusion de cette Charte dans la constitution indonésienne est sujette à un débat récurrent.

Le 17 août 1945, l'Etat indonésien est né. Déjà, il possède certaines des caractéristiques politiques qui continuent à le marquer aujourd'hui : le *Pancasila* est peu à peu devenu l'idéologie officielle de l'Etat indonésien. L'influence des musulmans dans la politique reste un débat obsessionnel et déstabilisant dans un pays pluriconfessionnel. La création d'un Etat et de sa constitution autour d'un leader charismatique représente une faiblesse dès lors que cette figure disparaît. Enfin, le choix d'un Etat centralisateur a créé une tradition républicaine et une lourdeur administrative telles que les récentes décisions en matière de décentralisation sont particulièrement lentes et difficiles à appliquer.

Une dernière constante de l'Etat indonésien doit encore apparaître, et non des moindres : l'influence de l'armée. Les quatre années de guerre d'indépendance qui

²¹ Lire page XXXX l'encadré sur le *Pancasila*.

²² Stéphane Dovert, *L'Indonésie, Etat-Nation ou Empire ?*, in Françoise Cayrac-Blanchard et al (éd.), 1999, op. cité, p. 55.

commencent vont lui conférer la légitimité d'asseoir progressivement un pouvoir hégémonique.

1.5 L'expérience fédérale, 1946-1950

Les Etats-Unis d'Indonésie, créés en 1946, constituent la seule expérience de fédéralisme que le pays ait connue à ce jour. Ils sont nés de manière opportune, fruits de tractations entre les nationalistes et la puissance coloniale. Cette origine va ôter de la légitimité à un projet qui pourtant n'est pas sans pertinence.

1945. Les Japonais, défaits, cèdent le terrain aux alliés. C'est d'abord l'armée britannique qui investit l'archipel, de septembre 1945 à décembre 1946, mais les forces hollandaises commencent leur réinstallation dès le mois de décembre 1945²³. Si le retour de la puissance colonial se fait sans difficulté dans l'Est du pays, les îles occidentales s'y opposent fortement. Des affrontements éclatent entre nationalistes et armée hollandaise sur Java et sur Sumatra. Il ne s'agit pas véritablement d'une guerre mais plutôt d'éclats, bientôt suivis d'opérations de plus grande envergure menées par les hollandais, baptisées « opérations de police ». L'insurrection permanente de la population accorde une légitimité indéniable au gouvernement nationaliste, qui s'engage dans des négociations avec la Hollande. Celle-ci en revanche est affaiblie par la pression internationale, et en particulier américaine, qui voit d'un mauvais œil l'usage de la violence et ne soutient que moyennement la récupération de leurs colonies par les Pays-Bas.

Les Hollandais sont au bout du compte contraints de reconnaître l'existence d'une République indonésienne, réduite à des parties de Java et de Sumatra. Ils imposent en contrepartie l'intégration de cet Etat dans une Fédération, les Etats-Unis d'Indonésie, lors d'un accord conclu à Linggajati (Java Centre) le 12 novembre 1946. Cette fédération a en fait peu de pouvoir mais elle diminue fortement la portée politique de l'établissement de cette République d'Indonésie, et pourrait servir aux Pays-Bas pour mieux la contrôler.

La signature de l'accord n'arrête pas les efforts militaires de la puissance coloniale, qui tentent de se saisir par la force des régions les plus riches de la République d'Indonésie. Ces efforts sont couronnés de succès (la plupart des membres du gouvernement républicain sont arrêtés en 1948) mais provoquent la désapprobation de l'Onu et des Etats-Unis. Les Hollandais finissent par accorder son indépendance aux Etats-Unis d'Indonésie à compter du 30 décembre 1949.

L'utilisation du fédéralisme pour affaiblir l'Etat, décidée en outre par des intérêts ennemis, va définitivement ôter toute légitimité au concept. Pourtant, il faut bien reconnaître que rien dans sa logique interne ne s'oppose aux grands desseins théoriques esquissés par les nationalistes (volonté de vivre ensemble, constitution d'entités homogènes) et qu'il offrait une solution viable à la recherche de l'unité dans la diversité²⁴.

²³ Gabriel Defert, op. cité, note 40, page 125.

²⁴ Stéphane Dovert, 2000, op. cité, p. 58-61.

1.6 Les concessions régionales de la constitution de 1954

L'une des premières tâches des nationalistes installés au pouvoir est la rédaction d'une nouvelle constitution, destinée à remplacer la Constitution d'urgence de 1945. Inévitablement, la question des relations centre-périphérie ressurgit.

1.7 Vellétés décentralisatrices de l'Ordre nouveau

Quand Suharto arrive au pouvoir, l'Etat est déjà centralisé. Le nouveau président va s'attacher à le renforcer progressivement pour affirmer son contrôle sur l'ensemble de l'archipel. Le nouveau mot d'ordre est celui du développement, *Pembangunan*²⁵. Au nom de cet objectif, la priorité politique est d'assurer la stabilité²⁶. La dictature et son centralisme radical sont ainsi légitimés. Mais les critiques, même sous la dictature, sont nombreuses. Aussi Suharto décide-t-il en 1974 de lancer une ébauche de décentralisation dans quelques provinces pilotes, censée constituer un test pour l'ensemble du pays.

La loi 5/1974 est avant tout une manœuvre politique, et son application est loin d'être prioritaire – en fait, elle n'aura pas lieu avant 1992, avec la publication des premiers décrets d'application²⁷. Elle présente pourtant deux aspects significatifs. D'abord, elle révèle les tensions qui ne cessent de parcourir l'Indonésie sur le rapport qui doit régir les relations entre le centre et la périphérie. Même au plus fort de la dictature, le pouvoir central est obligé de faire des concessions. Ensuite, elle contribue à légitimer les revendications régionales de décentralisation. Le centre admet par cette loi que la décentralisation est une option, et éventuellement une amélioration possible – même en l'absence d'agenda précis, ni même de réelle volonté d'application²⁸.

La loi de 1974 va nettement moins loin que celle qui lui succèdera en 1999, mais cela n'est pas surprenant compte tenu des contextes quasiment opposés qui ont prévalu lors de leurs élaborations respectives. 1999 sera l'ère de la *Reformasi*. En 1974, Suharto est au contraire en train de visser le pouvoir. En 1973, les partis d'opposition sont contraints de se regrouper en deux formations adoubees par le pouvoir central²⁹. C'est aussi l'époque de la théorie des « masses flottantes » qui interdit aux partis politiques d'accéder aux villages pour « protéger » les masses rurales des « idéologies mauvaises »³⁰. Le véhicule politique de Suharto, le *Golkar*, n'est pas concerné puisqu'il ne s'agit pas d'un parti politique *stricto sensu*. L'époque n'est pas à la délégation de pouvoir, bien au contraire.

La loi de 1974 confirme la hiérarchisation des régions en trois niveaux déterminée en 1965. Si certaines responsabilités sont dévolues aux régions, elles restent donc dans les mains des représentants de l'autorité centrale. Chaque

²⁵ Alexandre Dormeier-Freire & Jean-Luc Maurer, op. cité, p. 264.

²⁶ Françoise Cayrac-Blachard, 2000, op. cité, p. 165.

²⁷ The World Bank, op. cité, p. 2.

²⁸ On retrouve ici la même dynamique que pour la démocratie (cf chapitre 1) : le discours a beau contredire les faits, il accorde une légitimité à un concept que le pouvoir, en fait, combat.

²⁹ Adam Schwarz, op. cité, p. 32.

³⁰ Françoise Cayrac-Blachard, 2000, op. cité, p. 168.

responsable administratif est désigné par son supérieur direct, de manière hiérarchique jusqu'au sommet³¹. Les régions doivent en outre commencer par prouver qu'elles ont les capacités d'assumer ces nouvelles responsabilités³². La transmission de compétences en matière d'éducation et de santé au début des années 90 n'est en fait soutenu d'aucune réelle volonté politique, et aura peu d'influence sur le fonctionnement de l'Etat³³. Pour chaque *kabupaten* concerné, en revanche, il s'agit d'une expérience enrichissante bien qu'inaboutie. La municipalité de Bandung, par exemple, citera ces dispositions comme une base utile à sa réflexion sur l'application des lois de 1999.

Le discours sur la décentralisation n'aura au bout du compte abouti à aucun changement réel. Pour l'Ordre nouveau, le nerf de la guerre, c'est l'économie. Le centre considère que l'important dans ses relations avec les régions, c'est le développement. Il lance des grands plans de développement des infrastructures, décidés depuis Jakarta, réglés à coups d'Instructions présidentielles (les fameuses *INPRES*), et exécutés par les représentations locales des grandes agences de l'Etat central, Bappenas en tête (l'agence de planification nationale)³⁴.

C'est donc dans un contexte lourd que la *Team 7* va entamer ses travaux de rédaction des deux lois de décentralisation. Les différentes tentatives effectuées par le passé ne lui sont pas très utiles. Elle doit au contraire aller à rebrousse-poil d'une tradition centralisatrice, dans l'urgence et l'excitation de la *Reformasi*. Du passé faisons table rase : de toutes les mesures prises au lendemain de la chute de Suharto, c'est sans doute la plus révolutionnaire.

2 Des lois radicales et inabouties

Ryaas Rasyid n'a de cesse de le répéter³⁵ : il fallait aller vite. Le consensus autour d'une décentralisation massive n'allait pas durer. Il fallait saisir le *momentum*. Il semblait en outre difficile d'atteindre un consensus entre un centre réticent à aller trop loin et des régions impatientes de bénéficier non seulement des retombées de la démocratisation mais surtout de celles de trente années de croissance économique. Ce qui est remarquable dans les deux textes finalement votés, c'est le peu de concession qu'ils font au centre. Du jour au lendemain, le pays est pratiquement totalement décentralisé.

2.1 Eclatement de responsabilités

Le premier des deux textes, la loi UU 22/1999, définit le partage des responsabilités politiques et administratives. L'essentiel du pouvoir est dévolu non pas aux provinces mais aux *kabupaten* et municipalités (les *kotamadja*)³⁶. La province

³¹ François Raillon, 1999, op. cité, p. 77.

³² The World Bank, op. cité, p. 3.

³³ Alexandre Dormeier-Freire & Jean-Luc Maurer, op. cité, p. 266.

³⁴ Idem, p. 263.

³⁵ Par exemple lors d'un entretien avec l'auteur, à Jakarta, mars 2002.

³⁶ Par souci de clarté de la rédaction, nous utiliserons les termes de « district » ou de « gouvernement local » pour désigner l'échelon administratif regroupant *kabupaten* et municipalités.

existe toujours, mais elle voit son rôle restreint aux questions dépassant les frontières d'un district. Elle se retrouve également avec une fonction de représentation de l'état central, mais cette fonction reste ambiguë, comme nous le verrons plus tard. Il n'y a plus de relation hiérarchique directe entre province et district.

Fait significatif, la loi ne définit pas la liste des nouvelles attributions des districts. Inversant l'approche, elle leur confère des compétences universelles, à l'exception de tâches précises explicitement assignées au centre³⁷ : défense, sécurité, affaires étrangères, justice, monnaie, fiscalité, et religion. Tout le reste est désormais du ressort des régions. Il s'agit bien d'un virage à 180°, la répartition des rôles est désormais appréhendée depuis la base.

C'est sans doute ce brusque revirement allié à l'urgence de la rédaction qui explique le flou artistique qui règne dans certains domaines. Ainsi les districts se voient assigner une responsabilité « sectorielle » et non pas fonctionnelle. La nuance est importante. Certains districts se croient obligés d'assumer la responsabilité de l'ensemble du fonctionnement d'un secteur, au lieu d'avoir à en contrôler un fonctionnement assuré par des partenaires. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les secteurs « obligatoires », ceux que les districts ont par obligation légale d'assumer – travaux publics, santé, éducation et culture, agriculture, communication, industrie et commerce, investissement financier, environnement, foncier, ressources humaines³⁸. Par exemple, dans le cas du secteur de la santé, le district est-il seulement chargé de s'assurer du bon fonctionnement des hôpitaux, de la disponibilité des médicaments, de la présence de médecins dans les zones rurales ? Ou doit-il offrir directement des services de santé ? Les réponses à cette question varient d'un district à l'autre. La situation est d'autant plus chaotique que les nouveaux responsables et les fonctionnaires en général manquent d'expérience tant théorique que pratique.

L'autre changement décisif procuré par la loi concerne le statut du chef de l'exécutif local. Avant 2001, il était responsable devant le gouvernement central selon une ligne hiérarchique qui descendait jusqu'au bas de la pyramide administrative : 27 provinces, 243 kabupaten et 55 municipalités, 3841 cantons et 64 367 communes (rurales et urbaines). Le choix du responsable était du ressort de l'échelon supérieur, entériné ensuite par l'Assemblée locale³⁹. Désormais, le responsable (le *Bupati* pour les *kabupaten*, et le maire pour les *kotamadya*) est élu par l'Assemblée locale, et le choix est entériné *a posteriori* par le centre – qui n'est plus autorisé à refuser (art. 40). Là encore on assiste à un renversement pur et simple de la perspective. L'exécutif local est responsable devant l'Assemblée locale, elle-même élue au suffrage universel. En outre, l'Assemblée locale se retrouve impartie pour la première fois de responsabilités démocratiques fondamentales : initier et promulguer statuts et régulations, approuver le budget, et créer de nouvelles institutions⁴⁰.

Il existe bien entendu des cas où l'autorité centrale peut censurer des politiques locales en cas de conflit avec les lois nationales, et au nom de l'intérêt

³⁷ MPR, *Law draft of the Republic of Indonesia, number 22 year 1999, regarding regional governance*, article 7.

³⁸ Idem, article 11.

³⁹ François Raillon, 1999, op. cité, p. 77.

⁴⁰ Ryaas Rasyid, 2003, op. cité, p. 64.

public, mais cette décision peut être contestée devant la Cour Suprême. Dans certains cas le président a également la possibilité de suspendre un Bupati ou un maire et de démettre des députés locaux.

L'échelon provincial fait figure de grand perdant dans la nouvelle redistribution des rôles. Il garde des prérogatives mais elles sont amoindries. Son budget est plus faible que celui des districts. Mais il garde un sens profond. D'abord, contrairement aux districts, les provinces recouvrent souvent des zones géographiques importantes, qui disposent parfois d'une cohérence – ethnique, linguistique, culturelle, géographique, ou historique. On l'a vu, c'est cette force symbolique qui a conduit les autorités centrales à privilégier l'échelon inférieur des districts comme bénéficiaires de la décentralisation, afin d'éviter d'exacerber les pulsions centrifuges de l'archipel. Ensuite, la province apparaît (malgré la disparition de lien hiérarchique direct) comme un intermédiaire, voire un représentant du centre auprès des districts. C'est là l'une des plus grandes ambiguïtés de la loi 22/1999. Le gouverneur, au même titre que le Bupati ou le maire, est élu par l'Assemblée locale – en l'occurrence l'Assemblée provinciale. Mais les candidats doivent être approuvés au préalable par la présidence. Le gouverneur devient ainsi à la fois le représentant élu de la province auprès de l'administration centrale, et le représentant du (ou de la) président(e) vis-à-vis de la province, mais aussi des districts. Une double-casquette source de confusions. L'Association des gouvernements provinciaux (APPSI) demandait encore en juin 2004, soit près de trois et demi après le début de l'application des lois, que la DPR clarifie les fonctions du gouverneur en tant que responsable régional et en tant que représentant du gouvernement central⁴¹.

L'autre source de confusion est l'absence de hiérarchie entre province et *kabupaten*/municipalités. Ainsi en juin 2004 la très attendue loi de clarification de la hiérarchie entre les lois promulguées par les différentes institutions autorisées continuait-elle à accorder le même statut aux textes provinciaux et aux textes des districts et municipalités⁴².

Les textes précisent que la province devient responsable pour les questions qui dépassent les frontières d'un district, comme dans le cas des maladies contagieuses, ou de la gestion des rivières. Les districts ont la possibilité de faire appel à elle quant ils ne se sentent pas à même de gérer directement un problème. Ce cas de figure s'est très peu présenté durant les trois premières années de décentralisation. On peut citer l'exemple de la province de Sulawesi Sud, au sein de laquelle le nouveau *kabupaten* de Mamasa pose un problème depuis sa création en 2002. Les Musulmans n'apprécient pas de se retrouver minoritaire dans une région à dominance chrétienne. Les tensions ont causé la mort d'au moins trois personnes en 2003, et en juillet 2004 le conflit a ressurgi, en particulier à la frontière entre les *kabupaten* de Mamasa et de Polmas. Les *bupatis* se sont mis d'accord pour laisser le contrôle administratif au gouvernement provincial pour alléger les tensions⁴³.

⁴¹ GTZ, *Decentralisation News* n°60, 23 juillet 2004.

⁴² *Idem*.

⁴³ *The Jakarta Post*, 4 août 2004.

Les nouveaux pouvoirs dévolus aux assemblées locales confèrent un enjeu décisif aux élections législatives. Les premières à être organisées depuis la décentralisation se sont tenues le 5 avril 2004. Les électeurs étaient appelés à élire les représentants de leurs assemblées locale, provinciale et nationale (DPR), ainsi que de la dernière née, la DPD. Celle-ci constitue le deuxième volet de la décentralisation : en corrélation à la redistribution de pouvoir vers les régions, celles-ci disposent désormais d'une institution qui les représente auprès de l'administration centrale. Le nouveau système bicamérale ressemble au système américain avec une première Chambre, la DPR, dont les élus représentent les citoyens, et une seconde, la DPD, dont les élus représentent les régions. Elle est composée de 5 députés par province. Ses pouvoirs sont limités puisque essentiellement consultatifs. Son influence dépendra de l'utilisation qui en est faite par ses membres. Ce sont eux qui lui donneront, ou non, une crédibilité et une légitimité à s'inclure dans les grandes débats nationaux.

2.2 Décentralisation des ressources

Cet attirail législatif révolutionnaire serait d'une totale inutilité s'il ne s'accompagnait d'un transfert significatif des ressources depuis le centre vers les régions. La loi 25/1999, qui constitue le second volet des lois de décentralisation, est précise. L'essentiel des ressources locales profiteront désormais à l'administration locale. Celle-ci se voit en contrepartie chargée de la plupart des dépenses.

On est loin pour autant de parler d'une indépendance financière. Les régions continuent de dépendre pour leur budget de l'allocation de péréquation accordée par le gouvernement. L'essentiel du budget des régions reste versé par le centre. Même si ce versement est obligatoire et inscrit dans la loi, même si la source de ce versement provient en partie des régions, il n'en reste pas moins hautement symbolique d'une prééminence du centre sur la périphérie.

Cette allocation se divise en plusieurs composantes. La DAU (*Dana Alokasi Umum*, ou Fonds d'allocation général) est la redistribution du revenu national ; la DAK (*Dana Alokasi Khusus*, ou Fonds d'allocation spécial) ; et le Revenu partagé, qui découle directement de l'exploitation des ressources naturelles - pétrole et gaz, forêts et mines, pêche...⁴⁴

Le calcul de la DAU est le fruit d'un arbitrage incessant entre centre et périphérie. A la question décisive de l'allocation de ressources en accord avec les fonctions dévolues aux régions, s'ajoutent des enjeux de pouvoir. Mais jusqu'à présent la flexibilité fiscale a permis d'éviter les accrocs.

La décision la plus attendue concernait la redistribution des ressources naturelles. L'accaparement par Jakarta des revenus du pétrole, du gaz, des mines et des forêts représentait l'un des plus grands motifs de frustration sous l'Ordre nouveau. La loi 25/1999 est claire et précise sur la part qui ira au gouvernement central et celles qui iront aux gouvernements locaux. La redistribution des ressources locales ne bénéficiera pas seulement aux districts dont elles sont issues mais aussi en

⁴⁴ Arellano A. Colongon Jr., *What is happening on the ground ? The progress of decentralisation*, in Edward Aspinall & Greg Fealy (éds.), op. cité, 2003, p. 93.

partie au centre et aux autres districts de la province, ainsi qu'à la province elle-même. Le texte distingue entre les ressources en pétrole et gaz et les autres. Cette source de revenu est facteur d'inégalités.

Enfin, les régions sont autorisées à avoir leurs propres sources de revenus

Une part importante de ces nouvelles ressources est destinée au versement des salaires des fonctionnaires.

Question de la péréquation

Objectif = démocratiser le budget, donner les moyens de politique locale, mais aussi favoriser le développement local.

2.3 Des régions au statut spécial

L'une des obsessions du gouvernement indonésien en 1999 était le maintien de l'unité nationale. Les deux lois de décentralisation apportent leur contribution en accordant un statut spécial à certaines régions, baptisé « Spéciale autonomie » : Timor oriental, Aceh et Yogyakarta, et dans une moindre mesure Jakarta DKI. Le Timor oriental n'est bien sûr plus concerné par ces lois depuis sa sécession en septembre 1999. Mais la Papouasie a acquis ce même statut spécial en 2001.

Pour Yogyakarta, il s'agit de la continuation d'un privilège accordé au lendemain de l'indépendance en remerciement du rôle que la ville a joué. Pour Jakarta, la loi reconnaît le caractère spécifique de la ville, due à la fois à sa taille et à sa position de capitale. On ne peut pas parler pour elle de spéciale autonomie mais plutôt d'une loi sur mesure. Chaque loi est d'ailleurs finalement spécifique à la région (loi 18/2001 pour Aceh et loi 21/2001 pour la Papouasie).

Dans le cas des deux provinces extrêmes de l'Indonésie, le but est de contrer les aspirations indépendantistes en leur accordant, au moins sur le plan théorique, plus d'avantages. La principale différence avec la loi 22/1999 est qu'elle accorde l'essentiel des responsabilités non pas aux *kabupaten* et municipalités mais à la province. Le mouvement peut paraître contradictoire. Pour le reste de l'Indonésie, on contourne la province pour ne pas créer de velléités d'indépendance, et là où justement sévissent des conflits indépendantistes, on donne le pouvoir à la province. Il s'agit en fait de la reconnaissance d'une cohérence (ethnique ou culturelle) au niveau de la province, donc d'une sorte de concession faite aux mouvements indépendantistes. Le but est de leur donner des raisons autre que la répression militaire de rester dans la République indonésienne. Les deux provinces perçoivent une part nettement plus importante des ressources naturelles locales, 30 %, sachant qu'elles sont toutes deux productrices d'hydrocarbure. Aceh a acquis une grande indépendance sur les questions d'éducation et de justice. Pour la Papouasie, la situation est plus complexe. Certes elle a acquis la reconnaissance de ses propres

« symboles » (mais pas de son drapeau)⁴⁵, mais elle se trouve affaiblie par l'application en 2003 d'une loi qui divise la moitié d'île en trois provinces distinctes.

2.4 Impréparation

Ces lois rédigées dans l'urgence nécessitaient des précisions. Elles ne sont pas toujours venues. Certes, les décrets d'application ont bien été passés en 2000 (PP n° 25/2000), avant la date d'application des lois. Mais elles ont peu éclairci les problèmes. Ainsi, la confusion entre fonctions et secteurs a telle été renforcée.

Au-delà de la question de la rédaction de ces deux lois se pose celle de leur respect par les acteurs de la décentralisation. Le système juridique en Indonésie est souvent perçu comme un cadre général de fonctionnement mais pas vraiment comme des lois précises auxquelles chaque citoyen, fut-il chef de l'exécutif local ou national, doit se soumettre⁴⁶. L'une des conséquences inattendues a été l'anticipation de la décentralisation par certains gouvernements locaux. Les lois passées en mai 1999 n'étaient applicables qu'en 2001 – une situation qui déplaisait aux régions qui devaient renouveler leur exécutif dans l'intervalle. Ils étaient en effet censés accepter le choix du gouvernement central en accord avec la loi de 1974 toujours en vigueur, et n'aurait donc eu l'opportunité d'atteindre l'autonomie régionale que lors du renouvellement suivant – soit cinq ans plus tard. Dès 2000, des DPRD (parlements locaux) ont commencé à exercer leur droit à choisir leur maire ou *bupati*. Sans rencontrer de résistance de la part du gouvernement central⁴⁷.

Cette précipitation de la part de certaines régions ne doit pas masquer l'extrême variété des situations. Le délai d'un an et demi entre le vote des lois et leur application était destiné à permettre aux régions de se préparer à leurs nouvelles responsabilités. Certaines avaient de l'avance puisqu'elles avaient bénéficié du programme test de l'Ordre nouveau. Mais les outils de suivi du gouvernement central n'étaient toujours pas en place le jour J. Aucun système de statistiques, aucune cellule d'appui n'était prête à supporter les efforts des nouveaux responsables. Le plus inquiétant résidait sans doute dans le transfert de personnel.

Avant le 1^{er} janvier 2001, les pires catastrophes étaient annoncées pour le transfert de quelque 2,1 millions de fonctionnaires de l'administration centrale aux administrations locales. En fait, seule une faible proportion a été contrainte de déménager physiquement, la plupart des personnes concernées étant déjà sur place en tant que représentant de l'administration centrale⁴⁸. Il s'est agi avant tout d'un transfert comptable, et la relative souplesse de la procédure (le gouvernement central acceptant une période de transition durant laquelle il continuait à payer ses anciens employés en contrepartie d'une retenue sur le versement des allocations financières) a permis d'éviter les accrocs. Finalement tout s'est bien passé. La majorité des fonctionnaires du pays travaillent désormais dans une administration locale

⁴⁵ The World Bank, op. cité, p. 9.

⁴⁶ Lire chapitre 1.

⁴⁷ Michael S. Malley, op. cité, p. 110.

⁴⁸ The World Bank, op. cité, p. 13

Le 1^{er} janvier 2001, le paysage politique indonésien accomplit sa mue. Le pouvoir est effectivement dévolu aux régions, qui sont dotées des ressources humaines et financières pour appliquer leurs politiques. La situation reste difficile à évaluer tant les conditions changent d'une région à l'autre : population et superficie, richesse et potentiel économiques, infrastructures et connexions avec l'extérieur, mais aussi culture, langue, aspirations, identité, tout les distingue. Les premières années d'exercice vont d'ailleurs être le théâtre d'expériences aussi variées qu'originales, rendant difficile toute évaluation précise, et renforçant paradoxalement à la fois les forces centrifuges et centripètes de l'archipel.

3 Une application chaotique

Faire une évaluation précise des trois premières années de décentralisation relève de la mission impossible. Chaque région a connu une expérience particulière. L'ensemble des possibilités ainsi mises à jour sera probablement d'une grande aide sur le long terme pour déterminer les solutions les plus efficaces, si l'échange parvient à se faire. Mais il reste aujourd'hui impensable de dresser un bilan précis. Toute affirmation sur l'efficacité de tel service public ou sur les progrès de la démocratie se verra aussitôt démentie non par un mais par plusieurs contre-exemples. Il n'en reste pas moins que connaître et analyser ce qui se passe sur le terrain est primordial et urgent⁴⁹.

Il est donc nécessaire de dessiner des tendances. Elles sont fortes, et parfois contradictoires. Les administrations locales ont été plutôt bien gérées, mais un biais de préférence locale laisse planer une menace sur la cohésion du pays. L'accès et la qualité des services publics se sont améliorés. La question de l'environnement et de l'accès aux ressources naturelles demeure l'un des aspects les plus controversés du processus de transmission des responsabilités, opposant un besoin indéniable de redistribution des richesses à une gestion calamiteuse. Sur le plan de la démocratie, on a vu émerger à la fois des expériences innovantes et des prises de pouvoir par des élites locales. L'émergence d'une société civile n'est pas systématique, et ne s'accompagne pas que d'effets positifs.

3.1 *Et pourtant, elle tourne !*

La décentralisation, ça marche. Pas partout certes, et jamais de façon satisfaisante, mais ça marche. Le pays ne s'est pas arrêté de fonctionner au matin du 1^{er} janvier 2001. Au contraire, dans de nombreuses régions, la qualité des services publics s'est plutôt améliorée.

⁴⁹ L'Asia Foundation a effectué entre 2001 et 2004 quatre « évaluations rapides » (« Indonesia Rapid Decentralization Appraisal ») qui chaque fois se concentraient sur des thèmes précis et sur un ensemble de kabupaten ou municipalités. Ces études sont disponibles sur internet : http://www.asiafoundation.org/Locations/indonesia_publications.html
Mais le travail de fond est effectué par la coopération allemande, qui accompagne le processus de décentralisation depuis le début. Le site est une mine de documents et d'analyses, en anglais et en indonésien : www.gtzsfdm.or.id

La gestion administrative locale représentait pour de nombreuses régions un saut dans l'inconnu. Certaines affirmaient même ne pas être prêtes. Mais face aux responsabilités, elles se sont débrouillées. Ces premières années ont été celles de la réorganisation des services pour utiliser au mieux le personnel dispatché depuis les institutions déconcentrées qui représentaient le centre, comme les *kanwil*⁵⁰. Même les régions récalcitrantes ont ainsi été amenées à définir une nouvelle forme d'organisation pour leurs services.

Mais la plupart du temps, les régions n'ont pas eu besoin de se faire prier. La décentralisation leur accordait enfin la liberté qu'elles appelaient de leurs vœux depuis plusieurs décennies. Depuis le temps qu'elles rejetaient la responsabilité de la mauvaise qualité des services publics sur l'administration centrale, elles ont bien été obligées de prendre le problème à bras-le-corps. Dès avant le 1er janvier 2001, les grandes manœuvres avaient commencé. La province de Banten, par exemple, était créée fin 2000 à l'ouest de la province de Java Ouest, et le nouveau gouverneur inauguré le 18 octobre. Durant l'automne également apparaissait la province de Bangka-Belitung qui regroupe un ensemble d'îles au large de Sumatra Sud⁵¹.

Dès avant le transfert effectif de personnels vers les institutions régionales, les gouvernements locaux ont commencé à réorganiser les institutions qui allaient les accueillir. Et, contrairement aux craintes du ministère de l'Intérieur qui s'est empressé de promulguer une loi limitant le nombre total d'institutions, celui a finalement largement baissé (parfois trop).

3.2 Le dilemme des ressources naturelles

L'un des aspects les plus discutés de la décentralisation concerne la mainmise des régions sur leurs ressources. La loi, à cet égard, souffre du contexte dans lequel elle a été élaborée. L'époque était à la revanche. Les régions considéraient qu'elles allaient enfin pouvoir récupérer les ressources spoliées depuis plus de trois décennies. Les autorités locales ont globalement repris le type de gestion des ressources instituées par le centre, celui d'une exploitation économique insuffisamment soucieuse de leur préservation.

Très vite après son arrivée au pouvoir en 1965, Suharto a en effet mis les ressources naturelles sous coupe réglée. L'exploitation des hydrocarbures, des mines, des forêts, a été soumise à autorisation du pouvoir central. Jakarta pouvait ainsi choisir les bénéficiaires. Cette organisation a non seulement permis l'enrichissement considérable des proches du pouvoir (au premier rang desquels la famille Suharto elle-même) mais aussi de récompenser et fidéliser les réseaux locaux chargés de contrôler les périphéries pour le centre.

L'exemple des forêts est révélateur. La loi 5/1967 stipulait expressément dans son article 5 que « toute forêt sur le territoire de la République indonésienne, ainsi que les ressources naturelles qu'elles contiennent, sont contrôlées par l'Etat ». La loi a ensuite

⁵⁰ Michael S. Malley, op. cité, p. 109.

⁵¹ GTZ, *Decentralization news* n°1, 1er décembre 2000.

donné lieu à une cartographie de l'archipel qui concluait que 75 % du territoire indonésien était considéré comme forestier et passait donc sous la juridiction du ministère des Forêts⁵². Suharto céda l'intégralité de l'exploitation des forêts aux grandes exploitations privées, les HPH (*Hak Pengusahaan Hutan*, littéralement Droit d'exploitation de la forêt)⁵³. Les droits des communautés locales étaient niés. Le système a conduit à une surexploitation massive du patrimoine forestier indonésien. Il a également contribué à aggraver la rancœur des communautés locales vis-à-vis de Jakarta. La seule exception leur permettant d'obtenir le droit de couper des arbres était dans le cas de création ou d'extension des terres cultivables, une possibilité qui a certainement, par ses abus, contribué à la déforestation, mais sans commune mesure avec les pratiques industrielles des grands groupes autorisés.

La rancœur s'est accentuée avec deux facteurs. Le premier est la répression vis-à-vis des voleurs de bois. Les communautés locales se reconnaissaient une légitimité à profiter de la forêt, et acceptaient mal les répressions à leur encontre quand ils allaient se servir directement en bois. La seconde est encore plus pernicieuse. La politique de transmigration mise en place par Jakarta à partir du milieu des années soixante conjuguait deux objectifs : corriger le déséquilibre démographique entre Java (notamment) et les îles extérieures, par le déplacement de communautés dans des villages souvent créés de toute pièce ; et l'amélioration de la sécurité alimentaire du pays en incitant ces migrants à ouvrir de nouveaux espaces pour l'agriculture. Aux PHP adoucies par le pouvoir central s'est donc ajoutée une population de migrants issus eux-mêmes des îles détentrices du pouvoir, autorisés à défricher la forêt à des fins agricoles. C'est donc avec un sentiment d'injustice et une grande impatience que les populations allogènes ont attendu les lois de décentralisation.

Le contrôle réel de Jakarta sur les provinces n'était pas absolu. Mais la chute de l'Ordre nouveau a abouti à la disparition provisoire de toute forme de contrôle sur l'exploitation des ressources⁵⁴. L'exploitation illégale du bois et des mines a très fortement augmenté. L'attitude de prédation a surpris certains observateurs, qui anticipaient l'appropriation des ressources par les populations locales, ces dernières ayant un intérêt direct et concret à la préservation de leur environnement quotidien. Il semble que les décennies d'exploitation systématique, en objectivant la nature comme une ressource exploitable de manière rationnelle, ont créé une certaine distanciation. Surtout, les habitants ont tenté de profiter de ce qu'ils percevaient comme un effet d'aubaine : rien ne leur assurait que les forêts n'allaient pas retourner dans le giron de Jakarta. Il y avait urgence à glaner ce qui restait, et à le faire à la fois avant la disparition totale de la ressource, et avant le voisin.

La nouvelle loi gérant les forêts, (n°41/1999) est à la recherche d'un équilibre entre conserver le contrôle central sur l'une des ressources les plus juteuses de l'archipel, tout en concédant des droits aux régions. Elle reconnaît ainsi l'existence de

⁵² Samuel Clark (ed.), *More than just Ownership, Ten Land and Natural Resource Conflict Case Studies from East Java and Flores*, The World Bank, December 2004, p. 4.

⁵³ Patrice Levang, Nicolas Buysse, Soadun Sitorus et Edmond Dounias, *Impact de la décentralisation sur la gestion des ressources forestières en Indonésie. Etude de cas à Kalimantan-Est*, 2005, p. 10

⁵⁴ *Indonesia – Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*, The World Bank, February 2001.

communautés *adat* et des forêts *adat* – i.e. traditionnelles, ou communautaires. Le concept est suffisamment flou pour poser des difficultés en cas de litige. Si la loi reconnaît un droit traditionnel, elle n’implique pas de notion de propriété, et ne remet pas explicitement en cause les PHP précédemment accordés. Une manière de préserver la chèvre et le chou, dans un contexte de transition rapide, où chacun pouvait interpréter le texte à sa manière.

Pour les régions, où la décentralisation des ressources était attendue avec impatience, la loi ne souffrait d’aucune ambiguïté : les *Bupati* se sont retrouvés investis, le 1^{er} janvier 2001 à 0h00, du pouvoir d’accorder des droits d’exploiter la forêt aux populations locales, sur une surface restreinte et précisée par la loi, à condition qu’ils viennent à plusieurs, i.e. qu’ils représentent un groupe, une sorte de communauté. Ces conditions étaient censées préserver de l’afflux d’intérêts extérieurs – mais elles n’ont pas suffi.

Ainsi dans le district de Berau, au nord-est de Kalimantan, la rivière a vu arriver dès la fin de l’année 2000 un afflux d’embarcations chargées de matériel d’exploitation forestière industrielle. La Malaisie venait d’interdire l’exploitation de leurs forêts. Les exploitants ont donc apporté leur matériel en Indonésie, et ont conclu des accords avec le *Bupati*. Ce dernier a accordé des permis d’exploiter en pagaille à des habitants de sa juridiction. Ceux-ci ont utilisé les machines apportées par les Malaisiens, et une exploitation à grande échelle, totalement incontrôlée, a pu commencer.

Cette exploitation sauvage des ressources naturelles ne concerne pas que les forêts. Les mines par exemple, ou la pêche, font l’objet aujourd’hui d’un pillage. Les autorités locales ne sont pas toujours complices, mais elles manquent souvent d’autorité ou de légitimité pour contrer des initiatives individuelles qui ne font que reproduire les pratiques de l’Ordre nouveau. C’est une menace pour la sauvegarde de la biodiversité de l’archipel, mais aussi pour la vie quotidienne des citoyens indonésiens. Il est acquis par exemple que la multiplication des glissements de terrain meurtriers à travers l’archipel (il y en a désormais plusieurs chaque année) sont liés à la déforestation sauvage.

L’Etat central tente de faire preuve d’autorité là où les régions se montrent coupables soit de laxisme soit de complaisance. Il a ainsi décidé début 2007 la fermeture des mines d’étain non autorisées. Le phénomène était d’une telle ampleur que cette décision a fait chuter de moitié la production du premier fournisseur mondial.

3.2 Les conflits

La gestion des ressources naturelles ne pose pas que des questions environnementales. Dans un contexte de pauvreté et de pression démographique, les terres, leur répartition et leur utilisation se retrouve au cœur de la majorité des conflits rencontrés en Indonésie ces dernières années.

L'archipel a connu à partir de la fin des années 90 une hausse progressive de la violence sociale. Elle a atteint un pic en 2002. Cette année là, selon une étude du Bureau des statistiques (BPS), 7,1 % (soit plus d'un quinzième) des villages (*desa*) ou des quartiers urbains (*kelurahan*), ont connu des conflits violents⁵⁵. Il y a eu un total de 4872 incidents recensés, dont un quart ont conduit à des décès et la moitié à des blessures. Depuis, la vague de violence connaît un reflux sensible.

Le lien entre ces conflits et la décentralisation est indéniable. Ils sont apparus dans une époque de délitement du système de l'Ordre nouveau, auquel la décentralisation apparaît comme une réponse. Ils sont tous liés à un contexte local, et à ce titre demandent une réponse locale. Enfin, ils incluent tous une dimension politique.

Le spectre de ces conflits est large : inégalités économiques, rivalités ethniques, tensions religieuses, jalousies centre-périphéries... La plupart du temps, plusieurs de ces motifs s'entremêlent, dans une complexité telle que les causes originelles du conflit sont oubliées par la plupart des acteurs et où chacun a sa propre priorité. Le facteur religieux, rarement déterminant au démarrage des hostilités, devient fréquemment une explication globale pour chacun de ces conflits.

Au cœur des différents se retrouve souvent la question de la distribution des ressources, et en particulier de l'accès à la terre. L'un des conflits les plus longs et les plus violents, celui du nord des Moluques, a ainsi débuté par une dispute autour des terres, mais dans un contexte de fortes tensions ethniques entre Kao et Makian⁵⁶. Les Makian se sont installés dans la région plus de vingt ans avant les faits, fuyant leurs terres menacées par une éruption volcanique. La pression sur les terres était déjà aggravée par les arrivées de Bugis, de Javanais et de Sundanais entre autres liées à la transmigration. La décision en août 1999 de créer un nouveau *kecamatan* (sous-district, l'entité administrative inférieure au *kabu paten*) spécialement pour les Makian a envenimé la situation, autant pour une question de principe que d'emplacement de la nouvelle frontière et de choix de taxinomie. A cela s'ajoute l'ouverture par des intérêts australiens d'une nouvelle mine d'or, dans laquelle les Makian étaient accusés de trouver plus facilement du travail. En août 1999, une bagarre éclate entre des jeunes, dans laquelle un jeune Makian trouve la mort. De vengeances en représailles, le conflit s'envenime et se répand, prenant progressivement une coloration religieuse (les Makian sont majoritairement musulmans quand les Kao sont majoritairement protestants) qui va finir par dominer les autres causes, au point d'attirer des personnes extérieures à la région.

Chaque cas est différent. Celui-ci témoigne de l'enchevêtrement des motifs. Il révèle notamment que le facteur déterminant est la tension non résolue entre communautés. La cause directe n'est qu'un facteur déclenchant. Il serait faux de déduire des faits explicités ci-dessus que le conflit du nord des Moluques ne serait en

⁵⁵ Samuel Clarke (éd.), *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ BAPPENAS & UNDP, *Towards Peaceful Development: Rebuilding Social Cohesion and Reconciliation, Central Sulawesi and North Maluku*, Jakarta, juillet 2004, p. 10.

réalité pas religieux. C'est un conflit religieux, même si ce n'est pas le facteur déclenchant, puisque c'est ainsi qu'il est perçu par ceux qui le vivent.

Ce que les autorités locales ont eu à gérer, c'est la frustration des communautés locales, lassées d'être dirigées par un Etat central éloigné et anonyme. L'expression de cette frustration a pris des formes diverses, et cette variété même est au cœur de l'Indonésie de transition, de l'Indonésie de la décentralisation : une terreur irrationnelle liée à la présence de *dukun* (guérisseurs traditionnels dotés notamment de connaissances magiques) malfaisants a conduit en 1999 dans l'est de Java au meurtre de plusieurs dizaines de personnes - le conflit était en fait directement lié à des jeux de pouvoirs locaux. L'arrivée sur l'île de Bali de Javanais souhaitant profiter des retombées touristiques suscitent des rivalités ethniques croissantes qui prennent une coloration religieuse (les Javanais étant majoritairement musulmans, les Balinais hindous) et aboutissent parfois à des mises à sac de villages. Dans plusieurs villes de l'archipel, et particulièrement à Jakarta, les cas de lynchage se sont multipliés (au point où les vendeurs ambulants déclaraient crânement aux journalistes toujours détenir un bidon d'essence à portée de main au cas où ils tomberaient sur un voleur), signe d'une défiance accrue vis-à-vis des forces de police. A Sampit, au cœur de Kalimantan, des rivalités interethniques liées notamment à la répartition des terres après l'installation de transmigrants ont abouti à un accès soudain de violence, bref mais particulièrement brutal, au cours duquel des Dayaks ont coupé la tête de leurs victimes maduraises et se sont livrés à des actes d'anthropophagie, geste à la signification particulièrement évocatrice dans une période de réaffirmation des identités locales face à un centre unificateur.

A cette liste non exhaustive il faut ajouter les deux principaux conflits indépendantistes. La partie orientale de Timor était l'ajout le plus récent au territoire indonésien (1974), jamais reconnu par la communauté internationale⁵⁷. Jakarta s'y est comportée comme une puissance coloniale, niant tout droit aux populations locales et laissant l'autorité effective aux mains de l'armée. La tutelle jakartanaise n'a jamais été reconnue par les Timorais. C'est sous la pression internationale que le président Habibie a décidé de leur proposer un référendum en 1999. Dès l'annonce du résultat (un « oui » massif), les exactions ont commencé. Cet épisode, qui a ajouté au discrédit d'une Indonésie alors au bord de l'implosion, reste révélateur de la conception impérialiste de l'archipel par Jakarta. L'armée, colonne vertébrale de l'Ordre nouveau, et qui reste au centre du pouvoir de l'Indonésie démocratique, n'a pas changé d'avis sur la question.

L'autre conflit indépendantiste majeur est celui d'Aceh, à la pointe nord de Sumatra, qui a trouvé une issue inattendue après le tsunami qui a dévasté la région le 25 décembre 2004. Il est par nature très différent de celui du Timor oriental. La province d'Aceh est riche, possède un bon niveau d'éducation et surtout sa participation à l'histoire nationale et à l'édification de l'identité nationale est considérable. Elle s'enorgueillit d'être la première à avoir accueilli l'Islam, et d'avoir toujours résisté à la colonisation hollandaise. Son combat est celui d'une volonté de reconnaissance de son importance par le centre, notamment par une redistribution plus équitable des retombées financières de l'exploitation pétrolière. Mais Jakarta et

⁵⁷ A l'exception notable de l'Australie.

l'armée ont toujours refusé. Le mouvement de libération d'Aceh, le Gam, semblait en perte de vitesse quand le tsunami a frappé les côtes de la région. Le nouveau contexte local (tant pour l'armée que pour les rebelles) et la forte présence internationale ont facilité les négociations. Le Gam a commencé à progressivement cesser le combat au cours de l'année 2005.

Les gouvernements locaux sont acteurs de ces conflits. Ils peuvent être un facteur déclenchant ou aggravant en prenant partie, ou en favorisant telle ethnie pour l'emploi ou la distribution de prébendes. Ils peuvent au contraire s'investir dans la résolution du conflit. Leur position est souvent compliquée par la multiplicité des acteurs et des enjeux. Surtout, les rivalités entre niveaux administratifs peuvent être contreproductives. Dans certaines situations, les autorités centrales ou (et surtout) les provinces peuvent avoir intérêt à affaiblir les *kabu paten*. Des régions, manquant d'expérience et de personnel qualifié, peuvent se retrouver plongées dans des conflits locaux à signification ou enjeux nationaux. L'une des hypothèses (jamais confirmée) pour les violences qui ont commencé à surgir à la toute fin des années quatre-vingt-dix était l'influence persistante du clan Suharto, destiné à déstabiliser le pays pour légitimer son retour au pouvoir. Autre acteur dont les intérêts ne sont pas toujours en accord avec les régions : l'armée. L'époque de la Reformasi correspond à une remise en cause de son rôle dans les affaires intérieures du pays. Il lui était nécessaire de prouver son importance, et de nombreux témoignages⁵⁸ soulignent le rôle parfois ambigu qu'elle a pu jouer dans certains conflits, ou dans certaines régions – c'est le cas en particulier dans les deux extrêmes de l'archipel, Aceh et Irian Jaya. A la défense farouche de ses intérêts financiers (l'armée dispose de nombreuses entreprises, notamment dans l'exploitation des ressources naturelles, qui financent plus de la moitié de son budget) et politiques s'ajoute la rivalité brutale qui l'oppose aux forces de police. Cette querelle incessante dérive fréquemment en règlements de compte dont les civils font les frais

Il existe un domaine dans lequel les gouvernements locaux se sentent démunis, c'est celui de la religion. Les conflits religieux mettent les responsables politiques et fonctionnaires territoriaux dans un embarras extrême. Confrontés à un discours s'appuyant sur la foi ou sur la morale religieuse, ils se sentent dépourvus de légitimité, même quand ces discours entrent en contradiction flagrante avec les lois qu'ils sont censés représenter. C'était le cas par exemple à Bandung en 2005 lors de la vague de fermeture d'églises et de temples par des mouvements islamistes.

Plusieurs groupes islamistes fermaient des temples de façon méthodique, en moyenne un chaque dimanche, dans toute la province sundanaise (Java ouest), y compris dans sa capitale Bandung. Pénétrant en masse dans un bâtiment privé converti en temple, pendant la messe, ils exigeaient la fermeture définitive du lieu qu'ils considéraient comme interdit. Ces actes ne donnaient en général lieu à aucune violence physique, le surnombre suffisant à convaincre le prêtre de disperser ses fidèles. Les groupes islamistes concernés n'avaient toute irrégularité : ils affirmaient que ces lieux de prière n'avaient jamais été autorisés par les autorités locales, et que donc ces églises étaient illégales. Elles ajoutaient que si elles devaient les fermer elles-

⁵⁸ Une polémique relancée de façon dramatique par l'assassinat de l'activiste Munir dans un avion de la Garuda en 2005.

mêmes c'est d'abord parce qu'elles faisaient preuve de prosélytisme (ce qui est interdit par la loi indonésienne), et représentaient donc une menace pour la communauté musulmane, et ensuite parce que le gouvernement local refusait de prendre ses responsabilités en fermant lui-même ces lieux de culte.

Les communautés protestantes ne niaient pas avoir ouvert ces lieux de culte sans autorisation. Ils expliquaient que la loi indonésienne demandant l'assentiment des communautés locales pour pouvoir ouvrir un lieu de culte, il était très difficile d'obtenir l'autorisation de création d'un temple dans des zones où le protestantisme reste minoritaire – surtout dans la région de Java Ouest, où les relations entre religions sont tendues. Leur argument était donc de dire que si ces temples étaient ouverts sans autorisation, c'est que c'était impossible d'en obtenir une. Quant aux accusations de prosélytisme, ils la rejetaient catégoriquement, acceptant d'en envisager la possibilité pour des groupuscules sectaires, mais en condamnant la pratique.

Le phénomène commençait à faire la une des journaux à travers tout l'archipel, et les autorités locales se sont retrouvées obligées d'agir. Bandung, troisième ville du pays par sa population, se trouve être le siège du gouvernement provincial, de celui du *kabu paten*, et de celui de la municipalité. Les trois niveaux de responsabilité étaient concernés par la crise. La réunion a eu lieu dans l'immeuble de la province, à huis-clos. Aucune décision n'a été prise. Le *Bupati*, le maire, tous sortaient avec un sourire désolé. Les représentants musulmans sortaient avec fierté. Alors qu'ils incitaient aux troubles de l'ordre public, ils n'avaient concédé qu'une période de suspension de leur action, le temps pour les gouvernements locaux de régler la question.

Ce conflit est loin d'être anodin. La région de Bandung Java Ouest est une place forte de l'Islam dur indonésien, et les communautés chrétiennes et catholiques faisaient part à mots couverts de leur crainte devant l'évolution de certains groupes. Surtout, dans une époque de radicalisation musulmane, notamment politique, la lâcheté des pouvoirs publics devant des fondamentalistes locaux ne présageait pas d'une pacification, bien au contraire.

Quelle que soit la nature des conflits, les autorités locales ne pourront agir efficacement sur leur résolution qu'en trouvant une forte légitimité auprès de leurs administrés. Pour y parvenir, le temps est un allié. Mais il faut également être à la hauteur de l'espoir apporté par la *Reformasi* et la décentralisation : celui de la démocratisation.

3.3 La démocratisation

La démocratisation n'est pas seulement l'un des objectifs majeurs de la décentralisation. Elle représente également un moyen – pour accorder les postes selon le mérite, pour disposer de l'avis des citoyens dans l'élaboration des politiques, pour renforcer le contrôle citoyen sur les élus.

En termes de démocratisation, les progrès permis par la décentralisation doivent se mesurer à deux échelles : au niveau national, en termes de rapprochement

du pouvoir vers les citoyens ; au niveau local, en termes de représentativité des élites et de contrôle citoyen.

Au niveau national, le succès est indéniable – heureusement, puisqu’il s’agit de l’une des motivations majeures des législateurs qui ont voté la nouvelle loi. Les régions ne sont plus gouvernées par une élite concentrée à Jakarta et représentée localement par un gouverneur tout puissant. Au contraire, les élites locales sont en position de négocier avec le gouvernement central. Les associations de représentants locaux (il en existe pour chaque échelon) exercent un lobby incessant pour faire valoir leurs droits. La meilleure preuve en est les difficultés éprouvées par le centre pour réussir à faire passer la recentralisation appelée de ses vœux. Les associations locales s’insurgent, parfois en condamnant les manœuvres du centre, parfois en entrant dans le débat et en défendant bec et ongle ses prérogatives⁵⁹. Certes, l’essentiel des ressources financières provient encore des allocations procurées par le gouvernement central, mais le budget reste sous le contrôle des élus locaux. Cette autonomie, associée à l’élection démocratique des représentants locaux, à l’instar de leurs homologues des Parlements nationaux, donnent aux régions la légitimité suffisante pour affirmer leur différence face au centre.

La loi a permis la création d’une nouvelle institution, la chambre des représentants des régions (DPRD, pour *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi*), à côté de la DPR (*Dewan Perwakilan Rakyat*). Elle siège à Jakarta, sur le même terrain que la DPR. Cette réforme est d’inspiration américaine, avec un bicamérisme représentant d’un côté les citoyens et de l’autre les régions. Mais contrairement au modèle américain, la DPRD ne dispose d’aucun pouvoir. Elle donne son avis, initie des enquêtes et des rapports, se réunit pour des débats, mais son avis n’est pas pris en compte dans les votes.

Il n’empêche, sa création représente la reconnaissance constitutionnelle des régions. Celles-ci sont désormais représentées à Jakarta comme Jakarta est représentée dans les provinces. De plus, le flou entourant certaines des dispositions constitutionnelles laisse une certaine marge aux élus de la DPRD pour s’imposer sur la scène politique. L’activité d’un *Abi Kusno*, par exemple, est de nature à dynamiser l’institution. *Abi Kusno* est un élu de Kalimantan Centre, dont le combat contre la déforestation est devenu légendaire depuis qu’il a survécu à une attaque de la mafia locale qui l’avait laissé pour mort sous plusieurs dizaines de coups de machettes. Véritable miraculé (et donc considéré par certains comme détenteurs de pouvoirs magiques qui le rendraient invincible), il porte désormais son combat local au cœur de la capitale, et tente de faire voter une nouvelle loi qui régirait l’exploitation forestière.

Si le cas d’*Abi Kusno* est exemplaire, c’est aussi parce qu’il illustre les liens parfois ambigus entre politique locale et nationale. A Jakarta, il se bat pour la protection de la nature et les droits de ses administrés. Mais sur le terrain, la situation est plus ambiguë. Sa rivalité avec le chef mafieux local est personnelle. Ils se connaissent depuis l’enfance, et étaient même amis à l’école. La rivalité, qui a failli lui

⁵⁹ Par exemple sur l’obligation éventuelle pour les Parlements locaux de demander l’autorisation du gouvernement avant de passer une nouvelle loi, *The Jakarta Post*, 30 août 2004.

coûter la vie, est-elle pour *Abi Kusno* un combat moral et politique, ou l'expression d'une jalousie personnelle et, pourquoi pas, commerciale. Car *Abi Kusno* détient désormais par sa seule position le pouvoir d'influencer la répartition des droits d'exploitation de la forêt. Evidemment, des rumeurs de corruption circulent à son sujet. Mais sont-elles fondées sur des faits avérés, ou sont-elles le fruit là encore des jalousies et de luttes de pouvoir ? La DPRD risque-t-elle de devenir une courroie de transmission supplémentaire de la corruption entre centre et périphérie.

La question de la corruption est au cœur de celle de la démocratisation. L'Indonésie est régulièrement classée parmi les pays les plus corrompus au monde⁶⁰. Celle-ci était au cœur de la dictature mise en place par Suharto, servant à la fois de moyen d'enrichissement personnel et de moyen de contrôler les régions par la redistribution des richesses vers les plus fidèles. Dès les premiers pas de l'Ordre nouveau, l'armée, en particulier, a eu les coudées franches pour faire main basse sur les potentialités de l'archipel. Cette organisation centralisée de la corruption pouvait laisser croire que la décentralisation serait la meilleure arme pour la contrer. Il n'en a rien été – tout au moins au début.

La corruption a sans doute été ce qui s'est décentralisé le plus rapidement. Elle a ajouté du jour au lendemain de nouveaux niveaux hiérarchiques. La confusion des premiers temps sur la répartition des responsabilités, les rivalités entre niveaux d'autorité, l'imprécision de certaines lois ou de leur interprétation ont d'emblée laissé un espace propice à la multiplication des pratiques malhonnêtes. La population et les acteurs économiques sont rapidement arrivés à la conclusion que c'était pire qu'avant⁶¹. Avec la nouvelle donne politique, tout a été chamboulé. La corruption érigée comme système élimine l'une de ses principales conséquences, l'imprévisibilité. Les acteurs, les modes opératoires, les tarifs et les délais sont connus. Les risques aussi. Avec la décentralisation, c'est fini. Les anciens responsables qui ne sont plus en charge de l'attribution de telle patente ou de tel budget continuent à disposer d'un pouvoir de nuisance. Les nouveaux responsables mettent en place leur propre système, demandant des tarifs parfois exorbitants, ou agissant avec des risques inconsidérés – une forme d'amateurisme, qui s'est affinée avec le temps.

Il ne faut pas généraliser ces pratiques. De nombreux *kabu paten* ont connu une nette amélioration dans les relations entre administration et administrés – de la « gouvernance », pour reprendre le terme à la mode dans les institutions internationales type Banque mondiale. Des *Bupati* ont pris leur rôle à cœur, et ont administré leur région en respectant les lois. Un cas qui a été beaucoup discuté est celui de ce *kabu paten* de Java Centre, dans lequel le parlement local a élu une femme. Cette dernière était vantée pour son dévouement, sa présence sur le terrain, ses

⁶⁰ Voir par exemple l'indice de perception de la corruption publié chaque année par l'organisation internationale Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2006*, l'Indonésie y est classée 130^e sur 163 en 2006 (137^e sur 158 en 2005). L'Indonésie conteste la validité des classements, qui reposent sur une perception subjective et non sur des données quantifiables. Il reste que ce baromètre reste un bon instrument de comparaison internationale, et d'évaluation de l'évolution de la corruption dans un pays.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

⁶¹ Thème qui a fait l'objet de nombreux articles dans le *Kompas* ou *The Jakarta Post* au cours des années 2001-2003.

rencontres fréquentes avec ses administrés et l'honnêteté de sa gestion. Le personnage et un archétype, l'opposé du fonctionnaire véreux. Il est intéressant de voir comment ce cas a été montré en exemple⁶². Les qualités mises en exergue dans son comportement rappelaient les valeurs essentielles du comportement social javanais, la modestie, la politesse, le respect des anciens...

La décentralisation peut constituer une arme efficace contre la corruption, en rapprochant les centres de décision des citoyens. C'est l'un des progrès majeurs de la nouvelle organisation : l'application du principe de subsidiarité a facilité la vie des Indonésiens. Celle-ci n'a pas été uniforme à travers l'archipel, loin de là. La municipalité de Bandung a été l'une des pionnières, en confiant les services de base au niveau le plus bas de l'administration locale, le *kecamatan*⁶³. Elle a pour cela organisé des formations du personnel, mais aussi d'information des habitants. Un rapport direct s'établit alors entre l'administration et la population, et la disparition de l'anonymat représente un premier pas vers une normalisation des modes de fonctionnement. D'autres *kabu paten* ont en revanche préféré conserver l'essentiel de leurs prérogatives, faisant du *kecamatan* une antenne représentant le *Bupati*, sans réelle fonction – une reproduction du rapport entre Etat central et province.

Mais le partage du pouvoir ne suffit pas. C'est à un changement de pratique qu'il faut procéder. La corruption, quand elle prend les proportions indonésiennes, ne peut être ramenée à une explication contextuelle. Elle comporte également des racines socioculturelles. Les débats sur la dimension culturelle de la corruption sont parfois ambigus. Ils peuvent être utilisés par certains acteurs, qu'ils soient corrompus ou corrupteurs, pour justifier leurs pratiques. La corruption est alors présentée comme un mode de redistribution sociale, et les pratiques illégales sont alors camouflées (dans les discours) comme des pratiques sociales.

Il reste que la corruption, quand elle est systématique, révèle souvent une adaptation des conceptions locales des relations sociales ou économiques à des modes de fonctionnement importés, par exemple par la colonisation. Dans le cas de l'Indonésie, cette hypothèse est étayée par la manière dont la puissance coloniale a géré ses colonies. Elle a initié deux évolutions majeures : l'administration centralisée de tout l'archipel a consacré des fonctionnaires comme détenteurs du pouvoir ; l'organisation économique de l'archipel a établi le fonctionnement actuel d'exploitation de la périphérie par le centre, une économie de rente qui perdure encore aujourd'hui.

Pouvoir aux mains de bureaucrates et économie de rente, ces deux éléments favorisent l'émergence d'une corruption organisée, systématisée, et perçue comme un mode de redistribution des richesses vers des intermédiaires. La décentralisation n'a rien changé à cet état de fait, en se contentant de transférer au niveau local les règles établies par les fonctionnaires de l'Etat central.

⁶² Si elle fait l'objet de nombreux articles, notamment dans le *Jakarta Post* ou dans l'hebdomadaire *Tempo*, elle a aussi été le sujet d'un reportage dans *Archipel*, une revue mensuelle publiée depuis Bali par des expatriés.

⁶³ Enquête personnelle de l'auteur sur la décentralisation réalisée à Bandung en 2002 et en 2005.

La diversité indonésienne, alliée à l'impréparation et à l'urgence de l'arsenal législatif, ont inévitablement conduit à une application chaotique. Les régions ont largement profité des marges de manœuvre qui leur étaient accordées, en prenant des mesures adaptées à une spécificité locale réelle ou supposée. Certaines sont même allées au-delà de ce qui était autorisé. Le risque pour l'Indonésie est de voir se creuser les inégalités et s'accroître des particularismes régionaux, augmentant d'autant les menaces d'explosion de la nation.

Bibliographie

- ARCHIPEL n°64, *Indonésie, retour sur la crise*, Paris, 2002, 360 p.
- ASPINALL (Edward) & FEALY (Greg), *Local power and politics in Indonesia, Decentralisation & Democratisation*, ISTEAS, Singapour, 2003, 303 p.
- AZFAR (Omar), LEE (Young) & SWAMY (Anand), *The causes and consequences of corruption*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science n°573, Philadelphia, janvier 2001, trad. française *La corruption : un mal nécessaire ?*, Problèmes économiques n°2.722, 18 juillet 2001, 6 p.
- BERTRAND (Romain), *Indonésie : la démocratie invisible – Violence, magie et politique à Java*, Karthala, Paris, 2002, 244 p.
- BAPPENAS & UNDP, *Strengthening Local Governance, Central Sulawesi and North Maluku*, Jakarta, juillet 2004, 39 p.
- BAPPENAS & UNDP, *Towards Peaceful Development: Rebuilding Social Cohesion and Reconciliation, Central Sulawesi and North Maluku*, Jakarta, juillet 2004, 40 p.
- BPS, BAPPENAS & UNDP, *Indonesia Human Development Report 2001 - Towards a New Consensus: Democracy and Human Development in Indonesia*, BPS Catalogue 1156, Jakarta, 2002, 155 p.
- CAYRAC-BLANCHARD (Françoise), DOVERT (Stéphane) & DURAND (Frédéric) (éds.), *Indonésie - Un demi-siècle de construction nationale*, L'Harmattan, coll. Recherches asiatiques, Paris, 2000, 352 p.
- CHRISTIE (Kenneth) & ROY (Denny), *The Politics of Human Rights in East Asia*, Pluto Press, London, 2001, 307 p.
- CLARKE Samuel (ed.), *More than just Ownership, Ten Land and Natural Resource Conflict Case Studies from East Java and Flores*, The World Bank, Jakarta, December 2004, 146 p.
- DEFERT (Gabriel), *L'Indonésie et la Nouvelle-guinée occidentale – Maintien des frontières coloniales ou respect des identités communautaires*, L'Harmattan, coll. Recherches asiatiques, Paris, 1996, 454 p.
- DOVERT (Stéphane) & MADINIER (Rémy) (éds.), *Les Musulmans d'Asie du Sud-Est face au vertige de la radicalisation*, IRASEC/Les Indes savantes, Paris, 2003, 146 p.
- DUBUS (Arnaud) & REVISE (Nicolas), *Armée du Peuple, armée du Roi. Les militaires face à la société en Indonésie et en Thaïlande*, IRASEC – L'Harmattan, Paris, 2002, 256 p.
- DURAND (Frédéric), *Indonésie, un état archipel menacé d'éclatement, entre aspirations séparatistes et efforts de décentralisation*, Bulletin de la Société de géographie de Toulouse n°282, 7 octobre 2001, p. 41-49.

- DURAND (Frédéric), *Timor Lorosa'e, pays au carrefour de l'Asie et du Pacifique – Un atlas géo-historique*, Presses UMLV – IRASEC, Marne-la-Vallée – Bangkok, 2002, 206 p., 136 figures.
- PRASETYO Eko, *The Role of the Police in Socio-Political Conflicts in Indonesia*, PUSHAM UII/The Asia Foundation, Yogyakarta, 2005, 217 p.
- ELSON R. E., *Suharto, A Political Biography*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 389 p.
- FEILLARD (Andrée), *Islam et armée dans l'Indonésie contemporaine*, L'Harmattan et Association Archipel, Paris, 1995, 379 p.
- FOUQUIN (Michel), *L'industrialisation par l'exportation*, in RICHER (Philippe) (éd.), *Crises en Asie du Sud-Est*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, p. 43-64.
- FRECON (Eric), *Pavillon noir sur l'Asie du Sud-Est, Histoire d'une résurgence de la piraterie maritime*, IRASEC - L'Harmattan, Paris, 2003, 276 p.
- GELLNER (Ernest), *Nations et nationalisme*, Bibliothèque historique, Payot, Paris, 1999, 208 p.
- GODEMENT (François), *La Renaissance de l'Asie*, Odile Jacob, Paris, 1993, 378 p.
- GODEMENT (François), *Dragon de feu, Dragon de papier - L'Asie a-t-elle un avenir ?*, Flammarion, Paris, 1998, 390 p.
- GTZ, *Decentralisation News*, n°1 (1er décembre 2000) à 60 (23 juillet 2004), Jakarta, 4 pages, (www.gtzsfdm.or.id).
- HERODOTE, *Indonésie, l'Orient de l'Islam*, La Découverte, Paris, 1988, 200 p.
- HERYANTO (Ariel) & MANDAL (Sumit K.)(éds.), *Challenging Authoritarianism in Southeast Asia – Comparing Indonesia and Malaysia*, RoutledgeCurzon, Londres, 2003, 2004, 247 p.
- HILL (Hal), *The Indonesian Economy in Crisis – Causes, Consequences and Lessons*, ISEAS, Singapour, 1999, 153 p.
- HOLLOWAY (Richard) & ANGGOR (Kusnanto), *Civil Society, Citizens' Organizations, and the Transition to Democratic Governance in Indonesia*, Jakarta, Unicef, Oct. 2000, 42 p.
- International IDEA, *Democratization in Indonesia, an Assessment*, Capacity building series 9, Stockholm, 2000, 268 p.
- International IDEA, *Democracy at the Local Level*, Handbook series, Stockholm, 2001, 238 p.
- JESUDASON (James V.), *State Legitimacy, Minority Political Participation, and Ethnic Conflict in Indonesia and Malaysia*, 34p., in COLETTA (Nat J.), TECK (Gee Lim), KELLES-VIITANEN (Anita) (éds.), *Social Cohesion and Conflict Prevention in Asia – Managing Diversity through Development*, The World Bank, Washington, 2001, 493 p.
- KINGSBURY (Damien) & AVELING (Harry) (éds.), *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, RoutledgeCurzon, Londres, 2004, 219 p.

- KRUGMAN (Paul R.), *La mondialisation n'est pas coupable, vertus et limites du libre-échange*, La Découverte, Paris, 2000, 219 p.
- LEINBACH Thomas R. (éd.), *The Indonesian Rural Economy – Mobility, Work and Enterprise*, ISEAS, Singapour, 2004, 316 p.
- LEVANG Patrice, , Nicolas Buyse, Soaduo Sitorus et Edmond Dounias, *Impact de la décentralisation sur la gestion des ressources forestières en Indonésie. Etude de cas à Kalimantan-Est*, 2005.
- LEWIS Blane D. & CHAKERI Jasmin, *Decentralized Local Government Budgets in Indonesia : What Explains the Large Stock of Reserves ?*, World Bank Indonesia, Jakarta, mai 2004, 12 pages (www.gtzsfdm.or.id).
- LOMBARD (Denys), *Le Carrefour javanais – Essai d'histoire globale*, EHESS, Paris, 1990, 3 tomes (t1 : Les limites de l'occidentalisation, 265 p. ; t2 : Les réseaux asiatiques, 423 p. ; t3 : L'héritage des royaumes concentriques, 337 p.)
- MANGUIN (Pierre-Yves), *The amorphous nature of coastal polities in Insular Southeast Asia : Restricted centers, extended peripheries*, Moussons n°5 , 2002, p. 73-99.
- MANGUIN (Pierre-Yves), *Les cités-Etats de l'Asie du Sud-Est côtière : de l'ancienneté et de la permanence des formes urbaines*, Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient n° 87, Paris, 2000, p. 151-182.
- MESSAGER (Alexandre), *Indonésie : chroniques de l'Ordre nouveau*, L'Harmattan, Paris, 1999, 158 p.
- MORISHIMA (Michio), *Capitalisme et confucianisme – technologie occidentale et éthique japonaise*, Flammarion, Paris, 1987, 317 p.
- MPR, *Draft law of the Republic of Indonesia number 25 year 1999 concerning the fiscal balance between the central government and the regions*, (version anglaise), 1999.
- MPR, *Law draft of the Republic of Indonesia number 22 year 1999 regarding regional governance* (version anglaise), 1999.
- MULDER (Niels), *Inside Indonesian Society, Cultural Change in Java*, The Pepin Press, Amsterdam, 1996, 240 p.
- MULDER (Niels), *Mysticism in Java, Ideology in Indonesia*, The Pepin Press, Amsterdam, 1998, 168 p.
- PABOTTINGI (Mochtar), *In the Absence of Autocentricity: the Case of Historical Preclusion of Democracy in Indonesia*, 27 p., in LIDDLE (R. William)(éd.), *Crafting Indonesian Democracy*, Mizan/The Ford Foundation, Bandung, 2001, 304 p.
- O'ROURKE (Kevin), *Reformasi – the Struggle for Power in Post-Suharto Indonesia*, Allen & Unwin, New South Wales, 2002, 499 p.
- RAILLON (François), *Indonésie, la réinvention d'un archipel*, La Documentation française, Paris, 1999, 177 p.
- RAILLON (François), *Communautés expatriées, entre France et Indonésie*, in *Archipel* n°54, EHESS, Paris, 1997, p. 287-302.

- RICHER (Philippe), *Indonésie : un lourd héritage*, in RICHER (Philippe) (éd.), *Crises en Asie du Sud-Est*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, p. 93-110.
- RODINSON (Maxime), *Islam et capitalisme*, Le Seuil, Paris, 1966, 310 p.
- RODINSON (Maxime), *Mahomet*, Points Seuil, Paris, 1994, 403 p.
- SCHWARZ (Adam), *A Nation in Waiting, Indonesia's search for stability*, Allen & Unwin, St Leonard, Sth Wales, 1999, 533 p.
- SURYADINATA (Leo), *Elections and Politics in Indonesia*, ISEAS, Singapour, 2002, 282 p.
- SYAUKANI, GAFFAR (Afan), RASYID (Ryaas), *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2002.
- TADJOEDDIN (Mohammad), SUHARYO (Widjajanti I.) & MISHRA (Satish), *Regional Disparity and Centre-Regional Conflicts in Indonesia*, UNSFIR, Jakarta, Feb. 2001, 38 p.
- TAYLOR (John G.), *East Timor, The Price of Freedom*, Zed Books, Londres, 1999, 248 p.
- THE (Lang Lie), *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di NRI*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- THE ASIA FOUNDATION, *Survey Report on Citizen's Perceptions of the Indonesian Justice Sector, Preliminary Findings and Recommendations*, Jakarta, August 2001, 105 p. (http://www.asiafoundation.org/Locations/indonesia_publications.html)
- THE ASIA FOUNDATION, *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*, Jakarta, first report May 2002, 35 p.; second report, November 2002, 64 p.; third report, July 2003, 72 p.; fourth report, January 2004, 74 p. (http://www.asiafoundation.org/Locations/indonesia_publications.html)
- THE WORLD BANK, *Indonesia - Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*, The World Bank, February 2001? &éç P;
- THE WORLD BANK, *Decentralizing Indonesia*, World Bank Regional Public Expenditure Review Overview Report, World Bank Indonesia, Jakarta, 2003, 127 p.
- THE WORLD BANK, *Cities in Transition : Urban Sector Review in an Era of Decentralization in Indonesia*, Working Paper n°7, Urban Development Working Papers, East Asia Infrastructure Department, World Bank Indonesia, Jakarta, 2003, 106 p.
- THE WORLD BANK, *Improving the Business Environment in East Java, Views from the Private Sector*, World Bankl Indonesia, 2004, 127 p.
- TOZY (Mohammed), *Etat islamique et Religions islamiques*, in Université de tous les savoirs, *Géopolitique et mondialisation*, vol. 19, Odile Jacob, Paris, 2002, p. 30-51.
- VELTZ (Pierre), *Mondialisation, villes et territoires - L'économie d'archipel*, PUF, Coll. Economie en liberté, Paris, 1996, 262 p.
- ZURBUCHEN (Mary S.)(éd.), *Beginning to Remember, the Past in Indonesian Present*, Coll. Critical Dialogues in Southeast Asian Studies, Singapore University Press, Singapour, 2005.