

Le legs de Suharto : 32 ans de stabilité et de centralisation en Indonésie

Dix ans après Suharto, les turbulentes provinces indonésiennes acquièrent de nouvelles compétences

PAR RIDWAN MAX SIJABAT

LES INDONÉSIENS POURSUIVENT leur mouvement de décentralisation et de dévolution des compétences aux provinces. La nation s'est toutefois dernièrement laissée aller à réfléchir au legs de Suharto, l'ancien dirigeant à la main de fer dont les 32 ans au pouvoir ont apporté la paix et un certain développement économique à l'Indonésie, mais étouffé toute opposition.

Le décès de Suharto, le 27 janvier dernier, est survenu près de dix ans après que celui-ci ait renoncé au pouvoir. Trente ans de stabilité n'empêchent cependant pas des groupes de défense des droits de la personne et des médias internationaux de lui reprocher des actes de répression politique, de violations des droits de la personne ainsi que de corruption au profit de sa famille et de son réseau.

Suharto n'était pas partisan de l'institution du fédéralisme en Indonésie. Ses détracteurs soutiennent que cette prise de position cachait la corruption du chef d'État, qui tirait lui-même profit des ressources naturelles des provinces, l'attribution de compétences aux provinces dans ce domaine risquant de mettre un frein à la kleptocratie du régime.

Par contre, l'actuel président du pays, Susilo Bambang Yudhoyono, propose un style de gestion fondé sur le consensus et la formation de coalitions au sein de la législature, et ce, enjeu par enjeu. Sous la direction de celui que l'on surnomme le « général des intellectuels », le programme de décentralisation du pays a pu procéder de façon ordonnée. M. Yudhoyono, un ancien militaire, est le premier président directement élu au pays, la législature choisissant auparavant le chef d'État.

Son approche non conflictuelle sert sa cause, et ce, à moins de deux ans des prochaines élections.

Le pays, considéré comme centralisé avant le début des réformes, est passé par sept ans de décentralisation politique, débutant en 1999 et culminant en 2001 avec ce que les Indonésiens ont surnommé le « grand éclatement ». Depuis lors, le pays a mis en œuvre un des programmes de décentralisation les plus ambitieux de l'Asie. Depuis 1999, l'Indonésie a connu quatre différents pré-

sidents sans que cesse le transfert de compétences, de fonds et même de fonctionnaires de la capitale vers les provinces.

Plusieurs Indonésiens redoutaient que ces initiatives entraînent la sécession de plusieurs provinces. En fait, à l'exception du Timor-Oriental qui a voté pour la séparation d'avec l'Indonésie en 1999 et a été reconnu comme un pays par l'ONU en 2002, leurs craintes se sont révélées sans fondement.

En lieu et place, ce que les Indonésiens appellent « une autonomie spéciale » - s'apparentant aux pouvoirs d'une province canadienne - a été octroyée aux provinces de Papouasie et d'Aceh, ce qui a mené les anciens rebelles de ces régions à déposer les armes et à entrer la scène politique. La récente décentralisation des compétences en Indonésie a été étendue au reste des 33 provinces du pays. Dans certains cas, il s'agissait moins de décentralisation que de dévolution, soit le transfert de pouvoirs par une autorité centrale à un autre ordre de gouvernement au sein du même pays.

L'Indonésie a obtenu son indépendance des Pays-Bas en 1949. Pendant les 50 premières années d'indépendance de l'Indonésie, le terme « fédéralisme » y avait une connotation extrêmement péjorative. On attendait de tout citoyen digne de ce nom un soutien indéfectible à « l'État unitaire de la République d'Indonésie ». Ce rejet du fédéralisme s'enracinait dans l'opposition aux colonisateurs hollandais, qui avaient notamment tenté d'imposer une forme de gouvernement fédéral lors de l'accession du pays à l'indépendance à la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Les Hollandais sont partis depuis longtemps, mais les 33 provinces indonésiennes réclament à leur gouvernement central un renforcement de leurs



Une femme portant un enfant passe devant une affiche sur laquelle on peut voir Suharto, l'ancien président de l'Indonésie décédé en janvier dernier.

compétences. Chose impensable il y a quelques années encore, certains Indonésiens réclament même ouvertement un régime fédéral.

D'où provient un changement aussi radical ? En tout premier lieu de la chute du régime autoritaire de l'ancien président Suharto en mai 1998. En effet, ses quatre successeurs (B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri et, depuis 2004, Susilo Bambang Yudhoyono) ont tous accordé une large autonomie aux provinces et aux régions, de sorte qu'un grand vent de démocratisation et de décentralisation a soufflé sur l'Indonésie.

Il serait difficile de gouverner ce pays de façon complètement centralisée. De fait, il forme un archipel de plus de 17 000 îles sur lesquelles vivent 230 millions d'habitants. L'Indonésie compte la communauté musulmane la plus importante

Ridwan Max Sijabat est journaliste au *Jakarta Post*. Il a beaucoup écrit sur la politique nationale, les conflits, les droits de la personne et la dévolution à Aceh.

du monde, mais on y dénombre aussi des chrétiens (9 pour cent), des hindous (2 pour cent) et des bouddhistes (1 pour cent). De plus, chacun des 2500 groupes ethniques qui s'y côtoient parle une langue qui lui est propre ou encore un dialecte dérivé de l'indonésien. Jusqu'en 1998, les 33 provinces et les 480 collectivités régionales et municipales du pays ne disposaient que de très peu de compétences propres.

Une décentralisation croissante

Depuis le début du programme de décentralisation, le gouvernement central a transféré toujours plus de prérogatives aux provinces et aux régions, permettant à celles-ci de réglementer leurs affaires intérieures dans presque tous les secteurs, à l'exception de la défense et de la sécurité ainsi que des dossiers touchant la politique extérieure, la politique monétaire, la justice et la religion.

La loi de 1999 sur l'administration régionale ainsi que celle sur l'équilibre fiscal, également adoptée en 1999, ont été modifiées trois fois depuis afin de donner plus d'autonomie aux régions. Celles-ci sont donc maintenant responsables de la plupart des dossiers locaux, dont les élections locales, les questions fiscales, les investissements et l'exploitation des ressources naturelles. Dans ce contexte, deux provinces situées aux deux extrémités de l'archipel, Aceh et la Papouasie, qui dans le passé avaient été confrontées à des mouvements sécessionnistes, se sont vu attribuer un statut d'autonomie spécial assorti de compétences renforcées dans tous les domaines. Indice révélateur, ces deux provinces partagent désormais avec le gouvernement central la compétence en matière de prospection et d'exploitation de leurs ressources naturelles.

Agus Alua Alue, le chef d'un des gouvernements provinciaux, dénommé

Assemblée du peuple de Papouasie, explique que les revendications autonomistes se sont intensifiées. « Le fédéralisme pourrait bien devenir incontournable au cours des prochaines décennies, en réaction à l'étroit contrôle exercé par Jakarta sur les provinces au temps de l'État unitaire indonésien. Mais, en fait, les provinces ont déjà instauré les principes du fédéralisme. »

Au cours d'une entrevue avec l'auteur de ces lignes, il a cependant admis que l'autonomie de la Papouasie avait des retombées négatives : la province est devenue propice à la corruption en raison du versement annuel par Jakarta de fonds considérables destinés au financement de son autonomie spéciale. Ainsi, au cours des trois dernières années, une part croissante du budget régional a servi à financer l'appareil administratif plutôt qu'à améliorer les infrastructures et les services offerts aux peuples de la région.

Le sida sévit

La Papouasie abrite une population estimée à 2,4 millions d'habitants. On y trouve également plusieurs compagnies minières d'importance, notamment une entreprise américaine qui s'intéresse à la prospection du cuivre et de l'or, la Freeport McMoran Ltd. Chaque année, la province reçoit de Jakarta quelque 5,6 milliards USD au titre de son autonomie spéciale, soit un montant cumulé d'environ 16 milliards USD depuis 2001. Malgré des transferts financiers aussi importants, la Papouasie est restée la province la moins développée de toute l'Indonésie, une grande majorité de sa population, encore tribale, vivant dans des zones reculées où les écoles sont rares et où l'épidémie de VIH et de sida fait rage.

La seconde province autonome, Aceh, a pu se doter d'un gouvernement démocratique sous les auspices de l'accord de paix conclu entre l'Indonésie et le mouvement de libération d'Aceh. Cette entente

a été signée en août 2005 à Helsinki grâce à la médiation d'une O.N.G. suisse, le Centre Henri-Dunant. En 2007, Aceh a géré un revenu annuel de quelque 28 milliards USD destiné au développement de la province et de ses 4 millions d'habitants.

Les élections locales d'octobre 2006 ont été remportées par des candidats indépendants, pour l'essentiel d'anciens rebelles des mouvements sécessionnistes. Ils ont cependant été confrontés à de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre des programmes destinés à améliorer la situation économique de la population locale. De plus, la plupart des politiciens de l'endroit se préoccupent surtout de créer des partis politiques locaux pour remporter des sièges aux parlements provinciaux et régionaux lors des législatives de 2009.

Risques de sécession

L'éclatante victoire des anciens rebelles aux élections locales de 2006 a toutefois ravivé les craintes de Jakarta face à une possible sécession de la province d'Aceh.

Nasir Djamil, un parlementaire du Parti islamique de la justice prospère (PKS), a lui aussi mis en garde contre les risques de sécession, expliquant que, suite aux élections locales organisées après la signature de l'accord de paix entre l'Indonésie et le mouvement de libération d'Aceh en août 2005, tous les postes stratégiques et d'importance se sont trouvées aux mains des anciens rebelles.

Nasir Djamil précise toutefois que, grâce à la nouvelle autonomie accordée à la province, le gouvernement central pourrait regagner la confiance du peuple d'Aceh, pour autant que des progrès substantiels soient accomplis au cours de la mise en œuvre de l'accord, notamment en ce qui concerne la réintégration des anciens combattants et la résolution de litiges en suspens liés aux violations des droits de la personne durant le conflit.

Dans la province, les partis régionaux peuvent prendre des positions autonomistes, et ils ne se gênent pas pour le faire. Les partis politiques nationaux ont toutefois des intérêts politiques bien différents : ils soutiennent une nation indonésienne unie et s'efforcent de préserver leur mainmise sur leurs institutions, particulièrement le législatif et l'exécutif. Cependant, la plupart des régions sont insatisfaites de la répartition des compétences et de ce qu'ils considèrent comme un déséquilibre fiscal favorisant l'île de Java, qui abrite le tiers des 230 millions d'habitants du pays bien que sa superficie n'égalé que le tiers de celle de la Papouasie.

« L'île de Java, qui n'a cessé d'attirer les travailleurs les plus qualifiés du pays, a connu une croissance trop rapide, alors que de nombreuses provinces périphériques accusent un certain retard », explique Yopie S. Batubara, un représentant



En 2007, Irwandi Yusuf, ancien chef des rebelles, est devenu gouverneur d'Aceh, une province indonésienne à laquelle Jakarta a octroyé une autonomie spéciale en 2001.

APPHOTO/DITA ALANGKARA



De la fumée s'échappe d'une raffinerie d'huile de palme située sur l'île de Sumatra. Chaque année, l'exploitation forestière, l'agriculture et le développement détruisent une partie de la forêt indonésienne équivalant à la superficie du El Salvador. Certaines provinces, comme Aceh et la Papouasie, ont renforcé leurs restrictions à l'égard de l'exploitation forestière illicite ainsi que réduit la déforestation.

régional de la province de Nord-Sumatra lors d'une entrevue avec l'auteur. Il ajoute en outre que « les travailleurs non qualifiés ont été envoyés dans les provinces les moins développées sous couvert des programmes de repeuplement ».

La deuxième chambre de l'Assemblée législative de l'Indonésie, le Conseil des représentants régionaux, a exigé la modification de la Constitution de 1945 afin que plus de pouvoirs lui soient octroyés.

Le Conseil demande plus de compétences législatives ainsi que plus de pouvoirs en matière de planification des budgets de l'État et de contrôle de l'organe exécutif du pays. Selon ses partisans, ces initiatives accroîtraient le poids des régions à la table des négociations et mettraient en place un véritable système parlementaire bicaméral.

Le président du Conseil des représentants régionaux, Ginandjar Kartasasmita, s'est montré optimiste quant au soutien que la présidence et les partis politiques apporteront à ce projet de modification constitutionnelle après les élections générales de 2009. La proposition de renforcer le Conseil devrait représenter un des thèmes majeurs de la campagne, et selon toutes probabilités elle devrait être appuyée par les candidats aux postes de gouverneurs et de chefs régionaux.

Injustement traités

Il a ajouté que d'autres provinces disposant de ressources abondantes, comme Riau et le Kalimantan oriental, avaient également revendiqué récemment une autonomie spéciale, dans la mesure où elles se sentaient lésées par Jakarta, qui n'a octroyé aux autorités locales que 15 pour cent des taxes sur les ressources pétrolières exploitées dans ces provinces.

M. Kartasasmita a finalement rappelé que la plupart des provinces et des régions avaient soutenu l'idée d'une redistribution équitable de la richesse à travers tout le pays. D'après lui, Jakarta ne devrait pas monopoliser le domaine financier, mais tout au contraire se montrer plus généreuse envers les provinces riches en ressources naturelles. Dans le cas contraire, explique-t-il, celles-ci finiront par prôner le fédéralisme ou même la sécession.

Ikrar Nusa Bhakti, un analyste politique de l'Institut indonésien des sciences, croit pour sa part à un État unitaire indonésien. Il considère que procéder à une dévolution dans le cadre du système politique en pleine mutation de l'Indonésie revient à fédéraliser le pays.

À son avis, la prétention des provinces à une augmentation de leurs compétences et de leurs ressources propres, conjuguée à la mauvaise habitude prise par le gouvernement central de fermer les yeux sur des questions aussi importantes que l'augmentation des niveaux de pauvreté et de chômage, pourrait dégénérer et conduire à l'instauration en Indonésie d'un « système fédéral » comme celui des États-Unis ou de l'Allemagne.