



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

Guillaume de Buren

**La régulation des interdépendances entre
les forêts et l'eau domestique en Indonésie**

Etudes de cas sur le site de Lombok

Working paper de l'IDHEAP 1/2013

Chaire Politiques publiques et durabilité

Une étude réalisée avec le soutien du



SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

La régulation des interdépendances entre les forêts et l'eau domestique en Indonésie ;
études de cas sur le site de Lombok.

Les captages de Bak Pakem et de Ranget

(Province du Nusa Tenggara Occidental, île de Lombok, Indonésie)

Guillaume de Buren
Chaire Politiques publiques et durabilité

Working paper de l'IDHEAP 1/2013

Avec le soutien du  SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

© 2013 IDHEAP, Lausanne

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working paper

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS	9
GLOSSAIRE DES TERMES EMPLOYÉS	15
INTRODUCTION.....	17
I. Cadre d’insertion de la recherche.....	17
II. Remarques sur la forme de ce document	19
a) La structure de ce document.....	19
b) La qualité des sources	20
c) La qualité des travaux	21
d) Les conventions d’écriture	22
III. Contexte général de la recherche	22
a) L’Indonésie en général	23
b) Aperçu de l’histoire indonésienne.....	27
c) L’organisation administrative actuelle	36
d) La répartition des compétences	39
e) Les structures du pouvoir actuel.....	47
i. Le pouvoir exécutif	47
ii. Le pouvoir législatif	50
iii. Le pouvoir judiciaire	54
f) Le système juridique indonésien	56
i. Les origines du système juridique.....	57
ii. Les sources formelles	58
iii. Les autres sources du droit	62
iv. Le droit islamique.....	63
v. Le droit coutumier communautaire	64
IV. Problématiques de fond.....	67
PREMIÈRE PARTIE : INTERDÉPENDANCE ENTRE LA FORÊT ET L’EAU	
DOMESTIQUE EN INDONÉSIE	69
1. La forêt indonésienne	69
1.1. La définition de la forêt en Indonésie.....	70
1.2. L’état des forêts en Indonésie.....	73
1.3. La propriété forestière en Indonésie.....	76
1.3.1. La propriété forestière <i>de iure</i> et <i>de facto</i>	77

1.3.2.	La forêt domaniale et contrôle de l'Etat.....	78
1.3.3.	Commentaires sur les enjeux de la propriété forestière	80
1.4.	Les acteurs de la forêt en Indonésie	81
1.4.1.	Les acteurs publics nationaux.....	81
1.4.2.	Les acteurs publics infraétatiques.....	84
1.4.3.	Les acteurs de la recherche.....	86
1.4.4.	Les exploitants forestiers.....	88
1.4.5.	Les organisations non-gouvernementales	89
1.5.	Les règles applicables aux usages de la Ressource forêt.....	89
1.5.1.	Survol des grandes étapes de la politique forestière.....	90
1.5.1.1.	Les origines de la politique forestière actuelle.....	90
1.5.1.2.	La décentralisation générale	95
1.5.1.3.	La recentralisation sectorielle.....	97
1.5.2.	La réglementation des usages de la forêt	99
1.5.2.1.	La délimitation de la zone forêt.....	100
1.5.2.2.	L'aménagement forestier.....	104
1.5.2.3.	L'exploitation forestière	107
1.5.2.4.	La gestion des forêts privées	109
1.5.2.5.	La gestion communautaire des forêts.....	110
1.5.2.6.	La protection de l'environnement	113
1.5.3.	Les règles de la propriété en forêt	116
1.5.3.1.	Mise en contexte historique.....	117
1.5.3.2.	Définition de la propriété	119
1.5.3.3.	La reconnaissance des droits sur le sol.....	120
i.	L'enregistrement légal des terres	120
ii.	La reconnaissance sectorielle des droits sur le sol en forêt.....	122
1.5.3.4.	Les différents statuts de la propriété en forêt	123
i.	La propriété privée	123
ii.	La propriété publique	125
iii.	La propriété indéterminée	126
iv.	La propriété coutumière	126
1.5.3.5.	Le transfert des droits de propriété.....	130
1.5.3.6.	La limitation des droits de propriété.....	131

2.	L'eau domestique	136
2.1.	La définition de l'eau domestique	137
2.2.	L'état de l'eau domestique en Indonésie	138
2.3.	Les acteurs de l'eau domestique en Indonésie	141
2.3.1.	Les acteurs publics nationaux.....	141
2.3.2.	Les acteurs publics infraétatiques.....	146
2.3.3.	Les distributeurs	146
2.3.4.	Les usagers	149
2.3.5.	Les donateurs et soutiens étrangers	150
2.4.	Les règles applicables aux usages de l'eau domestique	150
2.4.1.	Survol des grandes étapes de la politique de l'eau	151
2.4.2.	La réglementation des usages de l'eau	153
2.4.2.1.	La réglementation générale sur l'eau	153
2.4.2.2.	La réglementation sur les eaux souterraines	159
2.4.2.3.	Les règles sur la distribution de l'eau.....	162
2.4.2.4.	Les tarifs de l'eau	167
2.4.2.5.	La procédure de protection des captages.....	172
2.4.3.	Les règles de la propriété et l'eau.....	176
3.	Le service forestier pour l'eau potable	181
3.1.	La reconnaissance de l'interdépendance forêt-eau.....	182
3.2.	La réglementation générale en vigueur	185
3.2.1.	Les eaux dans la réglementation forestière	185
3.2.2.	La forêt dans la réglementation sur l'eau	188
3.3.	La régulation négociée	189
3.3.1.	Les bases juridiques	190
3.3.2.	Le concept de PES.....	191
3.3.2.1.	Les origines du concept.....	192
3.3.2.2.	PES : de quoi s'agit-il ?.....	193
3.3.2.3.	Notre lecture du concept	195
3.3.3.	Les PES en Indonésie	198
3.3.4.	Les « PES » sur notre site d'étude.....	199
DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDES DE CAS SUR LE SITE DE LOMBOK.....		207
4.	Contexte des études de cas	207
4.1.	Choix du site et des cas	207

4.2.	Contexte régional du site de l'étude	212
4.2.1.	Régionalisme et <i>adat</i> in Lombok	213
4.2.2.	L'état de la Ressource forêt.....	217
4.2.3.	L'état de la Ressource en eau	219
4.2.4.	Problèmes identifiés et solutions imaginées.....	223
4.3.	Collecte et traitement des données	226
5.	Cas du captage de Bak Pakem.....	229
5.1.	Localisation du cas	229
5.2.	Les captages de ce cas	229
5.3.	Le captage étudié.....	232
5.4.	La régulation des usages prévue pour protéger le captage.....	233
5.5.	L'interdépendance entre la forêt et l'eau potable	234
5.6.	Les résultats de la recherche.....	235
5.6.1.	Les enjeux institutionnels locaux	236
5.6.2.	La déforestation observée.....	239
5.6.3.	La gestion locale de l'exploitation illégale	244
5.6.4.	La perception locale du problème	245
5.6.5.	L'opposition entre les services forestiers	246
5.6.6.	Synthèse du cas	248
6.	Cas du captage de Ranget.....	250
6.1.	Localisation du cas	250
6.2.	Les principaux acteurs.....	251
6.2.1.	Le PDAM Giri Menang.....	251
6.2.2.	Le Forum Ranget.....	254
6.3.	Le captage étudié.....	256
6.3.1.	Dimensions historique, symbolique et sacrée de Ranget	256
6.3.2.	L'infrastructure du captage du PDAM.....	258
6.4.	La régulation des usages prévue pour protéger le captage.....	259
6.4.1.	Les zonages de protection des captages	259
6.4.2.	La forêt de Ranget	261
6.4.3.	Les programmes de reboisement entrepris à Ranget.....	262
6.5.	Les résultats de la recherche.....	265
6.5.1.	Précisions sur la mise en œuvre de la <i>perda</i> 4/2007	266
6.5.2.	Notre regard sur les paiements du PDAM	272

6.5.3.	Commentaires sur les activités réalisées à Ranget	273
6.5.4.	Des PES ont-ils été mis en œuvre à Ranget ?	275
6.5.5.	Synthèse du cas	276
7.	Discussion des résultats.....	279
7.1.	Les limites et opportunités à la conclusion de PES.....	279
7.2.	La construction du problème et de sa solution.....	281
7.3.	Les communautés traditionnelles et leur fonctionnement actuel	284
7.4.	L'organisation sectorielle des réseaux d'acteurs.....	286
7.5.	Synthèse intermédiaire	288
TROISIÈME PARTIE : ANALYSE ET SYNTHÈSE GÉNÉRALE		293
8.	Présentation du cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources	294
8.1.	La lecture classique	294
8.2.	L'entrée par les activités	297
8.3.	La place des institutions informelles	299
8.4.	Notre lecture du cadre d'analyse.....	303
9.	Analyse du régime institutionnel de la forêt	307
9.1.	Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel.....	307
9.1.1.	Étendue.....	307
9.1.2.	Cohérence.....	309
9.1.2.1.	Cohérence interne au système régulateur.....	310
9.1.2.2.	Cohérence interne aux politiques publiques.....	314
9.1.2.3.	Cohérence externe	319
9.2.	Discussion	322
10.	Analyse du régime institutionnel de l'eau domestique	326
10.1.	Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel.....	326
10.1.1.	Étendue.....	326
10.1.2.	Cohérence.....	328
10.1.2.1.	Cohérence interne au système régulateur.....	328
10.1.2.2.	Cohérence interne aux politiques publiques.....	329
10.1.2.3.	Cohérence externe	331
10.2.	Discussion	332
11.	Synthèse générale.....	337
11.1.	L'illégalité dans les stratégies des acteurs.....	337
11.2.	L'Etat, entre acteur public et appareil à usage de ses membres s	339

11.3. Les stratégies de contournement des règles	341
11.4. Les PES comme instrument public	342
11.5. Conclusion générale	345
11.5.1. Les apports de nos études de cas sur l'utilisation de PES en Indonésie.....	346
11.5.2. Les apports conceptuels pour le RIR.....	347
11.5.3. Les limites de notre approche et les pistes de recherche.....	349
BIBLIOGRAPHIE	351
Sources juridiques	364
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	367
Entretiens exploratoires.....	367
Entretiens semi-directifs.....	368

Liste des abréviations

ABRI	Forces Armées de la République d'Indonésie (<i>Angkatan Bersenjata Republik Indonesia</i>)
ADB	Banque de Développement Asiatique (<i>Asian Development Bank</i>)
AMAN	Alliance des peuples <i>adat</i> de l'archipel (<i>Aliansi Masyarakat Adat Nusantara</i>)
AMD	Programme d'actions militaires locales (<i>ABRI masuk desa</i>). Littéralement « l'armée entre dans le village »
Apkindo	Indonesian Wood Panel Producers Association (<i>Asosiasi Panel Kayu Indonesia</i>)
APL	Forêts en conversion (<i>Areal Penggunaan Lain</i>)
AusAID	Agence australienne de développement (<i>Australian Agency for International Development</i>)
BAPPENAS	Agence nationale de développement (<i>Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional</i>)
BAPPEDA	Agence régionale de planification (<i>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah</i>)
BATB	Rapport de délimitation (<i>Berita Acara Tata Batas</i>)
BKSDA	Service provincial de la conservation des ressources (<i>Balai Konservasi Sumber Daya Alam Nusa Tenggara</i>)
BLH	Agence de l'environnement du <i>kabupaten</i> Lombok Occidental (<i>Badan Lingkungan Hidup</i>)
BLHP	Agence de l'environnement et de la recherche de la province NTB (<i>Badan Lingkungan Hidup dan Penelitian</i>)
BM	Banque Mondiale
BPAM	Conseil de gestion de l'adduction des eaux (<i>Badan Pengelola Air Minum</i>)
BPK	Conseil d'audit financier (<i>Badan Pemeriksa Keuangan</i>)
BPKP	Agence de contrôle des finances et du développement (<i>Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan</i>)
BPN	Agence territoriale nationale (<i>Badan Pertanahan Nasional</i>)
BPP	Agence nationale de soutien au développement des systèmes de distribution de l'eau potable (<i>Badan Pendukung Pengembangan</i>)
BPP SPAM	Voir BPP
BPS	Bureau central de la statistique (<i>Badan Pusat Statistik</i>)

CARE	ONG internationale <i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
CHF	Francs suisses
CIDA	Agence canadienne pour le développement international (<i>Canadian International Development Agency</i>)
CGIAR	Groupe consultatif international de recherche sur l'agriculture (<i>consultative group on international agriculture research</i>)
CIEL	Center for International Environment Law
CIFOR	Centre international de recherche forestière (<i>Center for International Forestry Research</i>)
Dephut	Ministère des forêts (<i>Kementerian Kehutanan</i> , anciennement <i>Departemen Kehutanan</i> du Ministère de l'agriculture dont l'acronyme s'est maintenu)
Depkeu	Ministère des finances (<i>Kementerian Keuangan</i> , anciennement <i>Departemen Keuangan</i> dont l'acronyme s'est maintenu)
DKI	Territoire spécial de la capitale (<i>Daerah Khusus Ibukota</i>)
DPD	Conseil représentatif des régions (<i>Dewan Perwakilan Daerah</i>)
DPR	Conseil représentatif du peuple (<i>Dewan Perwakilan Rakyat</i>)
DPRD	Conseil régional représentatif du peuple (<i>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</i>)
ESDM	Ministère des mines et des ressources minérales (<i>Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral</i>)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FMI	Fonds Monétaire International
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FORDA	Agence de recherche et de développement forestier du ministère des forêts (<i>Forest Research and Development Agency</i>)
FWI	Forest Watch Indonesia
G20	Groupe des vingt
GFW	Global Forest Watch
GIZ	Agence allemande de coopération (<i>Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i> , GIZ, anciennement <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> , GTZ)
Golkar	Parti des groupes fonctionnels (Partai Golongan Karya) – parti de Suharto
GTZ	voir GIZ
Ha	Hectare(s) (1 ha = 10'000 m ² = 0.01 km ²)

HKm	Forêt communautaire (<i>Hutan Kemasyarakatan</i>). Voir aussi IUPHKm
HPH	Droits d'exploitation forestière (<i>Hak Pengusahaan Hutan</i>)
HPHH	Autorisation de collecte des produits forestiers (<i>Hak Pemungutan Hasil Hutan</i>)
HTR	People's Plantation Forests (<i>Hutan Tanaman Rakyat</i>)
ICG	International Crisis Group
ICRAF	World Agroforestry Center (International Centre for Research in Agroforestry)
IDH	Indice de développement humain
IDR	Roupiés indonésiennes
IMP	Institut multipartis (<i>Institut Multipihak</i>)
IPB	Institut agronomique de Bogor (<i>Institut Pertanian Bogor</i>)
IUPHKm	Concession pour l'exploitation d'une forêt communautaire (<i>Izin Usaha Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan</i>)
IUPHHK	Concession commerciale pour exploitation du bois (<i>Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu</i>)
IUPJL	Concession commerciale pour utilisation de services environnementaux (<i>Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan</i>)
Kab	Régence (<i>kabupaten</i>) ; deuxième niveau infraétatique
Kanwil	Représentations régionales déconcentrées du ministère des forêts (<i>Kantor Wilayah Kehutanan</i>)
KBR	Programme de promotion de l'agroforesterie communautaire (<i>Kebun Bibit Rakyat</i>)
Kemendagri	Ministère des affaires intérieures (<i>Kementerian Dalam Negeri, Kemendagri</i>)
Kemeneg LH	Ministère d'Etat à l'environnement (<i>Kementerian Negara Lingkungan Hidup</i>)
Kemeneg PPN	Ministère d'Etat au plan national de développement (<i>Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional</i>)
Kemenkes	Ministère de la santé (<i>Kementerian Kesehatan</i>)
Keppres	voir Perpres
KFRI	Korea Forest Research Institute
KHDTK	Forêt à fonctions spéciales (<i>Kawasan Hutan dengan Tujuan Khusus</i>)
KKN	Mouvement de protestation contre la collusion, la corruption et le népotisme (<i>Kolusi, Korupsi, Nepotisme</i>)
KLU	Kabupaten de Nord Lombok (<i>Kabupaten Lombok Utara</i>)

KMPH	Groupement local de la région de Lebah Sempage (<i>Kelompok Mitra Pelestari Hutan</i>) ; littéralement « groupement des partenaires pour la conservation de la forêt ».
KPH	Unité de gestion forestière (<i>Kesatuan Pengelolaan Hutan</i>)
KPM	Dutch Shipping Company (<i>Koninklijke Paketvaart Maatschappij</i>)
KUHPer	Code civil indonésien (<i>Kitab Undang-undang Hukum Perdata</i>)
Lobar	<i>Kabupaten</i> de Lombok Occidental (<i>Lombok Barat</i>)
LPND	Agences gouvernementales non départementales (<i>Lembaga Negara Non Department</i>)
Menhut	<i>voir Dephut</i>
MA	Millenium Ecosystem Assessment
MBI	Instrument de marché (<i>market-based instrument</i>)
MNA/KBPN	Direction du registre foncier national du ministère de l’agriculture (<i>Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional</i>)
MPR	Assemblée consultative du peuple (<i>Majelis Permusyawaratan Rakyat</i>)
NTB	Province de Nusa Tenggara Occidental (<i>Nusa Tenggara Barat</i>)
NTFP	Produits forestiers non ligneux (<i>Non Timber Forest Products</i>)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
P2AB	Association des consommateurs d’eau pure (<i>Perkumpulan pemakai air bersih</i>)
P3L	Section de planification, gestion et contrôle de l’environnement et des décharges de l’agence de l’environnement du <i>kabupaten</i> Lombok Occidental (BLH) (<i>Pengendalian, Perencanaan Lingkungan dan Pengelolaan Tribah</i>)
PDAM	Entreprise publique régionale d’adduction des eaux (<i>Perusahaan Daerah Air Minum</i>)
Perda	Réglementations régionales (<i>Peraturan Daerah</i>) des provinces, des <i>kabupaten</i> ou <i>kota</i>
Perbup	Ordonnance gouvernementale régionale (du <i>Bupati</i>) (<i>Peraturan Bupati</i>)
Perpu	Ordonnances gouvernementales urgentes en lieu d’une loi (<i>Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang</i>)
Permen	Ordonnance ministérielle (<i>Peraturan Menteri</i>)
Perpres	Prescription présidentielle (<i>Peraturan Presiden, Perpres</i>) – Elle remplace le décret présidentiel (<i>Keputusan Presiden, Keppres</i>)

Perum Perhutani	Compagnie publique nationale d'exploitation forestière (<i>Perusahaan Umum Kehutanan Negara</i>). Son abréviation complète est Perum Perhutani.
PES	Paiement pour services environnementaux (<i>Payment for environmental services</i>)
PKI	Parti communiste indonésien (<i>Partai Komunis Indonesia</i>)
PP	Ordonnance gouvernementale (<i>Peraturan Pemerintah</i>)
PNI	Parti nationaliste indonésien (<i>Partai Nasional Indonesia</i>) – parti de Soekarno
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Prolegda	Programme législatif régional (<i>Program Legislasi Daerah</i>)
Prolegnas	Programme législatif national (<i>Program Regulasi Nasional</i>)
PSI	Parti socialiste indonésien (<i>Partai Sosialis Indonesia</i>)
PU	Département des travaux publics (<i>Pekerjaan Umum</i>)
PWS	Appellation anglophone désignant l'eau du réseau (<i>Public Water Supply</i>)
RDC	République démocratique du Congo
RI	Régime institutionnel
RIR	Régime institutionnel de la Ressource
RPPLH	Plan de gestion et de protection de l'environnement (<i>Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup</i>)
RPJMD	Plan quinquennal de développement provincial (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah)
RT	Structure de quartier (<i>rukun tetangga</i>) – regroupement de RW
RTRWP	Plan provincial d'aménagement du territoire (<i>Rencana Tata Ruand Wilayah Propinsi</i>)
RTRW NTB	Plan d'aménagement du territoire de la province de Nusa Tenggara Barat
RUU	Projet de loi (<i>Rancangan Undang-Undang</i>)
RW	Structure de voisinage (<i>rukun warga</i>) – regroupement de foyers
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono (président de la République élu en 2004 et réélu en 2009)
SK	Prescription ministérielle (<i>Surat Keputusan</i>)
SKPD	Planification forestière régionale (<i>Satuan Kerja Perangkat Daerah</i>)
SPAM	Système de distribution d'eau potable (<i>Sistem Penyediaan Air Minum</i>)
Tahura	Parc forestier (<i>Taman Hutan Raya</i>)
TAP MPR	Décret de l'assemblée consultative du peuple (MPR) (<i>Ketetapan MPR</i>)
TGHK	Plan consensuel d'aménagement forestier (<i>Tata Guna Hutan Kesepakatan</i>)

TNI	Armée nationale indonésienne (<i>Tentara Nasional Indonesia</i>)
UNDP	voir PNUD
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UNRAM	Université de Mataram
USAID	Agence américaine de développement
USD	Dollars américains
UU	Loi nationale (<i>Undang-Undang</i>)
UUD	Constitution de la République d'Indonésie (<i>Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945</i>)
UUD 1945	Voir UUD
UUPA	Loi agraire (<i>Undang-undang Pokok Agraria ; Basic Agrarian Law (BAL)</i>) pour les anglophones)
VOC	Compagnie néerlandaise des Indes orientales (<i>Vereenigde Oost-Indische Compagnie</i>)
WALHI	ONG environnementale indonésienne radicale (<i>Friends of the Earth Indonesia</i> ou <i>Wahana Lingkungan Hidup Indonesia</i>)
WB	Voir BM
WSTCF	Fonds pour la coopération technique dans le secteur de l'eau (<i>Water Sector Technical Cooperation Fund</i>) de l'agence canadienne pour le développement international (CIDA)
WWF	World Wide Fund for Nature
WWF-NT	WWF Indonesia Nusa Tenggara Program
YLKI	Association indonésienne des consommateurs (<i>Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia</i>)

Glossaire des termes employés

<i>Adat</i>	Communauté organisée autour d'institutions informelles (foncières, religieuses, symboliques, etc.). A distinguer de <i>Masyarakat</i> .
<i>Badan</i>	Agence
<i>Bagian</i>	Département
<i>Bidang</i>	Secteur ou section
<i>Bupati</i>	Régent, chef de l'exécutif d'un kabupaten
<i>Cagar alam</i>	Réserve naturelle
<i>Camat</i>	Chef de district, chef de l'exécutif d'un <i>kecamatan</i>
<i>Desa</i>	Village (unité administrative du 4ème niveau infraétatique)
<i>Dinas</i>	Service
<i>Dinas Kehutanan</i>	Services forestiers (de la province ou de la région)
<i>Dusun</i>	Sous-village (unité administrative)
<i>Hak Ulayat</i>	Droit foncier traditionnel.
<i>Hukum Adat</i>	Règles traditionnelles communautaires
<i>Hutan Milik</i>	Forêt privée
<i>Kabupaten</i>	Régence (unité administrative du 2ème niveau infraétatique)
<i>Kawasan Hutan</i>	Zone forêt
<i>Kepala Desa/Dusun</i>	Chef de village / de sous-village
<i>Keputusan Menteri (Kepmen)</i>	Prescription ministérielle
<i>Keputusan Presiden (Keppres)</i>	Décret présidentiel, remplacé par la prescription présidentielle (<i>Peraturan Presiden, Perpres</i>)
<i>Ketetapan MPR (TAP MPR)</i>	Décret de l'assemblée consultative du peuple (MPR)
<i>Kota</i>	Ville (unité administrative du 2ème niveau infraétatique).
<i>Masyarakat</i>	Groupe ou communauté au sens plus général qu' <i>adat</i> .
<i>Peraturan Bupati (Perbup)</i>	Ordonnance gouvernementale régionale (du <i>bupati</i>)
<i>Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda)</i>	Réglementations régionales des <i>kabupaten</i> et <i>kota</i>
<i>Peraturan Daerah Provinsi (Perda)</i>	Réglementations provinciales
<i>Peraturan Menteri (Permen)</i>	Ordonnance ministérielle
<i>Peraturan Pemerintah (PP)</i>	Ordonnance gouvernementale
<i>Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (Perpu)</i>	Ordonnance gouvernementale urgente en lieu d'une loi

<i>Pemerintah Daerah</i>	Gouvernement régional
<i>Peraturan Presiden (Perpres)</i>	Prescription présidentielle
<i>Reformasi</i>	Période de réformes qui suit l'ère de Suharto et durant laquelle est mise en œuvre la décentralisation
<i>Surat Keputusan (SK)</i>	Prescription ministérielle
<i>Taman Hutan Raya (Tahura)</i>	Parc forestier
<i>Tanah Adat</i>	Terres communautaires
<i>Undang-Undang (UU)</i>	Loi nationale
<i>Undang-Undang Dasar (UUD 1945)</i>	Constitution de la République d'Indonésie
<i>Walikota</i>	Maire, chef de l'exécutif d'un <i>kota</i>
<i>Wilayah Adat</i>	Territoires traditionnels d'une communauté

Introduction

Avant de présenter notre recherche, une mise en contexte plus complète que dans nos précédents rapports est indispensable. Nous commençons par une présentation du cadre d'insertion de la recherche. Cela nous donne l'occasion de justifier notre choix d'ajouter un troisième volet indonésien à nos recherches en France et en Suisse sur le même sujet. Ensuite nous exposons quelques remarques sur la forme de ce document, avant d'entamer une longue présentation du contexte général de notre recherche en Indonésie. Il s'agit de poser quelques jalons concernant le pays, sa géographie, son histoire, son organisation administrative, etc. Nous plaçons cette présentation en introduction car il ne s'agit pas directement de la matière de notre recherche. Nous terminons l'introduction en rappelant les problématiques de fond qu'aborde notre recherche.

I. Cadre d'insertion de la recherche

Ce rapport présente les résultats d'une recherche menée en 2012-2013 en Indonésie. Il s'agit du troisième et dernier volet d'une analyse comparative. Auparavant, quatre études de cas ont été réalisées sur deux sites de recherche en France en 2010 (Haute Savoie) et Suisse en 2011 (canton de Vaud). L'ajout de deux études de cas sur un troisième site en Indonésie en 2013 (île de Lombok) a été possible grâce au soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS).

Cette recherche est réalisée dans le cadre d'une thèse en administration publique dont la structure générale est schématisée à la figure 1. La thèse à venir sera composée de trois documents publiés dans la collection des Working Papers de l'idheap et d'une étude comparative.

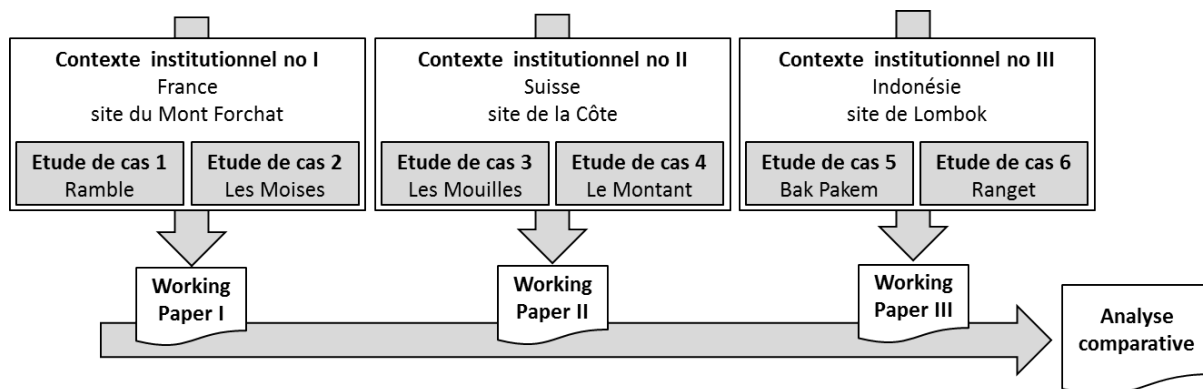


Figure 1 : Schéma de la recherche.

Il s'agit pour nous de comprendre comment les acteurs en présence résolvent un problème public similaire dans trois contextes institutionnels différents. Concrètement, il s'agit pour nous d'étudier comment est régulée l'interdépendance entre la gestion forestière et le captage d'eau pour le réseau public. Si les exploitants du sol ne prennent aucune précaution en amont, la qualité et la quantité des eaux souterraines captées en aval seront affectées (externalité négative). Inversement, si la sylviculture est adaptée, alors la qualité de l'eau sera excellente, réduisant d'autant les charges des distributeurs (externalité positive).

Pour influencer les usages des sols en amont des captages, les acteurs mobilisent des institutions¹. Celles-ci sont diverses, mais différents types peuvent être distingués. De manière simplifiée, les résultats montrent qu'en France les acteurs privilégient la régulation des usages par les droits de propriété, alors qu'en Suisse la réglementation publique est privilégiée. Or, pour compléter le tableau, il faut s'intéresser à un troisième type d'institutions ; à savoir les arrangements (contrats, ententes, etc.). En Indonésie, de tels arrangements sont documentés. Telle est la principale justification du choix du site de Lombok en Indonésie.

D'autre part, le Centre international de recherche forestière (*center for international forestry research*, CIFOR) se trouve en Indonésie, dans la ville de Bogor à 60 km de la capitale, Jakarta. Le CIFOR a été créé en 1993 par le Groupe consultatif international de recherche sur l'agriculture (*consultative group on international agriculture research*, CGIAR) à la suite du sommet de la Terre de Rio. A l'époque, il s'agissait d'améliorer les connaissances sur le rôle des forêts dans les pays en développement, notamment concernant la qualité de vie des populations rurales et les questions environnementales (biodiversité, gestion durable, etc.). Le

¹ Nous donnons une définition large au concept d'institutions. Ce sont des contraintes créées par les humains pour cadrer leurs actions, dans le sens de la définition de North : « *Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction* » (1991, p. 97).

CIFOR est aujourd'hui actif dans de nombreux pays du Sud et dispose de huit bureaux régionaux (au Brésil, au Burkina Faso, au Cameroun, en Ethiopie, au Kenya, au Pérou, au Vietnam et en Zambie). Avec un budget d'USD 30 millions, le CIFOR emploie plus de 200 personnes, auxquelles s'ajoutent les nombreux consultants et partenaires. Au cours des dix dernières années, le CIFOR est devenu un acteur très influent de la recherche sur la gestion des Ressources naturelles. C'est notamment les scientifiques du CIFOR qui ont établi les références en matière de paiements pour services environnementaux (PES) dont traite notre étude (Wunder, Engel, & Angelo, 2008; Wunder, 2005) (voir en section 3.3.2.1). L'invitation du CIFOR nous a permis de réunir les meilleures conditions pour prolonger notre recherche en Indonésie.

Parce que les recherches du CIFOR ne se concentrent pas sur l'Indonésie et pour des raisons administratives², un second partenariat a été établi avec l'Institut agronomique de Bogor (*Institut Pertanian Bogor, IPB*). Cet institut est une des grandes universités indonésiennes, dont la faculté de foresterie forme la plupart des cadres de l'administration forestière indonésienne depuis des décennies. Pour notre recherche, cette double attache au CIFOR et à IPB nous permet de bénéficier d'un environnement de recherche stimulant qui croise les questionnements globaux du CIFOR et les contingences locales dont traite l'IPB.

II. Remarques sur la forme de ce document

a) La structure de ce document

La table des matières de ce document est similaire à celle des deux précédents Working Papers. Pour chacun, nous avons utilisé la même approche et le même cadre d'analyse. Toutefois, bien que cela implique des répétitions, nous avons préféré rédiger trois documents qui puissent être utilisés indépendamment les uns des autres.

Le présent document est plus volumineux que les deux premiers. Mis à part l'ajout d'une longue introduction, le niveau de détails de l'analyse est pourtant le même. Il se trouve simplement que la réalité indonésienne est plus touffue que ce que nous avons observé en France ou en Suisse.

² La conclusion d'un partenariat avec un centre de recherche indonésien est une condition pour l'obtention d'un permis de recherche et d'un permis de séjour.

Pour faciliter la lecture, nous avons, comme pour les autres études de cas, parsemé notre texte de renvois et de références. De cette manière, il est possible au lecteur de sauter d'une partie à l'autre de notre texte ou de commencer sa lecture au milieu du texte (par exemple par la deuxième partie qui présente nos observations de terrain). Les références bibliographiques sont systématiquement présentées de la manière la plus explicite possible (avec indication du numéro de la page pour les travaux cités et des paragraphes exacts pour les textes réglementaires). En début de section, nous avons placé des encadrés dans lesquels nous discutons des références utilisées et recommandons la lecture de certaines d'entre-elles.

Ceci nous amène à la question de la qualité des sources indonésiennes, notamment pour ce qui est du sujet sensible qu'est la forêt.

b) La qualité des sources

Une difficulté pour une telle recherche est la langue. L'Indonésie a une langue nationale (le *bahasa indonesia*), mais aussi de très nombreux dialectes locaux. La quasi-totalité des sources sont en indonésien. Nous avons donc eu recours à des traducteurs pour les étudier ainsi que pour mener les entretiens nécessaires à notre collecte de données.

Les textes réglementaires sont tous édictés en indonésien, mais des traductions de textes nationaux sont diffusées par le bureau juridique de la FAO³. Cependant, les réglementations ne sont pas disponibles sous forme compilée. Cela signifie que pour connaître précisément les règles de droit applicable, le chercheur doit étudier le texte de base ainsi que tous les amendements ultérieurs. Notons toutefois que le bureau juridique de la FAO propose pour chacun des textes légaux, dont il diffuse une traduction, un historique des amendements ainsi qu'une liste des renvois aux autres lois touchées directement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un recueil systématique du droit national, cette source nous a été d'une grande aide.

Sur le terrain, une difficulté majeure de la collecte de nos données brutes est due aux incohérences entre les discours. Tant les données écrites qu'orales ne peuvent être utilisées sans une solide confrontation. Cela s'explique en partie par une règle sociale de savoir-vivre qui consiste à ne pas décevoir son interlocuteur. L'auteur ou l'interviewé calibre son discours sur les attentes (supposées) de son public. Ainsi, pour conserver dix interviews semi-directives de qualité, il nous a fallu réaliser plus de 40 entretiens (voir la liste des personnes rencontrées en annexe I). Chaque donnée devant être vérifiée sur le terrain ou auprès d'autres

³ faolex.fao.org, site visité notamment le 31.07.2012.

acteurs concernés. Par ailleurs, sur le terrain les personnes rencontrées peinent souvent à formuler un discours construit et à identifier (ou supposer) des liens de causalité entre différents éléments. Ceci provient davantage des capacités individuelles que des règles sociales, mais les deux s'additionnent.

c) La qualité des travaux

Contrairement aux sources, de nombreux travaux sont disponibles en anglais. En conséquence, une grande part des données que nous utilisons est basée sur des travaux. Elles sont donc médiates, c'est-à-dire qu'elles traduisent une perception d'un auteur (le médiateur) et non notre vision de la réalité. Lorsque les auteurs en reprennent d'autres qui sont à leur tour repris, le risque est de tomber dans des biais. Pour les éviter, la confrontation avec la réalité observée sur le terrain ainsi que la critique des travaux utilisés sont indispensables. Il s'agit en premier lieu d'éviter d'adopter un regard stéréotypé, tels que ceux portés tantôt par la communauté scientifique internationale, tantôt par l'administration forestière, sur la complexité des réalités locales que nous étudions.

L'accès aux données de bases nationales concernant les forêts indonésiennes est difficile pour les chercheurs (Luttrell, Resosudarmo, Muharrom, Brockhaus, & Seymour, 2012, p. 7). D'autre part, ces données ne correspondent pas toujours à celles obtenues par d'autres canaux (statistiques internationales, imagerie satellite, etc.) (FWI & GFW, 2002). Nos connaissances et nos compétences ne nous permettent pas de discuter de ces incohérences. Nous nous reposons donc sur la littérature disponible pour l'approche générale et sur nos observations pour nos études de terrain.

Or, la qualité des travaux publiés par les universités locales doit malheureusement aussi être discutée. Comme nous avons pu l'observer, la culture scientifique locale peine à identifier, structurer et formuler les choses telles qu'elles s'observent. Dans le même sens, Luttrell et al. identifient une confusion⁴ entre les objectifs de la recherche scientifique et ceux de la conduite bureaucratique (2012, p. 7). L'esprit critique semble ici buter sur ce qui est perçu par les auteurs comme hors de la ligne fixée par le pouvoir. Ceci est perceptible dans les recherches menées par la faculté de foresterie d'IPB et s'explique par les liens qu'elle maintient avec le ministère des forêts.

⁴ Ces auteurs utilisent le terme d'*entanglement* (2012, p. 7).

d) Les conventions d'écriture

Le choix de rédiger ce document en français (plutôt qu'en anglais) ne s'est pas imposé d'office, mais suite à plusieurs constats en cours de recherche. Premièrement, ce choix facilite notre rédaction d'un document volumineux et complexe. Deuxièmement, il s'agit de maintenir une cohérence entre nos études de cas. Troisièmement, ce document s'adresse d'abord à nos lecteurs en Suisse ; en premier lieu à notre jury de thèse et à nos collègues mobilisant le même cadre d'analyse. Il serait par contre présomptueux de penser que cette recherche puisse avoir un quelconque impact en Indonésie. Si tel était notre but, alors l'étude devrait être rédigée en indonésien. Un grand nombre de travaux sur la question des forêts indonésiennes sont disponibles en anglais, mais bien peu en français. Peut-être notre étude pourrait-elle ici contribuer à la compréhension du contexte institutionnel indonésien pour des chercheurs francophones travaillant en Indonésie. Toutefois, il va de soi que les éventuels articles de synthèses seront rédigés en anglais.

Pour la rédaction de ce document, nous avons choisi de traduire les termes et appellations peu courants. Lors de chaque première utilisation dans le texte, notre traduction est suivie de la formulation en indonésien entre parenthèses et en italique. Pour les termes récurrents nous avons parfois choisi de conserver le terme en indonésien. Dans ce cas, le texte est en italique. En indonésien, le pluriel indéfini est formé par une répétition du mot. Nous n'utilisons pas cette répétition dans notre texte en français. Nous avons décidé de garder le terme singulier à l'identique, sans inventer un pluriel selon la grammaire française. Nous évitons donc d'ajouter un « s » au pluriel de mots en indonésien. Nous avons aussi ajouté au début de ce document un glossaire indonésien-français des termes employés.

III. Contexte général de la recherche

Dans cette section III de l'introduction, nous présentons le contexte général indonésien avant de traiter plus loin des aspects spécifiques à nos études de cas sur l'île de Lombok. Après une rapide présentation de l'Indonésie en général (a), nous nous arrêtons sur l'histoire du pays (b). Ceci est nécessaire pour traiter ensuite de l'organisation administrative actuelle (c) et de la répartition des compétences (d). Nous poursuivons sur les structures du pouvoir actuel (e) avant de détailler le système juridique indonésien (f). Tous ensemble, ces éléments dressent un tableau général dans lequel prend place notre recherche.

a) L'Indonésie en général

Vu d'un petit pays enclavé comme la Suisse, la lointaine Indonésie fait figure de continent. L'Indonésie s'étire entre la Malaisie et l'Australie sur une distance de plus de 5'400 km. Le pays est un grand archipel de 1.9 million de km², constitué de plus de 13'000 îles⁵ qui relient l'océan Indien au Pacifique à cheval sur l'équateur. Il fait partie de l'Asie du Sud-Est insulaire ou Insulinde. L'archipel est composé de plusieurs ensembles d'îles (voir la carte de la figure 2) que sont les grandes îles de la Sonde (Sumatra ; Java ; Kalimantan⁶ et Sulawesi⁷) ; les petites îles de la Sonde (Bali ; Lombok ; Sumba ; Timor, etc.) ; les Moluques (Banda, etc.) et la Nouvelle Guinée Occidentale⁸. Ce chapelet d'îles en arc qui dessine le territoire indonésien est formé d'îles volcaniques alignées sur la *ceinture de feu du Pacifique*. Là, deux plaques tectoniques océaniques s'enfoncent sous la plaque continentale eurasiennne. Il en résulte une activité volcanique continue et parfois dévastatrice⁹.

⁵ Le chiffre communément utilisé est bien plus large. L'Indonésie aurait 18'306 îles selon l'Institut aéronautique et spatial national (*Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional*, LAPAN). Pourtant, à peine plus de 8'800 auraient un nom reconnu et seules 922 seraient habitées. Or, en 2010, le ministère de la mer et de la pêche a réalisé un inventaire qui n'en dénombre « que » 13'000 (Antarnews, 2010).

⁶ L'île de Bornéo est nommée Kalimantan en Indonésie. Quatre provinces indonésiennes (Kalimantan Occidental, Central, Sud et Oriental) occupent la majeure partie de l'île. Toute la côte Nord-Ouest est malaisienne (Sarawak et Sabah), hormis le le petit Etat du Brunei au milieu.

⁷ anciennement nommées Célèbes.

⁸ anciennement nommée Nouvelle Guinée hollandaise, puis Irian Jaya.

⁹ Nombreux sont les épisodes tragiques qui marquent l'histoire indonésienne. Retenons-en trois. Premièrement, l'éruption du Tambora le 5 avril 1815 à Sumbawa est réputée être l'éruption documentée la plus meurtrière de l'histoire. Deuxièmement, l'explosion du Krakatau le 27 août 1883 dans le détroit entre les îles de Java et Sumatra volatilise une île de cinq kilomètres par neuf. Cet épisode tragique a grandement inspiré la littérature, le cinéma, la télévision et la musique. Troisièmement, retenons le tsunami du 26 décembre 2004, qui suite à un tremblement de terre subaquatique à l'extrémité Ouest de Sumatra, cause la mort de plus de 160'000 personnes en Indonésie (sur le total estimé des 230'000 morts).

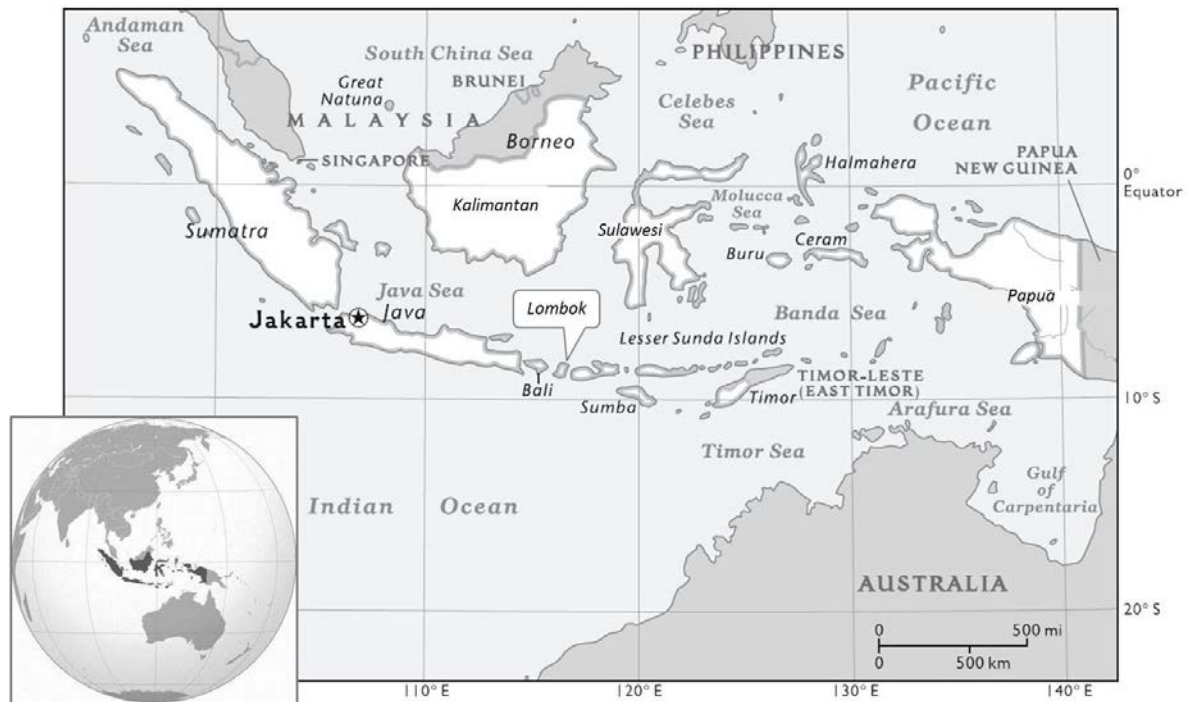


Figure 2 : Carte générale d'Indonésie avec indication du site de Lombok.
Fonds de carte National Geographic Society.

Avec plus de 242 millions d'habitants (Banque Mondiale, 2011) l'Indonésie est le quatrième pays le plus peuplé au monde et le premier d'Asie du Sud-Est. Sa population n'est pas répartie de façon homogène. La plus petite des grandes îles - Java - occupe à peine 6,7% du territoire national (128'300 km²), mais concentre 58% de la population (141 millions d'habitants). La densité de la population y atteint une moyenne de 1098 habitants par km²; un record mondial ! A l'inverse la moitié occidentale de l'île de Nouvelle-Guinée couvre 22% du territoire (422'000 km²), mais n'accueille que 1,5% de la population nationale (3,6 millions d'habitants) avec une densité de seulement 8,5 habitants par km².

A ces échelles, les questions que doivent gérer les autorités varient grandement. Ainsi, les problématiques des grandes agglomérations urbaines comme Jakarta (10 millions d'habitants) contrastent avec la réalité de la population rurale qui représente encore près de la moitié de la population (49% selon USAID, 2010, p. 4).

Sans surprise, les indicateurs socio-économiques varient eux aussi. Ainsi, 17% de la population vivrait avec 1 dollars par jour en moyenne nationale, mais ce chiffre grimpe à 41% en Papouasie (Données de la Banque Mondiale citées par USAID, 2010, p. 5). Notons ici que l'Indonésie est un pays en transition qui connaît un développement rapide. L'Indice de Développement Humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement

(PNUD) classe l'Indonésie au 124^{ème} rang sur 187 pays (PNUD, 2011). Le seuil de pauvreté national est fixé à Rp. 200'262 par mois¹⁰ et la Banque Mondiale mondiale estime que la moitié de tous les ménages ne l'atteignent pas (Banque Mondiale, 2012). Relevons que les données socio-économiques officielles diffèrent d'autres sources, du fait du nombre élevé de personnes non répertoriées par l'administration et de l'importance du secteur informel (Raillon et al., 2010, p. 13, §74).

Outre cette diversité des chiffres, l'Indonésie connaît aussi une diversité socio-culturelle des peuples qui la composent. On y dénombre plus de 600 langues et dialectes. C'est pour faire face à cette diversité que les colons néerlandais ont promu activement l'usage du malais à travers leur colonie. Par la suite, le langage a évolué pour devenir une langue à part entière – le *Bahasa Indonesia*¹¹ - utilisant l'écriture romane et reconnue comme langue officielle par la constitution (*UUD*, 1945, art. 36). Notons toutefois que le cours de l'histoire a conduit à une prépondérance de la culture javanaise sur la politique et la culture nationale.

Lors du dernier recensement officiel, plus de 86% de la population s'est déclarée musulmane, ce qui fait de l'Indonésie le plus grand pays musulman du monde. Il s'agit pourtant d'une réalité administrative plutôt que religieuse. En effet, chaque citoyen doit avoir une affiliation religieuse. Or, le choix est limité à une des six religions reconnues officiellement (islam, hindouisme, bouddhisme, protestantisme, catholicisme ou confucianisme). Toutefois comme le relève Singer, cette réalité administrative sous-estime largement la diversité religieuse du pays où les croyances locales sont encore très présentes (2009, p. 14). Par ailleurs, l'Indonésie n'est pas un Etat islamique. La constitution n'impose comme référence nationale que le monothéisme et garantit la liberté religieuse (*UUD*, 1945, art. 29§1 et §2) (Bertrand, 2004, p. 6 note 1). L'islam politique est présent, mais a enregistré un déclin marqué lors des dernières élections (en 2009) avec moins de 25%¹² des suffrages, contre 35% en 2004 (Raillon et al., 2010, p. 8, §45). Sur cet échec, les partis musulmans ont renoncé à présenter un candidat et ont préféré rejoindre la coalition disparate du nouveau président Susilo Bambang Yudhoyono¹³. Toutefois ils bénéficient d'une influence certaine car, c'est grâce à leur soutien que le président SBY a été réélu en 2009, dès le premier tour avec 60% des voix. Certains observateurs décrivent une islamisation croissante de la société et une radicalisation des

¹⁰ Soit environ CHF 20.-

¹¹ Littéralement : la langue indonésienne

¹² Ce chiffre englobe tous les partis musulmans confondus, des modérés aux plus radicaux.

¹³ Communément appelé par ses initiales : SBY.

couches défavorisées. Cela exprimerait avant tout par une frustration causée par l'immobilisme et la corruption des autorités (Raillon et al., 2010, pp. 3–4, §16 à 20), mais semble contrebalancé par le développement rapide d'une classe moyenne qui n'entend pas voir ses libertés limitées.

L'économie indonésienne connaît une croissance constante entre les années 1960 et la crise asiatique de 1997. Elle s'appuie sur la production agricole avant d'être supplantée par la production industrielle. Depuis les années 1970, la production pétrolière de l'archipel constitue la principale source de revenu pour le pays, mais la chute des prix pétroliers dans les années 1980 pousse le gouvernement à libéraliser l'économie et l'investissement étranger. Ceci a pour conséquence de favoriser l'industrialisation et la production à l'exportation (Singer, 2009, pp. 14–15). En 1997, le pays a subi durement la crise asiatique. Depuis le début des années 2000, la croissance s'est accélérée et le pays dispose maintenant d'une économie moderne et diversifiée¹⁴. L'Indonésie est maintenant la quatrième puissance économique asiatique derrière la Chine, le Japon et la Corée du Sud. Le pays est membre du Groupe des vingt (G20) ainsi que hôte de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN, Association of Southeast Asian Nations) qui a son secrétariat à Jakarta. Sur le plan macroéconomique, une réussite est la réduction de l'endettement par rapport au PIB de 61% en 2003 à 27.5% en 2009 (Banque Mondiale, 2012). Cependant, ce tableau positif occulte tout le secteur informel et omet de présenter le rôle central des entreprises d'Etat. Ainsi, les prix de produit de base tels que le pétrole, le riz et l'électricité restent fixés par le gouvernement.

En résumé, l'Indonésie nous apparaît être un monde parmi d'autres mondes asiatiques que nous percevons naïvement depuis l'Europe comme un ensemble homogène dans la marge droite de nos cartes mentales du monde. Cette « marge » du monde en était le centre au XVII^{ème} siècle lorsque les puissances européennes se faisaient concurrence pour contrôler les routes des épices. L'avenir des équilibres mondiaux (économiques, démographiques, etc.) se joue certainement dans la région. A l'avenir notre représentation du globe pourrait se voir centrer sur l'Indonésie, à mi-chemin entre les océans Indien et Pacifique, plutôt que sur la Méditerranée. Pour prendre la mesure de la situation actuelle et comprendre les mécanismes qui gouvernent ce pays, un arrêt sur son histoire est indispensable. Dans la section suivante,

¹⁴ L'agriculture occupe encore la moitié de la population active, alors que le secteur des services en emploie déjà un tiers et l'industrie environ 10% (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 2). Pourtant en termes financiers, l'agriculture ne pèse que 14%, alors que les services atteignent 37% et l'industrie 48% (USAID, 2010, p. 5).

nous essayons de dresser quelques jalons d'un contexte complexe autour desquels vont s'articuler nos études de cas.

b) Aperçu de l'histoire indonésienne

Lorsqu'on s'intéresse au rôle de l'Etat, à sa gestion des Ressources naturelles et aux enjeux sous-jacents, l'histoire contemporaine devient un sujet sensible. Il est dès lors difficile de présenter une seule histoire. Nous avons ici simplement cherché à présenter une image cohérente du contexte dans lequel prend place notre recherche. Sans discuter les éléments qui méritent davantage de nuances ou de précision. Nous encourageons le lecteur à affiner l'image présentée ici.

Pour une plongée plus profonde dans l'histoire générale de l'Indonésie, nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage de référence de Ricklefs (2008) : « A History of Modern Indonesia since circa 1200 ». D'après Singer, il s'agit de la seule source digne de foi (2009, p. 23).

Concernant l'histoire précoloniale, une référence passionnante est l'ouvrage de Bertrand (2011) : « L'histoire à parts égales ». L'auteur croise les sources européennes et asiatiques, ce qui l'amène à dénoncer l'eurocentrisme des historiens. Il démontre notamment qu'à leur arrivée, les Européens découvrent une société cosmopolite, aux techniques sophistiquées, à la culture raffinée et aux débats politiques et religieux intenses.

Cet aperçu d'une dizaine de pages reprend en partie la structure générale de l'excellent travail de Singer (2009). La raison de cette proximité est que cela nous permet de conserver la même trame pour traiter plus loin des grandes étapes de la politique forestière que Singer a habilement synthétisé (voir section 1.5.1).

L'histoire lointaine (précoloniale) de l'archipel est marquée par le commerce et par ceux qui en détiennent les routes. Elle peut être divisée en trois périodes qui se chevauchent : l'indianisation, l'islamisation et les comptoirs européens.

La période dite de l'indianisation, du IX^{ème} au XV^{ème} siècle, voit l'apparition de riches royaumes marchands qui ont légué à l'Indonésie actuelle un riche patrimoine culturel et linguistique. Durant cette période, hindouisme et bouddhisme coexistent.

Dès le XIV^{ème} siècle, l'influence des marchands musulmans se renforce à partir de leur réseau commercial basé à Malacca. Le détroit homonyme constitue la route la plus courte entre les empires chinois et indien. De plus, depuis qu'au XIII^{ème} siècle les invasions mongoles ont

interrompu le commerce par la route de la soie, cette voie maritime prend de l'importance. Ainsi les marchands musulmans qui la contrôlent, diffusent la bonne parole et leurs marchandises partout dans l'archipel et au-delà.

Les marchands portugais, décidés à briser le monopole arabe, prennent Malacca en 1511 et installent des comptoirs dans les îles, notamment à Ternate et à Banda (dans les îles des Moluques) où sont produits le girofle et la muscade, épices vendues à prix d'or en Europe. Ensuite commence la colonisation européenne.

En Europe, l'alliance ibérique (entre les royaumes du Portugal et d'Espagne) de 1580 à 1640 permet aux marchands hollandais, dont le pays est contrôlé par l'Espagne, de bénéficier des bases portugaises en Asie pour participer au commerce des épices. En 1596 la première expédition hollandaise ouvre la voie. De nombreuses autres suivent. Dès 1602 elles sont coordonnées par la Compagnie néerlandaise des Indes orientales (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*¹⁵, VOC), pilier durant deux siècles de l'impérialisme néerlandais. Au long du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècle, la VOC se développe comme une gigantesque entreprise transnationale dont le réseau commercial s'étend en Asie du Sud-Est du Japon à Ceylan. Toutefois, l'empire colonial néerlandais va bien au-delà ; jusque dans les Caraïbes, où les Antilles néerlandaises en sont aujourd'hui les seuls vestiges.

En 1619, la VOC conquiert le port de Jayakarta et y bâtit la ville de Batavia (future Jakarta). Ce sera le cœur de l'expansionnisme hollandais en Insulinde durant deux siècles. En 1641, les Hollandais reprennent aux Portugais le contrôle de Malacca. Sur l'île de Java, par sa politique d'alliances avec les royaumes indigènes, la VOC se fait embarquer dans une série d'actions militaires coûteuses, qui ne lui permettent pourtant jamais de contrôler l'île. La situation en Europe, l'évolution du commerce international et sa mauvaise gestion interne affaiblissent la VOC, qui sera dissoute en 1798. Ses propriétés seront transmises à l'Etat hollandais.

Suite aux guerres napoléoniennes, se succèdent à Batavia un gouverneur français (Marshal Daendels de 1808 à 1811) et un Anglais (Sir Thomas Stamford Raffles¹⁶, de 1811 à 1816),

¹⁵ Littéralement, la Compagnie unie des Indes Orientales. Elle est créée pour unir et coordonner l'engouement désordonné des marchands néerlandais qui envoient 65 navires sur la route des Indes entre 1598 et 1602 (Braudel, 1993, p. 247).

¹⁶ Sir Thomas Stamford Raffles (1781-1826) est plus connu pour être revenu dans la région en 1819 et y avoir fondé la ville de Singapour. A Java, son gouvernement (1811-1816) a été marqué par l'abolition de l'esclavage, la création d'un gouvernement semi-autonome, l'instauration d'un système de droits fonciers en remplacement de l'agriculture forcée. De manière plus anecdotique, on lui doit aussi la conduite à gauche.

avant de revenir en main des Hollandais. Les réformes audacieuses imposées par ces gouverneurs successifs suffisent à déstructurer l'organisation javanaise du pouvoir. C'est ainsi qu'en 1830, près de 200 ans après leur arrivée, les Hollandais parviennent à contrôler l'île de Java.

Les Hollandais introduisent alors sur Java une politique agricole destinée à accroître les profits de la colonisation : le *Cultuurstelsel*¹⁷ ou *Tanam Paksa*¹⁸. L'idée générale est de réserver une part des terres agricoles de chaque village pour la production destinée à l'exportation (café, sucre, indigo, etc.), en remplacement des taxes foncières. Cependant sa mise en pratique diffère du concept énoncé (Singer, 2009, p. 30). Elle entraîne la création de grandes monocultures (café, canne à sucre, etc.) et une vague de déforestation. Ce système génère de grands profits jusqu'en 1877. Toutefois au Pays-Bas, il rencontre une forte opposition de l'opinion à la suite de la publication par Dekker¹⁹ en 1860 de « Max Havelaar ». Ce roman narre la révolte d'un fonctionnaire colonial néerlandais contre l'oppression que subit le peuple javanais. Alors que le libéralisme passionne en Europe, ce pamphlet dénonce l'archaïsme et la violence du colonialisme hollandais (Bertrand, 2007, p. 98). La loi agricole (*Agrarische Wet*) du 9 avril 1870 libéralise l'agriculture javanaise, ouvre la porte aux investissements privés et permet aux Indonésiens d'enregistrer leurs terres pour défendre leur propriété.

Bien que Java soit le cœur de l'entreprise coloniale néerlandaise jusqu'à la moitié du XVIII^{ème} siècle, l'expansionnisme colonial s'exprime aussi à la périphérie de Java²⁰. Ainsi, la côte Nord de l'île de Bornéo est l'objet d'une compétition entre Hollandais et Britanniques du fait de la position stratégique pour s'assurer le contrôle des routes maritimes vers la Chine et le Japon. Vers l'Est, c'est d'abord l'île de Madura, puis celles de Bali et Lombok (1882) qui sont colonisées. L'extension du contrôle direct des Néerlandais se poursuit aux dépens des Portugais dans les îles de la Sonde (*Nusa Tenggara*²¹), à l'exception de l'Est du Timor et de Oecussi où les Portugais maintiennent leurs positions. A Sulawesi et aux Moluques les résistances locales ne furent vaincues qu'en 1906. A Sumatra le royaume musulman d'Aceh

¹⁷ En hollandais : système de culture.

¹⁸ En indonésien : culture forcée.

¹⁹ Eduard Douwes Dekker, lui-même ancien fonctionnaire colonial néerlandais, publie sous le pseudonyme de Multatuli ; de *multa tuli* qui en latin signifie « j'ai beaucoup souffert ». Au Pays-Bas, « la référence à *Multatuli* devint un signe distinctif des jeunes Éthicistes du début du siècle » (Bertrand, 2007, p. 98).

²⁰ *Outer Islands* en anglais ou *Luar Jawa* en indonésien, littéralement en dehors de Java

²¹ Littéralement : les îles du Sud-Est.

ne tombe qu'au prix d'une longue guerre qui se termine en 1912. A partir de ce moment, les Pays-Bas contrôlent le territoire actuel de l'Indonésie.

En ce début du XX^{ème} siècle, les esprits ont changé et l'opposition interne aux Pays-Bas induit un changement dans la conduite des colonies. Désormais, la politique coloniale se veut plus éthique qu'économique (*Etische koloniale politiek*) (Bertrand, 2007, p. 87 et ss). Des investissements publics pour l'éducation et la santé sont réalisés. Dans le domaine politique, un organe représentatif, mais sans pouvoir décisionnel, est créé en 1918 (*Volksraad*). Bertrand détaille les motivations de cette politique éthique :

« L'idée était ici de favoriser le développement économique et intellectuel des Indigènes pour leur permettre de « co-gérer » la colonie, c'est-à dire de bénéficier à terme d'une autonomie politique élargie tout en restant soudés à la métropole sur le plan commercial. [...] Il était en fait question d'autoriser le Javanais « éduqué », le noble qui parlait couramment hollandais, à prendre la parole au sein d'assemblées consultatives. L'Éthicisme, quelles qu'aient été ses formulations successives, ne remit de fait jamais en cause la légitimité historique de la domination coloniale en Insulinde. Et cette limitation était peut-être son seul ciment politique » (Bertrand, 2007, p. 116)

Cependant cette politique hollandaise a participé à l'éveil politique d'un mouvement indépendantiste, ce qui permet à Singer d'affirmer que la politique éthique néerlandaise a ouvert la boîte de Pandore (Singer, 2009, p. 33).

Parallèlement, la production économique coloniale n'est pas abandonnée, mais évolue. La Dutch Shipping Company (*Koninklijke Paketvaart Maatschappij*, KPM) contrôle le commerce maritime. L'industrialisation est encouragée par la découverte de nouvelles Ressources naturelles. Autour de l'exploitation pétrolière naît la *Royal Dutch Shell* en 1907. Les plantations d'hévéas (caoutchouc), de palmiers (huile de palme), de caféiers et de cannes à sucre donnent davantage d'importance à la périphérie, ce qui constitue une réorientation majeure (Ricklefs, 2008, pp. 196, Singer page 33–34).

A la fin des années 1920, des mouvements politiques islamiques, communistes et nationalistes apparaissent. En réponse à la crise économique, le gouvernement coupe les dépenses sociales. C'est la fin de la politique éthique. Les ressentiments anti-hollandais s'affirment davantage et c'est à cette période que Soekarno fonde son parti nationaliste (*Partai Nasional Indonesia*, PNI). Inquiet de sa popularité, le gouvernement colonial l'emprisonne durant quatre années.

Suite à l'invasion allemande des Pays-Bas en février 1940, le gouvernement colonial introduit la loi martiale. Le Japon impérialiste se présente alors en frère libérateur et renverse le gouvernement en février 1942. C'est la fin de trois siècles d'histoire coloniale hollandaise en Asie du Sud-Est.

Le bilan de l'occupation japonaise est contrasté. D'une part, il s'agit d'une période extrêmement dure pour la population, mais d'autre part, elle suscite une émancipation nationale. Contrairement aux Hollandais, les Japonais ont toujours affirmé leur volonté de se retirer, ont mobilisé les mouvements nationalistes et ont créé une armée nationale indonésienne.

Après la réédition japonaise, Soekarno saisit l'opportunité de déclarer l'indépendance du pays, le 17 août 1945 à Jakarta (rebaptisée pour l'occasion). S'ensuivent quatre années de guerre d'indépendance entre différentes factions. Finalement cette période dite de la *revolusi*, s'achève le 27 décembre 1949 avec la création de la République des États-Unis d'Indonésie, transformée huit mois plus tard en un Etat unitaire : la République d'Indonésie.

Les années qui suivent sont marquées par de nombreux mouvements locaux qui rejettent l'hégémonie javanaise sur le pays. La jeune nation indonésienne est en mouvement et les partis politiques se multiplient. Les plus importants à cette époque sont : le parti nationaliste de Soekarno (PNI) ; le *Masyumi*, le parti islamiste moderniste ; le *Nahdlatul Ulama*, le parti islamiste traditionaliste ; le parti communiste (PKI) et le parti socialiste (PSI).

Une fois élu premier président de la République d'Indonésie, Soekarno dissout l'assemblée constituante et instaure sa *Démocratie dirigée* (*Demokrasi Terpimpin*). L'enjeu pour lui est de maintenir l'unité nationale face aux mouvements autonomistes²². Comme le relève Singer, paradoxalement, le seul élément qui unit tous les Indonésiens est le fait de vivre sur des territoires qui ont été occupés par les Hollandais (2009, p. 38). Pour asseoir son pouvoir et consolider l'unité nationale, Soekarno définit une idéologie nationaliste – le *Pancasila*²³ – basée sur cinq principes : (1) la croyance en un Dieu unique ; (2) une humanité juste et civilisée (par opposition au colonialisme) ; (3) l'unité de l'Indonésie ; (4) une démocratie guidée par la sagesse à travers la délibération interne (par opposition aux influences

²² Les rébellions locales ne sont pas séparatistes (Singer, 2009, p. 42), mais revendiquent davantage d'autonomie dans une structure fédérale.

²³ Terme d'origine sanskrit, repris de la philosophie bouddhiste qui énonce cinq préceptes (ne pas tuer, ne pas voler, ne pas mal se conduire sexuellement, ne pas mentir, ne pas se droguer). D'après Singer, le *Pancasila* ferait aussi référence aux cinq piliers de l'Islam (2009, p. 38).

extérieures) et (5) la justice sociale. Toute une série de mythes et de symboles s'ajoutent à cette idéologie. Ce sont notamment le drapeau et l'hymne national, ainsi que l'aigle (*Garuda*²⁴) qui tient en ses serres la bannière sur laquelle sont inscrits ces mots : « *Unité dans la diversité* » (*Bhinneka Tunggal Ika*). C'est une reconnaissance officielle de la pluralité de la société indonésienne.

Sur l'échiquier international, l'Indonésie parvient à créer un mouvement des non-alignés lors de la conférence de Bandung en 1955. Ceci permet à Soekarno de se présenter en défenseur de l'indépendance des pays ayant choisi une troisième voie, qu'on nomme alors *Tiers Monde*. Cependant les influences extérieures dans le pays sont bien réelles. Les pans les plus profitables de l'économie nationale (pétrole, caoutchouc, transport maritime, banques, etc.) restent dominés par des intérêts économiques étrangers.

En 1957, Soekarno nationalise les entreprises néerlandaises et expulse 46'000 citoyens hollandais. Les effets économiques sont désastreux (Singer, 2009, p. 42). Soekarno poursuit son action et se présente en libérateur de la Papouasie occidentale, encore sous contrôle des Hollandais. Il joue habilement des oppositions Est-Ouest pour prendre en 1963 le contrôle de la moitié occidentale de l'île de Nouvelle Guinée, rebaptisée *Irian Barat*²⁵. Ensuite Soekarno s'oppose aux colonies britanniques de Bornéo, mais cette période, dite de la *konfrontasi*, se solde par le rattachement du Sarawak à la Malaisie et l'échec de son projet de Grande Indonésie (*Indonesia Raya*).

Le gouvernement républicain nationaliste de Soekarno s'est opposé aux communistes durant la guerre d'indépendance. Cependant, la forte progression du PKI et le rapprochement progressif de la Chine renforce les mouvances communistes dans l'appareil d'Etat. L'armée qui détenait un grand pouvoir depuis la révolution se voit progressivement écartée du pouvoir. Cela conduit au coup d'Etat manqué du 30 septembre 1965, lors duquel le général Suharto se présente en sauveur de Soekarno.

Le déroulement exact de cet événement n'est pas encore clair, mais les conséquences sont reconnues depuis peu. Suharto prend le contrôle de l'armée et reçoit les pleins pouvoirs pour restaurer l'ordre et la sécurité. Soekarno est mis à l'écart et des purges anti-communistes massives ont lieu. 10'000 personnes sont arrêtées et déportés. Dans les années qui suivent, les

²⁴ Aigle en sanskrit. Dans la mythologie indienne, cet aigle est le Vâhana ou véhicule de Vishnu.

²⁵ Littéralement Irian Ouest, rebaptisée en 1973 *Irian Jaya*, c'est-à-dire Irian triomphant.

services de sécurité (*Kopkamtib*) sont impliqués dans une traque systématique contre les membres du PKI qui fait entre 500'000 et un million de victimes selon les estimations récentes (Aritonang, 2012).

Le revirement politique est radical. L'Indonésie coupe ses liens avec la Chine, s'aligne sur les pays occidentaux et la religion musulmane revient au premier plan. C'est la période dite du *Nouvel ordre (Orde Baru)* qui se caractérise par une dépolitisation de la société, une forte croissance économique (Singer, 2009, p. 43) et une influence prépondérante de l'armée (Ricklefs, 2001, p. 372, cité par Singer, 2009, p. 100).

Le *Golkar*, le parti de Suharto, concentre tout le pouvoir politique. Pour asseoir son idéologie centralisatrice, Suharto reprend le concept de *Pancasila*. Comme Soekarno, Suharto prône la coopération entre des groupes fonctionnels²⁶ plutôt qu'entre des partis politiques.

L'économie se transforme par d'importants investissements dans l'extraction de matières premières (pétrole, bois, etc.). Ces réformes sont soutenues par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM). Elles touchent également à la santé et à l'éducation qui encourage l'utilisation de la seule langue nationale. La production agricole est améliorée par des programmes d'irrigation. D'après Singer, l'introduction du *Nouvel Ordre* constitue le revirement de l'action publique le plus important qu'ait vécu l'Indonésie (2009, pp. 43–44).

Dans le domaine de la gestion forestière, les changements sont particulièrement sensibles : l'exploitation forestière se déplace de Java aux îles de la périphérie (Sumatra, Bornéo, etc.) ; la production de bois s'accroît exponentiellement ; elle s'accompagne d'une formidable concentration de capital dans les mains de quelques-uns (2009, p. 52). Nous y reviendrons en détail (section 1.5.1.1).

Dans le domaine militaire, Suharto fusionne les différentes forces armées et les place sous son autorité. Les Forces Armées de la République d'Indonésie (*Angkatan Bersenjata Republik Indonesia*, ABRI) ont une double fonction (*Dwifungsi*). Il s'agit d'une part de défendre le pays contre l'extérieur et d'autre part de protéger la nation contre les menaces internes (Singer, 2009, p. 100). Cette seconde fonction justifie la mise en place, à partir de 1980, d'un programme d'actions militaires locales (*ABRI masuk desa*, AMD, littéralement « l'armée

²⁶ *Goldkar* signifiant le parti des groupes fonctionnels (*Partai Golongan Karya*).

entre dans le village »). Cela doit permettre de développer les infrastructures en milieu rural, mais aussi d'accroître le contrôle de l'armée sur les activités politiques, sociales et culturelles sur l'ensemble du territoire national.

Autour de Suharto, une oligarchie²⁷ bénéficie des retombées directes de ces réformes. Ce sont des parents, des proches et des hommes d'affaires chinois (les *cukong*). Entre leurs mains, passe tout ce que produit le pays. Ils amassent des mannes lors des chocs pétroliers de 1973 et de 1979. Ce système repose sur une corruption généralisée qui absorbe une part importante des revenus et des prêts internationaux destinés aux réformes. Néanmoins, l'économie connaît une croissance continue jusqu'à la fin des années 1990.

La fin de la Guerre froide, la dénonciation des violations des droits de l'homme, de la corruption et des dommages environnementaux par les ONG internationales modifient le regard des puissances occidentales. Lorsque la crise asiatique de 1997 frappe le pays, Suharto est contraint d'accepter les réformes imposées par le FMI. Dans les rues, les étudiants dénoncent la collusion, la corruption et le népotisme (KKN - *Kolusi, Korupsi, Nepotisme*). Le mouvement dégénère en affrontements de grande ampleur à Jakarta et ailleurs dans le pays. Le 21 mai 1998, Suharto est contraint de démissionner.

Le président Habibie lance un ambitieux programme de réformes (*reformasi*). L'armée restructurée est renommée TNI (*Tentara Nasional Indonesia*) et son rôle est limité à la défense nationale. Son programme d'actions locales AMD est aboli. Malgré cela, lorsque le Timor oriental obtient son indépendance, suite au référendum organisé par l'ONU en 1999, l'armée aurait orchestré une vague de violences, soutenant des milices pro-indonésiennes (La Documentation française, 2003). Ailleurs dans le pays, des violences interethniques et des mouvements indépendantistes surgissent. De crainte d'un éclatement du pays, on octroie une autonomie partielle aux provinces d'*Aceh* (extrême Ouest de l'île de Sumatra) et d'*Irian Jaya* (renommée *Papua* à l'occasion). Ainsi, si sur le plan technique la *reformasi* est un succès, pour ce qui concerne l'identité nationale « *le bilan est rien moins qu'ambigu. La confiance des citoyens dans les institutions publiques et dans les assemblées élues s'est rapidement érodée* » (Bertrand, 2004, p. 7). A part le dénominateur commun de la colonisation hollandaise, Putri Guillaume relève qu'il manque à la nation indonésienne un sentiment d'appartenance (2006, p. 171).

²⁷ Désignés en anglais par le terme de *cronies* ; les attachés à la couronne.

Les aspirations internes et la pression internationale réclament une décentralisation. Les élites locales y voient un moyen de reprendre la main et les donateurs internationaux veulent rompre les réseaux corrompus du pouvoir central. La loi de décentralisation de mai 1999 transfère aux autorités régionales l'ensemble des compétences publiques à l'exception de domaines mentionnés à son article 7 qui relèvent du pouvoir central (Loi 22/1999, art. 7). Nous reviendrons en détail sur ce processus de décentralisation (section d).

Le président Wahid succède à Habibie aux élections de 1999, mais il est contraint de démissionner suite à un scandale de corruption en 2001. Soekarnoputri, la fille de Soekarno, lui succède. Comme son père, elle est opposée à tout fédéralisme et cherche à recentraliser l'Etat. Il résulte de ces mouvements successifs des incohérences formelles et des tensions entre les différents niveaux du pouvoir dont les conséquences s'observent négativement sur l'état des forêts. Notre analyse précisera cette influence dommageable (section 1.5.1.3). Pour la première fois en 2004, le président est élu directement par le peuple et non plus par le parlement. Le nouveau président Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) est réélu en 2009 pour un second mandat qui court jusqu'en 2014.

Les années 2000 sont malheureusement marquées par une série de catastrophes qui mettent l'Indonésie au-devant de l'actualité. En 2002, les attentats de Bali, revendiqués par un groupe radical islamiste (*Jemaah Islamiah*), font 202 morts (dont 164 étrangers). Le 26 décembre 2004, le tsunami ravage la province d'Aceh (lire *supra*, note de bas de page 9). A ceux-ci s'ajoutent le tremblement de terre de Yogyakarta du 27 mai 2006 (6'300 morts), ainsi que toute une liste de séismes, tsunamis, éruptions volcaniques et glissements de terrain sur des îles à forte densité démographique.

Pour clore ce survol historique, le tableau 1 présente les grandes étapes des différentes périodes de l'histoire de l'Indonésie. La vision linéaire en étapes successives est certes erronée, mais permet néanmoins de situer les principaux jalons qui ont marqué l'histoire.

<p>La période précoloniale</p> <ul style="list-style-type: none"> L'indianisation (du IX^{ème} au XV^{ème} siècle) L'islamisation (du XIV^{ème} au XVI^{ème} siècle) Les comptoirs européens (de 1511 à 1619)
<p>La colonisation européenne</p> <ul style="list-style-type: none"> L'empire de la VOC (1602–1800) Le colonialisme national aux Indes Orientales Néerlandaises (1800–1942)
<p>L'émergence d'une Nation</p> <ul style="list-style-type: none"> L'éveil national (1908–1942) L'occupation japonaise (1942–45) La révolution (La guerre d'indépendance) (1945–50)
<p>L'Indonésie indépendante</p> <ul style="list-style-type: none"> La démocratie libérale (1950–57) La démocratie dirigée de Soekarno (1957–65) Le nouvel ordre de Suharto (1966–98)
<p>La nouvelle Indonésie</p> <ul style="list-style-type: none"> La décentralisation et la Reformasi (à partir de 1998) L'Indonésie contemporaine

Tableau 1 : Les grandes étapes de l'histoire indonésienne (inspiré de Ricklefs, 2008).

c) L'organisation administrative actuelle

La structure organisationnelle de la République d'Indonésie est celle d'un Etat unitaire. Cependant depuis les réformes initiées en 1999, le pays est largement décentralisé. L'administration territoriale est divisée en quatre niveaux : les provinces, les régences, les districts et les villages. Cette organisation en étages est précisée par la constitution de 1945²⁸ (*UUD*, 1945, art. 18, al. 1) et la loi sur l'administration régionale (*UU 32*, 2004, art. 2, al. 1). Nous revenons maintenant en détail sur cette structure, telle qu'elle se présente à ce jour. Plus loin, le tableau 2 présente une synthèse de différents niveaux organisationnels indonésiens.

Les provinces (*provinsi ou propinsi*) sont le premier niveau organisationnel infranational. Chaque province est administrée par un exécutif qui est dirigé par un gouverneur (*gubernur*). Chacune dispose aussi d'un organe législatif composé de représentants élus. Depuis 2004, gouverneur et le parlement provincial sont élus démocratiquement pour une durée de 5 ans.

²⁸ Depuis son deuxième amendement le 18 août 2000.

On dénombre 33 provinces à ce jours²⁹ (voir la carte de la Figure 3), dont 5 disposent d'un statut spécial : les territoires spéciaux de Jakarta³⁰ et de Yogyakarta³¹ ainsi que les statuts particuliers des provinces d'Aceh³² ; de Papouasie et de Papouasie occidentale³³.



Figure 3 : Carte des provinces de la République d'Indonésie.

Le second niveau d'organisation territoriale est constitué de subdivisions des provinces en régences³⁴ (*kabupaten*) et en municipalités ou villes (*kota*). On les distingue par leur importance démographique, géographique et économique. Contrairement à un *kota*, un *kabupaten* englobe une zone rurale. L'un et l'autre ont leur exécutif et leur législatif local élu

²⁹ En 1999, l'Indonésie a perdu une province avec l'accession à son indépendance par le Timor Oriental. Par la suite, on en a créé sept nouvelles sur la base de spécificités culturelles et historiques (Moluques du Nord, Papouasie Occidentale, Banten, Bangka-Belitung, Gorontalo, Riau and Sulawesi occidental).

³⁰ Le *Daerah Khusus Ibukota* (DKI) est le territoire spécial de la capitale.

³¹ Yogyakarta est régi selon les règles de l'ancien sultanat dont le gouverneur n'est pas élu car la fonction est dévolue au sultan tandis que celle du vice-gouverneur revient au prince.

³² Aceh, à l'extrémité Nord-Ouest de Sumatra, a son propre drapeau et son hymne depuis l'accord de paix signé en 2005 entre le gouvernement indonésien et les séparatistes. Son autonomie permet à la province d'appliquer le droit islamique dans de nombreux domaines.

³³ La Papouasie et la Papouasie occidentale forment la partie indonésienne de l'île de Nouvelle-Guinée. La Papouasie a obtenu un statut spécial en 2002 lors d'accords signés entre le gouvernement indonésien et le mouvement séparatiste papou. C'est ensuite, en 2003, que la province de l'Irian Jaya occidentale (*Irian Jaya Barat*) a été créée par le gouvernement central. Bien que contestée juridiquement, cette division de fait a été reconnue par la cour suprême indonésienne, légalisant ainsi l'apparition d'une nouvelle province, renommée Papouasie occidentale (*Papua Barat*) en 2007.

³⁴ Les auteurs francophones privilégient le terme de départements, alors que les auteurs anglophones utilisent le terme de régence (regency), en référence à leur appellation dans le système colonial : *regentschap*. Nous évitons à dessein d'utiliser le terme de district, utilisé par certains anglophones, qui crée des confusions avec le niveau inférieur (*kecamatan*). Quant à nous, nous choisissons les appellations exactes de *kabupaten* et *kota*, qui seront récurrentes dans nos études de cas.

directement pour cinq ans³⁵. Les *kabupaten* sont dirigés par un *bupati*³⁶, alors que les *kota* sont dirigées par un maire (*walikota*). Une conséquence incontrôlée de la décentralisation indonésienne est de générer une fragmentation administrative (*pemekaran*)³⁷ de ce second niveau infraétatique. Entre 1998 et 2009, le nombre de *kabupaten* et *kota* croît de 300 à 497 (+65%) (Sitomorang, 2010)³⁸. Cette prolifération s'explique par le fait que le processus de décentralisation renforce ce deuxième niveau infraétatique (et non le premier, les provinces). Nous en discutons ci-après en section d.

Le troisième niveau est formé des districts³⁹ (*kecamatan*). Ce sont des subdivisions du deuxième niveau (*UU 22, 1999, art. 1, let. m*). Les districts sont établis par une réglementation régionale (*UU 32, 2004 art. 126§1*). Leurs structures et tâches sont définies en détail par la loi sur l'administration régionale (*UU 32, 2004 art. 126*)⁴⁰. Notons toutefois que la constitution de 1945 ne mentionne pas ce niveau. Les *kecamatan* ne possèdent pas de structure démocratique et leur exécutif est nommé par le niveau supérieur.

Le quatrième et dernier niveau d'organisation territoriale est celui des communes⁴¹ (*kelurahan*) et des villages (*desa*)⁴². Ce sont des subdivisions des districts dirigées respectivement par un chef de commune (*lurah*) ou un chef de village (*kepala desa*). Ce sont les unités administratives formelles les plus proches de la population. Les regroupements d'habitations peuvent se constituer en village administratif (*desa*) (*UU 32, 2004, art. 200§3*) selon les modalités prévues par la réglementation régionale concernée (*UU 32, 2004 art. 127§1*). Dans un tel cas, la propriété formelle des infrastructures collectives est transmise au gouvernement régional, mais celles-ci restent gérées par l'administration villageoise (*UU 32, 2004, art. 201§2*) qui fait partie du gouvernement régional (*kabupaten* ou *kota*) (*UU 32, 2004,*

³⁵ Exception faite de Jakarta qui en vertu de son statut particulier laisse le gouverneur de la province nommer les *bupati* et les *walikota*.

³⁶ De ce terme d'origine sanskrit est dérivé le terme de *kabupaten*. Il s'agit d'une ancienne tradition hiérarchique. Dans l'organisation javanaise précoloniale, les *bupati* étaient des seigneurs locaux. Lorsque les Hollandais abolissent la monarchie, les *bupati* restent la plus haute autorité indigène en place et conservent un pouvoir local important, bien que non reconnu formellement par les autorités coloniales.

³⁷ Littéralement le « bourgeonnement ».

³⁸ Darmawan & Prasetijaningih parle d'une augmentation de +50% (de 303 à 456) entre 1999 et 2007 (2008, p. 2)

³⁹ Sub-district pour certains auteurs anglophones.

⁴⁰ La loi antérieure 22/1999 les mentionne, mais fournit très peu d'éléments précis.

⁴¹ Les auteurs anglosaxons utilisent souvent la traduction « subdistrict ».

⁴² La loi sur l'administration régionale (loi 32/2004) définit le village (*desa*) comme « une unité légale de population ayant des limites territoriales et exerçant une autorité pour régler et gérer les intérêts de la population locale sur la base de la coutume locale reconnue et respectée dans le système de l'État unitaire de la République d'Indonésie » (*UU 32, 2004 art. 1, al. 12*).

art. 200§1). Elle est dirigée par un secrétaire qui gère les tâches déléguées par le gouvernement régional, conduit les affaires internes et administre l'assistance reçue des niveaux supérieurs (UU 32, 2004, art. 206 et 207).

niveau	unité(s) territoriale(s)	dirigée(s) par	Nombre*
-1	provinces (<i>propinsi</i>)	gouverneur (<i>gubernur</i>)	33
-2	régences (<i>kabupaten</i>)	régent (<i>bupati</i>)	399
	villes (<i>kota</i>)	maire (<i>walikota</i>)	98
-3	districts (<i>kecamatan</i>)	chef de district (<i>camat</i>)	Plus de 6'500
-4	communes (<i>kelurahan</i>)	chef de commune (<i>lurah</i>)	Plus de 75'000
	villages (<i>desa</i>)	chef de village (<i>kepala desa</i>)	

Tableau 2 : Les différentes unités territoriales indonésiennes.

* Le nombre total de chacune est difficile à vérifier. Les seules données obtenues du ministère des affaires intérieures datent (2009). Pour les troisième et quatrième niveaux infraétatiques nous n'avons que des approximations.

En dessous des villages et communes, il y a encore des sous-villages (*dusun*), ainsi que des structures de quartier, qui sont des structures de voisinage formées de quelques foyers (RW, *rukun warga*)⁴³, regroupées en structure de quartier (RT, *rukun tetangga*)⁴⁴. Ces microstructures sont des reliques de l'occupation japonaise durant laquelle elles servaient à surveiller la population (Singer, 2009, p. 17).

d) La répartition des compétences

La répartition des compétences entre les niveaux a été chamboulée lors de la *reformasi*. Les deux lois de 1999⁴⁵ posent les bases d'une ambitieuse décentralisation. Les changements fondamentaux sont, d'une part, l'abolition de la relation hiérarchique entre le premier niveau infraétatique (provinces) et le deuxième niveau (*kabupaten* et *kota*)⁴⁶, et, d'autre part, un transfert de compétences et de ressources au deuxième niveau infraétatique comme nous l'avons déjà évoqué (Turner, 2001, p. 72). Cette décentralisation a donc mis au premier plan les *kabupaten* et *kota*, sans toutefois clarifier le rôle des provinces. Les conséquences en sont

⁴³ Littéralement l'harmonie des citoyens.

⁴⁴ Littéralement l'harmonie du voisinage.

⁴⁵ Il s'agit de la loi 22/1999 sur l'administration régionale du 7 mai 1999 et 25/1999 sur l'équilibre des finances entre le gouvernement central et les régions » du 19 mai 1999.

⁴⁶ « *provincial autonomous regions and regencies and municipalities do not have any hierarchical relations* » (UU 22, 1999, élucidation, partie I, point 1, lettre f).

de repositionner les enjeux politiques au niveau régional (des *kabupaten* et *kota*) et de générer des incertitudes quant aux rôles des provinces. Selon Singer et Nurrochmat et al, cette redistribution des compétences reflète une volonté de contourner les provinces, dont le découpage est trop proche des appartenances ethniques, ce qui risquerait de favoriser les mouvements autonomistes (Singer, 2009, p. 49), voire séparatistes (Nurrochmat, Krott, & Birner, 2006, p. 31).

Nous l'avons déjà évoqué la décentralisation engendre un bourgeonnement (*pemekaran*) incontrôlé d'entités territoriales de second niveau. Cette prolifération est due à l'absence de limite fixée au processus par le gouvernement et au manque de clarté quant à la répartition des ressources entre les entités existantes et les nouvelles ; chacune espérant obtenir une part lors du partage (Darmawan & Prasetijaningsih, 2008, p. 2). Or, les nouveaux *kabupaten* et *kota* autonomes ne parviennent pas à générer suffisamment de ressources et ont de graves lacunes, notamment dans les compétences de leur personnel (Darmawan & Prasetijaningsih, 2008, p. 32). En conséquence, la fragmentation du pouvoir, souhaitée au début du processus de décentralisation, est vite considérée comme excessive (Sitomorang, 2010). Pour corriger le phénomène, deux lois sur les régions⁴⁷ remplacent en 2004 celles de 1999. On freine la multiplication des *kabupaten* et *kota* par des exigences administratives, techniques et physiques⁴⁸ (*UU 32*, 2004, art. 5), mais sans l'arrêter pour autant. Le gouvernement instaure finalement un moratoire sur la reconnaissance de nouvelles entités régionales (Sitomorang, 2010).

Pour comprendre la répartition actuelle des compétences, il faut commencer par reconnaître que de nombreux flous et incohérences subsistent. La clarification est un processus en cours, mais qui se heurte aux intérêts des nombreux d'acteurs qui exploitent les imperfections juridiques à leur profit. Nous revenons sur la décentralisation et ses enjeux, pour ensuite exposer la répartition des compétences actuelle.

La décentralisation

⁴⁷ Il s'agit de la loi 32/2004 sur l'administration régionale du 15 octobre 2004 et 33/2004 sur « l'équilibre des finances entre le gouvernement central et les régions » aussi du 15 octobre 2004.

⁴⁸ Tout d'abord, la création d'une nouvelle entité territoriale administrative requière l'obtention d'une recommandation du ministère des affaires intérieures (*UU 32*, 2004, art. 5§2 et §3), ce qui revient à imposer un contrôle national sur le processus. Ensuite, les nouvelles entités doivent faire valoir un potentiel de développement économique, culturel et social (*UU 32*, 2004, art. 5§4). Finalement le territoire doit atteindre une taille minimale (*UU 32*, 2004, art. 5§5).

La Banque Mondiale décrit cette réforme comme le « *Big Bang* » de la décentralisation indonésienne (2003, p. i). En effet, à partir de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 et au cours de l'année, la réforme prend des dimensions spectaculaires. Deux tiers des services publics (plus de 16'000) sont transférés aux *kabupaten* et aux *kota* doublant ainsi la part des régions dans le budget national (World Bank, 2003, p. i). Il s'agit notamment des travaux publics, de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'agriculture, des communications, de l'industrie et du commerce et de l'environnement. Ainsi se concentrent sur les *kabupaten* et *kota* des compétences qui revenaient auparavant aussi bien à l'Etat central qu'aux provinces (Turner, 2001, p. 72). Dix ans après, le PNUD note que 2.5 millions de fonctionnaires ont été transférés dans les régions (UNDP, 2009).

Le contexte de la décentralisation et de la *reformasi* est marqué par les pressions internes et internationales pour réaliser au plus vite le transfert. A l'époque, la décentralisation est en vogue. A l'interne elle est promue par le gouvernement comme une solution pour améliorer la prospérité et stimuler la démocratie locale (Darmawan & Prasetijaningsih, 2008, p. 1). Pour les institutions internationales, il s'agit surtout de rompre les réseaux du pouvoir et d'établir des bases saines. Rappelons que le processus est initié par le gouvernement Suharto, sous la contrainte du FMI (voir section 1.5.1.1). L'expérience montrera que la décentralisation n'est pas bonne en soi⁴⁹. Il s'agit d'un processus de redistribution des cartes dont découle de nouveaux jeux de pouvoir entre les acteurs.

Cette réforme implique une refonte complète des transferts financiers entre le gouvernement central et les autorités régionales. Un changement majeur de la loi 25/1999 est l'introduction d'un partage des revenus publics entre les différents niveaux administratifs, notamment concernant les produits des taxes foncières ; sur la production forestière ; sur la pêche ; sur la production minière (y compris gaz et pétrole) ; etc. (Turner, 2001, p. 73). Comme nous le verrons plus loin, la répartition des revenus de l'exploitation forestière crée de formidable lutte de pouvoirs (section 1.5.1). Le processus provoque une reconfiguration des rapports de forces entre de nouvelles élites régionales. Désormais la population assimile la décentralisation à ces luttes davantage qu'à une amélioration de la démocratie locale et de

⁴⁹ Dans une perspective de promotion de la gestion durable des forêts, Ferguson et Chandrasekharan discutent différentes expériences de décentralisation opérées dans la région Asie-Pacifique. Ces auteurs insistent sur le fait qu'il n'y a aucune évidence qui démontre que la décentralisation permette d'améliorer la gouvernance et de combattre la corruption. Selon eux, le processus démocratique qui accompagne la décentralisation constitue non pas un objectif, mais un processus (*work in progress*) (2005, p. 64).

l'efficacité des services publics (Sitomorang, 2010). Pour cette raison, le processus de décentralisation indonésien est parfois assimilé à un mauvais exemple où les problèmes combattus au niveau national se retrouvent dispersés et multipliés.

Il en résulte de nombreuses incertitudes, notamment concernant la division du pouvoir entre les différents niveaux. Pour clarifier les règles du jeu, des ajustements ultérieurs ont rétabli un pilotage et une coordination par les niveaux supérieurs, faisant repencher la balance du pouvoir en faveur du gouvernement central (Luttrell et al., 2012, p. 3). Ainsi, même si les parlements des *kabupaten* ont obtenu la compétence législative et budgétaire (Aspinall & Mietzner, 2010, cités par Luttrell et al., p.3), Buehler note que le ministère des affaires intérieures est désormais chargé de contrôler et valider les politiques, décisions et réglementations concernant les taxes, prélèvements, les budgets ainsi que les plans d'aménagement régionaux avant que le gouverneur ne puisse les édicter (Buehler in Aspinall & Mietzner, 2010, cités par Luttrell et al., p.5).

Certains voient dans les réaménagements successifs une tentative de recentralisation (McCarthy, Barr, Resosudarmo, & Dermawan, 2006, pp. 43–44; Singer, 2009, p. 67; Siswanto & Wardoyo, 2005, p. 144)⁵⁰. Les lois 32/2004 et 33/2004 ont en effet été établies sous la présidence de Soekarnoputri, connue pour son attachement à la structure unitaire mise en place par son père, Soekarno (McCarthy et al., 2006, p. 46). Il en résulte des conflits juridiques entre le centre et la périphérie qu'arbitre au cas par cas la cour suprême. C'est notamment le cas de plusieurs textes de la réglementation forestière⁵¹ (Nurrochmat et al., 2006, pp. 6–7).

De manière générale, loin d'améliorer la gestion des affaires publiques, la décentralisation a, en tout cas dans un premier temps, engendré une fragmentation des responsabilités. Le manque de clarté quant aux compétences a conduit à la prolifération de règles régionales en contradiction avec les textes nationaux (Sitomorang, 2010). Ainsi il est arrivé que des activités autorisées par une administration régionale contreviennent aux réglementations nationales. La multiplication de telles situations et les oppositions qui en découlent permettent de décrire une véritable lutte de pouvoir, notamment concernant la gestion des Ressources

⁵⁰ Cette question de la recentralisation est présentée en détails concernant les questions forestières (section 1.5.1.3)

⁵¹ Nous pouvons citer l'exemple de l'ordonnance gouvernementale 34/2002 sur la gestion et la planification forestière qui est parfois décrite comme le point culminant de la recentralisation.

naturelles (Nurrochmat et al., 2006). Nous y reviendrons en détail concernant la régulation des usages de la forêt (sections 1.5.1.2 et 1.5.1.3).

A ce jour, le bilan de la décentralisation est controversé. Bien que les autorités régionales tentent d'établir des politiques locales, leurs faibles capacités financières limitent leurs actions. Elles restent majoritairement dépendantes des transferts financiers du gouvernement central (UNDP, 2009). En bref, souvent les administrations régionales n'ont pas les capacités suffisantes pour mettre en œuvre le programme de décentralisation. De plus, comme le notait Turner peu après le lancement du programme, le défi de la décentralisation doit être mesuré au regard de la fragmentation du territoire, de la taille de la population et d'une culture bureaucratique marquée par un héritage centraliste autoritaire basé sur la standardisation et la dépendance des administrations locales envers le pouvoir central. (2001, p. 81).

Répartition des compétences

Dans les paragraphes qui suivent, nous voulons préciser la répartition actuelle des compétences entre les différents niveaux. Désormais l'autonomie régionale est définie précisément par la loi de 2004 sur l'administration régionale⁵². Néanmoins, il s'avère parfois nécessaire de revenir sur les lois de 1999 qui ont façonné le paysage actuel et dont l'influence continue à se faire sentir. De la même manière, nous aborderons plus loin les changements attendus de la révision à venir. Ci-dessous, nous commentons rapidement cette répartition des compétences avant de présenter une synthèse de la législation sous forme de tableau (voir tableau 3). Il ne nous paraît pas utile de discuter de chacune d'elles alors que nous reviendrons en détail sur celles qui concernent la forêt et l'eau potable plus loin (renvoi sections 1.4 et 2.3).

Les compétences déléguées aux niveaux infraétatiques sont d'abord définies par la négative. Il s'agit de celles qui ne reviennent pas au niveau national (*UU 32*, 2004, art. 10§1), donc de toutes les tâches publiques à l'exception des affaires étrangères, de la défense, de la sécurité, des politiques judiciaires, des politiques monétaire et fiscale nationales et des affaires religieuses (*UU 32*, 2004, art. 10§3). Certaines responsabilités sont obligatoires alors que d'autres sont optionnelles (*UU 32*, 2004, art. 11§3).

⁵² Cette législation précise les buts (*UU 32*, 2004 art. 1§5) ; les droits des régions (*UU 32*, 2004, art. 21) et leurs obligations (*UU 32*, 2004, art. 22).

Les compétences des autorités « provinciales » et des autorités « régionales » (des *kabupaten* et des *kota*) sont précisées dans deux articles 13 et 14 de la loi 32/2004. Cette distinction entre le premier et le second niveau infraétatique, ainsi que le détail des compétences provinciales n'apparaissent pas dans la loi 22/1999. Désormais, les compétences provinciales s'étendent largement, par exemple, sur l'aménagement du territoire, le social, en passant par le soutien aux niveaux inférieurs (voir tableau 3) (*UU* 32, 2004, art. 13). Or, les compétences régionales listées à l'article 14 recouvrent largement celles des provinces (voir tableau 3). La différence principale est la territorialité⁵³ de leurs actions ; les provinces englobant les territoires régionaux. Cela revient à soumettre les compétences des autorités régionales aux compétences que les législations des provinces veulent bien leur attribuer, sur la base du principe de la supériorité des normes de niveau supérieur (voir plus loin la partie de sous-section f qui traite de la hiérarchie des normes). Il pourrait s'agir d'une structuration cohérente des compétences, or une originalité des lois de 2004 est justement d'omettre de traiter de la relation hiérarchique entre le premier et le deuxième niveau infraétatique. Cela contraste avec les lois de 1999 qui créaient délibérément une césure entre les deux niveaux⁵⁴ et affirmaient clairement que les *kabupaten* et *kota* ont la possibilité de définir et mettre en œuvre leurs propres politiques publiques en réponse aux initiatives et aspirations de leur communauté (*UU* 22, 1999, élucidation, partie I, point 1, lettre e).

Actuellement le rôle des provinces est au cœur de nombreux questionnements. Les lois de 1999 (22/1999 et 25/1999) en ont fait des entités régionales autonomes et simultanément des territoires administratifs dans lesquelles le gouverneur représente l'autorité du gouvernement central (*UU* 22, 1999, élucidation, partie I, point 1, lettre f). Les deux lois de 2004 sur l'administration régionale n'ont pas permis de clarifier leurs rôles et fonctions. Comme le note le PNUD, les provinces sont surtout nécessaires pour représenter le gouvernement central dans les régions, mais ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour développer des politiques propres (2009).

Effendi et Sjahril nous apprennent que ces lois sont actuellement en cours de révision (2011). Un des changements attendus est le renforcement du rôle du gouverneur pour contrôler les

⁵³ La loi parle d'échelle (scale) pour faire référence à un espace administratif sur lequel s'applique les compétences. Les politologues francophones utilisent dans leur jargon le concept de *territorialité* qui nous semble plus explicite (Boisseaux, Faure, Leresche, Muller, & Nahrath, 2011).

⁵⁴ « *provincial autonomous regions and regencies and municipalities do not have any hierarchical relations* » (*UU* 22, 1999, élucidation, partie I, point 1, lettre f).

niveaux inférieurs comme représentant du gouvernement central. Concrètement, le pouvoir des provinces pourrait être renforcé par l'attribution de l'autorité sur la gestion des Ressources naturelles (Effendi & Sjahril, 2011). Si cela se réalise, cela signifie que *kabupaten* et *kota* continueraient à obtenir des revenus de leurs Ressources, mais perdraient l'autorité sur leur gestion. Un tel projet heurterait les intérêts régionaux et se confronterait à une vive opposition des nouvelles administrations régionales.

Pour les niveaux inférieurs des districts et villages la réglementation nationale ne fournit pas autant de détails. Ainsi, les compétences des districts (*kecamatan*) concernent des tâches de coordination auxquelles peuvent s'ajouter celles qui leurs sont déléguées par les autorités régionales (*UU 32, 2004 art. 127§3*). Pour les autorités villageoises (*desa*), au dernier niveau de décentralisation, elles se limitent à gérer l'administration locale (*UU 32, 2004 art. 127§3*), gouverner les affaires internes à la communauté et accomplir les tâches déléguées par le gouvernement régional (*UU 32, 2004 art. 206*).

Autorités	Compétences obligatoires à leur l'échelle	Bases légales
Gouvernement central	<ul style="list-style-type: none"> a. Affaires étrangères ; b. Défense ; c. Sécurité ; d. Politiques judiciaires ; e. Politiques monétaire et fiscale nationales ; f. Affaires religieuses. 	Loi sur l'administration régionale (32/2004), article 10§3
Provinces	<ul style="list-style-type: none"> a. Planification du développement et contrôle ; b. Aménagement du territoire et contrôle ; c. Maintien de la paix et de l'ordre public ; d. Fourniture de services et d'infrastructures publics ; e. Santé ; f. Formation et ressources humaines ; g. Social ; h. Emploi inter-<i>kabupaten/kota</i> ; i. Promotion des PME et coopératives (y compris entreprises publiques inter-régences/villes) ; j. Surveillance des impacts environnementaux ; k. Fourniture de services agricoles (y compris services publics inter-<i>kabupaten/kota</i>) ; l. Service à la population et état civil ; m. Administration publique ; n. Appui pour les investissements (y compris services publics inter-<i>kabupaten/kota</i>) ; o. Fourniture de services de base que les <i>kabupaten/kota</i> ne peuvent pas encore assurer ; p. Autres tâches obligatoires déléguées par la réglementation. 	Loi sur l'administration régionale (32/2004), article 13§1
Régences (<i>kabupaten</i>) et villes (<i>kota</i>)	<ul style="list-style-type: none"> a. Planification du développement et contrôle ; b. Aménagement du territoire et contrôle ; c. Maintien de la paix et de l'ordre public ; d. Fourniture de services et d'infrastructures publics ; e. Santé ; f. Formation ; g. Social ; h. Emploi ; i. Promotion des PME et coopératives ; j. Surveillance des impacts environnementaux ; k. Services agricoles ; l. Service à la population et état civil ; m. Administration publique ; n. Appui pour les investissements ; o. Fourniture de services de base ; p. Autres tâches obligatoires déléguées par la réglementation. 	Loi sur l'administration régionale (32/2004), article 14§1
Districts (<i>kecamatan</i>)	<ul style="list-style-type: none"> a. Coordination des activités de renforcement de la communauté ; b. Coordination des efforts pour assurer la paix et l'ordre public ; c. Coordination des efforts pour faire respecter la réglementation ; d. Coordination des efforts pour l'entretien des infrastructures et la fourniture des services publics ; e. Coordination des efforts pour exécuter les tâches administratives sur leur territoire ; f. Soutien aux administrations villageoises ; g. Fourniture de services publics qui leur sont délégués et ceux que les villages ne sont pas encore capables de fournir. 	Loi sur l'administration régionale (32/2004), article 126
Communes (<i>kelurahan</i>) et villages (<i>desa</i>)	<ul style="list-style-type: none"> a. Gestion des affaires internes sur la base des droits originels du village ; b. Administration des tâches déléguées par les autorités régionales ; c. Administration de l'assistance reçue par le gouvernement national, provincial et régional ; d. Toute autre tâche transférée au village conformément à la loi. 	Loi sur l'administration régionale (32/2004), article 206

Tableau 3 : Répartition des compétences entre les niveaux administratifs indonésiens.

e) Les structures du pouvoir actuel

Comme nous l'avons vu, la République d'Indonésie connaît une forte décentralisation des compétences. Toutefois l'optique d'une réforme fédéraliste a toujours été repoussée par le pouvoir politique qui craint un éclatement de la mosaïque ethnique dispersée dans l'archipel. D'autre part, le souvenir de l'instrumentalisation du fédéralisme par les Néerlandais durant la période de la *revoluti* (1945-1949), reste ressenti comme une menace envers la nation (Singer, 2009, p. 63). Néanmoins, les statuts spéciaux concédés aux provinces d'Aceh et de Papouasie remettent en question le caractère purement unitaire de la république prévu à l'article premier de la constitution (*UUD*, 1945, art. 1, al. 1).

Désormais l'Indonésie est un pays multipartis où les libertés fondamentales de pensée, d'expression et d'association sont reconnues (*UUD*, 1945, art. 28). Le fonctionnement démocratique est garanti par des élections au suffrage universel des gouvernements et des parlements nationaux et régionaux. La séparation des pouvoirs sur le principe de la *trias politica* est garantie par la constitution. Nous décrivons maintenant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

i. Le pouvoir exécutif

L'exécutif national

Au niveau national, le pouvoir exécutif est détenu par le président. Il est élu en tandem avec son vice-président, directement par le peuple pour une période de cinq ans (*UUD*, 1945, art. 6a). Le président et le vice-président sont assistés d'un cabinet dont le premier nomme et révoque les membres. Ce sont notamment ses ministres et secrétaires. Ensemble, ils forment l'exécutif national.

Le premier amendement de la constitution du 19 octobre 2001 a limité la réélection à deux mandats (*UUD*, 1945, art. 7). L'élection au suffrage universel est aussi une chose récente puisqu'elle a été introduite par le troisième amendement de la constitution du 9 novembre 2001 et a eu lieu pour la première fois en 2004⁵⁵.

Le président actuel, SBY, est le premier à avoir été élu par son peuple, mais aussi réélu le 8 juillet 2009. C'est un ancien militaire qui a composé une coalition hétéroclite et qui en conséquence doit sans cesse composer avec des influences diverses, notamment islamistes,

⁵⁵ Auparavant le parlement désignait le président et son vice-président.

pour se maintenir en place. Son cabinet est formé de quatre ministères de coordination, de vingt ministères départementaux (parmi lesquels les ministères des forêts et de l'agriculture) ainsi que de quinze ministères d'Etat (dont celui de l'environnement) (Laiman, Savitri, Lengkong, Ardiyanto, & Kimbrough, 2012, pp. 6–9).

Ci-après nous présentons les principales compétences détenues par le président en lien avec la formulation de règles. Plus loin dans cette section nous proposons un commentaire pour discuter ce qui est prévu, au regard de ce qui est effectif.

Le président ne détient pas le pouvoir législatif, mais il est néanmoins prévu qu'il jouisse d'une influence considérable dans le processus législatif. Trois possibilités s'offrent à lui. Premièrement, il peut proposer un projet de loi (*Rancangan Undang-Undang*, RUU) au parlement (*UUD*, 1945, art. 5, al. 1) qui crée alors une commission pour préparer un texte avec les ministères concernés (*UUD*, 1945, art. 20, al. 2). Le président participe aux délibérations avec le parlement. Ce n'est qu'une fois un consensus atteint que le président approuve la loi qui découle de sa proposition (*UUD*, 1945, art. 20, al. 4). Si aucun accord n'est atteint, alors la président ne peut pas revenir avec la même proposition au cours de la même législature (*UUD*, 1945, art. 20, al. 3). Deuxièmement, en situations de crise, il a la possibilité de promulguer, sans passer par le parlement, des ordonnances gouvernementales urgentes en lieu d'une loi⁵⁶ (*UUD*, 1945, art. 22, al. 1, *UU 12*, 2011, art. 1, al. 4). A la session suivante, ces règlements doivent être validés par le parlement ou révoqués (*UUD*, 1945, art. 22, al. 2 et 3). Troisièmement, le président arrête les ordonnances gouvernementales nécessaires à la mise en œuvre des lois promulguées par le parlement « *de manière opportune* »⁵⁷ (*UUD*, 1945, art. 5, al.2, *UU 12*, 2011, art 12). Sa marge de manœuvre est limitée. L'élucidation de la loi 12/2011 sur le processus législatif précise que l'ordonnance gouvernementale doit suivre les instructions fixées dans la loi sans dévier du contenu exposé (*UU 12*, 2011, élucidation de l'art. 12).

Pour exercer son pouvoir le gouvernement émet des prescriptions présidentielles⁵⁸ (*Peraturan Presiden*, Perpres). Ce sont des actes de mise en œuvre des réglementations et un instrument important de l'exercice du pouvoir exécutif. Grâce à elles, le président peut établir des agences gouvernementales non départementales (*Lembaga Negara Non Department* or

⁵⁶ *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang* (Perpu).

⁵⁷ « *as needed* » dans la constitution et « *properly* » dans la loi 12/2011.

⁵⁸ Autrefois appelées « décrets présidentiels » (*Keputusan Presiden*, Keppres).

LPND)⁵⁹ et des entités indépendantes, telles que des commissions, des comités et d'autres structures publiques (y compris commerciales) (Laiman et al., 2012, pp. 10–11). Nous y reviendrons car il s'agit d'un levier d'action important de l'exécutif face au législatif.

Les exécutifs régionaux

Dans les régions, le pouvoir exécutif est dans les mains de dirigeants locaux : gouverneurs (*gubernur*), régents (*bupati*) et maires (*walikota*) (*UU 32*, 2004, art. 24§2). Depuis la loi sur l'administration régionale de 2004, ils sont élus par leurs concitoyens pour un mandat de cinq ans⁶⁰, alors qu'auparavant ils étaient élus par les parlements régionaux (DPRD). Leurs responsabilités sont listées à l'article 25 de la loi sur l'administration régionale (*UU 32*, 2004 art. 25) de manière très générale⁶¹.

Gouverneurs (*gubernur*), régents (*bupati*) et maires (*walikota*) dirigent un gouvernement composé d'un secrétaire régional, d'un secrétaire de leur parlement respectif, d'une administration régionale générale et d'organisations spécialisées (hôpitaux, etc.) (*UU 32*, 2004 art. 120 à 126). En plus de cela, le gouvernement des *kabupaten* et *kota* intègre les administrations locales des niveaux inférieurs (districts, communes et villages) (*UU 32*, 2004 art. 120§2).

Le cas des gouverneurs est particulier : ils sont simultanément chef de gouvernement régional et représentant du gouvernement central dans leur province respective (*UU 32*, 2004 art. 37§1). En tant que représentant du pouvoir central, ils ont la triple tâche de soutenir et contrôler les administrations régionales (régences et villes) ; coordonner l'exécution des tâches du gouvernement central dans les entités infraétatiques et coordonner et contrôler l'assistance⁶² pour les niveaux inférieurs (*UU 32*, 2004 art. 38§1).

Les districts (*kecamatan*) sont dirigés par un chef de district (*camat*) qui est un fonctionnaire nommé par le *bupati* ou le *walikota* (*UU 32*, 2004 art. 126§4). Ils reçoivent une part de

⁵⁹ Il y en a actuellement 22 (Laiman, Savitri, Lengkong, Ardiyanto, & Kimbrough, 2012, p. 9). Pour cela, le président doit modifier le cadre spécifique (*Perpres 11*, 2005) qui a remplacé les multiples décrets présidentiels propres à chaque agence.

⁶⁰ L'élection se fait en tandem avec un vice-régent et un vice-maire, comme au niveau national pour le président et le vice-président (*UU 32*, 2004 art. 24§5 et 56)

⁶¹ A titre purement anecdotique, nous relevons la formulation légère de la tâche, pourtant essentielle, suivante : « *make an effort to ensure the fulfillment of regional obligations* » (*UU 32*, 2004 art. 25, let e) là où nous nous attendons « *ensure that the regional obligations are met* » tel que cela figure dans un projet de la même loi.

⁶² Cette assistance est définie comme un appui des niveaux supérieurs pour l'exécution de tâches prescrites (*UU 32*, 2004, art. 1, al. 9).

l'autorité régionale déléguée par le *bupati* ou le *walikota* (UU 32, 2004 art. 126§2). Leurs tâches concernent essentiellement la coordination locale des services publics (UU 32, 2004 art. 126§3), ainsi que la supervision et le soutien aux exécutifs du niveau inférieur (communes et villages). Notons que ce niveau ne possède aucune structure qui bénéficie d'une légitimité démocratique (exécutif nommé et absence d'assemblée délibérative). Par ailleurs, Turner relève que c'est le chef de district (*camat*) qui désigne le chef de l'exécutif du niveau inférieur (lire ci-dessous). En conséquence, Turner pose un regard critique sur la démocratie locale indonésienne (en dessous des régences et des villes) qui lui apparaît plus déconcentrée que décentralisée (Turner, 2001, p. 79).

Au dernier niveau d'administration territoriale, les communes (*kelurahan*) sont dirigées par un chef de commune (*lurah*), qui est un fonctionnaire nommé par le chef de la régence (*bupati*) ou le maire (*walikota*) sur proposition du chef de district (*camat*) (UU 32, 2004, art. 126). Le *lurah* est sous l'autorité directe de son *camat*. Par contre, les villages (*desa*) sont dirigés par des chefs de villages (*kepala desa*) qui sont soit élus démocratiquement, soit désignés conformément aux coutumes locales reconnues par la réglementation régionale (UU 32, 2004, art. 203). Les villages se distinguent donc des communes par le fait que leur chef a une légitimité démocratique plus grande.

ii. Le pouvoir législatif

Les rouages du pouvoir législatif sont énoncés par la loi sur la structure et la composition des législatifs (loi UU 22/2003). Les amendements de la constitution l'ont rendue nécessaire par la série d'articles qui institue les organes législatifs dont il est ici question (UUD, 1945, art. 2§1; 18§7; 19§2; 20A§4 et 22C§4) (Ellis & Yudhini, 2003, p. 1). A ce stade de notre introduction, il n'est pas nécessaire d'exposer les détails du fonctionnement de ces parlements (l'élection des membres, leur renouvellement, leur retrait, leurs droits, leur immunité, les procédures, etc.). Nous proposons de nous limiter à une présentation générale des organes représentatifs et de leurs fonctions, d'abord au niveau national, puis au niveau régional.

Les organes législatifs nationaux

L'assemblée consultative du peuple (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*, MPR) et la plus haute instance du pouvoir législatif⁶³. Elle est formée de l'ensemble des membres du conseil

⁶³ Avant le quatrième amendement de la constitution de 1945 (du 11 août 2002), la MPR était la plus haute institution de l'Etat et supervisait le parlement et le président (Safitri, 2010, p. 70).

représentatif du peuple (*Dewan Perwakilan Rakyat*, DPR) et du conseil représentatif des régions (*Dewan Perwakilan Daerah*, DPD) (*UUD*, 1945, art. 2§1). Le MPR est donc un parlement bicaméral⁶⁴, avec le DPR comme première chambre (chambre des représentants) et le DPD comme seconde (sénat). Le MPR est composés de 678 parlementaires qui sont élus pour cinq ans⁶⁵. Les deux chambres se réunissent notamment pour amender la constitution, installer (et congédier) le président et son vice-président (*UUD*, 1945, Art. 3§1 à 3). Jusqu'en 2002, le MPR pouvait édicter des décrets (*Ketetapan MPR*, TAP MPR) dont certains sont encore en vigueur (lire infra, section f ii).

Le conseil représentatif du peuple (DPR) a comme tâche de légiférer (*UUD*, 1945, Art. 20), mais aussi d'approuver le budget et de contrôler l'action gouvernementale⁶⁶ (*UUD*, 1945, Art. 20A). Le président doit notamment répondre aux questions et interpellations des parlementaires et obtenir leur aval pour signer un traité international (*UUD*, 1945, Art. 11).

Le conseil représentatif des régions (DPD) a été créé par le troisième amendement de la constitution du 9 novembre 2001. Sa principale tâche est de légiférer sur les questions qui concernent l'autonomie régionale ; les relations entre le centre et les régions ; la scission ou la fusion de régions, mais aussi des transferts financiers et de la gestion des Ressources naturelles. Cependant, contrairement au DPR, le DPD ne peut pas promulguer de textes, mais seulement en proposer au DPR (*UUD*, 1945, Art. 22D§1) et participer à la délibération. Une fois un règlement accepté, le DPD a la possibilité de superviser sa mise en œuvre (*UUD*, 1945, Art. 22D§3).

Les éléments présentés jusqu'ici appellent quelques commentaires sur le système actuel. Premièrement, les tâches spécifiques attribuées aux MPR, DPR et DPD autorisent certains observateurs à parler de tricaméralisme (au lieu de bicaméralisme) (Asshiddiqie, 2007, p. 159, cité par Kawamura, 2010, p. 8, note 3; Laiman et al., 2012, pp. 4–5). D'autres auteurs, considérant le DPD comme une institution faible, parlent de « *soft bicaméralisme* » (Kawamura, 2010, p. 8, note 3).

Deuxièmement, ces éléments donnent à la République d'Indonésie un caractère plus parlementaire que présidentiel. Cependant les auteurs qui traitent de l'interaction entre le

⁶⁴ Depuis le quatrième amendement de la constitution du 11 août 2002.

⁶⁵ L'élection des 550 membres du DPR se fait au suffrage direct, à la proportionnelle dans le cadre de circonscriptions. Les membres du DPD sont élus au suffrage direct à raison de quatre par province.

⁶⁶ Au surplus, un audit financier est réalisé par une agence indépendante, le Conseil d'audit financier (*Badan Pemeriksa Keuangan*, BPK), dont le DPD et le DPR discutent des résultats (*UUD*, 1945, Art. 23E, 23F et 23G).

parlement et le président dans le système indonésien actuel, nuancent ce constat. Kawasura note que les « *situations de crises* » lors desquelles le président peut contourner le parlement et promulguer des décrets gouvernementaux (*UUD*, 1945, art. 22, al. 1) ne sont pas définis (2010, p. 14). C'est donc le président lui-même qui décide si cela est opportun. L'auteur relève que le président actuel avait déjà promulgué, au début 2009, un nombre record de décrets gouvernementaux urgents (2010, p. 34). De plus, Luttrell et al. montrent que le président actuel privilégie les institutions *ad hoc* qu'il a établies, au moyen de prescriptions présidentielles (Luttrell et al., 2012, p. 4). Face à la laborieuse négociation d'un consensus entre les partis et le gouvernement, ce dernier privilégie donc la voie unilatérale. Cette multiplication d'institutions *ad hoc* illustre la capacité d'action du président (Kawamura, 2010, pp. 34–38).

Paradoxalement cette stratégie présidentielle s'explique par l'affaiblissement du pouvoir du président au profit du parlement (Luttrell et al., 2012, p. 3). En effet, l'érosion du pouvoir du président et l'émergence d'un parlement fort est une caractéristique fondamentale de l'évolution du pouvoir politique indonésien depuis Suharto. Cela s'observe notamment lorsque le président souhaite mettre en œuvre une politique publique spécifique. Formellement, il est maintenant contraint de passer par le processus parlementaire (Kawamura, 2010, p. 13). De plus nous pouvons aussi relever que le pouvoir budgétaire est maintenant dévolu au parlement (Dick & Mulholland in Aspinall & Mietzner, 2010, cités par Luttrell et al., p.3).

Toutefois, le président est dans une position qui lui permet d'influencer profondément le processus législatif parlementaire. Kawamura perçoit cela comme un pouvoir de « *veto effectif* » (2010, p. 15, 38 et 47). Il justifie cela par la capacité de proposition du président (*UUD*, 1945, art. 5, al. 1), ainsi que la place qui lui est laissée dans la délibération et son rôle dans la mise en œuvre (*UUD*, 1945, art. 5, al. 2). Cette situation lui permet de bloquer l'approbation de réglementations contraires à ses préférences (2010, p. 15). Dès lors Kawamura voit dans le système politique indonésien un « *présidentialisme à l'américaine* » (2010, p. 7).

Il semble en effet clair que les situations « exceptionnelles » d'actions gouvernementales unilatérales sont devenues la règle pour piloter les politiques publiques. Nous observons ici une lutte de pouvoir horizontale qui pour l'instant penche en faveur du président. Par contre, si le parlement gagnait en efficacité et exerçait pleinement son autorité pour légiférer, il nous

semble qu'il disposerait des instruments nécessaires pour reprendre la main et concrétiser le régime parlementaire prévu dans les textes⁶⁷.

Dernier point, Luttrell et al. relèvent que la faiblesse du parlement permet à la bureaucratie de jouer un rôle majeur dans la formulation et la mise en œuvre des politiques (Rosser 2004, cité par Luttrell et al., 2012, p. 4). En conséquence, les acteurs politico-bureaucrates parviennent à orienter l'action publique et utilisent cela dans leur intérêt. La faiblesse de la mécanique parlementaire contribue indirectement à maintenir le pouvoir de technocrates qui entretiennent une corruption bien rodée.

Les organes législatifs régionaux

Depuis la décentralisation, les enjeux politiques au niveau régional (en particulier au deuxième niveau) ont dynamisé la vie politique régionale. Les politiciens trouvent ainsi au niveau régional des intérêts à défendre qui ne se manifestent plus au niveau national.

Les parlements régionaux sont les conseils régionaux représentatifs du peuple (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD*) (UU 32, 2004, art. 1, al. 4). Leurs membres sont élus au suffrage universel pour cinq ans (UUD, 1945, art. 18, al. 3). On distingue les DPRD provinciaux, dits de premier niveau (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I*), et ceux des *kabupaten* et *kota*, dits de second niveau (*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II*). Les premiers édictent des réglementations provinciales (*Peraturan Daerah Provinsi, perda Provinsi*) et les seconds des réglementations régionales des *kabupaten* et *kota* (*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*).

C'est le deuxième amendement de la constitution (du 18 août 2000) qui a accordé aux DPRD une compétence législative restreinte pour mettre en œuvre leur autonomie et leur devoir d'assistance⁶⁸ (UUD, 1945 art. 18, al. 6). La loi leur attribue trois fonctions (légiférer ; définir le budget et contrôler (UU 32, 2004, art. 41)) détaillées en une série de tâches (UU 32, 2004, art. 42§1). Ils peuvent interpeler ; donner un avis ou demander des comptes au gouvernement (UU 32, 2004, art. 43§1). La loi 12/2011 sur le processus législatif leur permet aussi de préciser et d'adapter aux contingences locales des règles supérieures (UU 12, 2011, art 14).

⁶⁷ Par exemple, la constitution interdit au président de bloquer ou dissoudre le DPR (UUD, 1945, art. 7C).

⁶⁸ Cette assistance est définie comme un appui des niveaux supérieurs pour l'exécution de tâches prescrites (UU 32, 2004, art. 1, al. 9).

Il est important de relever que le processus législatif doit être consensuel et que c'est une responsabilité partagée entre l'exécutif et le législatif d'aboutir à un accord (*UU 32, 2004, art. 42§1a et art. 25, let. c*). Comme pour le niveau national, le processus législatif implique donc l'exécutif dans les délibérations. Ainsi, les gouverneurs participent à la formulation des réglementations provinciales (*UU 12, 2011, art. 1, al. 7*) et les *bupati* et *walikota* à celle des réglementations régionales (*UU 12, 2011, art. 1, al. 8*).

Les villages disposent d'un pouvoir législatif limité aux tâches déléguées par le gouvernement régional et aux affaires internes à la communauté. Dans chaque village, un conseil consultatif (*Badan Permusyawaratan Desa*) est formé de représentants nommés par la communauté (*UU 32, 2004, art. 210*). Cette assemblée approuve la réglementation villageoise en accord avec le chef du village (*UU 32, 2004, art. 209*).

iii. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant et a la capacité de s'organiser (*UUD, 1945, art. 24*). Le pays est divisé en 250 juridictions et dans chacune d'elles une cour d'Etat (*Pengadilan Negeri*) fait office de tribunal de première instance. Les recours en appel sont jugés par une des vingt hautes cours (*Pengadilan Tinggi*) du pays. Ensuite, la procédure peut se poursuivre en cassation devant la cour suprême basée à Jakarta (Bey, 2007, p. 116).

La cour suprême est l'ultime cour d'appel, mais aussi la plus haute instance du pouvoir judiciaire indonésien. Elle dispose d'une cour générale et de cours thématiques pour les questions religieuses, militaires et administratives ainsi que d'organes *ad hoc* spécialisés établis par des législations (*UUD, 1945, art. 24, al. 2 et 3*). Ses compétences sont arrêtées par la constitution (*UUD, 1945, art. 24A et 24B*) et dans des législations spécifiques⁶⁹. En plus de son rôle de tribunal (recours), la cour suprême a compétence pour étudier les réglementations de niveau inférieur aux lois (*UU 12, 2011, art. 9, al. 2*). Par exemple, sa cour de droit administratif⁷⁰ s'intéresse à la légalité des décisions (individuelles et concrètes) et autres textes émis par des autorités publiques.

La cour constitutionnelle est fondée sur l'article 24C de la constitution, introduit lors de son troisième amendement du 9 novembre 2001. Contrairement à la cour suprême, elle ne traite pas des recours en appel. Elle traite de la constitutionnalité des lois (*UU 12, 2011, art. 9, al.*

⁶⁹ Il s'agit de la loi 14/1985, amendée par les lois 5/2004, 3/2009 et 48/2009.

⁷⁰ La cour de droit administratif qui a été établie par la loi 8/1986, amendée par la loi 5/2002 (Laiman et al., 2012, p. 13).

1) ; dénoue les conflits de compétence entre les autorités publiques ; décide, le cas échéant, de la dissolution de partis politiques ; se prononce sur la validité des résultats des élections générales (*UUD*, 1945, art. 24C, al. 1), et étudie les reproches fait contre le président (et le vice-président) pour justifier son renvoi par le parlement (*UUD*, 1945, art. 24C, al. 2). Ses décisions ne peuvent pas être contestées en appel. Laiman et al. notent que la présence de la cour constitutionnelle a grandement affecté le contexte institutionnel indonésien, car auparavant les lois ne pouvaient pas être contestées (2012, p. 15).

La figure 4 ci-après présente une tentative de synthèse des structures du pouvoir indonésien.

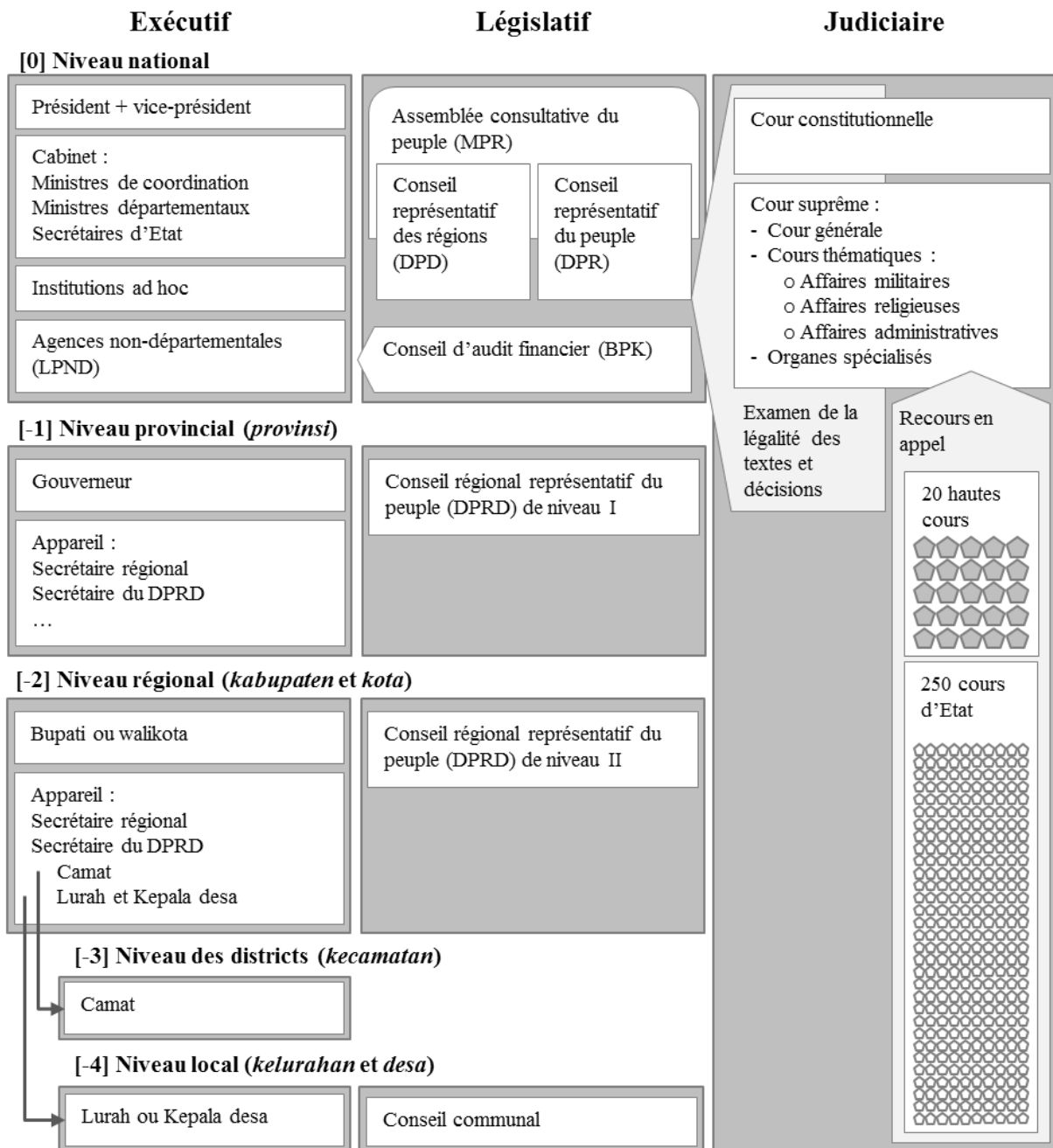


Figure 4 : La structure actuelle des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

f) Le système juridique indonésien

Le système juridique indonésien conjugue la triple influence de ses origines. Il s'agit premièrement du droit de tradition romano-germanique importé par les colons hollandais, deuxièmement du droit coutumier indigène – dit *hukum adat* – et troisièmement du droit islamique. Au long de trois siècles de présence coloniale ces droits ont cohabité. Le droit colonial réglait les relations entre les autorités coloniales, l'aristocratie locale et les

marchands. Le droit coutumier et le droit islamique étaient employés par les royaumes locaux selon leurs attaches culturelles (Laiman et al., 2012, p. 2).

i. Les origines du système juridique

C'est pour faciliter les échanges et sécuriser leurs intérêts stratégiques que les marchands hollandais ont mis en place un système juridique codifié. Les auteurs y voient une influence directe du droit romain français (Laiman et al., 2012, p. 2). En effet, suite aux guerres napoléoniennes, les Provinces-Unies, devenues la République batave, connaissent une période française (1795-1813) lors de laquelle le droit néerlandais est réformé. En 1809, les codes napoléons ont remplacé presque totalement le droit néerlandais (Freudenthal, 2004, p. 967), puis en 1838 un premier code civil néerlandais (*Burgerlijk Wetboek*) est adopté. Sur la base de celui-ci est édicté, le 30 avril 1847, le *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*, premier code civil indonésien (*Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, KUHPer) (Laiman et al., 2012, p. 2). En vigueur depuis le 1^{er} janvier 1848, ce code, amendé, est toujours celui appliqué. Il est composé de quatre livres : le droit de la personne (*Perihal Orang*) traitant des droits individuels et de la famille ; le droit du patrimoine (*Perihal Benda*) qui fixe le droit des biens, de la propriété et des successions ; le droit des obligations (*Perihal Perikatan*) et le droit de la preuve et de la caducité (*Perihal Pembuktian dan Kadaluwarsa*).

A cette époque, différents régimes sont appliqués aux Européens, aux indigènes et à la classe des étrangers orientaux. Les Européens sont soumis au code civil, mais pas les indigènes (sauf soumission volontaire). Les étrangers orientaux y sont soumis partiellement, notamment pour le commerce. Lors de l'indépendance de 1945, les autorités suppriment toute distinction et édifient un système légal dans lequel coexiste la triple influence (Bey, 2007, p. 115). Cependant ce n'est qu'en 1966 que le bureau d'état civil abandonne cette classification.

Un changement majeur concernant les droits réels apparaît avec la loi agraire de 1960 (*Undang-undang Pokok Agraria*, UUPA). Cette loi 5/1960 définit les différents types de droits privés et publics sur le sol⁷¹. Son article 5 affirme que le droit foncier de référence est le

⁷¹ Il est important de noter que dans la terminologie juridique indonésienne, le terme *agraria* fait référence aux Ressources naturelles (aussi bien en milieu rural qu'urbain), mais ne renvoie pas à la seule agriculture (Tjondronegoro and Wiradi 2004, p. 7, cités par Safitri, 2010, p. 70, note 9). Selon Safitri, la dénomination *undang-undang pokok agraria* renvoie au droit du sol (Safitri, 2010, p. 71, note 9). Ici, il n'est pas fait référence au seul secteur agricole, mais à l'*ager* et à son qualificatif « agraire ». L'*ager* (n.m. français) désigne le champ, la terre cultivable et par extension le fond ou la propriété. Les auteurs anglophones ont popularisé la traduction *Basic Agrarian Law* (BAL) dont la vraie nature est souvent mal comprise et reliée à la seule agriculture. Pour cette raison, certains préfèrent parler de *Undang-undang Pokok-pokok Pertanahan*, soit littéralement la « loi

droit foncier traditionnel coutumier (*hak ulayat*), tant que son application n'entre pas en conflit avec les intérêts nationaux ou d'autres lois. Le législateur envisage les règles communautaires comme un droit coutumier national, alors qu'il s'agit de pratiques diverses définies au niveau de chaque communauté locale. Ainsi la loi individualise et standardise les droits sur le sol. En conséquence, bien que l'*hak ulayat* soit énoncé comme une source principale des droits sur le sol, cette loi le soumet simultanément à des restrictions qui le dénaturent (L. Bakker, 2008, p. 3). Malgré la reconnaissance formelle des droits coutumiers, cette loi limite donc leur portée et participe ainsi à une uniformisation des régimes. Nous reviendrons en détail sur cette problématique de la reconnaissance des droits coutumiers dans notre partie sur la régulation des usages en forêt (sections 1.5.2.5 et 1.5.3.4).

Dans ce survol des origines du système juridique indonésien, nous avons insisté sur les multiples influences. Toutefois, même si l'architecture du système n'est pas parfaite, elle forme néanmoins un édifice construit. Dans les prochains paragraphes, nous exposons les multiples sources du droit indonésien.

ii. Les sources formelles

Les sources formelles sont multiples et organisées de manière à ce que les lois inférieures n'entrent pas en conflit avec les lois supérieures (*UU 12*, 2011, élucidation de l'art 7, paragraphe 2) Cette hiérarchie est fixée par l'article 7 de la loi 12/2011 sur le processus législatif (*UU 12*, 2011, art. 7, al. 1)⁷² que nous présentons dans le tableau 4, ci-après :

fondamentale relative au sol », faisant disparaître le terme *agraria* (Barr, 2006, p. 21). Quant à nous, nous avons choisi de parler de la « loi agraire ». Sans y faire référence directement, nous relierons le cas indonésien aux lois agraires de l'antiquité européenne et au problème de l'accès à la propriété rurale des petits exploitants face aux grands propriétaires. Celui qui s'intéresse aux réformes agraires dans l'antiquité grecque ou à romaine, en Amérique latine dans les années 1950, en Inde à la fin des années 1970 dans le cadre de l'opération Barga (Hanstad & Nielsen, 2004) et ailleurs découvre que les mêmes questions et les mêmes obstacles se répètent.

⁷² Cette loi remplace la loi 10/2004 sur le même sujet.

Niveau/rang hiérarchique	Type de norme	Appellation officielle	Abréviation
1	Constitution de la République d'Indonésie	<i>Undang-Undang Dasar</i>	UUD 1945
2	Décrets de l'assemblée consultative du peuple (MPR)	<i>Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat</i>	TAP MPR
3	Lois	<i>Undang-Undang</i>	UU
	Ordonnances gouvernementales urgentes en lieu d'une loi	<i>Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang</i>	Perpu
4	Ordonnances gouvernementales *	<i>Peraturan Pemerintah</i>	PP
5	Prescriptions présidentielles **	<i>Peraturan Presiden</i>	Perpres
6	Réglementations provinciales	<i>Peraturan Daerah Provinsi</i>	Perda [prov]
7	Réglementations régionales des <i>kabupaten</i> et <i>kota</i>	<i>Peraturan Daerah Kabupaten/Kota</i>	Perda [kab] Perda [kota]

* Notre traduction. *Government Regulation* (en anglais).
** Notre traduction. *Presidential Regulation* (en anglais).

Tableau 4 : Hiérarchie des normes telle qu'énoncée par la loi 12/2011.

Nous revenons maintenant sur les différents types de normes énoncées par la hiérarchie des lois.

La source formelle la plus élevée est la constitution de 1945 qui affirme⁷³ à son article premier que l'Indonésie est un Etat de droit (*UUD*, 1945, art. 1, al. 3). Elle a été amendée à quatre reprises au cours de la *reformasi* (en 1999, 2000, 2001 et 2002). Comme nous l'avons vu, elle arrête les compétences des différents pouvoirs, garantit la séparation (*trias politica*) et l'équilibre des pouvoirs (voir *supra*, section e sur les structures du pouvoir actuel).

Les décrets de l'assemblée consultative du peuple (TAP MPR) sont des normes qui ne sont plus produites. Auparavant la MPR pouvait promulguer de tels décrets, contraignants pour les autres organes de l'Etat⁷⁴. Dans la hiérarchie des normes, ces décrets étaient placés immédiatement après la constitution. Or, le quatrième amendement de la constitution (du 11 août 2002) a privé la MPR de son pouvoir d'édicter des décrets. Dès lors, ce type de norme

⁷³ Depuis son troisième amendement du 9 novembre 2001.

⁷⁴ Jusqu'en 2002, la MPR était reconnue constitutionnellement comme la plus haute institution de l'Etat et supervisait les autres, notamment le parlement et le président (Safitri, 2010, p. 70). Ce n'est plus le cas.

n'apparaît plus dans la hiérarchie fixée par la loi 10/2004 sur le processus législatif. Pourtant, certains décrets de la MPR sont toujours en vigueur et produisent des effets. Safitri nous donne l'exemple du TAP MPR IX/2001 concernant la réforme agraire et la gestion des Ressources naturelles. Il fixe les principes applicables pour les réformes foncières et la gestion des Ressources naturelles en Indonésie (2010, pp. 70–71). Ce même décret distribue aussi des compétences et fixe des contraintes à l'égard du parlement et du président. En conséquence et pour clarifier la situation, la nouvelle loi 12/2011 a réintroduit les décrets de la MPR dans la hiérarchie, au même rang que celui qu'ils occupaient avant la loi 10/2004. Cependant il s'agit d'une norme ancienne qu'il n'est plus possible de produire.

Les lois (*Undang-undang*, UU) sont édictées par le parlement (*UUD*, 1945, art. 20, al. 1) et approuvée par le président. Avant cela, les projets de texte sont discutés avec le président ou le ministre en charge de l'objet. Ce n'est qu'une fois qu'un consensus entre le président et le DPR est atteint que le texte final est transmis au président pour approbation (*UUD*, 1945, art. 20, al. 4).

Comme nous l'avons vu plus haut, en cas d'urgence, le président peut promulguer une ordonnance gouvernementale urgente en lieu d'une loi (*UUD*, 1945, art. 22, al. 1, *UU 12*, 2011, art. 1, al. 4). Ces ordonnances ont le même contenu normatif que les lois (*UU 12*, 2011, art 11) et partagent donc le même rang hiérarchique.

En-dessous des lois, on trouve les ordonnances gouvernementales destinées à garantir la mise en œuvre des lois promulguées par le parlement (*UUD*, 1945, art. 5, al.2, *UU 12*, 2011, art 12). Elles sont inférieures aux lois, mais constituent néanmoins des normes générales et abstraites.

Les prescriptions présidentielles⁷⁵ sont des actes administratifs qui n'ont pas valeur de loi (Laiman et al., 2012, p. 16). Elles servent notamment à mettre en œuvre les lois et les ordonnances gouvernementales ainsi qu'à exercer le pouvoir exécutif (*UU 12*, 2011 art. 1, al. 6 et art 13).

⁷⁵ Auparavant, elles étaient appelées « décrets présidentiels » (*Keputusan Presiden* ou Keppres) et avaient aussi bien une valeur de décision administrative que de règle de procédure. Elles ont été introduites en 2004 par la loi 10/2004 sur la législation (Asshiddiqie, 2007, p.223, cité par Kawamura, 2010, p. 14).

Concernant les normes infraétatiques, la loi 12/2011 introduit une nouvelle distinction entre les réglementations provinciales (*Peraturan daerah provinsi, perda [provinsi]*⁷⁶) et les réglementations régionales des *kabupaten* et *kota* (*Provinsi perda kabupaten ou kota, perda [kab./kota]*), édictées respectivement par les parlements provinciaux et régionaux (DPRD). Auparavant, dans la loi 10/2004 sur le processus législatif, toutes les réglementations infraétatiques avaient le même rang⁷⁷. Cette distinction de rang introduite par la loi 12/2011 va sans doute permettre de clarifier le rôle des autorités provinciales en rétablissant un lien hiérarchique que la décentralisation a pourtant aboli⁷⁸.

Au cours de nos recherches sur le terrain, nous avons rencontré beaucoup de *perda*, mais aussi de *Perbub* (*Peraturan Bupati*), des ordonnances gouvernementales des *bupati*.

Il existe d'autres normes formelles qui n'apparaissent pas dans la hiérarchie de l'article 7⁷⁹. Parmi celles-ci, les prescriptions ministérielles (*Keputusan Menteri*) posent de nombreuses questions aux auteurs (Laiman et al., 2012, p. 15; Safitri, 2010, p. 59; Tabalujan, 2002, p. 2). Ces normes ont des effets concrets sur le terrain, notamment en forêt, quand bien même leur valeur légale n'était pas définie avant la nouvelle loi 12/2011 (Safitri, 2010, p. 59). Désormais, l'élucidation de la loi 12/2011 précise qu'il s'agit de normes établies par un ministère dans le cadre spécifique d'une loi pour préciser sa mise en œuvre par le gouvernement (*UU 12*, 2011, élucidation de l'art 8§1). Nous comprenons cela comme une directive administrative sectorielle nationale qui provient d'une procédure en complément à une ordonnance gouvernementale et à la place de prescriptions présidentielles. Leur caractère contraignant est désormais explicite dans la mesure où de telles normes sont prévues par la loi (*UU 12*, 2011, art. 8§2). Cependant la situation reste floue pour d'autres normes ministérielles telles que les *Menteri Negara* (Permen) et les *Surat Keputusan* (SK) que nous ne parvenons pas à différencier et catégoriser.

Une fois promulgués, tous les textes présentés jusqu'ici sont publiés dans la Gazette d'Etat (*Lembaran Negara Republik Indonesia*), parfois accompagné d'une élucidation (*Penjelasan*)

⁷⁶ Par exemple dans nos cas, une réglementation régionale de la province de *Nusa Tenggara Barat* (NTB) s'écrit « *Perda NTB* » et une autre du *kabupaten* de Lombok Occidental (Lobar), s'écrit « *Perda Lobar* ».

⁷⁷ L'article 7§2 de la loi précédente (la loi 10/2004) listait les trois types de réglementations infraétatiques, mais sans autre distinction. De plus, la loi 32/2004 les assimile toutes (*UU 32*, 2004 art. 1, al. 10).

⁷⁸ « *provincial autonomous regions and regencies and municipalities do not have any hierarchical relations* » (*UU 22*, 1999, élucidation, partie I, point 1, lettre f).

⁷⁹ L'article 8 en liste les principales (*UU 12*, 2011, art. 8§1).

qui participe à l'interprétation (Tabalujan, 2002, p. 2). Les traductions officielles étant rares, ces élucidations nous ont été d'un grand secours pour saisir le sens de certaines normes.

La nouvelle loi 12/2011 sur le processus législatif a un caractère à la fois vulgarisateur et instrumental. Elle détaille notamment la marche à suivre pour chacune des normes⁸⁰. D'autre part, elle clarifie le rôle et le fonctionnement des programmes législatifs nationaux (*Program Regulasi Nasional*, Prolegnas) (*UU 12*, 2011, art. 16 à 23) et régionaux (*Program Legislasi Daerah*, Prolegda) (*UU 12*, 2011, art. 32 à 41). Ici, il est intéressant de relever que son article 96 spécifie que les personnes concernées par les textes en préparation ont la possibilité de participer au processus (lors d'audiences publiques, de visite de travail, de socialisation, de séminaire et discussion). L'élucidation précise que le législateur inclut parmi ces « personnes concernées » des groupes tels que des communautés, des organisations professionnelles, des ONG et les populations indigènes (*UU 12*, 2011, élucidation de l'art 96).

Le droit comparé classe le système juridique indonésien parmi la famille des droits de tradition romano-germanique (*civil law* pour les Anglo-Saxons). Cette appellation sous-entend que la codification détient une place importante (influence romaniste), mais que la coutume est aussi présente (influence germaniste). Jusqu'ici nous nous sommes intéressés uniquement aux sources formelles, donc codifiées. Il faut maintenant nous intéresser aux autres sources (jurisprudence, doctrine et coutume) avant de revenir sur la diversité et la mixité du système indonésien.

iii. Les autres sources du droit

La jurisprudence est une source du droit indonésien. Toutefois, les tribunaux indonésiens ne reconnaissent pas le principe du précédent (ou *stare decisis*) sur lequel se fonde le droit commun anglo-saxon (Bey, 2007, p. 116; Laiman et al., 2012, p. 17). Cela signifie que la jurisprudence participe à l'interprétation des règles, mais ne crée pas de règles en dehors du cas concerné (Laiman et al., 2012, p. 17). Par ailleurs, dans la pratique des tribunaux, la jurisprudence n'apparaît pas de manière évidente comme une source de droit. Pompe présente les évolutions du système légal indonésien et discute de la place de la jurisprudence. D'après lui, la jurisprudence a été négligée, en comparaison des autres sources de droit, du fait de la doctrine civiliste et de la faiblesse de l'organisation judiciaire (2005, pp. 431–433).

⁸⁰ lois (*UU 12*, 2011, art. 43 à 51, puis 65 à 74) ; ordonnances gouvernementales urgentes en lieu d'une loi (*UU 12*, 2011, art. 52 et 53) ; ordonnances gouvernementales (*UU 12*, 2011, art. 54) ; prescriptions présidentielles (*UU 12*, 2011, art. 55) ; réglementations provinciales (*UU 12*, 2011, art. 56 à 62, puis 75, 76, 78 et 79) ; réglementations régionales des *kabupaten* et *kota* (*UU 12*, 2011, art. 63, puis 77 et 80).

La doctrine rassemble les avis des juristes, praticiens et chercheurs. Elle est reconnue comme une source indirecte du droit indonésien plutôt que comme une norme contraignante (Laiman et al., 2012, p. 17). D'une part, elle influence le législateur et, d'autre part, elle contribue à l'interprétation des textes par les juges. Compte tenu des très nombreuses ambiguïtés, incohérences et lacunes du système légal indonésien depuis la *reformasi*, la doctrine joue un rôle important. Cela s'observe concrètement dans la loi 12/2011 sur le processus législatif. Afin de faciliter l'interprétation et l'application de la loi, le législateur a joint en annexe une série de textes doctrinaux.

La coutume (*kebiasaan*) est reconnue en droit indonésien comme une source de droit non écrit, telle que les reconnaît explicitement le décret de l'assemblée consultative du peuple sur les sources du droit et la hiérarchie des normes du 18 août 2000 (TAP MPR no III/MPR/2000 cité par Laiman et al., 2012, p. 16). On retrouve dans le système indonésien la double exigence nécessaire à la reconnaissance classique de la coutume : d'une part, l'observation d'usages similaires qui se répètent dans des conditions similaires et, d'autre part, la conviction que l'usage répété constitue une règle contraignante (Laiman et al., 2012, p. 16). La coutume apparaît déjà en 1847 dans les « Définitions générales de législation » (*Algemene Bepalingen van Wetgeving*, AB) publiées par les autorités coloniales néerlandaises et qui restent toujours en vigueur (Laiman et al., 2012, p. 16). Ce document précise toutefois que la référence à la coutume doit être prévue par une loi. Laiman et al. nous donnent comme exemple l'article 1339 sur les effets des contrats dans le troisième livre du code civil (2012, p. 16). Il y est dit que les contrats ne lient pas seulement les parties pour ce qui est stipulé expressément, mais aussi pour ce qui, conformément à la nature de l'accord, découle de la coutume (KUHPer, 1847, art. 1339).

Nous poursuivons l'évocation des autres sources du droit indonésien avec les éléments du droit islamique et du droit coutumier communautaire.

iv. Le droit islamique

L'influence du droit islamique sur le système légal indonésien évolue dans l'espace et dans le temps. Au cours des 350 ans de colonisation, les Néerlandais n'ont pas directement contrôlé les populations. Chaque royaume avait son système légal et accordait une place variable au droit islamique. Par exemple, Laiman et al. nous apprennent qu'en 1882, un décret royal a établi des tribunaux islamiques sur les îles de Java et de Madura pour juger des questions de famille et d'héritage (2012, p. 2). Aujourd'hui le droit islamique n'est pas reconnu comme

une source générale du droit national. Son influence s'observe néanmoins indirectement dans le droit coutumier, qui lui est reconnu. Le droit islamique conserve donc une grande importance sectorielle et régionale. Ainsi, la cour suprême dispose depuis 1989 d'une cour religieuse (*Pengadilan Agama*) qui fonctionne comme un tribunal spécialisé. Ses compétences ont même été élargies en 2006 (par la loi 3/2006). Désormais, elle juge les affaires relevant de l'économie islamique, telles que les banques et la finance islamique (par opposition à la finance commerciale classique) (Laiman et al., 2012, pp. 16–17). D'autre part, depuis la décentralisation certaines réglementations régionales donnent une nouvelle place au droit islamique (Bey, 2007). C'est notamment le cas dans la province d'Aceh pour certaines infractions (adultère, concubinage, jeux d'argent et consommation d'alcool). Cette situation spéciale à Aceh ne se retrouve pas dans la province de Nusa Tenggara Barat où se situent nos études de cas. Par contre, le droit coutumier traditionnel y a une place importante comme nous le verrons. Nous revenons maintenant sur sa place dans le système juridique indonésien.

v. Le droit coutumier communautaire

Le droit coutumier n'est pas un droit unifié, mais un ensemble de droits traditionnels communautaires⁸¹. Dès lors, il est difficile de décrire ces droits comme une source homogène du système juridique indonésien. Néanmoins, on peut identifier un ensemble de droits communautaires qui se caractérisent tous par leur nature coutumière : informelle, souple, ancrée dans les pratiques et les traditions ethniques. Pour cette raison, on parle du droit coutumier pour parler des droits communautaires de manière générale. Pourtant chaque communauté organisée (*adat*) a ses propres règles traditionnelles (*hukum adat*).

La constitution reconnaît le droit coutumier communautaire et les règles traditionnelles qu'il contient, pour autant qu'elles soient encore en vigueur et correspondent aux principes du droit formel indonésien (*UUD*, 1945, art 18B§2). De plus, le système juridique indonésien reconnaît aux *adat* des règles foncières (*hak ulayat*) sur les terres communautaires (*tanah adat*). C'est la loi agraire de 1960 qui l'affirme en premier (*UUPA* 5, 1960, art. 3). Comme nous l'avons vu, cette dernière désigne même le droit coutumier comme droit foncier de référence en milieu rural (*UUPA* 5, 1960, art. 5). Toutefois elle ne contient aucune définition des droits coutumiers. Son élucidation assimile l'*hak ulayat* au concept de *beschikingsrecht*

⁸¹ Selon la FAO, il existe jusqu'à 300 systèmes juridiques coutumier différents dans toute l'Indonésie (FAO, 2011, p. 77)

*van de gemeenschap*⁸² présent dans les lois coloniales (L. Bakker, 2008, p. 5; Safitri, 2010, p. 82).

Près de 40 années plus tard, dans le cadre de la *reformasi*, les compétences sur le sol et les Ressources naturelles sont décentralisées et avec elles la problématique de la reconnaissance des droits coutumiers. Dans ce contexte, pour aider les régions à traiter la question, la direction du registre foncier national du ministère de l'agriculture (*MNA/KBPN*) a promulgué le 24 juin 1999 une ordonnance ministérielle (Permen 5/1999)⁸³ qui donne une première définition formelle des droits communautaires sur les Ressources présentes sur leur territoire traditionnel. Son article premier définit les droits locaux (*hak ulayat*) comme :

*« Hak ulayat et les constructions normatives communautaires similaires (ci-après hak ulayat) sont des droits coutumiers qui, conformément aux règles de la communauté (adat), bénéficient à une communauté spécifique, sur un territoire spécifique, dont les membres exploitent quotidiennement les Ressources pour assurer leurs besoins de base nécessaires à leur survie et qui sont clairement définis par des relations physiques et spirituelles entre la communauté et le territoire concerné »*⁸⁴ (Permen 5, 1999, art. 1).

De nos jours, la question de la reconnaissance des droits coutumiers reprend une place importante dans la politique régionale et locale (Lucas & Warren, 2003, pp. 104–105; USAID, 2010, pp. 6–7). Cela s'observe dans la loi 32/2004 sur l'administration régionale qui dit que l'Etat reconnaît et respecte les communautés locales et leurs droits traditionnels (*UU* 32, 2004, art. 2§9). L'Indonésie étant composée d'une multitude d'ethnies et de religions, il semble normal que ces droits communautaires s'ancrent dans le système juridique régional.

Au niveau national, l'inspiration romaniste de la loi agraire de 1960 a longtemps limité la portée collective et évolutive des droits coutumiers communautaires. Nous y revenons en détail lorsque nous étudions les régimes de propriété en forêt (section 1.5.3.4). Bien que la nature fondamentale des droits communautaires échappe à la législation nationale, ces droits

⁸² Droit de disposition de la collectivité. Il peut être détaillé ainsi « [*beschikkingsrecht is*] the fundamental right of a jural community freely to avail itself of and administer all land, water and other resources within its territorial province for the benefit of its members, and to the exclusion of outsiders, except those to whom it has extended certain limited, and essentially temporary, privileges" (Selon le concept de Van Vollenhoven repris par L. Bakker, 2008, p. 5). Soesangobeng présente les origines du concept et le rôle de son auteur, Van Vollenhoven, dans le contexte colonial pour en tirer une interprétation contemporaine (2004, pp. 4–7).

⁸³ Cette Permen arrête des « guidelines pour résoudre le problème des droits fonciers traditionnels des communautés adat ».

⁸⁴ Notre traduction se fonde sur le texte en anglais présenté par Bakker (2008, pp. 6–7) et sur le texte original en indonésien.

restent présents sur le terrain et reconnus par le système juridique. Ceci est dû à la nature évolutive de la coutume. Dans la législation, le droit coutumier est assimilé à ce qui n'est pas formel. Pourtant, cette définition négative et résiduaire est insuffisante. Les droits coutumiers ont une teneur normative très importante qui influence directement les pratiques locales. Relevons aussi que certains principes de droit coutumier ont été transposés en droit indonésien moderne ; par exemple la décision par consensus (Bey, 2007, p. 115)⁸⁵.

Cela étant dit, il ne faut pas perdre de vue que les règles communautaires sont avant tout d'ordre social. Il s'agit de réguler le *vivre ensemble* dans des petits groupes d'individus et non de rendre prévisibles des règles applicables à tous en toute circonstance comme le fait le droit formel. Il y a ici autant d'avantages que d'inconvénients. Comme le constate Bakker : toute formalisation implique une structuration des règles coutumières que les communautés souhaitent dynamiques. Néanmoins, le fonctionnement communautaire implique lui aussi une rigidification (2008, p. 6). Reste donc à trouver le bon équilibre pour établir des structures locales sans figer les dynamiques traditionnelles. L'enjeu est de savoir comment conjuguer les deux.

*

L'intérêt de cette longue introduction est de contextualiser notre étude, mais aussi et surtout de fournir un premier éclairage sur les mécanismes que nous voulons comprendre et expliquer. Jusqu'ici cette introduction nous a permis de poser la trame sur laquelle nous allons construire notre analyse. Nous avons cherché à présenter les contours et la complexité sans simplifier le contenu. La réalité des institutions indonésiennes est à la fois complexe de par la diversité et nuancée du fait des influences multiples. Ceci n'est pas facile à comprendre pour qui est habitué à la pensée occidentale plus mécanique⁸⁶. Le tableau que nous avons dressé donne une image grossière, mais utile pour nous, car elle pose les bases nécessaires à nos observations. Pour une description plus fine, nous encourageons le lecteur à parcourir les références que nous avons fournies.

Ici, les limites d'une courte présentation introductive sont évidentes. Heureusement, les études de cas que nous présentons en deuxième partie sont plus localisées et concrètes. On peut donc

⁸⁵ Nous avons vu que ce principe est absolument essentiel au processus législatif actuel.

⁸⁶ Et non pas rationnel, puisque la rationalité est une question de perception.

plus aisément empoigner les problématiques de fond dont il est question dans notre recherche. Nous y revenons dans la section suivante

IV. Problématiques de fond

Les arrangements que nous avons prévu d'étudier en Indonésie lient des acteurs prestataires et bénéficiaires d'un service. Ce sont des institutions⁸⁷ qui contraignent les acteurs en limitant leur marge de manœuvre sur une base volontaire. De tels arrangements viennent s'ajouter à un cadre réglementaire déjà compliqué. Il ne s'agit donc pas de nouvelles institutions dans un espace vierge. Il est donc nécessaire de comprendre comment elles s'intègrent dans l'existant.

Pour y parvenir, nous proposons de dresser un panorama des institutions existantes, régulant d'une part les usages de la forêt et d'autre part les usages de l'eau domestique. Leur importance n'est pas constante. Elle varie dans le temps (la réglementation d'hier n'est pas celle d'aujourd'hui) et dans l'espace (la mise en œuvre régionale varie d'une province à l'autre) pour chaque Ressource. Cette hétérogénéité, associée à la multiplicité des institutions et à la complexité de leurs articulations les unes par rapport aux autres forment le cadre réglementaire. Il est difficile à appréhender pour l'observateur, mais cependant identifiable et analysable au moyen d'instruments adéquats. Pour ce faire, nous utilisons le cadre d'analyse des Régimes institutionnels des Ressources (RIR) (Gerber, Knoepfel, Nahrath, & Varone, 2009). Cette approche, maintes fois mise en pratique, permet d'identifier la teneur des institutions issues du droit public et de la propriété (Bisang, 2000; Reynard, Mauch, & Thorens, 2000; Nahrath, 2003; Gerber, 2006; Nicol, 2009; Bonnefond, 2009; Zimmermann, 2010; Olgiati, 2011, etc.). Ceci nous permet de distinguer deux régimes institutionnels distincts (celui de la forêt et celui de l'eau domestique), de les analyser, puis d'étudier leurs articulations.

Comme Aubin, nous pensons que « *l'utilité première des régimes institutionnels consiste à mesurer le degré d'intégration des règles qui gouvernent l'accès et l'usage d'une [R]essource. [...] Ainsi le régime [institutionnel] permet d'apprécier la contribution des différentes régulations publiques à la durabilité des usages et des [R]essources naturelles* » (Aubin, 2007, pp. 42–43). Toutefois, aucun régime institutionnel n'est totalement intégré. Il existe toujours à côté des réglementations des possibilités plus ou moins grandes que les

⁸⁷ Pour une définition du concept d'institution, voir la note de bas de page 1.

acteurs exploitent pour définir des accords entre eux. C'est dans ces marges que prennent forme les accords mentionnés plus haut. Dès lors, pour identifier les possibilités et limites à leur conclusion, il faut identifier ces marges de manœuvre. Elles se trouvent dans les déficits d'étendue et de cohérences (lacunes et incohérences) que désigne le cadre d'analyse des RIR. Une fois la marge de manœuvre identifiée, les modalités des partenariats peuvent être étudiées selon les cas spécifiques.

Après cette Introduction, notre étude se présente en trois grandes parties qui suivent le cheminement énoncé ci-dessus. La première traite du panorama général de ce qui est prévu dans les textes. Nous y décrivons les régimes institutionnels de la forêt (section 1) et de l'eau domestique (section 2) avant d'étudier la régulation de l'interdépendance qui les lie (section 3). La deuxième partie décrit ce qui se pratique concrètement, tel que nous l'avons observé sur le terrain (sections 4 à 7). La troisième propose une analyse dans laquelle nous identifions des failles dans la réglementation actuelle qui pourraient être corrigées ou complétées par des arrangements négociés (sections 8 à 11).

Première partie : interdépendance entre la forêt et l'eau domestique en Indonésie

Suite à notre introduction générale sur l'Indonésie, nous pouvons maintenant aborder des questions plus techniques et sectorielles. Avant de présenter nos études de cas (en deuxième partie), cette première partie traite des règles prévues aussi bien pour la forêt (section 1) que pour l'eau domestique (section 2) et leur interdépendance (section 3). Après une rapide définition de la forêt en Indonésie (section 1.1), nous traitons de son état (section 1.2). Ensuite nous présentons sa propriété (section 1.3), puis les acteurs en présence (section 1.4). Ceci nous amène enfin à présenter des règles applicables, tant issues des réglementations publiques que des règles de la propriété (section 1.5). Ce panorama nous permet de distinguer le contenu de ce que nous désignons en troisième, et dernière, partie comme les régimes institutionnels de la forêt et de l'eau. Cette longue première partie est donc essentielle tant pour y confronter les réalisations à nos observations de terrain (deuxième partie) que pour l'application de notre cadre d'analyse (troisième partie).

1. La forêt indonésienne

Nous commençons cette section par un premier renvoi à plusieurs travaux de référence que nous avons utilisés (encadré 1). En Indonésie, les questions forestières sont controversées. Leur complexité et leur imbrication imposent de nous référer à des recherches plus pointues. Or, les données utilisées par les différents auteurs ne coïncident pas. Le problème est alors de sélectionner celles qui éclairent l'analyse. Il faut creuser pour comprendre ces différences et parfois choisir. Par souci de transparence et pour orienter de futures recherches, nous présentons ici celles qui nous ont été le plus utiles.

Encadré 1 : nos principales références pour la question forestière

Le rapport *The State of the Forest : Indonesia*, édité pour Forest Watch Indonesia (FWI) et Global Forest Watch (GFW) compare et discute les différentes données chiffrées disponibles (FWI & GFW, 2002, encadré 2.1 et annexe 1). Il s'agit d'un apport important pour construire une représentation pertinente d'une situation floue. Bien que daté, ce rapport identifie et

discute une série d'éléments cruciaux pour comprendre les rapports de force actuels entre acteurs et les enjeux politico-administratifs sous-jacents⁸⁸.

Dans le cadre de sa thèse en politiques publiques, Benjamin Singer a réalisé une analyse des politiques publiques en lien avec la Ressource forêt en Indonésie (2009). C'est une excellente synthèse dans laquelle l'auteur prend soin de confronter différentes sources, de les pondérer et de les citer de manière explicite. Nous observons aussi des similarités entre son approche théorique et la nôtre. Comme notre cadre d'analyse, Singer part du constat que, pour comprendre et expliquer l'état d'une Ressource, il est indispensable de discerner les multiples politiques publiques qui l'influencent. Pour ce faire, il utilise le concept de *policy networks* de Le Galès et Thatcher (1995) (Singer, 2009, p. 20). Bien que distinctes, nos approches constituent néanmoins une même orientation dans une même discipline ; à savoir l'analyse de politiques publiques (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2006, p. 59). Ceci amène Singer à traiter de la politique indonésienne de l'exploitation du bois, mais aussi de celle de la protection de l'environnement ; de la politique agricole ; de la politique sociale des minorités et des migrations internes ; de la politique militaire ; de la politique internationale et de celle de la recherche⁸⁹.

Une autre référence sur laquelle s'appuie notre rapport est la thèse en droit de Myrna Safitri, à laquelle nous avons déjà largement fait référence. Tant par la qualité des discussions que par l'actualité de ses sources, ce document nous a été d'une aide précieuse⁹⁰.

1.1. La définition de la forêt en Indonésie

La gestion des forêts indonésiennes est un sujet complexe et controversé, comme nous allons le voir. La définition de l'objet « forêt » représente déjà une problématique qui laisse entrevoir les enjeux sous-jacents. Notre étude s'intéresse aux institutions utilisées pour influencer les usages de la Ressource forêts. Cette forêt n'est pas une réalité, mais un construit par les acteurs présents. Ainsi, inclure ou exclure de la définition de cette forêt un usage ou

⁸⁸ Ce document est téléchargeable sur le site internet de GFW : <http://www.globalforestwatch.org/common/indonesia/sof.indonesia.english.low.pdf>, consulté le 7 mars 2013.

⁸⁹ Ce travail, malheureusement non publié, est mis à disposition par l'auteur sur son site internet : <http://www.b-singer.fr/>, consulté le 7 mars 2013.

⁹⁰ La thèse de Myrna Safitri, « *Forest tenure in Indonesia : the socio-legal challenges of securing communities'rights* », est téléchargeable sur le site de l'université de Leiden : <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/16242>, consulté le 7 mars 2013.

l'autre, fait partie des jeux d'acteurs. En Indonésie, comme en France ou en Suisse, l'évidence de l'existence d'un couvert boisé ne suffit pas à identifier une forêt. Nous cherchons donc d'abord à cerner l'objet « forêt » tel qu'il existe en Indonésie. Pour ce faire, nous proposons de partir de sa définition légale.

L'article premier de la loi sur la forêt de 1999 (UU 41/1999) définit la forêt comme « *un écosystème localisé sur un sol contenant des Ressources bio-naturelles* » (UU 41, 1999, art. 1§2). Le même article décrit la zone forêt (*kawasan hutan*⁹¹) comme une surface désignée par le gouvernement central (UU 41, 1999, art. 1§14). Ainsi la « forêt » est définie légalement par ses caractéristiques naturelles alors que la « zone forêt » est issue d'une procédure politico-administrative complexe que nous précisons lorsque nous traitons de sa délimitation et de l'aménagement forestier (sections 1.5.2.1 et 1.5.2.2).

Comme pour nos précédentes études de cas en France et en Suisse, nous retenons comme objet d'étude cette forêt politico-administrative, qu'elle soit boisée ou non, sur laquelle s'applique le régime institutionnel de la forêt, notamment le droit forestier (Safitri, 2010, pp. 89–90). En Indonésie il s'agit clairement de la zone forêt (*kawasan hutan*). Or, dans le contexte indonésien, sa délimitation a un caractère hautement politique⁹². Selon Putri Guillaume, il s'agit là d'un mécanisme d'affirmation de la souveraineté de l'Etat sur son territoire et simultanément de son résultat (2006, p. 167). Dans le même sens, Singer y voit un moyen pour l'Etat d'étendre son administration directe et d'affirmer l'unité nationale (2009). Notre « forêt » doit donc être abordée comme le produit (*output*) d'un processus au cours duquel ont lieu des jeux de pouvoir.

Jusqu'ici les choses apparaissent explicites, mais Safitri relève que le concept de zone forêt (*kawasan hutan*) a été rendu confus par la perception erronée qu'en a la bureaucratie forestière. Par ses textes⁹³ et ses pratiques⁹⁴, le ministère assimile abusivement la zone forêt à

⁹¹ *Forest areas* pour les auteurs anglophones. Il ne s'agit pas simplement d'une aire boisée, mais bien d'un zonage issu d'une procédure politico-administrative complexe. Nous choisissons de traduire *kawasan hutan* par « zone forêt » pour mieux rendre compte de la nature administrative et de ce zonage sur les usages de la Ressource.

⁹² Peluso and Vandergeest (2001), cités par Safitri (2010, p. 91), parlent de « *forêts politiques* » et Safitri de « *forêts politico-administratives* » (Safitri, 2010, p. 91). Les premiers insistent sur les jeux d'influence et la seconde sur la procédure légitimée par le processus législatif. Notons toutefois que ces deux appréciations sont formulées dans des contextes politiques fort différents.

⁹³ Safitri observe cette confusion dans les ordonnances d'exécutions de la loi générale sur la forêt. Elle donne l'exemple des articles 4 et 19§1 de l'ordonnance ministérielle 26/2005 qui prévoit l'expropriation des propriétaires privés par le processus de désignation de zone forêt. En conséquence, la zone forêt serait donc

la forêt domaniale (Safitri, 2010, p. 90). Or, Safitri démontre de manière convaincante que, dans la loi sur la forêt de 1999, le zonage ne préjuge en rien du caractère public ou privé de la zone forêt concernée (Safitri, 2010, p. 91). Cette problématique sera traitée en détail dans les sections 1.3 et 1.5.3 sur la répartition et les règles de la propriété forestière.

Le tableau 5, ci-après, présente une synthèse des résultats de la statistique forestière de 2011⁹⁵ (Ministère des forêts, 2012, p. 47). Il présente les chiffres officiels de la répartition des forêts – dans et hors de la zone forêt – ainsi que l’occupation du sol dans la zone forêt. On y voit que 42,5 millions d’hectares (31.8%) des 133.5 millions d’hectares de la zone forêt ne sont plus boisés. On apprend aussi que 8.6 millions d’hectares de forêts se trouvent en dehors de la zone forêt. Sur cette base, le total officiel de la forêt physique indonésienne couvre donc 99.6 millions d’hectares, alors que la forêt administrative (la zone forêt) s’étend sur 133.5 millions d’hectares⁹⁶.

	Zone forêt		Total	Hors de la zone forêt	Total
	Forêt permanente	Forêt en conversion			
Couverture boisée	80.3	10.6	91.0 (68.1%)	8.6	99.6 (53%)
Couvert non-boisé	30.4	12.1	42.5 (31.8%)	45.7	88.2 (46.9%)
Sans donnée	0.0	0.0	0.1 (0.1%)	0.0	0.1 (0.1%)
Total	110.8	22.7	133.5 (100%)	54.3	187.8 (100%)

Tableau 5 : Les surfaces forestières et leur répartition en millions d’hectares.
Pour faciliter la lecture les données ont été arrondies à la décimale, soit à 100'000 ha !
Source : Statistiques forestières nationales 2011 du ministère des forêts (2012).

publique (Safitri, 2010, p. 90, note 53). Nous y revenons lorsque nous traitons de l’expropriation en forêt (section 1.5.3.6).

⁹⁴ Une conséquence concrète s’observe par l’opposition des populations locales à la délimitation de la zone forêt, de crainte de perdre de leurs droits au profit du ministère. Ceci semble justifié, puisque de nombreuses communautés ont été privées de leurs terres ou ont vu leurs droits retreints suite à la procédure de zonage (Peluso, 1992).

⁹⁵ Cette statistique de 2011 est publiée en 2012, mais repose sur des données de 2009-2010.

⁹⁶ Ces données sont cependant controversées. Cela dépend non seulement de la qualité des statistiques, mais aussi des définitions utilisées et plus encore des auteurs qui les diffusent. Les surfaces du tableau 5 nous semblent suffisamment complètes pour documenter notre discussion.

La délimitation des zones forêt reste inaboutie à l'échelle nationale. En conséquence, l'observateur s'attend à ce que la surface boisée dépasse la surface de la zone forêt. Pourtant c'est l'inverse qui s'observe comme on l'a vu précédemment : plus de 50% du pays est boisés alors que plus de 70% du sol est classé en zone forêt⁹⁷. Cela s'explique d'une part par la déforestation rapide du territoire depuis la délimitation de la zone forêt et d'autre part par le refus du ministère des forêts d'abandonner son autorité sur des terres qui ont perdu leur caractère forestier depuis longtemps (USAID, 2010, p. 4 et 13).

Sur une partie importante de ces terres, l'écosystème forestier a été détruit pour créer des monocultures de palmiers à huile. Un grand nombre de ces plantations est issu du début des années 2000, lorsque les gouvernements locaux avaient encore la possibilité de désigner des forêts en conversion (APL, *Areal Penggunaan Lain*), destinées à d'autres usages de la zone forêt (Singer, 2008, p. 530). Ce dézonage était nécessaire car les plantations de palmier à huile sont considérées comme un usage agricole et non comme usage forestier⁹⁸. On a donc observé une extension de ces plantations en forêts en conversion (APL), sans pour autant que le ministère n'accepte de déclasser la zone forêt concernée. Dès lors, de grandes surfaces de la zone forêt sont *de facto* utilisées pour un usage agricole. Le ministère des forêts y conserve son autorité et les assimile aux autres plantations forestières, telles que les plantations d'eucalyptus ou d'acacias destinées à la production de papier (Singer, 2009, p. 76). Par ce biais, le ministère atténue la perception statistique de la déforestation sans réduire son contrôle sur le territoire.

1.2. L'état des forêts en Indonésie

L'Indonésie possède la troisième plus grande forêt tropicale (après le Brésil et la RDC)⁹⁹, mais elle est aussi connue pour son expérience de déforestation à large échelle. Entre les années 1950 et les années 2000, l'Indonésie aurait perdu 40% de sa surface boisée (FWI &

⁹⁷ Des chiffres comparables sont donnés par Safitri (2010, pp. 89–90, citant les statistiques du ministère de forêt) et USAID (2010, p. 4, citant la banque mondiale). Toutefois, les écarts sont significatifs pour de raisons multiples : la prise en compte ou non de la partie partiellement immergée dans la superficie nationale totale (93'000 km² tout de même) et l'indépendance du Timor Oriental (qui soustrait 14'874 km²). Par ailleurs, comme nous le verrons en section 1.5.2.1, la zone forêt a été réduite de 13 millions d'hectares en 2006. Cela n'apparaît pas dans la statistique officielle du tableau 5. Nous ne pouvons ni résoudre les controverses, ni expliquer tous les écarts. Nous utilisons donc ces chiffres à titre purement illustratif.

⁹⁸ Cela explique que le Directeur général des plantations (*direktorat jendral perkebunan*) a été transféré en 2001 du ministère des forêts à celui de l'agriculture (Singer, 2009, p. 76).

⁹⁹ Concernant la surface boisée, les forêts non tropicales russes, chinoises, canadiennes, américaines ou encore argentines dépassent la surface boisée indonésienne.

GFW, 2002, p. xi). Ici, les facteurs explicatifs sont multiples et interdépendants. La question est traitée par de nombreux auteurs et il n'est pas utile pour nous de présenter davantage qu'un simple aperçu des grandes menaces que sont l'exploitation industrielle non durable, l'exploitation locale; les incendies de forêts et la conversion des forêts pour d'autres usages :

L'exploitation industrielle non durable

La consommation nationale de bois dépasse les volumes d'exploitation autorisés. Or, une part du bois est exportée, péjorant d'autant le déficit domestique. Celui-ci est comblé par l'exploitation illégale, que USAID estime entre 73 et 88% du volume du bois exploité (USAID, 2010, p. 13). De tels chiffres sont évidemment controversés. Retenons ici simplement qu'une grande partie du bois extrait des forêts indonésiennes n'est pas comptabilisé dans le système de gestion forestière nationale. Dès lors, il s'agit de prélèvements qui ne sont pas compensés et constituent une surexploitation qui contribue à la détérioration de la Ressource.

L'exploitation illégale n'explique cependant pas tout. Une autre cause est à chercher dans la faible productivité de la filière du bois. Cela peut paraître surprenant pour un pays où la gestion forestière occupe une telle place. Pourtant Peluso était cela, dans le cas de Java (1992, p. 147) et Singer élargit le constat à l'échelle nationale en s'appuyant sur plusieurs études (2009, pp. 121–122). A la mauvaise gestion de la compagnie publique d'exploitation forestière (*Perum Perhutani*), s'ajoute le fonctionnement de l'industrie du papier (Pirard & Rokhim, 2006).

L'exploitation locale

Parallèlement à la surexploitation industrielle, l'atteinte plus diffuse de l'exploitation locale individuelle doit être décrite. Son importance trouve plusieurs explications. Tout d'abord, ces prélèvements prennent souvent place sur d'anciennes concessions forestières commerciales abandonnées¹⁰⁰. Une fois les bois de grande valeur enlevés, les terres dégradées ne sont pas reboisées, mais laissées en friche. Les populations locales y prélèvent les restes et y installent des jardins (Singer, 2009, p. 78). Progressivement, des cultures productives (café, cacao, fruitiers, etc.) remplacent la forêt. Notre étude de cas du captage de Bak Pakem, présente un bon exemple de cette extension de l'agroforesterie illégale (section 5).

¹⁰⁰ Singer estime que leur superficie en 2006 atteint 25.8 millions d'hectares, soit un tiers de la zone forêt de l'époque (2009, p. 19).

Une deuxième explication, liée à la première, sont les programmes nationaux de déplacement interne de population (*transmigrasi*) vers des zones peu peuplées à partir des années 1960. Instaurée par Soekarno, cette politique de colonisation intérieure devient une priorité nationale pour Suharto. Ce sont 400'000 personnes par an qui sont ainsi déplacées dans les années 1980 (Singer, 2009, p. 82). Des forêts sont rasées pour y établir des colons venus de Java et d'autres îles très peuplées. Cela génère un mitage des forêts au détriment des communautés locales. On trouve ici une des causes de l'explosion de l'exploitation incontrôlée des forêts, notamment des forêts de teck entre 1999 et 2004¹⁰¹.

Les incendies de forêt

En 1997, les forêts de Kalimantan et de Sumatra subissent les plus grands incendies jamais documentés dans cette région du monde. De juillet à novembre, ce sont 4,8 millions d'hectares¹⁰² de forêts qui partent en fumée, causant des problèmes de transport et de santé dans toute la région. Les raisons de ces incendies sont multiples (la culture sur brûlis, le dérèglement climatique El Niño ; etc.), mais aussi la mauvaise gestion générale du domaine forestier (corruption, répartition des droits d'usages, etc.) dans le contexte de la crise sociale de la fin du règne de Suharto (FWI & GFW, 2002, pp. 53–58). Par ailleurs, ce désastre écologique a galvanisé l'opposition des ONG environnementales envers le pouvoir. (Singer, 2009, p. 96). Depuis lors, des feux de forêts de moindre ampleur se répètent annuellement, ravageant la Ressource.

La conversion des forêts à d'autres usages

Le développement économique justifie la conversion de forêts à d'autres usages non forestiers. La conservation des forêts se trouve donc sous la pression de puissants intérêts, mais aussi de dynamiques locales mues par des familles qui cherchent simplement à améliorer leur quotidien (USAID, 2010, p. 1). Nous exposons ici les deux exemples de conversion que sont la plantation de palmiers à huile et l'exploitation minière. Il s'agit seulement de prendre la mesure de la menace sur la Ressource.

Depuis la fin des années 1990, l'Indonésie a vu l'apparition d'une industrielle de l'huile de palme. Comme nous l'avons vu (section 1.1), sa production est un usage agricole qui, en

¹⁰¹ Les effets de la *transmigrasi* sur la déforestation sont bien documentés, mais sans lien direct avec nos études de cas. En conséquence, nous avons supprimé notre chapitre à ce sujet pour limiter la taille de ce rapport. Singer constitue une très bonne porte d'entrée dans la dimension forestière de cette politique sociale.

¹⁰² Plus que la superficie de la Suisse.

forêt, nécessite un dézonage. Nous présentons ici l'ampleur du phénomène. L'agence américaine de développement estime que 66% des plantations productives de palmiers à huile ont impliqué une conversion forestière (USAID, 2010, p. 13). Pour en comprendre les raisons, il est nécessaire de mesurer la transformation de cette industrie. Tout d'abord, la consommation d'huile de palme a connu une croissance exponentielle dans les pays en transition au Moyen-Orient, en Inde et en Chine. Singer cite une étude qui prévoit un doublement de la demande mondiale entre 2006 et 2020, en en faisant l'huile végétale la plus consommée (2009, p. 77). Compte tenu des faibles coûts d'entretien et des hauts rendements, il s'agit d'un investissement sûr. De plus, les risques liés aux fluctuations des prix des matières premières sont réduits par la large palette des usages possibles de cette huile, notamment pour la production de biocarburant¹⁰³. Singer prévient que cette conversion des forêts n'est pas prête de s'arrêter, car de nombreux gouvernements provinciaux en font la promotion au titre de la réduction de la pauvreté (2009, p. 78).

La conversion des forêts pour l'exploitation minière a, elle aussi, un très fort impact. En effet, l'Indonésie est un important producteur de minerais à l'échelle mondiale. Or, mis à part l'exploitation pétrolière *off-shore*, la plupart des gisements exploitables commercialement sont situés en zone forêt (USAID, 2010, p. 17). Selon USAID, entre 2004 et 2009, le ministère des forêts aurait alloué 1,2 millions d'hectares de zone forêt à l'extraction minière et prévoirait d'en attribuer 2,2 million supplémentaires d'ici à 2020 (2010, p. 5, 13 et 16)¹⁰⁴. D'autre part, du fait de la complexité des procédures, de nombreuses petites exploitations se passent de permis (USAID, 2010, p. 17). On observe ici une industrie informelle dont découlent corruption, déforestation et pollution. C'est notamment le cas sur l'île de Lombok avec l'explosion de l'exploitation de l'or (Norimitsu, 2011; Nugraha, 2010). Toutefois ces mines illégales sont localisées dans le Sud de l'île, loin de nos cas.

1.3. La propriété forestière en Indonésie

La propriété forestière est un sujet épineux, mais essentiel pour comprendre la gestion de la Ressource en Indonésie. D'emblée, nous prévenons notre lecteur de la complexité du sujet. La

¹⁰³ L'huile de Palme a été reconnue comme biocarburant en 2008 (Singer, 2008, p. 530).

¹⁰⁴ En 2010, un rapport de l'ONG environnementale *Orangutan Foundation*, cité par USAID, affirme même que le ministère des mines et des ressources minérales (*Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, ESDM*) a distribué 150 licences d'exploitation minière, couvrant 11 millions d'hectares, en forêt de conservation (2010, p. 16). Nous n'avons pas lu ce rapport.

propriété est apparemment clairement définie, mais elle est marquée par les incohérences issues du passé et entretenues par certains acteurs. Pour cette recherche, nous ne pouvons pas nous passer d'en présenter les détails, ni d'affirmer une position claire, en contradiction avec d'autres avis. Pour faciliter la lecture, nous décrivons de manière succincte la question dans cette section, avant de présenter plus en détail les règles qui s'y appliquent dans notre section 1.5.3.

Cette section s'articule autour de plusieurs clarifications. Tout d'abord, nous distinguons la propriété *de iure* de celle *de facto* (section 1.3.1). Ensuite nous présentons la forêt domaniale et le contrôle de l'Etat (section 1.3.2). Cela nous amène à un premier commentaire sur les enjeux de la propriété forestière (section 1.3.3).

Une précision préliminaire concerne une confusion fréquente. La zone forêt (*kawasan hutan*), généralement traduite en anglais par *forest estate*, est souvent faussement assimilée à de la forêt publique (*state forest*). Même s'il peut s'agir formellement de forêts publiques, rien ne permet de préjuger de sa propriété. Comme nous l'avons annoncé (section 1.1), la zone forêt (*kawasan hutan*) est le produit d'une procédure politico-administrative¹⁰⁵ et non un type de propriété. Ce zonage s'applique à tout type de propriété que la couverture du sol soit boisée ou non.

1.3.1. La propriété forestière *de iure* et *de facto*

Selon la législation forestière, il n'existe que deux types de propriété forestière : la propriété privée (*hutan hak*), où il existe des droits sur le sol, et la forêt publique (*hutan negara*), où il n'y en a pas (*UU 41*, 1999, art. 1§4 et 1§5). Cette perception duale a été utilisée par le régime de Suharto pour s'approprier une grande partie de la zone forêt, omettant qu'une grande majorité de la zone forêt indonésienne n'a pas de titre de propriété formel. Ici, une interprétation concurrente, que nous retenons, est que sans titre, la propriété est indéterminée et non publique. Or, cette indétermination est une caractéristique essentielle de la propriété forestière en Indonésie.

Le flou autour de la propriété indéterminée a été utilisé par quelques-uns, au détriment notamment des communautés locales, dont les droits n'ont jamais été formalisés. Pourtant, les droits fonciers traditionnels sont reconnus juridiquement (Introduction III.f.i) et pourraient

¹⁰⁵ Nous en précisons les enjeux et les détails en section 1.5.2.1.

être cadastrés (voir en section 1.5.3.3). L'existence de ces droits traditionnels s'observe sur le terrain (section 1.5.3.4 iv et 5.6.3). De plus, selon les auteurs ils seraient reconnus *de facto* par le ministère, lorsqu'ils dénoncent les droits fonciers coutumiers comme un obstacle à la bonne gestion forestière (McCarthy, 2002, cité par Putri Guillaume, 2006, p. 179).

Nous verrons que cette situation est unanimement interprétée comme la cause des rivalités concernant la répartition des droits d'usages (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005; FWI & GFW, 2002; Ministère des forêts, 2011; Safitri, 2010; Singer, 2009; USAID, 2010, etc.). Ceci est aussi l'origine de milliers de conflits concernant l'utilisation de terres *de facto* privées (ou communautaires), mais *de iure* publiques et sur lesquelles les administrations forestières octroient des concessions à des compagnies forestières, minières ou de pâte à papier.

Retenons toutefois que la réglementation forestière applicable actuellement, assimile la propriété sur des forêts communautaires (*hutan adat*) à des forêts publiques (*UU 41*, 1999, art. 1§6). Sur cette base, il n'existe pas de forêts détenues par des communautés traditionnelles, même si la gestion communautaire de forêt publique se développe (section 1.5.2.5 et 1.5.2.6). Nous verrons comment et pourquoi les règles sectorielles forestières contredisent les règles générales fixées dans la loi agraire de 1960 (section 1.5.3 et 9.1.2.2). Toutefois, même si cette incohérence est explicable, il n'en reste pas moins que les règles de la propriété mobilisables en forêt par les acteurs sont celles fixées par le ministère des forêts. Son hégémonie sur la zone forêt, même si elle est discutable, est une réalité qu'il nous faut expliquer maintenant.

1.3.2. La forêt domaniale et contrôle de l'Etat

Comme nous le verrons (section 1.5.1.1), on observe dès le XIX^{ème} siècle un monopole d'Etat sur la gestion forestière et la nationalisation de Ressources forestières. Cela commence en 1865, avec une première loi forestière coloniale qui nationalise les forêts de teck. Elle est renforcée en 1870 par une loi agricole (*Domeinverklaring*) qui nationalise tout terrain inoccupé (Peluso, 1992, p. 50). Ensuite, la loi forestière de 1927 introduit formellement le concept de forêt étatique (*kawasan hutan negara*) tel qu'il existe encore à ce jour (Singer, 2009, p. 112). Cette démarche de nationalisation des forêts se poursuit en 1928, lorsque le pouvoir colonial tente sans succès d'étendre le concept de *domein*, qu'il avait imposé sur Java. Dans le reste de l'archipel, les forêts sont encore principalement gérées par les pouvoirs locaux et le gouvernement colonial rencontre une vive opposition qui lui fait abandonner son projet (Singer, 2009, p. 51).

Sur cette base, nous avons choisi de désigner les forêts en main publique par l'appellation « forêt domaniale ». Notre but est ici de distinguer ce qui relève de la propriété de l'Etat ou de l'autorité du ministère des forêts : les forêts domaniales font partie du domaine de la République et sont propriété de l'Etat. L'adjectif domanial nous semble approprié ici car il renvoie au concept de *domein* établi durant la période coloniale et dont les forêts domaniales actuelles sont la continuation. Les auteurs préviennent qu'une telle filiation est rejetée par l'administration forestière nationale actuelle (Safitri, 2010, p. 104; USAID, 2010, p. 7). En effet, les autorités légitiment leur emprise par la constitution de 1945 issue de l'indépendance et non par un héritage colonial¹⁰⁶.

Le fameux article 33 de la constitution affirme que le sol, l'eau et les richesses naturelles doivent être sous le contrôle (*menguasai*) de l'Etat et exploités pour le plus grand bénéfice de la population (*UUD*, 1945, art. 33§3). La législation et la jurisprudence assimilent de manière constante la forêt aux richesses naturelles et justifie ainsi un contrôle public sur la Ressource. Les réglementations générales (loi agraire 1960) ou sectorielles (lois forestières de 1967, 1999 et 2004) reprennent toutes le concept du contrôle public sur les Ressources. C'est la loi agraire de 1960 qui en précise la teneur. Il y est prévu que l'Etat détienne toute autorité concernant la régulation de l'allocation de droits, de l'usage, du non-usage et de la préservation du sol, des eaux et de l'air partout en Indonésie (*UUPA 5*, 1960, art. 2§2). Le but en est d'assurer la prospérité¹⁰⁷ du peuple (*UUPA 5*, 1960, art. 2§3).

Les différentes lois forestières se réfèrent à ce concept pour inclure toute la zone forêt (que la propriété soit publique, privée ou indéterminée) sous le contrôle de l'Etat. En dehors de celle-ci, la tâche est dévolue à l'Agence territoriale nationale (*Badan Pertanahan Nasional*, BPN) (USAID, 2010, p. 9-10).

Nulle part il est fait mention d'une nécessaire appropriation par l'Etat des Ressources naturelles. Il s'agit d'un simple contrôle, qui justifie une réglementation publique des usages. Pourtant au cours de l'ère du *Nouvel Ordre* de Suharto, le ministère des forêts et le gouvernement assimilent la zone forêt à une propriété publique. Cela se retrouve aussi dans les lois forestières de 1967 et de 1999 (*UU 41*, 1999, art. 1§4). Nous voyons ici une appropriation illégitime par l'Etat qui, durant les années de dictatures, a permis aux autorités

¹⁰⁶ La filiation entre le service forestier colonial (*Dienst van het Boschwezen*) et l'administration forestière nationale, mise en place à l'indépendance est bien documentée (Barr, 2006, p. 19; Peluso, 1992).

¹⁰⁷ Cette « prospérité » fait référence « au bonheur, au bien-être et à la liberté des individus dans la société » (*UUPA 5*, 1960, art. 2§3).

d'exploiter pour leur compte les richesses forestières, excluant au passage les populations locales dont la forêt était la principale ressource.

La jurisprudence récente à ce sujet n'est pas constante. De manière générale, la cour constitutionnelle définit ce contrôle comme une responsabilité envers les citoyens de protéger le patrimoine national, sans que cela ne préjuge de son appartenance précise. Un changement apparaît durant la période 2001-2004 lors de laquelle la cour constitutionnelle assimile ce contrôle à un droit de propriété (Safitri, 2010, p. 104)¹⁰⁸.

Actuellement la légitimité de la mainmise de l'Etat sur les Ressources forestières est remise en question. Depuis la décentralisation, la dynamique a changé du fait de l'attribution de compétences aux régions (voir section 1.5.1) et de l'affirmation de nouvelles revendications par les communautés locales sur leur territoire traditionnel (N. Fauzi, 2009). Pour les populations de la périphérie, notamment sur notre site de Lombok, ce contrôle public est assimilé à une colonisation javanaise et nourrit une animosité contre le pouvoir central.

1.3.3. Commentaires sur les enjeux de la propriété forestière

Dans les forêts indonésiennes la propriété publique est hégémonique et la propriété privée n'apparaît que dans une infime proportion. Cette réalité est largement issue d'une interprétation réglementaire. Dans les faits, sur le terrain, nos observations montrent que des parcelles sont établies, et que leur usage exclusif est transmis par héritage depuis des générations. Ce constat peut sans risque être étendu à l'archipel. Une statistique du ministère des forêts recense 32'000 villages dans la zone forêt et 40'000 si on inclut ceux qui se trouvent situés à sa bordure (Badan Pusat Statistik, 2009, p. 18). Une grande partie de leurs habitants dépendent, au moins en partie, de la forêt qu'ils exploitent sans qu'aucun droit ne leurs soient reconnus sur le sol. Il y a ici un hiatus entre la réalité et le droit.

Ceci permet de penser que les règles de propriété ont été utilisées délibérément pour exclure les communautés de l'exploitation économique de leurs ressources (Soesangobeng, 2004, p. 14). Un moyen utilisé par le ministère est d'entretenir la confusion entre la zone forêt et forêt domaniale. Ceci lui permet d'évacuer la question du statut indéterminé d'une grande partie de

¹⁰⁸ Cette période correspond à la présidence Soekarnoputri (juillet 2001 à octobre 2004) qui était défavorable à la décentralisation. Est-ce un hasard ? L'indépendance de la justice indonésienne n'étant de loin pas établie (Aspinall & van Klinken, 2011), cette simultanéité nous laisse penser qu'une influence politique pourrait avoir été exercée sur la cour.

la zone forêt. Une conséquence est l'absence de données dans la statistique forestière concernant la répartition des forêts selon leur type de propriété. Nous revenons en détail sur ces questions lorsque nous traitons des règles de la propriété en forêt (section 1.5.3).

1.4. Les acteurs de la forêt en Indonésie

La situation de la propriété forestière décrite à la section précédente a une conséquence immédiate sur les acteurs en présence : l'importance de l'administration forestière. L'hégémonie du ministère des forêts n'a guère été modifiée par la *reformasi*, car la décentralisation générale a été rapidement suivie d'une recentralisation sectorielle (section 1.5.1.3). Toutefois, comme nous le verrons dans nos études de cas, les administrations forestières provinciales et régionales sont actives sur le terrain et sont parfois concurrentes. On ne peut donc pas simplifier le panorama des acteurs à un monopole étatique.

D'autre part, les administrations forestières font face à des contre-pouvoirs (ONG environnementales et indigénistes) et s'appuient sur les quelques bénéficiaires (exploitants concessionnaires, entreprises minières, etc.). Les acteurs de la recherche venant à leur tour influencer les jeux politiques. Nous présentons donc d'abord les acteurs publics nationaux (section 1.4.1), puis les acteurs publics infraétatiques (section 1.4.2). Nous poursuivons avec les acteurs de la recherche (section 1.4.3) et les exploitants forestiers (section 1.4.4), pour finir avec les organisations non-gouvernementales (section 1.4.5).

1.4.1. Les acteurs publics nationaux

Le ministère des forêts

L'administration forestière nationale, créée à l'indépendance en 1945, s'est construite sur la base de la bureaucratie forestière coloniale (*Dienst van het Boschwezen*) (Barr, 2006, p. 19). La direction générale des forêts appartient d'abord au ministère de l'agriculture. En 1964, à la fin du règne de Soekarno, elle devient un ministère autonome (Singer, 2009, p. 52), avant de redevenir, en 1967 au début de l'ère Suharto, une entité¹⁰⁹ du ministère de l'agriculture. A

¹⁰⁹ De cette époque, elle garde l'appellation de département forestier (*Departemen Kehutanan*) dont l'acronyme *Dephut* s'est maintenu pour désigner le ministère.

partir de 1983 et jusqu'à ce jour, elle retrouve un rang de ministère indépendant (Barr, 2006, p. 29, note 5)¹¹⁰.

A partir de 1957¹¹¹, une partie de l'autorité de la direction générale des forêts est transférée aux services forestiers provinciaux. Ceci explique que les autorités nationales y ont maintenu des représentations déconcentrées (*kantor wilayah kehutanan*, Kanwil) en parallèle des services forestiers décentralisés (*dinas kehutanan*) (Barr, 2006, p. 21). Au début de l'ère de Suharto, une brusque correction intervient avec la recentralisation imposée par la loi sur la forêt de 1967. Pourtant le système dual, à la fois décentralisé et déconcentré, se maintient et offre un contrôle direct de Jakarta dans les régions. Durant la dictature de Suharto, les Kanwil et l'armée sont les gardiens¹¹² de l'autorité du ministère sur les gouvernements provinciaux. Ces symboles sont abolis en 2001 (Barr, 2006, p. 21).

Le fonctionnement du ministère et son autorité actuelle restent largement marqués par cet héritage. Bien que la décentralisation vise directement l'administration forestière (Singer, 2008, p. 529, 2009, p. 63), l'objectif n'a pas été atteint. Le ministère se maintient, contrôlant trois-quarts du territoire national (voir section 1.5.2.1). Cependant la démocratie et la suppression du soutien de l'armée dans les villages (Introduction III.b), ont changé les règles du jeu.

Face aux ravages de l'exploitation régionale des forêts, suite à la décentralisation (section 1.5.1.2), le ministère se présente désormais en gardien de la gestion durable de la Ressource. Après trois décennies d'exploitation intensive, ce revirement semble radical. Or, le ministère des forêts a désormais plusieurs visages. A côté des progrès, notamment concernant la gestion des forêts communautaires et des forêts de conservation (section 1.5.2.5 et 1.5.2.6), on continue à observer la destruction massive de forêts, là où des intérêts économiques l'emportent. Ainsi le déclassement de forêts permanentes en « forêt de conversion », dans le but d'y permettre la monoculture de palmiers à huile ou l'extraction minière, reste une réalité.

¹¹⁰ Entre 1998 et 2000, le ministère des forêts prend l'appellation de *Ministry of Forestry and Estate Crops* (MOFEC). Puis en 2000, il fusionne avec le ministère de l'agriculture pour devenir le *Ministry of Agriculture and Forestry*. Leur union ne dura que trois mois (FWI & GFW, 2002, p. 68, note 1).

¹¹¹ Ordonnance gouvernementale 64/1957 concernant le transfert partiel de l'autorité aux régions autonomes de premier niveau dans les domaines de la pêche en mer, de la sylviculture et de la production communautaire de caoutchouc.

¹¹² « *watchdog* » (Putri Guillaume, 2009, p. 172)

Aujourd'hui, les compétences exclusives du ministère sont l'orientation de la politique forestière, la gestion des forêts de conservation et l'attribution de concessions commerciales d'exploitation forestière et de gestion communautaire (section 1.5.2.3 et 1.5.2.5). Par ailleurs, c'est lui qui valide tout changement de la zone forêt ainsi que de l'attribution des fonctions forestières (section 1.5.2.1 et 1.5.2.2).

L'agence territoriale nationale (BPN)

L'agence territoriale nationale (*badan pertanahan nasional*, BPN) a été établie en 1988 comme une agence indépendante en charge de la reconnaissance, de l'enregistrement et de l'administration des droits sur le sol. Elle fait aujourd'hui partie du ministère de l'agriculture. A partir de 1994, la Banque mondiale a initié un programme à long terme, sur 25 ans, de soutien à la tâche de cette agence¹¹³. Depuis la décentralisation, la gestion de l'aménagement a été décentralisée. Le rôle de l'agence territoriale nationale se limite donc à soutenir l'aménagement provincial et régional. Pour cela, elle dispose de représentations déconcentrées qui se chargent aussi de l'enregistrement des titres de propriété (voir section 1.5.3.3.i). Dans la politique nationale, elle est en charge de la réforme foncière (Hamid, 2011).

Le lien avec les questions forestières apparaît par la définition négative de son champ de compétences, par rapport au ministère des forêts. En clair, seules les questions foncières en dehors de la zone forêt sont sous l'autorité de l'agence territoriale nationale. La délimitation de la zone forêt est donc un enjeu important (voir section 1.5.2.1).

Nous reviendrons longuement sur la dichotomie entre les règles foncières générales, dont s'occupe cette agence, et les règles foncières sectorielles qui sont du ressort des administrations forestières (Safitri, 2010, pp. 72–73). Ici, les interprétations divergent, mais certains juristes pensent que la loi agraire de 1960, dont dépend la compétence de l'agence territoriale nationale, englobe *de iure* la zone forêt (Safitri, 2010, pp. 83–85). Le ministère des forêts s'en défend et oppose sa lecture sectorielle qui limite la compétence de l'agence. Toutefois, au cours des dernières années, les évolutions du jeu politique ont donné à la BPN une position de contre-pouvoir face au ministère des forêts (voir section 1.5.2.1).

Cette configuration est particulière, car aucune autre administration ne semble pouvoir s'opposer au ministère des forêts, véritable Etat dans l'Etat. Ici, l'appartenance de la BPN au

¹¹³ A sa première phase – *Land Administration Project* (LAP I) – a succédé en 2004 le *Land Management and Policy Development Project* (LMPDP).

ministère de l'agriculture laisse apparaître des concurrences interministérielles que notre étude ne détaille pas. Un autre élément important est que depuis 2001, le directeur général des plantations a été transféré du ministère des forêts à celui de l'agriculture (Singer, 2009, p. 76). Derrière ce changement se profile la question de la compétence sur plantations de palmiers à huile réalisées dans la zone forêt, alors qu'il s'agit d'un usage agricole. Les revenus sont énormes pour le ministère qui attribue les concessions et contrôle la mise en œuvre.

Les unités de gestion forestière

Les unités de gestion forestière (*kesatuan pengelolaan hutan*, KPH) sont responsables de la gestion sylvicole et de la planification forestière sur leur territoire. Ces unités sont une généralisation du modèle d'exploitation javanais sur l'ensemble du territoire, par la loi sur les forêts de 1999 (*UU 41*, 1999, art. 17§1, let. c).

La première étape de la décentralisation a conduit à une perte de contrôle du ministère sur les forêts et à une diversification des modes de gestion. Afin de corriger cela que l'ordonnance gouvernementale sur la gestion, la planification et l'utilisation des forêts (PP 6/2007) réaffirme le rôle des unités de gestion forestière (KPH), pas ou peu mises en œuvre dans les îles périphériques.

Désormais, elles sont chargées de la planification forestière (*tata hutan*) au niveau de leur aire de compétence. Il s'agit d'une concrétisation de l'aménagement forestier général dans les plans forestiers (section 1.5.2.2). Le ministère des forêts énumère les autres compétences des KPH telles que le suivi et le contrôle des usages de la zone forêt ; la réhabilitation et la protection des forêts ainsi que de la conservation de la nature en général dans la zone forêt (2011, pp. 5–6). Pour cela, chaque unité est divisée en blocs et compartiments où une sylviculture adaptée est exécutée. Il s'agit d'activités techniques concrètes, en lien direct avec une aire déterminée. Les tâches d'administration forestière (aménagement, gestion et supervision) sont, elles, dévolues aux services forestiers provinciaux et du *kabupaten*.

1.4.2. Les acteurs publics infraétatiques

La *reformasi* a chamboulé les règles du jeu en Indonésie, notamment avec la décentralisation et la démocratisation. Il en est issu une configuration encore incertaine sur le terrain où les administrations forestières des différents niveaux sont souvent concurrentes, notamment les

unités de gestion (KPH), les services forestiers des provinces et ceux des *kabupaten* (section 5.6.5).

Relevons que la loi sur l'administration régionale 22/1999 ne donne aucune précision sur la répartition des compétences entre le premier et le second niveau infraétatique. C'est la nouvelle loi sur l'administration régionale 32/2004 qui le fait, mais en attribuant les mêmes compétences forestières aux deux niveaux, sur des territoires différents, mais sans définir de lien hiérarchique¹¹⁴ (introduction III.d).

Nous aurions aimé dresser un tableau clair des compétences des différentes administrations infraétatiques, mais nous n'y sommes pas parvenus¹¹⁵. Il existe des chevauchements qui créent des rivalités entre les administrations. C'est dans ce flou que prennent place une partie des enjeux institutionnels que nous illustrons dans nos études de cas (sections 5.6.1 et 5.6.5). Nous tentons néanmoins de présenter maintenant les grandes lignes de la répartition des compétences entre les différents niveaux, concernant la gestion de la Ressource forêt.

Les compétences des services forestiers provinciaux

Les services forestiers provinciaux (*dinas kehutanan provinsi*) sont des structures autonomes, indépendantes du ministère qui répondent au gouverneur. Cependant, celui-ci a une double casquette de chef de gouvernement régional et de représentant du pouvoir central (introduction III.d).

Ils sont compétents pour gérer les forêts de production et de protection à l'échelle de leur territoire. C'est notamment le cas des forêts situées sur le territoire de plusieurs *kabupaten* (ou *kota*). Nous verrons dans nos études de cas que les services provinciaux délimitent délibérément des zones à cheval sur plusieurs *kabupaten* pour évincer les services régionaux (section 5.6.5).

Les compétences des services forestiers régionaux

¹¹⁴ Pour rappel, les régions ne sont pas soumises à l'autorité des provinces (lire introduction III.d).

¹¹⁵ Notons que nous n'avons pas trouvé une telle présentation dans la littérature consultée et que les spécialistes indonésiens consultés nous ont confirmé cette absence. Le ministère des forêts diffuse sur son site Internet un tableau de 57 pages qui précise la répartition des tâches. Or, concernant la gestion des forêts, il est simplement mentionné que le gouvernement central est responsable de « *la détermination de la politique, de coordination et de facilitation de la gestion des ressources naturelles* ». Pour les provinces le texte est repris à l'identique avec simplement un ajout à la fin « *à l'échelle de la province* ». Idem pour les régions avec l'ajout « *à l'échelle du kabupaten/kota* » (Voir la page 545 du tableau disponible à l'adresse : http://www.dephut.go.id/halaman/pp/pp_38_07/otda.pdf, consulté le 27 mars 2013).

Les services forestiers régionaux (*dinas kehutanan kabupaten*) sont indépendants du ministère et répondent à leur *bupati* (ou *walikota*). Ils sont compétents pour gérer les forêts de production et de protection à l'échelle de leur territoire. Cela signifie que si une forêt est entièrement incluse dans les limites administratives du *kabupaten* (ou *kota*), alors ses services forestiers sont compétents. Concernant l'exploitation forestière, nous pouvons retenir que les régions peuvent seulement attribuer des concessions non-commerciales à des individus (ou à des coopératives) pour de courtes durées (entre 1 et 2 ans) (section 1.5.2.3).

1.4.3. Les acteurs de la recherche

Plusieurs institutions destinées à la recherche jouent un rôle dans la politique forestière indonésienne et doivent être considérées en tant qu'acteurs, plutôt que comme des observateurs. Ce sont l'agence de recherche et de développement forestier du ministère (FORDA) ; la faculté de foresterie de l'université agricole de Bogor (IPB) et le centre international de recherche forestière (CIFOR). Nous les présentons successivement, mais notons déjà que tous les trois sont liés à la ville de Bogor (Java occidental), à 60 km au Sud de la capitale Jakarta. Rappelons aussi que nos recherches de terrain en Indonésie ont été suivies par IPB et que notre étude des textes a été réalisée en partie dans les murs du CIFOR (voir introduction D).

L'agence de recherche et de développement forestier (FORDA)

Le ministère des forêts dispose d'une agence de recherche et de développement forestier (Forest Research and Development Agency, Forda) qui fête son centenaire en 2013. Elle a été créée à Bogor par l'administration coloniale¹¹⁶. En 1983, suite à l'établissement du ministère des forêts actuel, l'institut de recherche devient une agence gouvernementale. De 1998 à 2000, elle rejoint le directeur des plantations, avant de redevenir une agence purement forestière.

La recherche sylvicole est une des tâches attribuées au ministère dont se charge l'agence. Elle participe aussi à la communication et à la vulgarisation du ministère. Parmi les sujets qui nous concernent dans cette étude, notons que la gestion des bassins versants et la politiques forestières sont deux de ses cinq orientations stratégiques. Un autre axe important est celui des partenariats domestiques (notamment avec IPB) et internationaux (notamment avec le CIFOR).

¹¹⁶ Anciennement *Bosbouw Proef Station Voor Het Boswezen*.

La faculté de foresterie de l'université agricole de Bogor (IPB)

L'université agricole de Bogor (*institut pertanian Bogor*, IPB) a été établie en 1963, sur la base de la faculté des sciences agricoles¹¹⁷ mise en place par l'administration coloniale. IPB est une grande université nationale, constituée de neuf facultés¹¹⁸ et de 36 départements. L'influence de sa faculté forestière s'observe par la recherche technique, mais aussi par la formation de l'élite de l'administration forestière indonésienne depuis des décennies. Ainsi, l'association des diplômés de la faculté forestière d'IPB (*Persatuan Sarjana Kehutanan Indonesia*, Persaki) regroupe près de 15'000 membres¹¹⁹. Ce sont aussi bien de jeunes diplômés que des hauts cadres du ministère et des services forestiers provinciaux et régionaux. Un membre éminent en est l'actuel président, Susilo Bambang Yudhoyono.

Centre international de recherche forestière (CIFOR)

Le Centre international de recherche forestière (Center for International Forestry Research, CIFOR) est un des 15 organismes du Groupe consultatif international de recherche sur l'agriculture (*consultative group on international agriculture research*, CGIAR). Il a été créé en 1993 suite au Sommet de la Terre de Rio en 1992. Sa mission est de développer les connaissances scientifiques dans le but d'améliorer la conservation et la gestion des forêts dans les pays en développement. L'Indonésie a offert d'accueillir le CIFOR à une période où le pays subissait la critique internationale pour la déforestation massive et les atteintes aux populations locales. Depuis lors, le CIFOR est basé dans la ville de Bogor, mais ses recherches couvrent tous les pays du Sud. Pour cela il dispose de huit bureaux régionaux sur différents continents (voir introduction I).

Sa mission scientifique a évolué et peut aussi être perçue comme une militance. Ceci a généré certaines tensions avec l'administration forestière indonésienne, dont le CIFOR dénonce les atteintes. L'orientation de ses activités de recherche a été fortement influencée par l'ancienne directrice générale, Frances Seymour, elle-même ancienne activiste. Récemment, elle a été remplacée par un directeur de la FAO, laissant penser à certains que le CIFOR va se recentrer sur des questions plus techniques. L'influence du CIFOR est en grande partie due à

¹¹⁷ Ancien collège agricole (*Landbouw Hogeschool*) qui devient la faculté des sciences agricoles (*Faculteit voor Landbouw-wetenschappen*).

¹¹⁸ Agriculture ; médecine vétérinaire ; élevage ; pêche et sciences marines ; ingénierie et technologie agricole ; foresterie ; économie et management ; mathématiques et sciences naturelles ; et écologie humaine.

¹¹⁹ Selon le site Internet de Perkasi : <http://persaki.org/tentang-kami/>, consulté le 27 mars 2013.

l'excellence de sa communication tant au niveau politique, scientifique, journalistique que des réseaux sociaux.

1.4.4. Les exploitants forestiers

Plusieurs types d'exploitants forestiers doivent être distingués. Les usagers immédiats de la forêt sont les communautés. Vu leur diversité, elles ne peuvent être décrites que par leur proximité à la Ressource, en opposition aux administrations distantes. Rappelons que le ministère des forêts recense plus de 32'000 villages dans la zone forêt (Badan Pusat Statistik, 2009, p. 18). Une grande partie des habitants vivent des biens et services produits par la Ressource forêt. Cette exploitation est tenue par les communautés locales, là où elles ont pu se maintenir. Leur diversité empêche de les décrire plus précisément ici. Nous présentons plus loin dans nos études de cas les acteurs spécifiques à notre site (section 6.2).

La grande industrie forestière est sur le déclin (Singer, 2008, p. 530). Bien que nous n'ayons pas observé une telle exploitation sur notre site d'étude, il nous semble utile de décrire rapidement ces acteurs pour mettre en contexte les évolutions que nous décrivons plus loin. Nous nous limitons ici à présenter la compagnie nationale d'exploitation forestière et nous renvoyons le lecteur à nos références¹²⁰ pour les autres concessionnaires.

La compagnie nationale d'exploitation forestière (Perum Perhutani)

En 1961, le gouvernement crée une entreprise d'exploitation forestière nationale (*Perusahaan Kehutanan Negara*, Perhutani). Elle reçoit l'autorité sur la gestion des forêts (et les plantations) du Centre et de l'Est de Java, ainsi que de grandes étendues de Kalimantan (Barr, 2006, p. 22). Il s'agit à l'époque de générer des revenus pour le régime de Soekarno. En 1972, elle devient la compagnie publique nationale d'exploitation forestière (*Perusahaan Umum Kehutanan Negara*, Perum Perhutani).

Sa double fonction est (1) d'assurer la gestion durable des forêts et de la production de bois et (2) de contribuer au bien-être et à la prospérité des populations locales. Pourtant, ses activités réelles diffèrent de ses fonctions officielles. Dès 1978, la Perum Perhutani « règne » (Singer, 2009, p. 115) sur Java. Une surveillance de toutes les activités (forestières ou non) sur l'ensemble des terres publiques (boisées ou non) est instaurée (Singer, 2009, p. 117).

¹²⁰ Singer présente les producteurs de bois (2009, p. 51) ; de pâte à papier (2009, p. 72) et d'huile de palme (2009, p. 75). USAID (2010) traite plus en détail de l'industrie minière et Pirard & Rokhim (2006) de l'industrie de la pâte à papier.

Des liens d'allégeance lient la *Perum Perhutani* aux services forestiers. Leurs personnels ont une culture homogène avec son *habitus* (Bourdieu, 1972) basé sur une culture professionnelle acquise lors de la formation des cadres, soit à IPB, soit à l'Université Gajah Mada de Yogyakarta. D'autre part, Peluso explique qu'au cours de l'ère du *Nouvel ordre*, leur personnel a dû intégrer le parti nationaliste de Suharto et a assimilé son idéologie dans ses pratiques (1992, p. 129).

Singer dresse un bilan peu élogieux de cette bureaucratie forestière qui selon lui se distingue par sa mauvaise gestion sylvicole menant à une dégradation des forêts ; par une productivité médiocre et par une opposition des populations locales, tenues en respect par un déploiement militaire important (2009, p. 115 et 121).

1.4.5. Les organisations non-gouvernementales

La constellation des organisations environnementales qui traitent des questions forestières en Indonésie est large. Elle concerne aussi bien la protection de la faune (par exemple la *Orangutan Foundation* ou la *Zoological Society of London*) que le mouvement de protection des peuples indigènes (*Alliance des peuples adat de l'archipel*).

Nous renonçons ici à présenter tout le panorama des acteurs, car nous le faisons pour notre site d'étude dans la présentation de nos cas (section 6.2). Retenons qu'une question centrale pour les ONG est de se positionner par rapport aux administrations publiques en général et forestières en particulier (Singer, 2009, p. 98). Nous pouvons ainsi décrire les stratégies opposées du WWF indonésien qui est très proche de l'appareil d'Etat et d'autres organisations qui prennent une option plus radicale, notamment WALHI (*Wahana Lingkungan Hidup Indonesia* ou *Friends of the Earth Indonesia*).

1.5. Les règles applicables aux usages de la Ressource forêt

L'expérience montre qu'une problématique centrale de la gestion des Ressources naturelles naît de la confrontation entre les règles de droit public et celle de la propriété. Comme nous le verrons dans nos études de cas, leur rôle est très différent dans le contexte indonésien de ce que nous avons pu observer dans nos précédentes recherches. Pour comprendre leur influence, il est nécessaire de connaître ces règles.

Par *réglementation* forestière, nous entendons l'ensemble des règles générales et abstraites destinées à la gestion de la forêt qui sont prédéfinies et formalisées. Il s'agit de lois, ordonnances, etc. Les prescriptions individuelles et concrètes constituent la *régulation*. Ce sont aussi bien des décisions administratives que des documents de gestion ou encore des accords entre partenaires. La régulation constitue le mécanisme en fonction. Cette distinction entre *réglementation* et *régulation* est essentielle pour notre étude. Elle justifie le fait de procéder d'une part à une étude fouillée de la réglementation en vigueur (première partie) et d'autre part de traiter des effets de celle-ci sur le terrain en termes de pouvoir de régulation (deuxième partie). Dans la réalité, il existe toujours un hiatus entre ce qui est prévu et ce qui est appliqué. En Indonésie, nous verrons que celui-ci peut être béant, mais que sur le terrain les acteurs adaptent néanmoins leurs usages aux évolutions réglementaires. Les enjeux de la formulation de la réglementation ont donc des effets indirects. Pour les percevoir, suivons l'évolution des règles en vigueur.

La politique forestière indonésienne cherche encore son chemin pour dépasser les incohérences de son passé et la propriété peine à s'affirmer comme un élément structurant. Pour comprendre cette complexité, nous revenons d'abord sur les grandes étapes de la politique forestière indonésienne (section 1.5.1). Ceci nous permet d'ancrer notre présentation de la réglementation des usages de la forêt, telle qu'elle est prévue aujourd'hui (section 1.5.2). Ensuite nous détaillons les règles de la propriété en forêt (1.5.3).

1.5.1. Survol des grandes étapes de la politique forestière

Pour présenter l'évolution des politiques publiques qui ont une influence sur notre Ressource, nous reprenons la même trame de l'aperçu historique de l'introduction (section III.b), mais en nous focalisant sur la forêt et ses usages. Il ne s'agit pas d'une répétition, mais d'une même histoire présentée avec un angle sectoriel. Comme annoncé dans notre encadré 1, cette présentation s'appuie sur les excellents travaux de Singer, que nous citons abondamment.

1.5.1.1. Les origines de la politique forestière actuelle

L'exploitation forestière, notamment du bois de teck, en Insulinde n'a pas attendu la colonisation. Peluso explique que bien avant l'arrivée des Européens, la forêt javanaise est exploitée et ses usages régulés (1992, p. 30 à 36). Au fur et à mesure de l'installation des marchands européens sur la côte Nord de Java, leur implication dans l'exploitation forestière s'accroît, au détriment des pouvoirs locaux. Le contrôle direct de la Compagnie néerlandaise

des Indes orientales (VOC) sur les forêts de Java commence en 1743 lorsque le royaume de Mataram lui concède des droits sur la côte Nord-Est de l'île. La VOC exploite les forêts mais aussi les hommes en introduisant le travail forcé en forêt (*blandongdiensten*) (Peluso, 1992, p. 41). A la faillite de la VOC en 1798, l'Etat néerlandais reprend ses droits.

Alors qu'en Europe les Provinces-Unies sont contrôlées par la France (1795-1813), un gouverneur français (Marshal Daendels) prend position à Batavia. Sa courte présidence (de 1808 à 1811) influence de manière « *cruciale* » (Singer, 2009, p. 109) la gestion forestière menée par les Hollandais à leur retour au pouvoir aux Indes Orientales en 1816¹²¹. Singer attribue à la culture politique française de Daendels l'importance donnée à l'Etat sur le contrôle des forêts (2009, pp. 109–110). Toutefois, pour rendre la colonisation profitable, les Hollandais privilégient la production agricole et y appliquent leur *Cultuurstelsel*¹²². Ce n'est que dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle qu'on observe un renouveau de l'intervention coloniale dans la gestion forestière sur les bases jetées par Daendels. Les leçons de la sylviculture européenne, notamment de l'école allemande, sont appliquées pour maximiser les rendements forestiers (Singer, 2009, pp. 110–111). Peluso explique que le développement de cette « *sylviculture scientifique* » est utilisée pour légitimer la domination coloniale (Peluso, 1992, p. 44 à 54). Le service forestier colonial contrôle les propriétés étatiques, gère la production et forme le personnel.

Ensuite, cette emprise s'intensifie. En 1880, une police forestière est créée. De nouvelles prescriptions sont introduites avec la loi forestière coloniale de 1897 qui crée les districts forestiers (*houtvesterij*) (Peluso, 1992, p. 65). A partir de là s'installe un mécanisme de contrôle des populations locales par les services forestiers qui va se poursuivre jusqu'à la décentralisation. Il consiste d'une part à limiter leurs droits sur ce qui étaient leurs forêts et d'autre part à stigmatiser leurs prélèvements illégaux et les abus, légitimant par là le contrôle étatique (Peluso, 1992). Néanmoins, il est important de noter que, jusqu'au milieu des années 1960, ce mode de gestion ne concerne que l'île de Java et certaines plantations du Nord de Sumatra. Ailleurs la gestion forestière est généralement laissée aux populations locales. Les Hollandais ont bien essayé de mettre en place un système de concessions sur les autres îles, mais sans succès (Singer, 2009, p. 51).

¹²¹ L'Anglais Raffles dirige la colonie de 1811 à 1816 (introduction, section III.b).

¹²² Culture forcée. Voir en Introduction notre section III.b.

L'occupation japonaise modifie profondément l'exploitation forestière en remplaçant la gestion sylvicole scientifique à long terme par un pillage systématique, sous la direction du ministère de l'économie, puis du bureau des constructions navales (Singer, 2009, p. 52). Pour accroître la main d'œuvre disponible, les Japonais encouragent les déplacements de populations dans les zones forestières (Singer, 2009, p. 113). Lorsqu'à l'indépendance, la délimitation des forêts domaniales est réaffirmée, ce qui engendre la révolte de ceux qui s'y sont installés (Singer, 2009, pp. 113–114).

Ainsi dès le XIX^{ème} siècle, on observe un monopole d'Etat sur la gestion forestière. La constitution de la jeune République d'Indonésie affirme que les Ressources naturelles sont contrôlées par l'Etat (*UUD*, 1945, art. 33§3). Ce n'est pourtant qu'à la fin des années 1950 que le régime de Soekarno parvient à prendre le contrôle sur les forêts dans les îles de la périphérie (Singer, 2009, p. 52). Tout au long de sa *Démocratie dirigée* (1949 à 1965), la politique forestière se caractérise par le nationalisme de Soekarno (Singer, 2008, p. 528) : l'Etat gère, exploite et contrôle les forêts dans l'intérêt de l'Etat. Notons toutefois qu'en 1957, le gouvernement transfère la gestion forestière aux gouvernements provinciaux (Singer, 2009, p. 52) et autorise les régions à attribuer des concessions d'exploitation forestière (Singer, 2009, p. 53). Cela marque le début de la double administration forestière issue de la double dynamique de décentralisation et de déconcentration (Barr, 2006, pp. 20–21).

Le basculement de Soekarno à Suharto constitue une période encore floue à ce jour. Il apparaît néanmoins que les forêts ont ici aussi joué un rôle. Traditionnellement, les grandes forêts javanaises constituent un lieu de retrait et de consolidation pour les insoumis face à l'ordre en place¹²³ (Peluso, 1992, p. 103). Cette situation met sous pression les services forestiers, justifiant une militarisation des forêts et un renforcement de la tâche de police du service. Les tensions évoluent en conflits au début des années 1960, lorsque suite à des famines, le parti communiste encourage les mouvements paysans à occuper les terres et exploiter les forêts publiques (Singer, 2009, p. 114). Dans les villages ces *squatters* sont stigmatisés et des violences éclatent. Suite au coup d'Etat de 1965, les purges anticommunistes s'orientent aussi contre ces mouvements paysans et leurs actions en forêt (Singer, 2009, p. 115).

¹²³ C'est le cas jusqu'en 1963 pour la guérilla islamiste opposée à l'Etat nationaliste de Soekarno, mais aussi pour les groupements paysans soutenus par le parti communiste (PKI) (Singer, 2009, p. 114).

L'avènement du *Nouvel ordre* de Suharto va entraîner un changement radical de la politique forestière nationale. La production de bois s'accroît exponentiellement du fait, d'une part, de l'extension de l'exploitation intensive aux autres îles (Bornéo, Sumatra, etc.)¹²⁴ et, d'autre part, de la formidable concentration du capital et du pouvoir dans les mains de quelques-uns (Singer, 2009, p. 52). Durant cette période, de grandes étendues d'Indonésie sont déboisées. Les causes de ses ravages de l'époque continuent à expliquer une partie des déboisements au début du XXI^{ème} siècle. Il est donc utile d'en préciser quelques éléments.

Suharto prend le pouvoir à un moment où la demande internationale en bois tropical est forte. Il parvient ainsi à attirer des fonds étrangers et à générer les revenus nécessaires pour acheter la loyauté des élites militaires et bureaucratiques (Singer, 2009, p. 53). Cependant pour permettre à une exploitation à grande échelle de se développer, le régime de Suharto a besoin d'un cadre légal. L'introduction de la loi sur la forêt du 24 mai 1967 (*Undang-Undang Pokok Kehutanan*, UU 5/1967) constitue une étape majeure de l'histoire de la régulation des usages des forêts indonésiennes pour plusieurs raisons. Singer en énonce cinq (2009, p. 53) : premièrement, cette loi réaffirme et étend le concept de forêt domaniale¹²⁵ à l'ensemble du pays, attribuant ainsi à l'Etat la propriété formelle et l'exclusivité des droits d'usages sur les forêts. En conséquence l'administration forestière se voit attribuer la gestion de 143 millions d'hectares, soit trois-quarts du territoire national (lire section 1.5.2.1). Deuxièmement, les forêts domaniales sont divisées en quatre catégories selon les fonctions attribuées : les forêts de production (largement majoritaires), les forêts de protection, les forêts de conservation de la nature et les forêts de délasserment. Troisièmement, il est prévu que dans les forêts de production l'Etat attribue des concessions d'exploitation. Cet élément participe au quatrième point : la mise en place d'une taxation composée de plusieurs prélèvements : des frais fixes pour l'acquisition d'un permis d'exploitation ; des royalties sur la production pour l'Etat¹²⁶ et pour le développement régional¹²⁷ ainsi qu'une taxe à l'exportation. Finalement, la loi de 1967 impose aux exploitants de construire dans le pays des industries de transformation (scieries, etc.) dans un délai de trois ans et d'y transformer 60% du bois dans les sept ans.

¹²⁴ Le reste des forêts de l'archipel était encore inexploité (Singer, 2008, p. 528).

¹²⁵ Comme nous l'avons vu le concept a été introduit dans la législation par la loi forestière de 1927, mais elle ne s'appliquait alors que sur l'île de Java (voir section 1.3.2).

¹²⁶ Un montant variable par m³ produit.

¹²⁷ Un montant fixe pour 100m³ coupés.

Une première conséquence de la loi sur la forêt de 1967 est de concentrer un immense pouvoir à la direction générale des forêts¹²⁸ et simultanément d'en priver la direction générale des affaires agricoles et les gouvernements locaux. En réaction, ces derniers délivrent des concessions régionales d'exploitation forestière, telles que prévues par l'ordonnance gouvernementale de 1957¹²⁹. En conséquence, la production explose et les prix chutent. Sous la pression des gros concessionnaires, le gouvernement révoque le droit des gouvernements locaux d'allouer des droits d'exploitation et divise les forêts de production en concessions (*hak pengusahaan hutan* or HPH)¹³⁰ (Singer, 2009, p. 53). De cette manière, le gouvernement national contrôle totalement l'exploitation forestière, qui devient un de ses principaux revenus (Steni, 2010, p. 1). Cependant, à côté de cette filière officielle se développe une industrie parallèle contrôlée par les mêmes élites, notamment par des militaires qui s'octroient de larges profits (Singer, 2009, p. 55). Les volumes de bois exportés atteignent des sommets au cours de la décennie 1970-1980.

A la fin des années 1970, il est évident que les concessionnaires exportent le bois brut au lieu de le transformer, contrairement aux prescriptions de la loi sur la forêt de 1967. Le gouvernement introduit donc de nouvelles contraintes en 1975, notamment par une limitation des exportations, faisant chuter les ventes de bois brut. De ce fait, la production de panneaux de bois contreplaqué¹³¹ connaît alors une croissance exponentielle dans les années 1980 (Singer, 2009, p. 55, figure III). Cette transformation industrielle s'accompagne d'une concentration et d'une internalisation de la filière (de la coupe à l'exportation) dans les mains de quelques-uns, tous proches du pouvoir politique (Singer, 2009, p. 57). L'association des producteurs de panneaux de bois (*Asosiasi Panel Kayu Indonesia*, plus connu sous l'acronyme Apkindo) profite de son oligopole pour contrôler jusqu'à plus de 78% du marché mondial au début des années 1990 (Singer, 2008, p. 529, 2009, p. 58, figure IV). Son directeur, le fameux Bob Hasan¹³², réussit même à se ménager un monopole commercial au

¹²⁸ Elle intègre le ministère de l'agriculture à sa création en 1969, mais comme une direction générale distincte des services agricoles (Singer, 2009, p. 115).

¹²⁹ Ordonnance gouvernementale 64/1957 concernant le transfert partiel de l'autorité aux régions autonomes de premier niveau dans les domaines de la pêche en mer, de la sylviculture et de la production communautaire de caoutchouc.

¹³⁰ Ordonnance gouvernementale 21/1970 concernant les droits d'exploitation forestière (HPH) et les autorisations de collecte des produits forestiers (HPHH).

¹³¹ La technique du contreplaqué consiste à superposer des fibres de bois déroulé et à les coller perpendiculairement pour former une structure en mille feuilles. On obtient ainsi des panneaux à la fois souples et peu soumis aux déformations naturelles du bois brut (fissure, cintrage, etc.).

¹³² Entrepreneur d'origine chinoise qui marque l'histoire de l'Indonésie par son contrôle de la branche et son rôle de ministre avant d'être arrêté et emprisonné.

Japon, principal consommateur mondial de contreplaqué ¹³³ (Singer, 2009, p. 58). Parallèlement apparaît une nouvelle industrie du papier qui obtient des concessions d'exploitation sur les plantations forestières. Cette industrie a jusqu'à ce jour un impact décisif sur l'économie forestière de certaines grandes régions ¹³⁴.

La crise financière asiatique de 1997 grippe ces rouages. Suharto est mis sous pression et le FMI conditionne son aide à des réformes structurelles qui libèrent l'économie du joug de l'Etat. Le FMI exige notamment la libération des producteurs de bois de la tutelle imposée par Apkindo ¹³⁵. A la chute de Suharto l'armée cesse d'intervenir, alors que les populations locales pillent et saccagent les symboles de l'Etat, notamment le matériel et les infrastructures de la compagnie publique d'exploitation forestière (*Perum Perhutani*) (Singer, 2009, p. 127). C'est la fin d'une histoire qui laisse dans l'archipel un fort ressentiment envers la capitale et la bureaucratie javanaise (Singer, 2008, p. 529).

1.5.1.2. La décentralisation générale

Après 35 années de concentration du pouvoir, la *reformasi* provoque l'inverse : sa dispersion (Singer, 2009, p. 63). Comme nous l'avons déjà évoqué dans notre introduction (III.c et III.d), la décentralisation indonésienne constitue une refonte profonde des rapports de force, avec des gagnants et des perdants. Certes, elle vise à redistribuer les cartes pour briser les liens du pouvoir, mais elle engendre une reconfiguration aux conséquences incontrôlées. Dans l'administration, cela s'observe en deux dimensions : verticalement, entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux et horizontalement, entre les régions. Une motivation des régionalistes est la répartition des revenus de l'exploitation forestière qui, dans certaines régions, est la principale source de revenu ¹³⁶. Il s'agit pour les nouvelles élites régionales d'obtenir de multiples dividendes sur les concessions octroyées. De vives luttes apparaissent alors entre les régions, car la délimitation de leurs frontières administratives détermine le partage des richesses du sol (forêt, minerais, etc.). Une fois la décentralisation verticale des compétences engagée, une fragmentation horizontale s'opère donc. C'est le bourgeonnement administratif (*pemekaran*) dont nous avons présenté les détails en introduction (section III.b et III.c).

¹³³ Selon Singer, Apkindo détient jusqu'à 95.9% du marché japonais des panneaux de bois contreplaqué (Singer, 2009, p. 58) !

¹³⁴ Lire à ce propos les travaux de Pirard (Pirard & Rokhim, 2006, etc.).

¹³⁵ Point 40 de la lettre d'intention du FMI (Barr 1999, p.258, cité par Singer, 2009, p. 59).

¹³⁶ Ces rapports de force centre-périphérie sont illustrés par différentes études, notamment par Nurrochmat, Krott, & Birner dans le cas de la province de Jambi (2006, p. 32).

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, cette fragmentation n'a pas été anticipée par les acteurs régionaux. Ce n'est qu'une fois la décentralisation entamée qu'ils ont perçu l'opportunité qui se présentait à eux (Sitomorang, 2010).

Nous revenons maintenant sur les étapes de la décentralisation¹³⁷. Le processus débute en juin 1998, un mois après la démission de Suharto, avec une ordonnance gouvernementale concernant la délégation partielle du secteur forestier aux régions (PP 62/1998). Elle donne la compétence aux *kabupaten* et *kota* de superviser la gestion des forêts privées. Le processus se poursuit en janvier 1999 avec une autre ordonnance gouvernementale sur l'exploitation des forêts de production (PP 6/1999)¹³⁸ qui autorise les *kabupaten* à octroyer des *mini-concessions* de moins de 100 ha¹³⁹. En mai les deux lois générales de décentralisation (UU 22/1999 et UU 25/1999) transfèrent aux administrations régionales l'autorité sur les Ressources naturelles. Il apparaît ici que la réglementation forestière a précédé la décentralisation. Singer pense néanmoins que les lois de décentralisation de 1999 ciblent directement la gestion forestière (2008, p. 529, 2009, p. 63).

Cette première décentralisation¹⁴⁰ est immédiatement suivie d'effets dans les régions où les gouvernements régionaux distribuent de très nombreuses *mini-concessions* (Barr, 2006, p. 43), pour la plupart en faveur des élites locales, reproduisant ainsi le système clientéliste qui vient d'être abattu (Singer, 2009, p. 67). Par manque de coordination, de nombreuses concessions régionales se superposent avec d'autres concessions nationales existantes. En réaction, le gouvernement et le ministère des forêts tentent de corriger le tir en amendant la loi sur la forêt de 1967 qui a réglé les usages forestiers durant toute la période du *Nouvel Ordre* de Suharto (1965-1998). Une importante réorientation correctrice est entamée.

¹³⁷ L'annexe 1 de travail de référence "*Decentralization of Forest Administration in Indonesia*" de Barr et al. présente une chronologie détaillée des étapes de la décentralisation entre 1997 et 2005.

¹³⁸ Ordonnance gouvernementale 6/1999 concernant les entreprises forestières et l'extraction de produits forestiers dans les forêts de production.

¹³⁹ Ces *mini-concessions* prennent différentes appellations, mais sont très similaires : autorisation de collecte des produits forestiers (*hak pemungutan hasil hutan*, HPHH), permis de collecte et d'utilisatoin du bois (*ijin pemungutan dan pemanfaatan kayu*, IPPK), permis de collecte des produits forestiers ligneux (*ijin pemungutan hasil hutan kayu*, IPHHK) (Resosudarmo, 2007, p. 40). La plupart des auteurs y font référence en tant que HPHH.

¹⁴⁰ Rappelons, comme nous l'avons présenté plus haut, qu'en 1957 les régions ont déjà eu l'occasion d'attribuer des concessions d'exploitation, mais que cela a été suivi d'une brusque correction par le nouveau régime, avec la loi sur la forêt de 1967.

1.5.1.3. La recentralisation sectorielle

Le 30 septembre 1999 est promulguée la nouvelle loi sur la forêt (UU 41/1999) qui réaffirme l'autorité du ministère des forêts sur les régions. L'esprit de cette loi sectorielle s'oppose donc diamétralement aux lois générales de décentralisation de 1999 promulguées cinq mois plus tôt. Le ministère des forêts justifie cette réorientation par le fait que la loi sur les régions 22/1999 ne garantit pas la conservation des forêts par les autorités régionales (Safitri, 2010, p. 75, note 20)¹⁴¹. Une telle reprise en main serait donc légitimée par l'article constitutionnel qui impose à l'Etat de contrôler les usages des Ressources naturelles pour préserver l'intérêt public (*UUD*, 1945, art. 33§3).

Le gouvernement central poursuit ses efforts de « *recentralisation* » (McCarthy et al., 2006, pp. 43–44) par une ordonnance gouvernementale (PP 25/2000) qui affirme que seul ce qui ne figure pas explicitement sous l'autorité du gouvernement central peut être décentralisé et précise que la gestion des forêts reste de la compétence exclusive du ministère des forêts (Singer, 2009, p. 64). Celui-ci interdit expressément aux *bupati* et aux maires de produire des permis dans les zones qui font déjà l'objets de concessions nationales¹⁴², puis leur interdit en 2002 d'émettre des *mini-concessions*¹⁴³. Ainsi le ministère des forêts redevient la seule administration autorisée à émettre des permis d'exploitation.

Derrière cette réorientation se trouvent différents gouvernements avec des intérêts divergents. Ainsi, les présidents Habibie (mai 1998 à octobre 1999) et Wahid (octobre 1999 à juillet 2001) étaient favorables à l'autonomie régionale alors que le gouvernement Soekarnoputri (juillet 2001 à octobre 2004) y était opposé (Singer, 2009, pp. 64–65). C'est sous le règne de cette dernière, au début de l'année 2002, que se concrétise la recentralisation du domaine forestier, initiée par la loi forestière 41/1999 (Barr, Resosudarmo, Dermawan, & Setiono, 2006, pp. 103–105). Une pièce importante en est l'ordonnance gouvernementale 34/2002 du 8 juin 2002 qui abolit les *mini-concessions* régionales et étend le contrôle du ministère des forêts aux domaines des transports, de la transformation du bois et au marketing sur le marché

¹⁴¹ Lors d'une conférence organisée sur la décentralisation dans le domaine forestier du 27 au 30 avril 2004 à Interlaken (Suisse), le secrétaire général du ministère des forêts a expliqué cette évolution par une mauvaise interprétation de la décentralisation par les régions et a justifié l'action de son ministère par la gestion non durable des forêts par les régions (Siswanto & Wardojo, 2005, p. 142).

¹⁴² Par la prescription ministérielle (kepmen) 05.1/Kpts-II/2000.

¹⁴³ Le 21 février 2002 le ministère des forêts publie sa prescription ministérielle (kepmen) 541/2002 qui révoque le droit des régions d'allouer des *mini-concessions*. Ceci constitue une claire recentralisation des compétences qui sera réaffirmée par l'ordonnance gouvernementale 34/2002 du 8 juin 2002, sur laquelle nous revenons plus loin.

domestique. Cette réaffirmation de l'autorité de l'administration nationale sur les régions constitue l'aboutissement de la recentralisation (Singer, 2009, p. 65).

Toutefois, certaines régions refusent de réviser leurs réglementations et continuent à distribuer de nouvelles¹⁴⁴ *mini-concessions* (Nurrochmat et al., 2006, pp. 32–33; Singer, 2009, p. 67)¹⁴⁵. Ainsi, certaines exploitations autorisées par les administrations régionales contreviennent au cadre national. Cette situation juridique troublée, que Singer désigne comme un « *cauchemar légal* »¹⁴⁶, conduit à une prolifération d'exploitations illégales dans les années 2000-2010 (McCarthy et al., 2006, p. 45; Singer, 2008, pp. 529–530, 2009, p. 67). Dans ce contexte, ce sont donc les exploitants forestiers qui profitent des incohérences et surexploitent les forêts pendant que les autorités se livrent une concurrence.

La décentralisation affaiblit aussi l'administration forestière déconcentrée qui ne peut plus s'appuyer sur l'armée dans les villages, depuis la suppression de sa double fonction (*dwifungsi*) et de son programme AMD (voir dans l'introduction la section III.b). Progressivement, les villageois reprennent donc l'exploitation communautaire, vue tantôt comme une solution durable, tantôt comme une autre forme d'exploitation illégale à combattre. Nous décrivons cela dans nos études de cas (sections 4.2.2 et 5.6.2). L'enjeu central est celui de la distribution des revenus forestiers. Or, la répartition générale a peu changé avec la recentralisation sectorielle. Désormais la majorité des revenus forestiers échappent à l'Etat central et vont principalement dans les caisses des *kabupaten*¹⁴⁷.

La loi sur l'administration régionale de 2004 prévoit que la gestion des Ressources naturelles, la nouvelle qu'elle se fasse de manière partagée avec gouvernement national ainsi qu'en relation avec les autres gouvernements régionaux (*UU 32*, 2004, art. 2§4). Cette coordination concerne les tâches d'autorité (responsabilité, usage, entretien, maintenance, protection, contrôle des atteintes); l'aménagement, de la conservation de l'environnement et de la reforestation et le partage des produits tirés des ressources naturelles (*UU 32*, 2004, art. 17§1). Entre les autorités régionales de même niveau, la coordination concerne l'exploitation des Ressources; le partage des produits et la gestion conjointe des concessions attribuées (*UU*

¹⁴⁴ L'ordonnance 34/2002 ne révoque pas les HPHH (régionales) et HPH (nationales) en vigueur, mais interdit d'en attribuer de nouvelles (Singer, 2009, p. 65).

¹⁴⁵ Nurrochmat et al. présentent le détail de l'argumentaire juridique du *kabupaten* de Tebo et la réponse des services forestiers provinciaux de Jambi (Nurrochmat et al., 2006, pp. 32–33).

¹⁴⁶ « *legal nightmare* » (Singer, 2009, p. 67).

¹⁴⁷ La répartition s'effectue selon une clé complexe. Retenons que les *kabupaten* empochent environ 60% des produits, alors que les provinces et l'Etat central touchent environ 20% chacun (Banque Mondiale, 2006, p. 15).

32, 2004, art. 17§2). Le but affirmé est d'assurer une gestion « *équitable et harmonieuse* » (UU 32, 2004, art. 2§6) des Ressources naturelles. Ces bonnes intentions du législateur auraient toutefois dues être précisées dans une législation spécifique (UU 32, 2004, art. 17§3). A notre connaissance, ce n'est pas le cas et les principes énoncés contrastent avec les pratiques observées (sections 4.2.2 et 5.6.2).

En janvier 2007, une nouvelle ordonnance gouvernementale sur la gestion, la planification et l'utilisation des forêts (PP 6/2007). Elle ne modifie pas la distribution du pouvoir entre le ministère et les régions, mais divise toute la zone forêt en unités de gestion forestière¹⁴⁸ (*kesatuan pengelolaan hutan*, KPH). Ce changement administratif permet d'uniformiser un modèle de gestion, par opposition à la diversité apparue depuis la décentralisation. Par ailleurs, cette ordonnance gouvernementale définit les droits activables par les communautés locales dans les différents types de forêts. Nous y revenons plus loin dans notre section sur la gestion communautaire des forêts (section 1.5.2.5).

Pour nos études de cas, retenons que, aussi complexe que le cadre national puisse être, la clé de la compréhension de la réalité que nous observons se trouve dans les jeux d'acteurs locaux. Nous montrerons dans nos études de cas comment les enjeux verticaux et horizontaux procèdent d'une reconfiguration des rapports de force, qui n'est pas aboutie. L'incapacité des administrations à gérer durablement leurs Ressources naturelles en découle. Dans notre analyse du régime institutionnel de la forêt (en section 9), nous reviendrons sur cette multiplication incohérente des règles nationales et régionales, qu'exploitent les acteurs pour poursuivre leurs intérêts propres. Arrêtons-nous maintenant sur le contenu de la réglementation forestière.

1.5.2. La réglementation des usages de la forêt

Dans cette section, nous présentons le contenu actuel de la réglementation forestière indonésienne qui influence directement nos études de cas. De grands domaines tels que les plantations (palmiers à huile, teck, etc.) ou les déplacements internes (*transmigrasi*) ne sont pas abordés, car leurs effets ne s'observent pas sur notre site.

Nous traitons ici de la délimitation de la zone forêt (section 1.5.2.1) sur laquelle s'applique la réglementation forestière, puis de l'aménagement forestier (section 1.5.2.2) qui définit le type de forêt et limite des usages possibles. Ceci nous amène logiquement à traiter de l'exploitation

¹⁴⁸ De telles unités de gestion sont utilisées sur Java depuis longtemps (Singer, 2009, p. 65).

forestière (section 1.5.2.3). Ensuite, nous présentons successivement la gestion des forêts privées (section 1.5.2.4) et des forêts communautaires (section 1.5.2.5). Nous finissons par traiter de la protection de l'environnement en forêt (section 1.5.2.6). Nous verrons alors que l'évolution d'un type de gestion influence les autres. Par exemple, l'articulation entre les questions communautaires et celles de la conservation de l'environnement est essentielle. Ce n'est en effet que depuis 2011 qu'une gestion communautaire est possible dans les zones protégées, comme notre cas de Bak Pakem en présente un exemple. Pour bien saisir les enjeux qui influencent les jeux d'acteurs observables, il est ici nécessaire de détailler toutes ces règles.

1.5.2.1. La délimitation de la zone forêt

Le zonage et la planification ont été, et sont, des instruments d'affirmation du contrôle de l'Etat sur l'ensemble des territoires dispersés qui forment l'Indonésie. A l'ère Suharto, il s'agissait de faciliter le développement de l'industrie extractive (bois, minerais, etc.) et d'allouer des concessions dont le régime tirait une part de ses revenus. C'est ainsi, qu'au cours des années 1980, trois-quarts du territoire national (143.8 millions d'hectares)¹⁴⁹ est classé en zone forêt, sur laquelle s'applique le « contrôle » du ministère des forêts (Steni, 2010, p. 2). Dans chaque province, l'administration forestière consigne ce zonage dans un plan consensuel d'aménagement forestier (*tata guna hutan kesepakatan*, TGHK).

Pour assurer une coordination, une loi nationale sur l'aménagement du territoire est promulguée en 1992 (UU 24/1992). Ce texte affirme les principes de l'aménagement national et définit la procédure de planification, de mise en œuvre et de contrôle aux niveaux national, provincial et local. Concernant les forêts, il se limite à distinguer entre les aires protégées (*kawasan lindung*), incluant les forêts de protection et de conservation, et les zones cultivées (*kawasan budi daya*) dans lesquelles on trouve les forêts de production (UU 24, 1999, art. 7§1)¹⁵⁰. Chaque province est alors tenue de réaliser un plan d'aménagement du territoire provincial (*Rencana Tata Ruand Wilayah Propinsi*, RTRWP).

Dès lors, en forêt, deux planifications provinciales concurrentes apparaissent : celle du ministère des forêts (TGHK) et celle de l'agence territoriale nationale (RTRWP). Inévitablement des incohérences apparaissent et affaiblissent l'aménagement. Avant de

¹⁴⁹ $1'438'000 \text{ km}^2 / 1'919'440 \text{ km}^2 = 74.9\%$.

¹⁵⁰ Repris dans la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (UU 26, 2007, art. 5§2).

présenter les conséquences sur la délimitation de la zone forêt, il est nécessaire de revenir sur la procédure d'établissement des TGHK.

Procédure d'établissement des TGHK

L'objet central des plans consensuels d'aménagement forestier (TGHK) est de stabiliser¹⁵¹ la délimitation de la zone forêt par une procédure formelle (*UU 41*, 1999, art. 14). Ces plans s'appuient certes sur une réalité physique (le couvert forestier), mais ils constituent d'abord une création politico-administrative. Nous présentons rapidement ce qui est prévu et relevons ensuite à quel point cela est distant de ce qui a été fait.

La procédure de désignation d'une portion de sol en zone forêt est compliquée. Elle passe par quatre étapes qui impliquent de multiples administrations. Il s'agit de :

- a. identifier (*penunjukan*¹⁵²),
- b. délimiter (*penataan*) et
- c. cartographier (*pemetaan*) la forêt avant de la
- d. désigner formellement (*penetapan*) comme zone forêt (*UU 41*, 1999, art. 15).

C'est seulement une fois le processus abouti, que le statut légal de la zone est reconnu. De cela découle la compétence des administrations forestières pour planifier et contrôler les usages de la Ressource, à commencer par lui attribuer une fonction (Safitri, 2010, p. 97 à 98 et figure 4-1, p.95).

Dans la pratique la procédure s'est souvent limitée à une simple identification (*penunjukan kawasan hutan*) et une inscription « consensuelle »¹⁵³ dans les TGHK, sans que la procédure de désignation (*penetapan kawasan hutan*) n'aboutisse (Safitri, 2010, p. 96). Même si cela ne suffit pas pour légaliser la zone forêt, la situation de fait s'est imposée. Selon Safitri, la procédure n'a abouti que pour 12% de la zone forêt indonésienne (Safitri, 2010, p. 98)

En 1981, le directeur général des forêts reconnaît que sa procédure complète de désignation est trop longue pour être suivie¹⁵⁴. Il justifie ainsi la négociation entre les administrations pour l'établissement des TGHK à la place de la procédure prévue par la loi. Dans le contexte du

¹⁵¹ Cette procédure de désignation est appelée *pengukuhan hutan*, qui peut être traduit littéralement par : le renforcement ou la consolidation de la forêt. L'étymologie est celle de *kukuh* : ferme, solide.

¹⁵² Attention, les auteurs anglophones utilisent souvent le terme de *designation*, ce qui peut induire une confusion avec le point d.

¹⁵³ Le consensus est bien moindre que ce que prétend le ministère (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 10).

¹⁵⁴ Prescription ministérielle 680/1981 concernant l'établissement des TGHK.

régime autoritaire de Suharto, on observe ici comment un ministère a décidé de ne pas mettre en œuvre une loi à laquelle il est soumis, sur la base d'une prescription ministérielle émise par lui, et qui *in fine* lui permet d'étendre son autorité sur le territoire. Bien que cela paraisse illégitime il s'agit néanmoins d'une redéfinition des règles prévues.

Délimitation de la zone forêt

Aux critiques envers les TGHK, s'ajoutent à partir de 1992 les incohérences entre ceux-ci et les nouveaux plans provinciaux. En 1994, le ministère des affaires intérieures demande aux provinces de procéder à une « consolidation harmonieuse » (*paduserasi*)¹⁵⁵ de leurs plans d'aménagement généraux (RTRWP) avec les plans sectoriels forestiers (TGHK)¹⁵⁶. C'est l'occasion pour de nombreuses autorités provinciales de renégocier l'allocation des terres face à l'appétit du ministère des forêts (Safitri, 2010, pp. 96–97). Toutefois, cette mise en cohérence butte sur les intérêts de l'administration forestière.

C'est suite à la chute du régime de Suharto que les choses évoluent vraiment. Dans le contexte de la *reformasi*, une étape importante est le décret de l'assemblée consultative du peuple (MPR) du 9 novembre 2001 (TAP MPR IX/2001) sur la réforme agraire et la gestion des Ressources naturelles, qui exige une mise en cohérence des différentes lois relatives à l'usage du sol et des Ressources dans le but de promouvoir le développement durable. Il s'agit notamment de reconsidérer la zone forêt qui avait été extraite du domaine général de la loi agraire par la loi sectorielle sur la forêt de 1967 (section 1.5.1). Ce décret ne sera jamais appliqué, mais donne un signal politique très clair (Thorburn 2004, cité par USAID, 2010, p. 6).

C'est en 2006, une fois l'identification des forêts (*penunjukan*) par le ministère des forêts aboutie, que ce dernier accepte d'harmoniser ses TGHK avec les RTRWP¹⁵⁷ (Safitri, 2010, p. 96). Par-là, le ministère concède son autorité sur certaines terres et permet à la « consolidation

¹⁵⁵ Instruction du ministère de l'intérieur 474/4263/Sj du 27 décembre 1994 aux gouverneurs concernant la consolidation harmonieuse des cartes des TGHK avec les cartes des RTRWP.

¹⁵⁶ L'ordonnance gouvernementale sur la planification forestière 44/2004 prévoit aussi une consolidation (*pemaduserasian*), dans les provinces, comme une alternative à la reprise de la délimitation des RTRWP (*PP 44*, 2004, art. 18§2). Les détails de la *paduserasi* sont énoncés dans l'ordonnance ministérielle du 27 juillet 2009 concernant la confirmation du statut et des fonctions de la zone forêt (*Permen 50*, 2009 art. 1§11 et art. 3 à 14).

¹⁵⁷ Trois provinces font exception : Riau, Kepulauan Riau et Kalimantan central. Leur aménagement forestier reste basé sur les TGHK (Safitri, 2010, p. 96-97).

harmonieuse » (*paduserasi*) de prendre forme. La zone forêt se trouve alors réduite de 10% (-13.35 millions d'hectares¹⁵⁸).

En 2007, une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (UU 26/2007) amende celle de 1992 (UU 24/1992). Elle réaffirme l'importance des plans d'aménagement du territoire et clarifie les compétences et obligations provinciales, régionales et locales en matière d'aménagement du territoire¹⁵⁹.

Situation actuelle

Retenons que de 1981, jusqu'en 2006, la zone forêt était délimitée unilatéralement par le ministère. Les TGHK ont ainsi permis au ministère de se construire un empire couvrant trois-quarts du territoire national. La *reformasi* a redistribué les cartes, mais sans reconfigurer le paysage. Le ministère des forêts reste l'acteur central. Cependant l'agence territoriale nationale (BPN) du ministère de l'agriculture s'affirme graduellement comme un contre-pouvoir. Cela s'observe par la « consolidation harmonieuse » lors de laquelle le ministère des forêts a dû céder une partie de son pouvoir. Nous le verrons aussi concernant les règles de la propriété (section 1.5.3).

Dès lors, bien qu'une procédure précise de délimitation de la zone forêt soit prévue, on lui préfère une solution négociée qui s'appuie d'un côté sur un bout de la procédure d'établissement des TGHK et de l'autre sur des plans d'aménagement dont l'objectif est autre. Comme c'est la coutume en Indonésie, un consensus a été privilégié. Celui-ci ne nous semble toutefois pas aussi « harmonieux » que son appellation le suppose. Plutôt que la consécration d'une solution, il s'agit à nos yeux d'un minimum acceptable, imposé au ministère par l'évolution du jeu politique. C'est sur cette base que s'établit l'aménagement forestier que nous présentons à la section suivante.

Cette situation de fait a été bousculée par un jugement récent de la cour constitutionnelle. Elle y affirme que pour que la zone forêt puisse être légalisée, il faut que les quatre étapes de la procédure de délimitation aboutissent¹⁶⁰, tel que prévu aux articles 14 et 15 de la loi 41/1999. Les effets concrets de cette décision ne se mesurent pas encore, car sa portée est discutée. Un

¹⁵⁸ De 133.7 millions d'hectares à 120,35 millions d'hectares (Safitri, 2010, p. 96). Comme nous pouvons le voir avec les chiffres de la statistique forestière officielle, cette évolution majeure est omise par le ministère (voir tableaux 5 et 6).

¹⁵⁹ Elle impose notamment de prévoir des superficies minimales de couverture forestière.

¹⁶⁰ Décision MK 45 (45 PUU IX 2011) du 21 février 2012.

groupe de juristes a publié un rapport complet sur les implications de ce jugement (Wells et al., 2012). Ils relèvent que cette décision n'a pas d'effet rétroactif¹⁶¹ et qu'en conséquence, la zone forêt qui a déjà été désignée formellement ne perd pas son statut et les droits d'usages attribués (concessions d'exploitation) sur la zones restent valables (2012, p. 8). Cependant, il est désormais clair que la seule identification (*penunjukan*) - première des quatre étapes prévues - ne constitue plus une base légale suffisante pour établir la zone forêt par le ministère.

1.5.2.2. L'aménagement forestier

Sur la base de la délimitation légale de la zone forêt (voir la section précédente), le gouvernement a la tâche d'aménager les forêts (*UU 41*, 1999, art. 16). Il s'agit de définir des objectifs et de planifier une gestion sylvicole pour les atteindre. Depuis la loi sur la forêt de 1967, la réglementation des usages des forêts indonésiennes est basée sur la distinction entre différentes fonctions forestières attribuées par l'Etat (*UU 5*, 1967, art. 3)¹⁶². La loi sur la forêt de 1999 réaffirme la compétence de l'Etat central pour désigner les trois fonctions principales que sont la production, la conservation et la protection (*UU 41*, 1999 art. 6§2). Les critères applicables pour cette désignation sont précisés par l'ordonnance gouvernementale du 18 octobre 2004 sur la planification forestière (*PP 44*, 2004, art. 24).

L'objectif de la gestion sylvicole est donc d'optimiser (*mengoptimalkan*) ces fonctions (*UU 41*, 1999, art. 3, let. b). Pour y parvenir, une planification forestière plus précise est établie (lire *infra*). En conséquence, cette catégorisation fonctionnelle place l'aménagement forestier au cœur de la réglementation des usages de la Ressource. Nous présentons maintenant les différentes fonctions principales, puis nous revenons sur la planification forestière.

Ces fonctions sont définies par la loi forestière de 1999 (*UU 41*, 1999 art. 1, ch. 7, 8 et 9) Il s'agit de catégories générales qui sont détaillées dans une typologie plus fine :

- Les forêts de production visent à fournir un produit économique (*UU 41*, 1999 art. 1§7). Elles sont composées de forêts permanentes de production (*hutan produksi*

¹⁶¹ Certaines décisions de la cour constitutionnelle peuvent avoir un effet rétroactif, notamment concernant les graves violations des droits humains. Certains jugements d'autres tribunaux ont aussi des effets rétroactifs, par exemple l'annulation d'une élection par la cour administrative. Cependant la cour constitutionnelle a une interprétation stricte de la non-rétroactivité et celle-ci est généralement reconnue par le système juridique (Wells et al., 2012, pp. 25–27, annexe 2).

¹⁶² En Indonésie, tout le sol a une fonction sociale qui lui est attribuée (*UUPA 5*, 1960, art. 6). Voir les sections 1.5.3.1 et 1.5.3.6.

tetap) et les forêts de production limitée (*hutan produksi terbatas*). Les premières sont définies comme des forêts d'importance économique et sociale dont le couvert boisé doit être maintenu et les secondes comme des forêts dont le volume prélevable de bois est limité. A ces deux sous-catégories s'ajoutent les forêts de production convertibles (*hutan produksi yang dapat dikonversi*) qui peuvent perdre leur fonction forestière au profit de l'agriculture ou de projet de développement.

- Les forêts de conservation sont composées des parcs nationaux (*taman nasional*), parcs forestiers (*taman hutan raya*), des réserves naturelles (*cagar alam*), des sanctuaires de faunes et flores (*suaka margasatwa*) et des parcs naturels de récréation (*taman wisata alam*). Nous y revenons en section 1.5.2.6.
- Les forêts de protection sont destinées à prévenir les crues, à contrôler l'érosion, à lutter contre l'intrusion de l'eau de mer, à maintenir la fertilité des sols, etc. (*UU 41, 1999 art. 1§8*)¹⁶³.

Nous reprenons maintenant le tableau 5 (section 1.1), de la statistique forestière de 2011¹⁶⁴, et nous le complétons avec la répartition des différentes fonctions forestières de la zone forêt.

¹⁶³ Nous avons observé une confusion récurrente entre les forêts de protection (*hutan lindung, protection forest* pour les anglophones) et la protection des forêts (*perlindungan hutan, forest protection*) faisant référence aux forêts protégées (*protected forest*). Il ne fait nul doute que les forêts de protection sont protégées, mais le zonage fait référence d'abord à leur fonction : la protection d'autrui. Cette confusion entraîne d'autres incohérences par rapport aux forêts de conservation dans lesquelles sont localisées les forêts protégées.

¹⁶⁴ Cette statistique de 2011 est publiée en 2012, mais repose sur des données de 2009-2010.

	Zone forêt						
	Forêt permanente				Total	Forêt en conversion	Total
	Forêt de conservation	Forêt de protection	Forêt de production	Forêt de production limitée			
Couvert boisé	15.9	24.8	20.6	19	80.3	10.6	91.0 (68.1%)
Couvert non-boisé	4.2	6.8	16.1	3.4	30.4	12.1	42.5 (31.8%)
Sans donnée	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1 (0.1%)
Total	20.1 (15.1%)	31.6 (23.7%)	36.7 (27.5%)	22.3 (16.7%)	110.8	22.7 (17%)	133.5 (100%)

Tableau 6 : Distribution des fonctions forestières en millions d'hectares
 Pour faciliter la lecture, les données ont été arrondies à la décimale, soit à 100'000 ha !
 Source : Statistiques forestières nationales 2011 du ministère des forêts (2012).

Nous pouvons voir dans ce tableau que les forêts destinée à être exploitées couvrent 61.2%¹⁶⁵ de la zone forêt. Les 38.8%¹⁶⁶ restant doivent être maintenue et protégée pour que leurs fonctions puissent être remplies. Pourtant les statistiques officielles montrent que 11 millions d'hectares¹⁶⁷ sont déjà déboisés, soit plus de 21%¹⁶⁸. On peut donc penser que leurs fonctions ne sont plus assurées à ces endroits.

La planification forestière

Un aspect de l'aménagement forestier est la planification forestière (*UU 41*, 1999, art. 10§2, let. b). Il sert à cadrer la gestion sylvicole pour qu'elle atteigne les buts fixés par l'aménagement général (*UU 41*, 1999, art. 11). L'ordonnance gouvernementale du 18 octobre 2004 sur la planification forestière (*PP 44/204*) en précise la mise en œuvre.

La planification se base sur l'établissement d'une série d'inventaires et de zonages (*UU 41*, 1999, art. 12, *PP 44*, 2004, art. 3)¹⁶⁹ qui aboutit à la définition de plans forestiers. Il en existe

¹⁶⁵ Cela prend en compte les forêts de production (27.5%), de production limitée (16.7%) et en conversion (17%).

¹⁶⁶ Les forêts de conservation (15.1%) et protection (23.7%).

¹⁶⁷ 4.2 + 6.8 = 11.

¹⁶⁸ (4.2 + 6.8)/(20.1 + 31.6) = 21.3.

¹⁶⁹ Cette affirmation est simplificatrice. Nous renvoyons le lecteur intéressé aux références légales citées.

plusieurs types aux différents niveaux national, régional et à l'échelle de l'unité de gestion (KPH) (PP 44, 2004, art. 26§2). Il n'est pas ici utile de tous les exposer¹⁷⁰. Mentionnons simplement qu'au niveau national ces plans sont établis par le service de planification (*badan planologi*) du ministère¹⁷¹. Des services de planification déconcentrés sont présents dans les administrations forestières provinciales. Dans nos études de cas (section 4.2.4), nous mentionnons la planification forestière régionale (*satuan kerja perangkat daerah*, SKPD).

Il est désormais prévu que la planification forestière s'appuie sur les plans provinciaux d'aménagement du territoire (RTRWP). Or, dans la pratique, les plans d'aménagement régionaux sont peu mis en œuvre. Nurrochmat explique cela par les conflits d'intérêts locaux, qu'il décrit comme une forme d'« *égoïsme régional et sectoriel* » (2011, p. 23). Dès lors, la planification sectorielle du ministère des forêts apparaît plus efficiente, bien que ses rendements soient médiocres (Singer, 2009).

1.5.2.3. L'exploitation forestière

L'Indonésie fut un très gros producteur de bois. Depuis les années 1990, Singer décrit une « agonie » de la grande industrie du bois (2008, p. 530). En conséquence, les règles de l'exploitation forestière se sont aussi ouvertes pour de nouveaux usagers de moindre taille, mais les principes de base n'ont pas changé.

L'exploitation forestière est régulée par un système d'autorisations sous forme de concessions, tel que prévu par la loi sur la forêt de 1999 (UU 41, 1999, art. 26 à 39). Son ordonnance d'application du 8 janvier 2007 sur la gestion, la planification et l'utilisation des forêts (PP 6/2007)¹⁷² en définit les différents types et les conditions qui s'y appliquent. Avant de les présenter, il nous faut préciser et justifier la terminologie employée.

Les textes originaux en indonésien utilisent le terme de *izin*, soit d'autorisation et leur traduction anglaise celui de *license*, soit de permis. Pourtant, il nous apparaît que le terme de *concession* est plus approprié compte tenu de la nature de ces actes. Alors que les autorisations et permis sont des décisions administratives de caractère unilatéral, les concessions sont des actes administratifs de nature mixte, à mi-chemin entre la décision et l'accord bilatéral. Dans la réalité indonésienne, certaines clauses qui définissent les droits

¹⁷⁰ Nous renvoyons le lecteur intéressé au site internet du ministère des forêts qui les présente : <http://bpkh14.dephut.go.id/info-kehutanan/rencana-kehutanan>, consulté le 8 mars 2013.

¹⁷¹ Une ordonnance ministérielle récente prévoit l'aménagement forestier national pour la période 2011-2030 (Permen 49/2011 du 28 juin 2011).

¹⁷² Notre traduction de *Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan*.

d'exploitation des forêts sont négociées entre les autorités et le concessionnaire. Sans surprise, cela concerne des éléments informels (montants additionnels liés à la corruption¹⁷³), mais aussi des éléments formels tels que les accès, la remise en état, etc. L'attribution d'une concession implique donc une négociation, un paiement, puis le respect des clauses qui conditionnent son renouvellement. Dès lors, nous regardons ces actes comme un transfert de droits d'usages sous une forme proche de la transaction ou de la location. Tout cela confère à ces *izin* (ou autorisations d'exploitation) un caractère de concession davantage que de pure décision d'attribution d'un permis. Le code civil indonésien n'établit cependant pas cette distinction et utilise le terme de concession (*konsesi*) uniquement pour le domaine minier (*KUHPer*, 1847, art. 776a). Rien n'y est précisé concernant l'exploitation des forêts. Pourtant nous ne percevons aucun antagonisme concernant le type d'autorisation émise par les autorités pour l'extraction minière et l'exploitation forestière (surtout le prélèvement de bois). Nous utilisons donc le terme de concession.

Pour présenter les différents types de concessions prévus par l'ordonnance gouvernementale de 2007 (PP 6/2007), nous nous inspirons de la synthèse établie par Safitri (2010, pp. 102–109)¹⁷⁴. Ces différentes concessions ont connu de nombreuses évolutions, parfois contradictoires, au cours de la *reformasi*. Il ne nous semble pas nécessaire pour notre recherche de détailler chacune des concessions, leurs origines et leurs conditions d'octroi. Nous en relevons simplement les principaux éléments.

L'ordonnance gouvernementale 6/2007 distingue les concessions commerciales des concessions non commerciales. De manière très générale, nous pouvons retenir que les secondes sont prévues pour être attribuées par les régions à des individus (ou à des coopératives) pour de courtes durées (entre 1 et 2 ans), alors que les concessions commerciales sont octroyées par le ministère des forêts à des entreprises (publiques ou privées) pour de longues périodes (maximum de 100 ans). Ensuite, les concessions sont différenciées selon le type d'utilisation qu'elles autorisent. Il peut s'agir d'une permission générale d'utilisation de tous les biens et services produits dans la zone forêt considérée, ou d'une concession limitée à l'utilisation des seuls services environnementaux ou à un type de bien tel que le bois ou les produits non-ligneux (*Non Timber Forest Products*, NTFP). Une

¹⁷³ Cet élément doit être mentionné de manière explicite, puisque la corruption fait partie de la réalité indonésienne que nous cherchons à comprendre. De telles gratifications constituent des conditions négociées indispensables à l'obtention d'une autorisation d'exploitation forestière.

¹⁷⁴ Voir le tableau de synthèse des différentes concessions, présenté par Safitri à sa figure 4-1 (2010, p. 107 à 109).

distinction supplémentaire considère les fonctions des forêts dans lesquelles ces concessions s'appliquent.

Toutes ces concessions imposent au concessionnaire de maintenir et préserver la forêt dont il a acquis les droits d'exploitation (*UU 41*, 1999, art. 32 et 48§3). Pour s'en assurer, le gouvernement a créé en 1989 un fonds pour le reboisement (*dana reboisasi*). Il est alimenté par une participation des concessionnaires en fonction des volumes de bois prélevés et non par une taxe (Siswanto & Wardoyo, 2005, p. 146). Au cours des 20 dernières années, ce fonds a généré USD 5.8 milliards, ce qui en fait la plus grande source de revenu forestier pour le pays (Barr, Dermawan, Purnomo, & Komarudin, 2010, p. 4). Ces auteurs montrent pourtant que, tant durant l'ère Suharto que depuis la *reformasi*, la mauvaise gestion financière à tous les niveaux de l'administration a limité le reboisement (2010, p. xi).

Ainsi, malgré les règles présentées, les auteurs dénoncent les déficits de mise en œuvre et le non-respect des prescriptions par les concessionnaires et par l'administration forestière (Safitri, 2010, p. 101; Singer, 2009, p. 95, etc.). Safitri énumère quelques situations flagrantes dont nous reprenons un exemple : en 1987 le ministère des forêts a reconnu que sur 50 millions d'hectares de concessions octroyées, les trois-quarts se trouvaient en dehors des forêts de production (2010, p. 101). De son côté Singer relève que le fonds de reboisement a été utilisé pour financer les projets personnels de Suharto, notamment la création d'une marque indonésienne d'automobiles (2009, p. 118).

1.5.2.4. La gestion des forêts privées

En juin 1998, un mois après la démission de Suharto et près d'un an avant les lois sur l'administration des régions, le gouvernement Habibie édicte une première prescription gouvernementale sur la délégation partielle dans le secteur forestier (PP 62/1998). Ce texte anticipe la décentralisation, mais ouvre aussi une brèche en donnant aux gouvernements régionaux l'autorité pour surveiller la gestion des forêts privées (*hutan milik*). Il est important à l'époque, car il contredit la pratique du ministère des forêts qui s'approprie toute la zone forêt. Nous reviendrons sur la question de la propriété privée (section 1.5.3.4.i).

C'est l'ordonnance ministérielle du 16 août 2005 sur la forêt privée (Permen 26/2005) qui précise la gestion sylvicole qu'il est prévu d'appliquer aux forêts privées. Tout d'abord elle charge le gouvernement régional de leur attribuer une fonction et de l'inscrire dans son plan régional d'aménagement du territoire (RTRW) (*Permen 26*, 2005, art. 1§2 et 1§3). Ensuite, le propriétaire utilise sa forêt comme il l'entend, mais dans le respect de la fonction qui est

assignée (*Permen 26*, 2005, art. 12 et 20), sous le contrôle de l'Etat (*UUPA 5*, 1960, art. 4§1), comme sur toute autre forêt. Une possibilité offerte aux régions est de soutenir financièrement les propriétaires privés, notamment pour reboiser leur terre si cela est nécessaire à la fonction de protection ou de conservation (*Permen 26*, 2005, art. 11).

1.5.2.5. La gestion communautaire des forêts

La foresterie communautaire est un sujet largement traité par les recherches récentes car il constitue une évolution majeure de la politique forestière indonésienne. En bref, l'idée est de concéder des droits d'usages formels aux communautés locales pour qu'elles gèrent leurs forêts communautaires (*Hutan Kemasyarakatan*, HKM) selon leurs pratiques traditionnelles garantissant une gestion durable de la Ressource.

Comme nous l'avons vu, le rôle des communautés (*adat*) est reconnu depuis longtemps dans la loi agraire (*UUPA 5*, 1960, art. 5 et élucidation générale III), dans le secteur forestier cette reconnaissance a été révoquée par la loi sur la forêt de 1967 qui attribue à l'Etat la propriété formelle sur toutes les forêts qui ne se trouvent pas sur une parcelle privée reconnue par un titre de propriété. Ce texte précise qu'il n'existe pas de « forêt collective (*hutan marga*), de forêt régionale (*hutan daerah*), ou de forêt autogérée (*hutan swapraja*) » (*UUPA 5*, 1960, art. 2§1).

A la fin des années 1990, le mouvement *adat* en Indonésie connaît un renouveau encouragé par l'organisation d'un mouvement national¹⁷⁵ et des synergies internationales (voir section 4.2.1, sur le régionalisme et *adat* sur notre site d'étude). Le gouvernement central est alors mis sous pression pour attribuer certains droits aux communautés locales dans la zone forêt (Singer, 2009, p. 90). Il commence par imposer aux compagnies forestières de mettre sur pied des programmes de soutien pour les communautés dans leurs zones d'activités (Safitri, 2010, p. 120). Par la suite en 1995¹⁷⁶, le gouvernement crée son propre programme de développement communautaire (Safitri, 2010, pp. 123–127). Toutefois ce n'est qu'en 1998 qu'un changement concret intervient lorsque le ministère des forêts concède des droits¹⁷⁷ à la communauté Krui¹⁷⁸ (à Lampung Occidental, Sumatra). La même année, le gouvernement de Suharto tombe et le nouveau ministre généralise la reconnaissance des droits communautaires.

¹⁷⁵ Connu sous le nom d'Alliance des peuples *adat* de l'archipel (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*, AMAN).

¹⁷⁶ Par la prescription ministérielle 622/1995 (SK Menhut No 622/1995).

¹⁷⁷ Par la prescription ministérielle 47/1998 (SK Menhut No 47/1998).

¹⁷⁸ Pour une présentation des pratiques traditionnelles des communautés Krui avant 1998, lire Kùchli (1997, pp. 119–135).

En ce mois d'octobre 1998, un verrou s'ouvre, soulevé par l'« euphorie » du changement de régime (Safitri, 2010, pp. 297–298). Dans sa prescription ministérielle sur la foresterie communautaire (SK 677/1998), le ministère permet aux populations locales d'obtenir des concessions de gestion sur les produits non ligneux de la forêt¹⁷⁹ (NTEFP) pour une durée maximale de 35 ans.

La nouvelle loi forestière de 1999 (UU 41/1999) reconnaît à son tour des droits aux populations locales et crée des forêts communautaires (*hutan adat*) dans les forêts domaniales (UU 41, 1999, art. 1§6). Le régime de propriété ne varie donc pas avec cette reconnaissance (Safitri, 2010, p. 131; Singer, 2009, p. 91). Par ailleurs, cette loi donne au ministère le pouvoir de reconnaître ou révoquer le statut de « communauté » et, par-là, l'accès à la Ressource (Singer, 2009, p. 91). Ainsi, si le ministère considère que l'*adat* n'est plus effectif, ou plus capable de gérer sa forêt, alors les forêts communautaires perdent leur statut particulier (UU 41, 1999, art. 5§4). Toutefois, la loi demande aux régions de légiférer sur la reconnaissance de l'existence (ou non) de communauté (UU 41, 1999, art. 67§2).

Les usages que les communautés peuvent faire des forêts communautaires sont aussi contraints par la fonction forestière attribuée (UU 41, 1999, art. 37). On attend des communautés qu'elles gèrent les forêts, notamment la collecte des produits forestiers, de manière à améliorer le bien-être de leurs membres (UU 41, 1999, art. 67).

Après cette reconnaissance générale, la foresterie communautaire connaît quelques mises en œuvre, mais avec peu de succès. Ce n'est qu'avec l'élection de SBY que la foresterie communautaire est réaffirmée et que la situation réglementaire se clarifie. L'ordonnance gouvernementale sur la gestion, la planification et l'utilisation des forêts (PP 6/2007) affine les droits de populations locales dans les différents types de forêts. Elle en crée trois types (PP 6, 2007 art. 84) :

- les forêts villageoises (*hutan desa*) gérées par les autorités villageoises dans les forêts de protection ou de production (PP 6, 2007 art. 84 à 91) ;

¹⁷⁹ Pour exploiter le bois, on exige des communautés qu'elles s'organisent en coopérative reconnue légalement, ce qui crée une barrière procédurale (Singer, 2009, p. 91).

- les forêts communautaires (*hutan kemasyarakatan, HKm*), gérées par les communautés locales dans tous les types de forêts, sauf évidemment dans les réserves et au cœur¹⁸⁰ des parcs nationaux (PP 6, 2007 art. 92 à 98) ;
- les partenariats (*kemitraan*) entre un exploitant concessionnaire et les populations locales dans les forêts de production (PP 6, 2007 art. 99).

Une particularité des partenariats (*kemitraan*) est que les droits sont accordés à la communauté sur la base d'un accord de droit privé (RRI, 2012, p. 39). Pour les autres, les droits d'usages sont prévus dans la réglementation publique et arrêtés dans des concessions attribuées par le ministère. Ainsi, en forêt villageoise (*hutan desa*) et en forêt communautaire (HKm), lorsqu'elles se situent en forêt de production, les communautés peuvent obtenir une licence d'exploitation commerciale du bois et des autres NTFP (*Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, IUPHHK*) (PP 6, 2007 art. 89 et 96).

Concernant les HKm, des prescriptions ministérielles¹⁸¹ précisent les modalités de mise en œuvre. Il y est prévu que les populations puissent obtenir un nouveau type de concession qui ne figure pas dans l'ordonnance gouvernementale 6/2007 : la concession pour l'exploitation d'une forêt communautaire (*Izin Usaha Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan, IUPHKm*)¹⁸². C'est cette concession que revendiquent les communautés locales dans notre étude de cas de Bak Pakem (section 5.6.1). Contrairement à la IUPHHK, la concession IUPHKm autorise la communauté détentrice à exploiter, dans des limites précises¹⁸³, la forêt de protection (*Permen 37, 2007, art. 1§11*). Elle reste toutefois exclue dans les forêts de conservation¹⁸⁴. Les IUPHKm sont attribuées par le ministère, sur recommandation du gouvernement régional¹⁸⁵, pour une période de 35 ans (*Permen 37, 2007, art. 14 et 20§2*). Cela laisse au ministère des forêts un contrôle sur la procédure, empêchant les régions d'attribuer des concessions à des communautés locales sur la base d'enjeux politiques régionaux.

¹⁸⁰ Par opposition, cela est possible dans la zone tampon du parc national.

¹⁸¹ *Permen 37/2007* du 7 septembre 2007, amendée par la *Permen 18/2009* du 24 mars 2009.

¹⁸² Son acronyme est souvent simplifié par l'appellation de concession « HKm ».

¹⁸³ Prélèvement maximum de 20 tonnes/an de bois et de 50 m³/an de NTFP art. (*Permen 37, 2007, art. 17§6 et 17§7*).

¹⁸⁴ C'est ici un enjeu important que nous retrouvons dans notre étude de cas du captage de Bak Pakem (section 5.6.1). Cela justifie aussi notre présentation détaillée de l'ordonnance gouvernementale 28/2011 dans la section suivante (1.5.2.5). Celle-ci agit en effet comme un succédané et prévoit des conditions d'utilisation très similaires aux HKm dans des blocs délimités en forêts de conservation.

¹⁸⁵ Ou par le gouvernement provincial dans le cas de zones à cheval sur deux kabupaten.

L'évolution de la gestion communautaire se poursuit : on constate que la protection des forêts passe par un renforcement de la gestion des communautés sur leur territoire et pas seulement par l'attribution de droits d'usages. Pour cela, leurs capacités d'organisation et de gestion doivent être renforcées. Ainsi, le volet social de la foresterie communautaire s'affirme. En résumé, il s'agit de résoudre les problèmes socio-économiques des populations qui vivent en bordure des forêts, pour espérer *in fine* préserver la Ressource. On observe donc un glissement de la foresterie communautaire d'une politique environnementale vers une politique sociale. Ceci explique que certains auteurs utilisent le terme de foresterie sociale¹⁸⁶ à la place de foresterie communautaire (Safitri, 2010). On trouve un exemple de cette évolution dans le programme gouvernemental de plantation collective (*hutan tanaman rakyat, HTR*), dont la mise en œuvre sur notre site d'étude est évoquée. Ce programme HTR poursuit le triple objectif de réduire la pauvreté ; encourager l'emploi et générer des revenus pour les populations établies à proximité des forêts. Tous ne soutiennent pas unanimement un tel renforcement des structures locales. Il fait craindre à certains, dans un contexte de décentralisation, une perte de contrôle du ministère sur « ses » forêts.

1.5.2.6. La protection de l'environnement

Les fondements de la protection de l'environnement figurent dans la loi agraire, qui attribue à chacun la responsabilité de prévenir toute atteinte (*UUPA 5, 1960, art. 15*). Ce principe a été concrétisé dans de nombreux textes, notamment relatifs à la forêt. Les forêts de conservation et de protection sont considérées comme des zones protégées (Murdiyarso, Dewi, Lawrence, & Seymour, 2011, p. 5).

Cependant, la conservation a traditionnellement joué un rôle secondaire dans la politique forestière (Singer, 2009, p. 119, box X). Elle a longtemps été utilisée pour justifier le contrôle étatique sur les Ressources. La protection des bassins versants durant le *Nouvel Ordre* constitue un cas exemplaire (Lukas, 2012) (voir section 3.1). Ainsi, la réglementation forestière limite les usages traditionnels, par exemple le défrichement par le feu (*UU 41, 1999, art. 50§3, let. d*), mais sans jamais impliquer les acteurs locaux. Au contraire, on protège les forêts contre les humains, alors que simultanément on délivre des concessions

¹⁸⁶ Singer nous apprend que le concept de foresterie sociale (*Perhutanan Sosial*) a été proposé pour la première fois par Westoby en 1968 au 9^{ème} Congrès forestier du Commonwealth à New Delhi. Le contenu adapté a ensuite été repris par la compagnie publique d'exploitation forestière (*Perum Perhutani*) (Singer, 2009, p. 124 et note 25).

d'exploitation à des compagnies. La loi sur la forêt de 1999 s'insère typiquement dans cette ancienne logique.

Au cours des dernières années, on constate un changement de paradigme. On ne protège plus les forêts contre les locaux, mais avec eux, sur un modèle de cogestion. La littérature ne reflète toutefois pas encore cette évolution. Dès lors, il nous semble honnête de la souligner cette transformation positive en cours en Indonésie. D'autre part, notre étude de cas de Bak Pakem nous permet, plus loin, de montrer comment cela est mis en œuvre actuellement (section 5). Sur le même site, dans des zones adjacentes, s'applique le régime de la forêt communautaire et celui du parc forestier que nous présentons ci-après.

L'évolution s'observe à partir de la loi sur l'environnement du 3 octobre 2009 (UU 32/2009) qui prévoit de planifier une exploitation durable des Ressources (UU 32, 2009, art. 12). Pour cela, l'accent est mis sur la collecte d'informations au moyen d'inventaires et l'établissement de plans de gestion et de protection de l'environnement (*Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, RPPLH) aux niveaux national, provincial et régional (UU 32, 2009, art. 5 let. c et 9§1). La loi vise directement les industries, notamment forestières. Elle leur impose de fournir différents engagements unilatéraux, ainsi que de passer une évaluation du risque environnemental (*analisis risiko lingkungan*) pour obtenir un permis environnemental (*izin lingkungan*). Ce permis est une précondition pour obtenir d'autres autorisations nécessaires à la conduite de leurs activités. Ce permis peut bien sûr leur être retiré si elles menacent ou nuisent à l'environnement.

Le vrai tournant s'observe dans l'ordonnance gouvernementale du 19 mai 2011 concernant la gestion des réserves naturelles et des zones protégées (PP 28/2011). Elle vise à préserver la biodiversité (PP 28, 2011, art. 2) au moyen de zonages de protection. Elle en distingue deux types : les réserves (*kawasan suaka alam*, KSA) et les zones protégées (*kawasan pelestarian alam*, KPA). Les premières (KSA) incluent les réserves naturelles (*cagar alam*) et les sanctuaires de la faune (*suaka margasatwa*) et les secondes (KPA) se composent des parcs nationaux (*taman nasional*) ; des parcs forestiers (*taman hutan raya*, Tahura) et des parcs naturels (*taman wisata alam*) (PP 28, 2011, art. 4§1 et 2).

La principale différence est que les réserves (KSA) ne permettent l'exploitation de la zone (PP 28, 2011, art. 33 et 34), alors que dans les zones protégées (KPA) les usages traditionnels

sont autorisés. Ceci constitue une nouveauté importante, même si une limitation sensible est l'interdiction d'exploiter le bois (PP 28, 2011, art. 36 et 37)¹⁸⁷. Les populations locales peuvent donc continuer à cultiver des jardins, à récolter les produits forestiers et à chasser lorsqu'une zone protégée est instaurée. Ces usages nécessitent toutefois l'obtention d'une autorisation (PP 28, 2011, art. 38).

Un des objectifs affirmés de la loi est de permettre un rôle actif de la population locale, notamment par sa participation dans la phase de préparation (PP 28, 2011, art. 1§20). Dans ce sens, la PP 28/2011 exige la conclusion d'un accord régional (PP 28, 2011, art. 14, let.b) qui précise l'agencement de la zone en blocs où prennent place les activités traditionnelles mentionnées plus haut (PP 28, 2011, art. 16). Cet accord régional est le résultat d'une consultation publique ouverte aux populations locales, aux ONG et aux administrations régionales (PP 28, 2011, art. 17§1 et son élucidation). La conservation de la nature se voit même attribuer un rôle social et culturel. Ainsi, l'autorisation d'activités traditionnelles est justifiée par l'objectif de l'amélioration du bien-être des locaux (PP 28, 2011, art. 49) et l'élucidation des articles 18 et 19 désigne l'importance historique, religieuse, culturelle et archéologique comme critère de protection.

L'élucidation justifie cette évolution par un « *changement de paradigme* » (PP 28, 2011, élucidation générale I). Le préambule présente l'ancienne ordonnance sur la gestion des zones protégées (PP 68/1998) comme un texte désuet. L'ambition est ici de s'adapter aux exigences posées par l'évolution du contexte stratégique à la fois national et international. Nous percevons ici une évolution du régime forestier national sous influence du régime international comme le suggère Singer dans sa thèse (2008).

Les effets concrets de cette réorientation s'observeront dans plusieurs années. Nos études de cas ne peuvent pas en identifier les effets à venir. Le constat actuel reste peu glorieux. Murdiyarso et al. parlent d'un mitage des zones protégées au rythme de 200'000 hectares par années et se montrent pessimistes quant aux dernières évolutions, notamment concernant un moratoire¹⁸⁸ récent (Murdiyarso et al., 2011, p. 5). L'agence américaine de développement

¹⁸⁷ Dans le cas des parcs nationaux, les usages traditionnels sont permis, sans qu'une interdiction de l'exploitation du bois ne soit mentionnée. A priori, les populations locales sont donc autorisées à exploiter la forêt. Toutefois, tous les usages nécessitent un permis qui peut réguler les usages à l'échelle locale.

¹⁸⁸ Nous n'avons volontairement pas abordé ce sujet d'actualité, car il s'agit d'une question politique plutôt que de gestion des Ressources. Murdiyarso et al. présentent une très bonne analyse des enjeux autour de ce moratoire (2011).

note aussi que des exploitations forestières s'observent dans 37 des 41 parcs nationaux étudiés (USAID, 2010, p. 13). Concernant les 21 *tahura* instaurés jusqu'en 2010¹⁸⁹, Galudra nous apprend qu'ils sont confrontés à de sérieuses atteintes. Il donne même l'exemple de l'exploitation d'une mine de charbon dans un *tahura* à l'Est de Kalimantan (Galudra, 2011a, box 1).

1.5.3. Les règles de la propriété en forêt

C'est une chose bien connue que dans les régimes juridique de type romano-germanique, les règles générales et abstraites des politiques environnementales butent sur la propriété (Knoepfel, 2007). L'articulation entre les droits issus des politiques publiques et ceux qui proviennent de la propriété constitue donc une clé pour la compréhension des stratégies des acteurs. Cependant, dans le cas indonésien, la situation est différente du fait de l'importance de la propriété publique (section 1.3). Cette particularité ne remet pas en cause l'affirmation précédente, mais amenuise la résistance des propriétaires.

Pourtant, de l'avis de tous les auteurs, la question de la propriété en général, et forestière en particulier, reste un élément clé pour saisir la réalité indonésienne. Plus haut, nous avons présenté l'état de la propriété forestière (section 1.3). Il est difficile d'aborder ce sujet controversé sans se noyer dans les explications. Pour bien discerner les règles de la propriété qui s'appliquent, ou devraient s'appliquer, nous avons choisi de nous appuyer en premier lieu sur une mise en contexte historique (section 1.5.3.1). Ensuite, dans chaque sous-section, notre exposé suit la même structure. Nous commençons par présenter les règles générales, avant de revenir sur les règles sectorielles. Finalement nous présentons ce qui est mis en pratique.

Après la mise en contexte, nous définissons la propriété (section 1.5.3.2). Ceci nous conduit à présenter la question essentielle de la reconnaissance des droits sur le sol (section 1.5.3.3). Nous verrons ici que plusieurs procédures d'enregistrement existent. Ensuite, nous exposons les différents statuts de la propriété en forêt (section 1.5.3.4). Cela concerne bien évidemment les propriétés privée et publique, mais des questions subsistent concernant la propriété dont le statut est indéterminé ainsi que la question de la propriété coutumière. Nous terminons cette partie par une courte présentation de ce qui est prévu concernant les transferts de droits de propriété (section 1.5.3.5) et leurs limitations (section 1.5.3.6).

¹⁸⁹ Les *tahura* ont été créés en 1998 par l'ordonnance sur la gestion des zones protégées (PP 68/1998).

1.5.3.1. Mise en contexte historique

Les règles actuelles de la propriété trouvent leurs origines dans le système colonial¹⁹⁰. C'est l'administration coloniale qui a établi le *rechts-kadaster* actuel, ou cadastre légal, sur la base du code civil hollandais¹⁹¹. La propriété et les différents types de droits qui en découlent sont présentés dans le deuxième livre, sur le patrimoine¹⁹², du code civil de 1848 (KUHPer), toujours en vigueur. A l'époque les indigènes étaient exclus de la propriété (Soesangobeng, 2004, p. 12).

La constitution de 1945, dans sa version originale, ne traite pas de la propriété. Son second amendement, du 18 août 2000, introduit une section sur les droits fondamentaux de la personne humaine, qui contient un article reconnaissant à chacun le droit à la propriété. Ce droit doit être protégé contre l'appropriation arbitraire (*UUD*, 1945, art. 28H).

Un changement majeur intervient avec la loi agraire de 1960 (*Undang-undang Pokok Agraria*, UUPA). Elle est édictée alors que l'influence communiste sur l'Etat s'accroît (Barr, 2006, p. 21) et que le gouvernement de Soekarno nationalise les entreprises étrangères (Singer, 2009, p. 189). Il s'agit d'affirmer des bases nouvelles inspirées des réformes foncières des gouvernements socialistes d'Amérique latine (Singer, 2009, p. 94). La loi agraire de 1960 est parsemée de références explicites (UUPA 5, 1960, art. 5 et art. 14) ou implicites¹⁹³ au socialisme nationaliste de Soekarno. Ses rédacteurs avaient comme ambition d'en faire une loi-cadre pour tous les usages du sol et des Ressources naturelles¹⁹⁴. En ce sens, elle complète le code civil indonésien. On y trouve notamment la définition de la propriété, le détail des droits qui en découlent, la procédure d'enregistrement des terres, ainsi que leurs limitations possibles.

Le revirement est radical lorsque Suharto prend le pouvoir en 1965 et charpente un système capitaliste autoritaire basé sur l'exploitation intensive des Ressources naturelles. Durant l'ère du *Nouvel ordre*, la loi agraire de 1960 est dénoncée comme un texte communiste et suite aux

¹⁹⁰ Voir notre présentation des origines du système juridique en introduction III.f.i

¹⁹¹ Le tout premier cadastre a été instauré le 18 août 1620 (Nasoetion, 2003, p. 2), suite à la conquête par la VOC de Jayakarta. Il s'agissait alors d'établir des bases solides pour bâtir la ville de Batavia, qui deviendra le cœur de l'empire colonial privé de la VOC.

¹⁹² Notre traduction de *barang*, littéralement les biens, dont le sens est précisé à l'article 499 (lire *infra*).

¹⁹³ Cette influence s'observe notamment dans les limitations à la propriété individuelle (art. 17) ; le fait que tous les droits sur le sol doivent répondre à une fonction sociale (art. 6), etc.

¹⁹⁴ Voir en introduction, section III.f.i, notre note de bas de page 71.

purges de 1965, les références à cette loi sont gommées (Singer, 2009, p. 93). Sa mise en œuvre se limite à la justification de l'appropriation des Ressources par le régime (L. Bakker, 2008, pp. 3–4).

La lecture transversale¹⁹⁵ de la loi agraire est dénoncée et une interprétation sectorielle en est faite. Dès lors, seule l'agence territoriale nationale (BPN) du ministère de l'agriculture applique la loi agraire. Les autres ministères la rejettent au profit de leurs réglementations sectorielles (Safitri, 2010, pp. 72–73). La loi forestière de 1967 en offre un bel exemple. Il s'agit pour le régime d'imposer un contrôle total du ministère sur la zone forêt. Ce texte attribue à l'Etat la propriété formelle sur les forêts domaniales et l'exclusivité des droits d'usages sur les forêts. Du même coup, cette loi révoque toute reconnaissance antérieure des droits d'usages coutumiers tel que cela était prévu par la loi agraire (Singer, 2009, p. 53; USAID, 2010, pp. 6–7). Elle concède toutefois l'existence de forêt privée (*hutan hak*) si des droits formels sont reconnus sur des parcelles (*UU 41*, 1999, art. 1§5).

Avec la fin du régime de Suharto et la décentralisation, les incohérences entre les deux approches multiplient les rivalités. Les communautés traditionnelles réclament leurs terres et les forêts confisquées par le régime sont réoccupées. Or, puisque les questions foncières ont été décentralisées en 1999, ces difficiles questions prennent place dans l'arène politique régionale où les jeux des acteurs ne sont pas consolidés (L. Bakker, 2008, pp. 3–4). Les rivalités locales engendrent une explosion de la déforestation. Cela sert alors d'argument pour procéder à une recentralisation dans le secteur forestier (section 1.5.1.3).

Ce survol historique explique pourquoi aujourd'hui les deux influences, de la *Démocratie dirigée* par la loi agraire et du *Nouvel ordre* par le système administratif forestier, se contredisent. Dès lors, il n'est pas surprenant que la loi agraire de 1960 soit l'objet d'interprétations opposées. Certains y voient une loi générale qui chapeaute les lois sectorielles, alors que d'autres n'y voient qu'une réglementation agricole applicable qu'en dehors de la zone forêt. Dans la pratique, le ministère des forêts règne sans partage sur la zone forêt et l'agence territoriale nationale n'y applique pas la loi agraire.

¹⁹⁵ Comme cela est explicité dans l'élucidation, les législateurs avaient pour ambition de rédiger une loi de nature extraordinaire qui fixe des principes généraux (*UUPA 5*, 1960, élucidation I.A des objectifs). Safitri liste d'autres justifications issues de la doctrine (2010, pp. 71–72).

Depuis plusieurs années, la question de la réforme agraire est revenue à l'avant-scène. Le président SBY promeut les résultats intermédiaires alors que des ONG dénoncent l'accaparement des terres (*land grabbing*) que cela provoquerait (N. Fauzi, 2009). Il ne fait aucun doute que la question va rester à l'agenda politique ces prochaines années.

1.5.3.2. Définition de la propriété

Le code civil (KUHPer) définit la propriété dans la tradition française comme le droit de jouir librement et de disposer de manière absolue de ses biens, dans le respect des lois et des droits individuels¹⁹⁶ (KUHPer, 1847, art. 570). Le principe d'accession, qui reconnaît au propriétaire des droits sur tout ce que porte ou contient sa parcelle, en-dessus ou en dessous de la surface du sol, est reconnu. Cela inclus tout ce qu'il y construit et tout ce qu'il en prélève par excavation, tant que la loi n'en dispose pas autrement (KUHPer, 1847, art. 500 et 571).

Le code civil mentionne qu'un individu peut avoir plusieurs types de droit sur son patrimoine¹⁹⁷ : la propriété, l'héritage, l'usufruit, la servitude et le droit d'hypothèque (ou de collatéral) (KUHPer, 1847, art. 528). Une catégorisation plus complète des droits sur le sol est établie par la loi agraire. Elle en définit sept types (UUPA 5, 1960, art. 16)¹⁹⁸ :

- a. le droit de propriété (*hak milik*). C'est le plus complet qu'il est possible d'avoir sur le sol en Indonésie (UUPA 5, 1960, art. 20§1). Il est intemporel, transférable et hypothécable,
- b. le droit d'exploitation commerciale pour la production agricole ou piscicole (*hak guna usaha*). Il est limité dans le temps, mais transférable et hypothécable,
- c. le droit de bâtir et posséder des bâtiments (*hak guna bangunan*),
- d. le droit d'usages des terres d'autrui (*hak pakai*),
- e. le droit de location (*hak sewa*),
- f. le droit de défricher de nouvelles terres (*hak membuka tanah*) et
- g. le droit de collecter des produits forestiers (*hak memungut hasil hutan*).

¹⁹⁶ Cette formulation n'est pas celle de l'article 570 du code civil, mais sa teneur est la même.

¹⁹⁷ Ce que nous désignons par « patrimoine » est présenté comme *barang* dans la version originale du code civil et comme des *assets* dans la traduction anglaise. Ce sont tous les « biens [*benda* ou *goods*] et droits [*hak* ou *rights*] qui peuvent être sujets à la propriété » (KUHPer, 1847, art. 499). Ils sont tangibles et intangibles (KUHPer, 1847, art. 53), mobiles ou immobiliers (KUHPer, 1847, art. 504).

¹⁹⁸ A cela s'ajoutent d'autres droits, de nature temporaire, que sont le droit de contracter (*hak gadai*), le droit de métayage (*hak usaha bagi hasil*), le droit d'accueil (*hak menumpang*), et le droit de louer des terres agricoles (*hak sewa tanah pertanian*) (UUPA 5, 1960, art. 53).

Les destinataires de ces droits sont en premier lieu les citoyens indonésiens et les personnes morales de droit indonésien. Ainsi, le droit de propriété sur le sol leur est réservé. Les étrangers domiciliés en Indonésie peuvent bénéficier de certains droits, mais ni du droit d'usages des terres (*hak pakai*), ni de celui de location (*hak sewa*).

La propriété n'a pas de valeur légale par elle-même. Le droit résulte d'une décision ou d'une loi (*UUPA 5*, 1960, art. 22§2). Dès lors, un enregistrement est prévu pour valider la propriété (*UUPA 5*, 1960 art. 19). Toute modification, ou transfert, doit aussi être enregistré (*UUPA 5*, 1960, art. 23). Parce que cette procédure est cruciale, nous en présentons maintenant le contexte et la teneur.

1.5.3.3. La reconnaissance des droits sur le sol

En Indonésie les limites parcellaires n'ont jamais été établies de manière systématique même s'il existe plusieurs cadastres depuis le début de la période coloniale. L'enregistrement légal de la propriété connaît une double influence dont sont issus le cadastre légal, sur le modèle hollandais, et le cadastre fiscal d'influence française¹⁹⁹. Le premier s'appuie sur un parcellaire officiel sous la responsabilité de l'Agence territoriale nationale (BPN) du ministère de l'agriculture et le second sur un inventaire des actes, tenu par la direction des impôts fonciers et immobiliers du ministère des finances²⁰⁰. Ces deux cadastres ne sont pas coordonnés et largement incomplets²⁰¹. Nous nous intéressons ci-après au seul cadastre légal, car c'est lui qui enregistre les droits sur le sol (section 1.5.3.3.i). Plus loin, nous revenons sur la procédure sectorielle de reconnaissance des droits sur le sol mis en place par le ministère des forêts (section 1.5.3.3.ii).

i. L'enregistrement légal des terres

L'administration nationale conduit depuis de nombreuses années un programme d'enregistrement des terres, avec le soutien de la Banque mondiale (USAID, 2010, p. 11). Cette démarche systématique est prévue dans la loi agraire, afin de garantir la sécurité du droit foncier sur le territoire indonésien (*UUPA 5*, 1960 art. 19§1 et élucidation générale IV, *PP 24*,

¹⁹⁹ Enemark présente les différents types de cadastre, leurs origines et les développements actuels. Il lie notamment les trois types (français, allemand et anglais) aux traditions juridique romaniste, germaniste ou de droit commun (Enemark, 2012, p. 5).

²⁰⁰ Il peut être assimilé à la Conservation des hypothèques française (de Buren, 2011a, pp. 130–132).

²⁰¹ De nombreuses informations sont disponibles sur le site de l'Office International du Cadastre et du Régime Foncier : www.oicrf.org.

1997, art. 3). La procédure d'enregistrement prévoit (a) la mesure, la cartographie et l'inventaire des parcelles, suivis de (b) l'enregistrement des droits fonciers et de leurs transferts, afin de (c) produire *in fine* un certificat reconnaissant ces droits (UUPA 5, 1960 art. 19§2). Attention, ce certificat n'est pas un titre de propriété, mais document administratif. Il constitue néanmoins une reconnaissance légale (Safitri, 2010, p. 85) décrite comme une « *forte évidence* » de propriété (UUPA 5, 1960 art. 19§2, let. c). Les législateurs assimilent ce certificat à une inscription cadastrale (UUPA 5, 1960 élucidation générale IV). Le système d'enregistrement foncier indonésien est dit négatif (Nasoetion, 2003, p. 2), car il n'est pas garanti par l'Etat. L'idée est de protéger le vrai propriétaire contre des inscriptions illégitimes. Ainsi, l'enregistrement peut en tout temps être contesté devant un tribunal. C'est pour cela que le registre n'est considéré que comme une évidence et non comme une preuve.

Les détails de la procédure sont précisés par l'ordonnance gouvernementale du 8 juillet 1997 sur l'enregistrement des terres (PP 24/1997). Celle-ci impose aussi à l'Etat d'enregistrer ses terres domaniales (PP 24, 1997, art. 9). La propriété publique n'est donc pas automatiquement reconnue. Ceci est très important car ce fait nous confirme que le contrôle public, ne suffit pas à légitimer une quelconque propriété de l'Etat (section 1.3.1).

Dans la pratique, la mise en œuvre du système s'avère excessivement complexe. Elle a longtemps été inefficace (USAID, 2010, p. 1)²⁰². Une raison est que les parcelles sont souvent transmises par héritage sans que des actes de transfert formels ne soient établis (USAID, 2010, p. 8). Les propriétaires privés craignent alors que l'Etat s'approprie leur terre sous prétexte de l'absence de titre formel de propriété. De tels exemples ne manquent pas au cours de l'époque coloniale et des dictatures. Dès lors, il n'est pas surprenant d'apprendre qu'en zone rurale l'agence territoriale nationale ne parvient pas à avoir accès aux registres fonciers locaux qui sont gardés précieusement par les autorités villageoises (USAID, 2010, p. 8). Ces faiblesses sont une réalité, mais il faut relever que l'enregistrement des terres a connu récemment une très forte progression (+700%)²⁰³. Ceci s'explique d'abord par une réforme interne de la BPN, mais aussi par l'établissement d'un service d'enregistrement mobile qui déplace l'administration dans les zones rurales. Toutefois à ce rythme, il faudra encore 18

²⁰² Selon les auteurs, la procédure d'enregistrement en zone rurale prend de six à douze mois et les frais atteignent plus de 10% de la valeur de la propriété (USAID, 2010, p. 10).

²⁰³ Selon les chiffres de Fauzi, jusqu'en 2004 la BPN n'avait enregistré que 269'902 parcelles. Cependant, suite à sa réforme interne, elle serait parvenue à enregistrer 2'172'507 parcelles jusqu'en 2008, soit 1'902'605 en 4 ans ! Soit une augmentation de 702% (et non de 800 comme l'indique l'auteur) (2009).

années pour que l'enregistrement légal aboutisse (N. Fauzi, 2009). Or, il ne s'agit ici que des terrains situés en dehors de la zone forêt.

ii. La reconnaissance sectorielle des droits sur le sol en forêt

En parallèle de l'enregistrement légal des terres, le ministère des forêts a défini sa procédure sectorielle à appliquer en zone forêt. Il s'agit d'une des étapes de la procédure de délimitation de la zone forêt que nous avons présentée plus haut (1.5.2.1).

L'ordonnance gouvernementale concernant la délégation partielle du secteur forestier aux régions (PP 62/1998) prévoit que les provinces²⁰⁴ délimitent la zone forêt (PP 62, 1998, art. 2 let. b). Cela consiste à effectuer un premier marquage temporaire des limites, à mesurer et cartographier la zone, ainsi qu'à établir un inventaire des droits sur la zone, pour ensuite la border. Puis tout cela est consigné dans un rapport de délimitation (*Berita Acara Tata Batas*, BATB) (PP 62, 1998, art. 3§2). Sur la base de ce rapport, le ministère des forêts légalise la zone forêt (Center for International Environmental Law, 2002, p. 145). Le rapport de délimitation BATB contient donc un inventaire des droits sur le sol qui devrait les identifier tous. Dans le cas où aucun n'est identifié, alors la propriété publique sur la forêt peut être déclarée (UU 41, 1999, art. 5§1).

Jusqu'en 2005, le processus n'avait été appliqué que sur 10% de la zone forêt, ce qui permettait à Contreras-Hermosilla & Fay d'affirmer que 90% de la zone forêt ne pouvait pas être légitimement déclarée forêt domaniale²⁰⁵ (2005, pp. 11–12 et 13). Hamid ajoute, qu'en pratique la reconnaissance de droits sur des terres de la zone forêt reste impossible bien qu'elle soit juridiquement prévue (2011, p. 3). Cette difficulté n'a rien de surprenant puisque, depuis 1967, le ministère considère la zone forêt comme sa propriété. Y reconnaître de nouveaux droits sur le sol reviendrait à l'en chasser, voire à lui réclamer des dédommagements pour des exploitations qu'il y aurait autorisées. Dès lors, on comprend aussi l'importance stratégique pour le ministère de piloter une procédure sectorielle plutôt que de voir la procédure d'enregistrement légal être appliquée sur « sa » zone forêt.

²⁰⁴ Désignées dans le texte comme le premier niveau infraétatique, par opposition au second niveau qui renvoie aux *kabupaten*.

²⁰⁵ Safitri cite des données de 2008 du ministère, qui établissent qu'en 2005, 12% de la zone forêt avait été légalisés (14 millions d'hectares) et non pas 10%. Les 88% restant n'avaient été qu'identifiés (Safitri, 2010, p. 132). Au vu de la qualité des données disponibles, les chiffres de Safitri et de Contreras-Hermosilla & Fay nous semblent concordants. Pour faciliter la lecture, nous retenons qu'un dixième est légalisé.

Retenons pour nos études de cas que seule la propriété privée, déjà certifiée formellement, est invocable par les acteurs. Toute revendication sur le sol, sans certificat, devra être d'abord reconnue et enregistrée. Nous revenons maintenant sur les différents types de propriété qui s'appliquent en forêt.

1.5.3.4. Les différents statuts de la propriété en forêt

Les types de propriété prévus sont limités. Elle est soit de statut privé, soit de statut public. Cela suppose toutefois que la procédure d'enregistrement ait abouti. Or, nous avons vu que la mise en œuvre est largement déficitaire. En conséquence le statut de la majorité des terres reste indéterminé. Nous présentons dans les sous-sections suivantes les règles qui s'appliquent à la propriété forestière privée (section 1.5.3.4.i) et publique (section 1.5.3. 4.ii), avant de traiter de la propriété indéterminée (section 1.5.3. 4.iii). Ceci nous permet ensuite d'aborder la question du régime de propriété applicable aux forêts communautaires (section 1.5.3. 4.iv).

i. La propriété privée

La forêt privée (*hutan hak*²⁰⁶) est définie dans l'ordonnance ministérielle sur la forêt privée (Permen 26/2005). Elle est communément appelée forêt populaire (*hutan rakyat*) (Permen 26, 2005, art. 1§1, PP 62, 1998, art. 1§2). Son statut particulier est reconnu sur la base de l'existence d'un certificat attestant d'un droit de propriété (*hak milik*), d'un droit d'exploitation commerciale (*hak guna usaha*) ou d'un droit d'usages des terres (*hak pakai*), tel que le définit la loi agraire (UUPA 5, 1960, art. 16§1, let. a, b et d).

La *permen 26/2005* ajoute une seconde condition : la désignation de la forêt par le chef du gouvernement régional (*bupati* ou *walikota*) sur la base du plan d'aménagement du territoire régional (RTRW) (Permen 26, 2005, art. 1§1 et 1§3). Ainsi, le ministère ajoute, par un acte administratif, une condition « sectorielle » supplémentaire à la reconnaissance de la propriété privée en forêt (Safitri, 2010, p. 88). Lorsqu'on s'intéresse aux détails de la procédure prévue²⁰⁷, on s'aperçoit vite qu'elle est beaucoup trop complexe pour être mise en œuvre de

²⁰⁶ L'appellation *hutan hak*, littéralement la « forêt sur laquelle un droit formel existe » (*titled forest* en anglais), et plus commune que l'appellation *hutan milik*, littéralement la « forêt ayant un propriétaire », qui apparaît dans la PP 62/1998.

²⁰⁷ Les services forestiers régionaux doivent réaliser un inventaire des droits, leur cartographie avant de procéder à l'attribution de droits (Permen 26, 2005, art. 5). L'inventaire doit reposer sur une étude de l'état physique, de la flore, de la faune et des conditions socio-économiques des communautés locales (Permen 26, 2005, art. 6§1).

manière systématique par les services forestiers régionaux. A l'évidence, il s'agit ici de retarder, voire de bloquer, la reconnaissance légale de forêt privée.

Les terres sur lesquelles un droit sur le sol est reconnu, tel que défini par la loi agraire, sont sous l'autorité de la BPN. Dès lors se pose la question de savoir si les forêts privées sont sous la juridiction du ministère des forêts ou de la BPN ? Si elles dépendaient de la BPN, cela signifierait que ces forêts privées sortent de la zone forêt puisque celle-ci est entièrement sous l'autorité du ministère. Il y a ici un flou juridico-administratif, apparu avec le rejet, par le ministère des forêts, de l'autorité de la loi agraire. Nous reviendrons en analyse sur ce que nous considérons être une incohérence originelle (section 9.2.2.1).

Du point de vue du ministère des forêts, il semble clair que les forêts privées sont sous son autorité. Ainsi, la loi sur la forêt de 1999 attribue la responsabilité sur la protection des forêts et la conservation de la nature, dans les forêts où il existe un certificat attestant d'un droit sur le sol, au propriétaire ou à l'ayant-droit (*UU 41*, 1999 art. 48§2 et 48§4). La position du ministère est formulée de manière plus explicite dans la *permen 26/2005* qui soumet l'utilisation des forêts privées « *aux lois et aux règlements en vigueur* » (*Permen 26*, 2005 art. 23), sans qu'il ne soit précisé desquels il s'agit. Néanmoins, trois articles plus loin, nous apprenons que le contrôle de la bonne utilisation des forêts privées est attribué au ministère des forêts et aux gouvernements des régions (*Permen 26*, 2005 art. 26§1). Dès lors, il semble clair que la réglementation forestière s'applique aux forêts privées et qu'en conséquence la forêt privée fait partie de la zone forêt sur laquelle s'étend l'autorité du ministère des forêts²⁰⁸.

Un dernier point à aborder est la possibilité pour le ministère de changer le statut des forêts et par là d'exproprier les propriétaires privés des forêts de protection ou de conservation (*Permen 26*, 2005, art. 19). Ici, la simple modification du zonage public suffit donc à retirer les droits réels du propriétaire. Selon Safitri, cela participe à une extension systématique du contrôle de l'Etat sur les terrains privés (2010, pp. 88–89). Nous en discutons dans notre section 1.5.3.6 sur l'expropriation.

Dans la pratique, la plupart des forêts privées ne sont simplement pas identifiées. Elles devraient donc être assimilées à des forêts dont le statut est indéterminé, sous le contrôle du

²⁰⁸ Ici, notre avis diverge de celui de McCarthy et al. qui estiment que depuis la prescription gouvernementale sur la délégation partielle dans le secteur forestier (PP 62/1998), les forêts privées « *fall outside the government-controlled Forest Estate (kawasan hutan)* » (2006, p. 43).

ministère des forêts, mais sans entrer dans le domaine de l'Etat (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 13).

ii. La propriété publique

Le concept de forêt domaniale (*hutan negara*) est apparu en 1927 sur Java et a été étendu par la loi de 1967 à l'ensemble de l'Indonésie (voir section 1.3.2). Pour rappel, elle ne peut être établie que lorsqu'aucun autre type de droit sur le sol, tels que ceux définis dans la typologie de la loi agraire, n'est reconnu sur le même terrain (*UU 41*, 1999, art. 1§4)²⁰⁹. Cela suppose donc qu'un inventaire des droits sur le sol ait abouti, sans en identifier aucun.

Cependant l'interprétation prédominante au ministère des forêts est d'assimiler à de la forêt domaniale toute la zone forêt sur laquelle aucun certificat n'a été délivré ou identifié dans un rapport de délimitation (BATB) (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 9). Sur cette base, Safitri affirme que la désignation « forêt domaniale » s'effectue à défaut d'autre propriétaire, mais n'est pas issue de la procédure prévue (2010, p. 90).

Ici, les deux interprétations impliquent des raisonnements différents. Si on reprend la vision du ministère, alors la chose est entendue : tout terrain qui n'a pas de certificat est public, ce qui correspond à la quasi-totalité de la zone forêt indonésienne. Si des titres existent, ils ont été soit établis avant 1967, soit accordés par le gouvernement²¹⁰, soit reconnus au cours de la procédure d'enregistrement. Par conséquent, la situation n'est pas problématique.

L'autre interprétation, qui est la nôtre, est que la forêt domaniale ne couvre que la zone où la procédure d'identification des droits a abouti. Dès lors, de grandes interrogations naissent concernant les 90% de la zone forêt où la procédure est pendante (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, pp. 11–12 et 13; Safitri, 2010, p. 132). Ici deux questions interdépendantes doivent être abordées. Premièrement, qu'en est-il de la propriété indéterminée dans la zone forêt ? Deuxièmement, qu'en est-il de la propriété sur les forêts communautaires qui occupent une

²⁰⁹ Dans le même sens, le code civil attribue à l'Etat toute terre qui n'est à personne, qui n'est pas utilisée ou qui est abandonnée (KUHPer, 1847, art. 520). Cependant, au cours de cette recherche, nous n'avons jamais observé d'invocation de cette règle pour nationaliser légalement un terrain.

²¹⁰ On nous a présenté le cas de terrains qui auraient été accordés à des fonctionnaires comme gratification. Les nouveaux propriétaires concluent ensuite des contrats d'exploitation avec des compagnies d'exploitation forestière, en toute légalité. Cette pratique aurait été utilisée à large échelle durant l'ère du *Nouvel ordre*. Nous n'avons cependant pas observé cela sur notre site. Le conditionnel est donc nécessaire.

grande part de la zone à la propriété indéterminée ? Nous traitons ces questions successivement.

iii. La propriété indéterminée

L'immense territoire n'ayant jamais été entièrement cadastré, toutes les terres ne possèdent pas de titre formel. L'ordonnance gouvernementale sur l'enregistrement des terres place ces parcelles sans titre sous le contrôle direct de l'Etat, par un article qui fait une distinction très claire entre les terres publiques et les terres sans droit (*PP 24*, 1997, art. 1§3). Ce contrôle ne permet pas au ministère de s'approprier les terres, mais lui impose de veiller à ce que personne d'autre n'abuse de cette indétermination. Ici, la crainte est de générer une situation, dite d'*open access*, propice à la surexploitation de la Ressource.

Le ministère des forêts a donc le devoir de protéger ces forêts indéterminées, mais aussi de leur attribuer une fonction de production, protection ou de conservation (*UU 41*, 1999, art. 6) (voir section 1.5.2.1). Potentiellement, ces forêts appartiennent à des administrés. Rien n'autorise donc le ministère à accorder des concessions d'exploitation sur des forêts dont il ne détient pas de titre (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 12).

Dans la pratique, le ministère des forêts a généreusement attribué des concessions pour exploiter ces forêts indéterminées (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 13), déplaçant de force les communautés locales considérées comme des squatteurs (Putri Guillaume, 2006, p. 166). La situation est figée, car si des droits sont reconnus à des administrés sur des terrains où le ministère a autorisé une exploitation, alors les ayants-droits peuvent réclamer des dédommagements en réparation aux préjudices à leur propriété. Vu les surfaces concernées, les enjeux sont substantiels. Le ministère reste donc inflexible, de peur d'ouvrir la boîte de pandore. Désormais, un enjeu est de trouver une issue à ce blocage.

iv. La propriété coutumière

Comme nous l'avons vu, le système juridique indonésien reconnaît aux communautés organisées (*adat*) des règles foncières (*hak ulayat*) sur leurs terres traditionnelles (*tanah adat*²¹¹). Pour la loi agraire, l'*hak ulayat* est même le droit foncier de référence en milieu rural, tant qu'il n'entre pas en conflit avec l'intérêt national (*UUPA 5*, 1960, art. 5). Elle

²¹¹ Parfois appelées aussi *tanah ulayat*, *petuanan*, ou encore *marga* (Safitri, 2010, p. 82).

aborde toutefois les communautés *adat* et leur droit traditionnel sans prendre en compte leur complexité sociale, bien au contraire. Nulle part cette loi ne mentionne explicitement que les droits fonciers traditionnels doivent être enregistrés, ni qu'ils peuvent être reconnus dans la typologie de son article 16 (Safitri, 2010, p. 85). Le constat de plusieurs auteurs est que leur reconnaissance est possible, mais limitée (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 9; Safitri, 2010, pp. 83–85)²¹². Néanmoins, le texte charge le gouvernement de préciser dans quelle mesure le droit coutumier traditionnel peut créer des droits formels (*UUPA 5*, 1960, art. 22).

L'ordonnance gouvernementale sur l'enregistrement des terres explicite les différents moyens pour faire reconnaître des droits, qu'ils soient nouveaux (*PP 24*, 1997, art. 23) ou anciens (*PP 24*, 1997, art. 24 et ss.). L'enregistrement nécessite soit des documents officiels attestant la propriété, soit une reconnaissance d'une communauté voisine, soit une évidence physique qui témoigne d'un usage effectif des parcelles concernées au cours des 20 dernières années (*PP 24*, 1997, art. 24; Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 13, note 20). Cette reconnaissance suppose que la propriété coutumière corresponde à un des sept types de droits sur le sol, définis par la loi agraire (L. Bakker, 2008, p. 3; *UUPA 5*, 1960, art. 16). Or, si l'enregistrement est possible, il implique que les communautés soient reconnues comme des entités privées auxquelles la loi agraire peut attribuer des droits sur le sol (Safitri, 2010, pp. 83–85).

Cette solution est envisagée par la *permen 5/1999* qui évoque la possibilité pour les leaders traditionnels d'enregistrer les droits fonciers traditionnels sous forme de droits individuels (L. Bakker, 2008, pp. 7–8). Toutefois pour qu'un tel enregistrement soit possible, il faut encore que les droits coutumiers soient effectivement en vigueur et que la parcelle revendiquée soit délimitée sur une carte d'aménagement et dans le registre foncier (*daftar tanah*) (*Permen 5*, 1999, art. 5§2).

Soesangobeng décrit l'acquisition de terres en droit coutumier comme un long processus graduel où le droit d'usages temporaire évolue vers un droit permanent (2004, p. 9). Selon lui, seule cette forme aboutie, assimilable à un droit privé, peut être utilisée commercialement et être enregistrée. Sur notre site d'étude (lire en section 4.2.1), trois types de droits fonciers traditionnels peuvent être distingués (Monk, De Fretes, & Reksodiharjo-Lilley, 1997, p. 558) :

²¹² Safitri reconnaît qu'il n'y a pas ici de consensus doctrinal. Elle discute des différents points de vue de ses collègues juristes (Safitri, 2010, pp. 83–85).

- la propriété foncière permanente, assimilable au droit de propriété (*hak milik*) (UUPA 5, 1960, art. 16§1, let. a) ;
- le droit d'usages non transmissible (usufruit), qui dans une certaine mesure pourrait être assimilé au droit d'usages des terres d'autrui (*hak pakai*) (UUPA 5, 1960, art. 16§1, let. d) ; et
- le droit de disposer des produits du sol, qui, en zone forêt, pourrait être assimilé au droit de collecter des produits forestiers (*hak memungut hasil hutan*) (UUPA 5, 1960, art. 16§1, let. g).

Comme nous l'avons vu en introduction (section III.f.v.), presque 40 années après la loi agraire, dans le cadre de la décentralisation, le ministère de l'agriculture a promulgué une ordonnance ministérielle concernant les moyens pour résoudre le problème des droits fonciers traditionnels des communautés *adat* (Permen 5/1999). Cette ordonnance présente des lignes directrices pour aider les régions à traiter la question. Elle affirme que les droits fonciers communautaires ne peuvent pas être réclamés lorsque les terres sont déjà propriété d'autrui ou qu'elles sont utilisées par d'autres (Permen 5, 1999, art. 3). Cela s'étend notamment aux terres concédées par le gouvernement à des tiers. Une seconde limitation concerne la réaffirmation du contrôle de l'Etat et le rejet d'un contrôle exclusif des chefs traditionnels (Permen 5, 1999, art. 4). Bakker dénonce cette vision des droits coutumiers comme des droits aliénables qui s'éteignent si un tiers a obtenu un droit formel sur la même zone (2008, p. 8). Afin de clarifier les règles, cette ordonnance encourage les régions à légiférer sur la reconnaissance des droits communautaires (Permen 5, 1999, art. 6).

En forêt, la réglementation sectorielle offre une solution beaucoup plus directe, à savoir l'absorption pure et simple des droits de propriété coutumiers dans le domaine de l'Etat. Ceci est présenté de manière explicite dans l'élucidation de la loi sur la forêt de 1999 :

« pour anticiper la multiplication des revendications des communautés sur leurs forêts traditionnelles, la loi inclut dans les forêts domaniales celles qui, par le passé, étaient contrôlées par les communautés. [Celles] qui sont contrôlées effectivement par les communautés y sont aussi incluses. En conséquence, l'Etat a

un droit de contrôle, de gestion et d'organisation des compétences sur ces forêts »²¹³ (UU 41, 1999, élucidation générale).

La loi précise toutefois que le contrôle de l'Etat doit prendre en compte les droits coutumiers des communautés, tant qu'ils existent, qu'ils sont reconnus et qu'ils ne contreviennent pas à l'intérêt national (UU 41, 1999, art. 4§3). Comme certains auteurs l'affirment, l'administration forestière peut ainsi décider de manière unilatérale quelle communauté et quels droits sur quelle parcelle méritent d'être préservés ou au contraire peut être révoqués (FWI & GFW, 2002, p. 66).

Dans la pratique, il s'avère qu'il n'y a pas sécurité pour les droits communautaires (Mitchell et al. 2004, cités par USAID, 2010, p. 8). Les ambiguïtés entre la propriété formelle et la propriété coutumière sont systématiquement interprétées au détriment des communautés, ce qui génère des rivalités et parfois des conflits (USAID, 2010, p. 1 et 14).

La question de la propriété collective

Le code civil distingue la propriété individuelle (KUHPer, 1847, art. 527) de la propriété collective. Il y est dit que les biens et les droits qui appartiennent à une communauté, relèvent de la propriété de l'association (KUHPer, 1847, art. 526). Cela ne se retrouve pas dans la loi agraire, hormis le fait que des personnes morales de droit indonésien peuvent accéder aux droits sur le sol. Selon l'opinion générale des auteurs, la loi agraire crée une catégorisation des droits d'usages du sol, qui ne permet pas d'intégrer la diversité des droits fonciers traditionnels, notamment leur dimension collective (L. Bakker, 2008, p. 3; USAID, 2010, p. 6).

Selon Soesangobeng, la propriété coutumière ne peut pas être réduite à des usages collectifs du sol. L'essence du droit foncier coutumier est davantage liée à l'influence de la communauté sur le contenu des droits individuels que sur un patrimoine foncier commun et partagé. Cet auteur défend même l'idée que la propriété collective n'existe pas dans les communautés traditionnelles indonésiennes (2004, p. 10).

²¹³ Notre traduction de « *termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya. Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia* » (UU 41, 1999, élucidation générale).

Nos observations sur le terrain ne nous permettent pas non plus de constater un usage collectif des terrains. Les parcelles sont clairement délimitées et nos interlocuteurs nous ont décrit une allocation exclusive des surfaces. Cette répartition n'est pas formalisée, mais chacun sait quelle famille exploite quelle parcelle. Alors qu'en forêt (*rimba* ou *jungle*) rien n'apparaît, sur les terres communautaires cultivées en agroforesterie (*kebun* ou *garden*), on observe des limites artificielles établies par des haies, des murs, des barrières ou des chemins. Ceci se comprend du fait du caractère rizi- et arboricole des communautés observées. L'exploitation du sol implique des investissements qui, s'ils sont réalisés individuellement, ne sont pas volontiers partagés avec de possibles *freeriders* (p. ex. plantations d'arbres, création de canaux d'irrigation, etc.). Une telle problématique ne se retrouve pas, par exemple chez des communautés vivant de la chasse ou de l'élevage, car ces activités n'impliquent pas les mêmes investissements. La nature collective de la propriété communautaire y est donc plus évidente qu'en forêt communautaire.

Nous reviendrons sur la question des droits fonciers traditionnels et leur teneur normative dans nos études de cas (section 4.2.1). Cependant, même si nos observations confirment le constat de Soesangobeng, il nous semble abusif d'affirmer que la propriété coutumière n'est pas collective, tant la diversité des communautés traditionnelles sur le territoire indonésien est grande. Retenons que, contrairement à ce que présente la littérature, la nature coutumière du droit foncier traditionnel ne pose pas forcément de problème pour l'enregistrement des terres. Une partie au moins des droits fonciers traditionnels pourraient donc être formalisés sans grande difficulté si l'administration forestière cherchait effectivement à le faire.

1.5.3.5. Le transfert des droits de propriété

Le transfert de droits sur le sol est prévu tant dans le code civil que dans la loi agraire. Sur la base de son contrôle sur les terres et les Ressources naturelles, l'Etat Indonésien peut accorder des droits sur le sol à des personnes ou des entreprises (*UUPA* 5, 1960, art. 4). Les propriétaires ou détenteurs de droits peuvent eux aussi vendre, donner ou échanger leurs droits, mais uniquement avec des Indonésien(ne)s (*UUPA* 5, 1960, art. 26). En cas de changement de propriétaire, le code civil s'attache à garantir la stabilité des autres droits sur le sol (usage, exploitation, etc.), aussi pour les droits coutumiers, notamment lors d'un transfert de propriété de l'Etat à un privé (*KUHP*, 1847, art. 624).

Concernant la location et le métayage, seule la propriété formelle permet d'exiger un loyer (*KUHP*, 1847, art. 739). Toutefois, dans la pratique, la location s'observerait aussi lorsque

les droits n'ont pas été enregistrés, réduisant l'incitation pour les propriétaires à faire officialiser leur droit (USAID, 2010, p. 9). Comme nous l'avons vu, la loi agraire prévoit aussi le droit de location (*hak sewa*) (*UUPA 5*, 1960, art. 16§1, let. e). Dans ce cas, les parties négocient le montant du loyer librement. Nos observations montrent qu'il se monte généralement à 50% des produits de la terre, alors que dans le code civil, la valeur par défaut est de 10% (*KUHPer*, 1847, art. 741) ou nulle si la terre est inexploitée ou improductive (*KUHPer*, 1847, art. 742).

L'essentiel de la propriété forestière étant détenu par l'Etat, peu de transferts s'observent, hormis bien sûr les concessions d'exploitation présentées plus haut (1.5.2.3). La réglementation sectorielle prévoit différents types de transferts. Nous retenons ici l'échange de forêts (*tukar-menukar tanah kawasan hutan*) et les accords *borrow-use* (*perjanjian pinjam pakai*)²¹⁴. Les premiers sont un transfert permanents qui peut être utilisé (a) pour permettre la réalisation d'infrastructures ; (b) pour uniformiser la zone forêt²¹⁵ ou (c) pour corriger la délimitation de la zone forêt (*PP 10*, 2010, art. 11). Les seconds sont des transferts temporaires utilisés pour permettre des usages non-forestiers de la zone forêt (*PP 24*, 2010, art. 6). Ils sont utilisés notamment par le ministère des forêts pour permettre l'exploitation minière dans des forêts de production ou de conservation. Très critiqués, leur usage a été drastiquement réduit aux seuls besoins stratégiques, dont l'extraction minière²¹⁶, et leur superficie est limitée à un maximum de 10% de la fonction concernée²¹⁷ (Oentoeng Suria & Partners, 2011, p. 3).

1.5.3.6. La limitation des droits de propriété

La propriété sur le sol et les Ressources naturelles est par nature limitée, puisque la terre, l'eau et l'atmosphère font partie du patrimoine commun que le dieu unique a offert à la Nation indonésienne (*UUPA 5*, 1960, art. 1§2). Cela justifie le contrôle public de l'Etat sur l'usage des Ressources et donc sur la distribution des droits sur le sol, y compris la propriété (*UUPA 5*, 1960, art. 4).

²¹⁴ The recent legal basis for the temporary agreement to lend-and-use is Forestry Minister Regulation number P.43/2008 on the Guidelines on lend-and-use agreement concerning Forest Areas (*Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan*).

²¹⁵ Par exemple l'absorption d'une parcelle privée enclavée.

²¹⁶ En forêt de protection, seule l'exploitation souterraine est permise (pétrole, etc.). En forêt de protection, l'excavation reste possible.

²¹⁷ Par exemple 10% d'un bassin versant classé en forêt de protection.

Les limitations de la propriété sont justifiées par la protection de l'intérêt commun de la collectivité et trouvent leurs ancrages juridiques dans la constitution (*UUD*, 1945, art. 33§3) et dans la loi agraire. Cela contraste avec la tradition civiliste européenne qui considère la propriété comme une liberté individuelle fondamentale à protéger. Il n'y a donc pas ici de garantie de propriété absolue et exclusive. Au contraire, la loi agraire interdit « *toute propriété ou contrôle excessifs sur le sol* » qui risquerait d'atteindre l'intérêt public (*UUPA 5*, 1960, art. 7). On discerne ici les influences socialistes du gouvernement de Soekarno.

Deux types de limitations sont prévus²¹⁸ : premièrement, la taille de la propriété détenue par une famille ou une entreprise. Si elle dépasse la surface maximale définie, alors l'excédent pourrait être saisi par l'Etat pour être redistribué (*UUPA 5*, 1960, art. 17§3). Deuxièmement, il est prévu de limiter l'accumulation du sol pour des usages improductifs (spéculation, rente, etc.). Ainsi l'usage du sol par une autre personne que son propriétaire doit être limité et réglementé (*UUPA 5*, 1960, art. 24).

Nationalité

Le nationalisme de Soekarno se retrouve aussi dans les limitations à la propriété. Seuls les citoyens indonésiens peuvent avoir une relation complète avec le sol et les Ressources naturelles (*UUPA 5*, 1960, art. 9). C'est à eux (et aux personnes morales de droit indonésien) que s'adressent les droits sur le sol énoncé à l'article 16. Toutefois, seul le droit de propriété est réservé uniquement aux Indonésiens. Les étrangers domiciliés en Indonésie peuvent bénéficier des droits d'usages et de location. Si un étranger devient propriétaire par héritage ou par mariage, il doit renoncer à ses droits dans un délai d'une année. La situation est identique pour un Indonésien qui perd ou abandonne sa nationalité (*UUPA 5*, 1960, art. 21§3 et §4).

Fonction sociale

La terre nourricière ne saurait être improductive. En conséquence tout droit sur le sol doit avoir une fonction sociale (*UUPA 5*, 1960, art. 6). Il s'agirait ici de garantir un accès aux ressources pour les populations sans terre (Tjondronegoro, 1991; Soemardjan, 1962 cités par

²¹⁸ A notre connaissance, ces limitations n'ont jamais été concrétisées dans des ordonnances gouvernementales.

L. Bakker, 2008, p. 3) sur la base de droits coutumiers traditionnels²¹⁹ qui pondéraient les usages individuels et ceux de la communauté (Fitzpatrick, 1999, p.76, cité par L. Bakker, 2008, p. 3)²²⁰. Cela constitue aussi une forme de limitation par rapport à un usage exclusif et absolu de la propriété.

L'expropriation

L'expropriation dans l'intérêt public, et contre compensation, est prévue dans la définition de la propriété par le code civil (*KUHPer*, 1847, art. 570). La loi agraire reprend exactement cela pour les droits sur le sol (*UUPA 5*, 1960, art. 18). La terre revient alors à l'Etat (*UUPA 5*, 1960, art. 27).

La procédure générale d'expropriation est précisée par la loi sur l'expropriation du 26 septembre 1961 (*UU 20/1961*)²²¹. Dans l'intérêt public, une demande d'expropriation peut être présentée par la BPN au gouvernement (*UU 20*, 1961, art. 2). Les gouvernements régional et local concernés ont alors trois mois pour prendre position (*UU 20*, 1961, art. 3). Dans les cas urgents, la BPN peut dessaisir le propriétaire sans attendre la décision du gouvernement national. Toutefois, si celui-ci rejette la procédure, alors le terrain doit être rendu à son propriétaire dans le même état et une compensation peut lui être due (*UU 20*, 1961, art. 6).

Un point que nous avons déjà abordé est la possibilité pour le ministère des forêts de changer le statut du sol, de privé à public, par une simple modification du zonage fonctionnel. Pour rappel, ceci est possible lorsqu'une forêt privée se voit attribuer une fonction de protection ou de conservation (*Permen 26*, 2005 art. 19). Il s'agit d'une expropriation formelle pour laquelle le propriétaire doit être indemnisé (*Permen 26*, 2005, art. 19§4). La base légale d'une telle décision est pourtant discutable. La *permen 26/2005* dit préciser le contenu de l'article 69 de

²¹⁹ Cela se retrouve aussi dans le texte avec le droit de défricher de nouvelles terres et de collecter des produits forestiers (*UUPA 5*, 1960, art. 16§1 let f et g) qui s'appuient directement sur les droits coutumiers traditionnels (élucidation de *UUPA 5*, 1960 art. 46).

²²⁰ Nous retrouvons des droits de libre accès similaires, issus de coutumes anciennes, en droit Suisse (CC, art. 699 sur le libre accès aux forêts), suédois (*Allemansrätt*), norvégien (*Allemansretten*) et finlandais (*jokamiehenoikeus*) (lire à ce sujet de Buren, 2012, pp. 53–55).

²²¹ Deux prescriptions présidentielles prévoient aussi des expropriations : celle du 3 mai 2005 sur l'acquisition de terrains dans l'intérêt public du développement (*Perpres 36/2005*) et celle du 5 juin 2006 sur l'acquisition de terrains pour construire des infrastructures d'intérêt public (*Perpres 65/2006*). Il s'agit de directives qui ne touchent pas (ou très peu) le sujet de notre recherche. Nous ne les détaillons donc pas ici.

la controversée²²² ordonnance gouvernementale sur la gestion des forêts (PP 34/2002²²³). Pourtant, nous n’y voyons aucune précision. La base légale est plutôt à rechercher dans la loi sur la forêt de 1999 qui dit que les forêts privées ayant comme fonction la protection ou la conservation peuvent être utilisées tant que cette utilisation ne contrevient pas la fonction déterminée (*UU 41*, 1999, art. 36§2). A notre avis, le contenu de cet article est déformé par l’article 19 de la Permen 26/2005. L’idée est bien de cadrer les usages privés pour qu’ils n’atteignent pas la fonction attribuée à la forêt. Dans ce but, le législateur envisage une limitation par le droit public, alors que l’ordonnance ministérielle 26/2005 limite les droits réels des propriétaires. En plus du contenu, la forme choisie – une ordonnance ministérielle – peut aussi être discutée. La base légale pour un acte administratif aussi important qu’une expropriation nous semble bien faible. Pourquoi ne pas avoir suivi le processus législatif et intégrer cela dans une loi ? Nous laissons les juristes en discuter, mais comme nous l’avons annoncé en introduction, la nature de ces textes ministériels leur pose problème (Laiman et al., 2012, p. 15; Safitri, 2010, p. 59; Tabalujan, 2002, p. 2).

La compensation

L’expropriation prévue par la loi agraire donne droit à une compensation appropriée²²⁴ (*UUPA 5*, 1960, art. 17§3 et 18). Par contre dans les cas où le titre devient nul, aucune compensation n’est due par l’Etat. La nullité du titre de propriété s’observe notamment lorsque la terre est abandonnée (*UUPA 5*, 1960, art. 27, let. a, ch. 3), lorsque le propriétaire renonce à sa nationalité indonésienne (*UUPA 5*, 1960, art. 21§3 et §4) ou encore lorsque la terre disparaît (*UUPA 5*, 1960, art. 27, let. b) emportée par l’érosion.

La loi sur l’expropriation de 1961 prévoit que le montant de la compensation soit estimé par un comité d’évaluation en lien avec l’agence locale du BPN. Si ce montant est jugé insuffisant, un recours est possible et c’est alors la justice qui décide de la compensation (*UU 20*, 1961, art. 8).

Selon le rapport de l’agence américaine de développement, le montant des compensations versées est faible et déterminé de manière arbitraire. De plus, si les lésés ne détiennent pas

²²² Pour rappel, en plein processus de décentralisation, cette ordonnance réaffirme l’autorité du ministère sur les régions et consacre ainsi la recentralisation des compétences dans le domaine forestier. C’est cette ordonnance qui supprime les *mini-concessions* régionales (voir section 1.5.1.3 sur la recentralisation sectorielle).

²²³ Remplacée par la 26/2007.

²²⁴ Le qualificatif utilisé est *layak*, qui signifie approprié, adéquat.

d'attestation formelle de leur(s) droit(s), les textes ne prévoient aucune compensation pour eux (World Bank 2007a cité par USAID, 2010, p. 10).

2. L'eau domestique

Nous commençons cette section par un premier renvoi à plusieurs travaux que nous avons utilisé (encadré 2). Les études scientifiques sur l'eau domestique en Indonésie, auxquelles nous avons eu accès, sont peu nombreuses. La langue et la diffusion des informations sont des barrières. Dès lors, contrairement à la partie sur la forêt, nous n'avons pas ici de véritables références auxquelles nous raccrocher. Il s'agit d'une faiblesse de cette recherche que nous corrigeons en croisant autant que possible les sources et en nous appuyant sur nos observations de terrain. Cependant les sources juridiques sont moins nombreuses et plus facilement accessibles que pour la forêt. Cela nous permet en section 2.4 de bâtir une présentation solide des règles applicables.

Encadré 2 : Etudes disponibles sur les questions institutionnelles liées à l'eau domestique

Water Dialogue Indonesia a publié un rapport descriptif sur l'état de la Ressource (2009) : « *Indonesia contextual analysis in water supply and sanitation sector* »²²⁵. Il s'agit d'un des documents les plus complets dont nous disposons. A l'origine le Water Dialogue est une initiative du ministère allemand de la coopération économique et pour le développement qui organisa en 2001 à Bonn une conférence sur l'eau potable et promeut la création de plateformes nationales de dialogue entre les acteurs du secteur. Cinq *Water Dialogues* sont ainsi établis : au Brésil, aux Philippines, en Afrique du Sud, en Ouganda et en Indonésie. En janvier 2010, la coordination internationale prend fin et, avec elle, les plateformes nationales, à l'exception du *Water Dialogue Indonesia* qui poursuit ses activités. En Indonésie, cela permet de rassembler un grand nombre d'acteurs de l'eau autour de la même table : les exploitants d'infrastructures d'adduction publics (des PDAM) ou privés (Vivendi) ; des organisations professionnelles ; des ONG ; des instituts de recherche et des services des ministères. Relevons d'emblée les enjeux sous-jacents : tous les *Water Dialogues* ont cherché à déterminer dans quelle mesure le secteur privé peut contribuer à la fourniture de services d'adduction et d'assainissement pour les populations paupérisées. Les enjeux financiers sont ici évidents et l'influence des acteurs privés doit être gardée à l'esprit à la lecture du rapport de *Water Dialogue Indonesia*.

WaterLex est une base de données spécialisée de la FAO sur l'eau, en lien avec FAOLEX que nous avons largement utilisé dans notre partie sur la forêt. Par cette base de données, la FAO

²²⁵ Le rapport est disponible sur Internet à la page <http://www.waterdialogues.org/documents/8.6ContextualAnalysis.pdf> (consulté le 24.04.2013).

diffuse les textes légaux indonésiens traduits en anglais, accompagnés d'un résumé et de renvois à d'autres textes. Pour accompagner ces textes, le bureau juridique de la FAO présente une description du contexte administratif, de la disponibilité de l'eau, des contrôles de pollution et des accords internationaux²²⁶. Attention, une ONG homonyme – Waterlex - basée à Genève, se donne le même but, à savoir mettre à disposition les textes légaux de tous les pays concernant l'eau²²⁷.

Nous entamons la présentation par la définition de notre objet « eau domestique » (section 2.1) et de son état en Indonésie (section 2.2) avant de distinguer les principaux acteurs (section 2.3). Nous poursuivons par une présentation des règles applicables aux usages de l'eau domestique (section 2.4).

2.1. La définition de l'eau domestique

Pour cette recherche, nous limitons notre approche de la Ressource « eau » à un type d'usage : l'alimentation domestique, dite « eau du robinet ». Nous nous ne traitons que de sa production et à sa distribution et nous évacuons les questions d'infrastructure (conduite, pompes, réservoirs, etc.) et d'assainissement (collecte, évacuation, épuration, etc.). Nous excluons donc aussi de notre étude les eaux embouteillées et distribuées à des fins commerciales, dites « eaux minérales ». D'autre part, cette étude veut répondre à des questions bien précises qui lient l'usage des forêts à l'eau souterraine captée en aval. Nos études de cas ne concernent que des captages d'eau souterraine issue de zones boisées et destinée à des usages principalement domestiques (une faible partie est utilisée par l'industrie, l'artisanat et le tourisme). Nous ne traitons donc pas de la potabilisation des eaux de surface.

Nous avons choisi d'appeler notre objet d'étude « eau domestique ». Dans nos précédentes recherches, nous l'avions nommée « eau potable ». Or, c'est une évidence que, en Indonésie, la qualité de l'eau distribuée par le réseau ne peut pas être définie par un critère de potabilité. Pourtant, la définition légale ne laisse aucun doute²²⁸ : l'eau distribuée par le réseau doit

²²⁶ La page Internet de FAO WaterLex est <http://faolex.fao.org/waterlex/index.htm> (consulté le 24.04.2013).

²²⁷ La page Internet de WaterLex est <http://www.waterlex.org/> (consulté le 24.04.2013).

²²⁸ L'élucidation de la loi sur l'eau de 2004, dont il sera beaucoup question dans notre exposé, désigne par « eau potable domestique », une eau saine, issue de sources, et non de canaux, destinée à des usages alimentaires, aux ablutions religieuses, aux autres usages sanitaires (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 8§1). Elle est potable, déclarée saine selon les tests microbiologiques et peut être consommée sans cuisson (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 40§1). L'ordonnance gouvernementale sur le développement du réseau d'adduction (PP 16/2005) ajoute

répondre à des critères très stricts qui garantissent sa potabilité au robinet, avant cuisson. Nous observons ici un décalage entre les ambitions fixées dans les règles nationales et la réalité que nous avons documentée dans nos études de cas. En conséquence notre « eau domestique » ne correspond pas strictement à la définition légale de l'eau distribuée au robinet, puisque nous excluons le critère de potabilité de la définition de notre objet d'étude.

Dans la littérature anglophone, cette eau est souvent nommée *public water supply* (PWS). Or, dans le contexte rural indonésien de nos études de cas, le réseau n'est pas forcément public. Souvent, c'est la communauté locale qui exploite un captage et amène l'eau jusqu'au village par un réseau primaire. Par contre, le réseau secondaire, jusque dans les habitations, est généralement privé. Nous avons donc choisi de ne pas utiliser le qualificatif « public » pour désigner notre objet d'étude.

2.2. L'état de l'eau domestique en Indonésie

L'Indonésie connaît une croissance économique et démographique soutenue, mais le réseau de distribution d'eau ne progresse pas aussi vite que les besoins. Le développement des infrastructures constitue certes une priorité, mais les fuites du réseau de distribution et la mauvaise gestion minent les progrès. Or, simultanément la disponibilité de la Ressource en eau exploitable se contracte. Cette réduction est due à une multitude de facteurs, tels que la pollution et le pompage excessif dans les nappes phréatiques, la déforestation et l'érosion des sols, les dérèglements climatiques, etc. Ainsi, dans un archipel plus étendu que l'Europe, l'adduction d'eau reste aujourd'hui un défi majeur. Le bilan hydrique²²⁹ est positif au niveau national du fait de la pluviométrie importante. Cependant ce n'est pas le cas en fin de saison sèche dans les régions plus arides (FAO, 2013, p. 286), comme sur l'île de Lombok où nous avons réalisé nos études de cas. Là, le déficit en eau est une réalité.

L'accès à l'eau du réseau

qu'elle peut être traitée (ou non) (PP 16, 2005, art. 1§2). Ce texte indique aussi que l'eau brute destinée à la production d'eau potable peut provenir de sources, d'eau de surface ou de précipitations, mais que sa qualité doit correspondre à certains critères (PP 16, 2005, art. 1§1). Ces critères se trouvent dans l'ordonnance du ministère de la santé du 19 avril 2010 sur les exigences de qualité des eaux potables (Permen 492/2010). Ce texte réaffirme la définition légale de l'eau « potable », à savoir : une eau qui remplit les exigences sanitaires et qui peut être consommée directement, grâce à un traitement ou sans aucun traitement (Permen 492, 2010, art. 1§1). Ce que ce texte apporte en plus est une série de critères de potabilité en termes chimiques, physiques et radioactifs (Permen 492, 2010, annexe 1) (Voir section 2.4.2.3).

²²⁹ Sans considération de qualité, l'eau est disponible en quantité supérieure à ce qu'elle est utilisée.

L'adduction et la distribution de l'eau domestique relève de la compétence des autorités régionales (*kota* et *kabupaten*) qui exploitent des *entreprises publiques régionales des eaux potables* (*Perusahaan Daerah Air Minum* ou PDAM). On en compte actuellement 319 en Indonésie (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 15), principalement dans les zones urbaines alors que dans les zones rurales l'adduction est, si elle existe, assurée le plus souvent par des systèmes communautaires locaux.

Selon *Water Dialogues Indonesia*, 41% de la population urbaine indonésienne (44% de la population totale) a accès à l'eau du réseau, alors que ce n'est le cas que de 8% des habitants dans les zones rurales (56% de la population totale) (Water Dialogues Indonesia, 2009, pp. 15–16). Toutefois l'OMS et l'UNICEF notent que 92% de la population urbaine a accès à de l'eau de qualité contre 74% de la population rurale (2012). Plusieurs millions de personnes utilisent donc de l'eau de qualité insuffisante ou de l'eau de surface (canaux d'irrigation, rivières, etc.). Ainsi, malgré un taux d'adduction domestique très faible dans les campagnes (8%), les habitants ont majoritairement un accès à de l'eau de bonne qualité (74%).

Il est intéressant de noter que les chiffres de l'OMS et de l'UNICEF montrent que l'accès à l'eau de qualité dans les villes n'a presque pas augmenté entre 1990 et 2010, passant de 91% à 92%. Cependant l'adduction domestique a largement évolué en remplacement des points d'eau collectifs. Dans les campagnes, tant l'accès domestique que collectif se sont améliorés : passant de 61% à 74% de la population (2012). Nous présentons plus en détails la situation de l'accès à la Ressource pour notre site de recherche en seconde partie (section 4.2.3).

L'eau souterraine

Si l'on en croit les chiffres de la Banque mondiale, en 2011 plus de 81% de l'eau captée était destinée à l'agriculture, 12% à la consommation domestique et 7% à l'industrie (World Bank, 2013, Annual freshwater withdrawals)²³⁰. Toutefois seul 1% de l'eau d'irrigation agricole serait tirée des eaux souterraines (FAO, 2013, p. 289). Sur la base de nos observations cela paraît sous-évalué. Dans les plaines irriguées, partout des puits sont exploités tant manuellement que mécaniquement (pompes) pour inonder les champs avant de repiquer les pousses de riz. Il s'agit d'une méthode traditionnelle qui puise l'eau directement sous les champs. Or, les habitants procèdent de la même manière pour obtenir leur eau domestique.

²³⁰ Attention, la Banque Mondiale reprend ici les données d'Aquastat de la FAO. Or lorsqu'on se réfère au rapport de la FAO l'année de référence est 2000 (FAO, 2013, p. 285).

Comme nous le verrons plus loin (section 2.4.2.1), les usages domestiques et ceux de la petite agriculture sont libres. Cela explique pourquoi les données publiques disponibles ne donnent qu'une image partielle de la réalité.

Dans la plupart des villes, l'eau domestique provient aussi des eaux souterraines, mais cette Ressource ne suffit pas à couvrir les besoins (USAID, 2010, p. 12). Ceci permet au Water Dialogues Indonesia de conclure que la majorité de la population indonésienne dépend de l'eau souterraine pour ses besoins domestiques et d'encourager un développement des réseaux d'adduction (2009, p. 22).

Les eaux souterraines constituent une Ressource vitale qui pourtant connaît des problèmes majeurs en termes de quantité et de qualité. Leur pompage excessif dans les nappes met en danger les écosystèmes, provoque des affaissements du terrain et l'intrusion d'eaux superficielles polluées dans les nappes (FAO, 2013, pp. 291–292). Dans les villes côtières, on observe aussi l'infiltration d'eau salée dans les aquifères utilisées pour les usages domestiques. La FAO estime que seuls 30% des eaux souterraines sont consommables (2013, p. 284).

La qualité des eaux

Ces problèmes environnementaux sont connus et médiatisés. Ainsi, en juillet 2012, l'agence de presse nationale Antara annonçait que l'Indonésie avait l'eau domestique de la pire qualité en Asie du Sud-Est (Antara, 2012).

Une des raisons principales est liée au manque d'infrastructure d'évacuation et d'épuration des eaux usées. Selon le *Water Dialogue Indonesia*, le traitement des eaux usées n'atteint que 2% de la population (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 16) ! En général, les eaux usées retournent simplement dans les canaux d'irrigation, où elles sont mélangées et diluées avant d'être utilisées à nouveau en aval comme eaux domestiques. Cet enchaînement pose de gros problèmes sanitaires dans les villes et tend à s'accroître avec l'urbanisation croissante²³¹. Cette réalité se retrouve aussi pour ce qui est des eaux industrielles qui sont souvent déversées sans aucun traitement dans les rivières (Delaistre, 2012; USAID, 2010, p. 12). Le meilleur (ou le pire) exemple est sans doute la rivière Citraum. Ce cloaque assure 80% des besoins en eau

²³¹ En 2020, il est prévu que 70% de la population indonésienne vive dans les villes (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 22).

de Jakarta et simultanément les ménages et les industries l'utilisent comme exutoire sur une grande partie de son cours (Delaistre, 2012).

Le développement des infrastructures ne compense pas l'évolution des besoins sanitaires de base. Ceci s'observe aussi bien pour les aspects qualitatifs que quantitatifs. Les besoins en eau domestique sont croissants et la Ressource est simultanément mise sous pression. Inévitablement des rivalités locales apparaissent. Ainsi, la réallocation d'eau autrefois destinée à l'irrigation vers les villes a donné lieu à des conflits entre agriculteurs et PDAM ainsi qu'entre les autorités des villes (*kota*) et des *kabupaten* (Amron, 2011, p. 2). Notre étude de cas sur le captage de Ranget en donne un aperçu à petite échelle (voir section 6).

Cette présentation de l'état de la Ressource en Indonésie est peu réjouissante. Une évidence est que l'adduction d'eaux souterraines issues des zones rurales boisées offre une alternative prometteuse. Un enjeu reste cependant la protection des bassins d'alimentation des captages. Ici différents acteurs sont présents. Nous les présentons à la section suivante avant de détailler les règles prévues.

2.3. Les acteurs de l'eau domestique en Indonésie

Sur la même trame que pour la forêt, nous décrivons le panorama des acteurs de notre Ressource en commençant par les acteurs publics nationaux (section 2.3.1) ; suivis des acteurs publics infraétatiques (section 2.3.2) ; des distributeurs (section 2.3.3) et des usagers (section 2.3.4), avant de conclure avec les acteurs tiers que sont les donateurs et soutiens étrangers (section 2.3.5).

2.3.1. Les acteurs publics nationaux

Les responsabilités concernant l'adduction de l'eau domestique sont partagées entre une multitude d'acteurs publics de différents niveaux. Au niveau national, il s'agit du ministère des travaux publics ; du ministère des affaires intérieures ; du ministère des finances ; du ministère de la santé ; du ministère d'Etat à l'environnement ; du ministère des mines et de l'énergie ; du ministère des forêts ; de l'agence nationale de développement et du conseil national de l'eau. Nous présentons rapidement leurs rôles respectifs :

Le ministère des travaux publics (PU)

Le ministère des travaux publics (*Kementerian Pekerjaan Umum, PU*) est une structure technique qui élabore les politiques nationales dans de nombreux domaines : l'aménagement du territoire, la construction des infrastructures de transport (les ponts et chaussées), l'assainissement des eaux ainsi que leur adduction. Depuis qu'il a été créé en 1885 par l'administration coloniale, les travaux publics ont grandement contribué à la mise en place d'un système d'irrigation, notamment pour assurer l'autonomie alimentaire du pays. Cette tâche est devenue une priorité nationale suite à l'indépendance et reste importante. En plus de l'irrigation et de la lutte contre les crues, les travaux publics sont aussi responsables des captages et de l'adduction.

De manière générale, le ministère est chargé de la mise en œuvre des lois sur la Ressource en eau et sur l'aménagement du territoire (Safitri, 2010, pp. 72–73). Il élabore des normes, standards, guides et manuels techniques qui sont des références obligatoires pour les entreprises chargées de la réalisation des infrastructures publiques (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 8). Son agence de supervision pour l'amélioration du système d'adduction d'eau (*Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, BPPSPAM*) établit les exigences techniques et s'occupe des investissements nécessaires à l'amélioration du réseau d'eau domestique (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 8). Cela se traduit notamment par des aides directes des services des travaux publics aux collectivités rurales comme nous le verrons pour le captage de Bak Pakem (section 5).

Le ministère des affaires intérieures (Kemendagri)

Le ministère des affaires intérieures (*Kementerian Dalam Negeri, Kemendagri*) fixe les exigences pour les entreprises publiques régionales. Par ce biais, il définit des règles concernant les tarifs de l'eau du réseau et la gestion des entreprises régionales d'adduction des eaux (PDAM). Ceci s'applique notamment à leur capacité de s'endetter pour investir dans leurs infrastructures. Sur la base des standards du ministère, son directeur général du développement régional supervise les activités des gouvernements locaux, notamment le fonctionnement des entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM) (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 8).

Le ministère des finances (Depkeu)

Le ministère des finances (*Kementerian Keuangan, Depkeu*²³²) détient tous les actifs de l'Etat dans les structures régionales auxquelles l'Etat central a accordé un financement. Les transferts d'actifs doivent donc être soumis à l'approbation du ministère qui en est partiellement propriétaire (Water Dialogues Indonesia, 2009, pp. 8–9).

Deux types de financements nationaux sont possibles pour le développement d'infrastructures régionales d'adduction d'eau. Il s'agit soit d'une contribution directe du budget national, soit d'un crédit obtenu sur le marché financier. Dans le premier cas, le directeur général au budget du ministère des finances se charge de l'allocation du budget national entre les différents secteurs, notamment pour ce qui est de la participation de l'Etat au développement des infrastructures d'adduction des eaux. Pour ce qui est des crédits obtenus pour le développement d'infrastructures régionales, c'est son directeur général des institutions financières qui assiste les gouvernements régionaux et décide des emprunts sur le marché (Water Dialogues Indonesia, 2009, pp. 8–9).

Le ministère de la santé (Kemenkes)

Le ministère de la santé (*Kementerian Kesehatan, Kemenkes*) définit les exigences sanitaires pour l'eau domestique et l'eau potable. Il est ensuite chargé des contrôles et du suivi des eaux distribuées (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 9). Toutefois, dans la pratique, l'état général de l'eau, la croissance des besoins et l'insuffisance des infrastructures ne laissent guère de place à un suivi sanitaire très fin. La tâche de contrôle du ministère de la santé nous paraît, en l'état, vouée à constater l'inefficacité du système en place. Or, sans surprise, nous n'avons pas pu avoir accès aux données de ces contrôles.

Le ministère d'Etat à l'environnement (Kemeneq LH)

Le ministère d'Etat à l'environnement (*Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Kemeneq LH*) définit la politique nationale de contrôle de la pollution. Depuis 1990, son conseil de gestion des impacts environnementaux coordonne les activités de surveillance, notamment concernant la gestion des déchets toxiques (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 9). Il s'est fait remarquer en établissant un programme de mise en conformité volontaire par les entreprises à partir de 1995. Désormais, une innovation consiste à promouvoir la participation du public dans l'évaluation des impacts environnementaux.

²³² Son abréviation usuelle vient de son ancien nom : *Departemen Keuangan*.

Dans le domaine de l'eau, le ministère d'Etat à l'environnement suit l'état des pollutions dans les eaux de surface. Toutefois il peine à mettre en œuvre une véritable politique de protection des eaux. Pour notre recherche de terrain ce ministère n'a qu'un rôle secondaire. Cependant, c'est lui qui définit les règles relatives à la mise en œuvre du concept de paiement pour services environnementaux dont il sera longuement question (section 3.3.2 et 7.1). D'autre part, ce ministère a contribué à plusieurs études que nous citons, concernant les effets du changement climatique sur les Ressources en eau sur notre site d'étude.

Le ministère des mines et des ressources minérales (ESDM)

Le ministère des mines et des ressources minérales (*Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, ESDM*) est responsable des activités humaines dans le sol et le sous-sol. Il attribue les permis pour l'exploration géologique et l'exploitation minière. Depuis la décentralisation, son autorité est remise en question par les administrations régionales concernant la lucrative attribution de permis pour les petites exploitations. Son directeur général de géologie et son service de géologie environnementale détient les données hydrogéologiques et surveille l'exploitation des eaux souterraines (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 9).

Le ministère des forêts (Dephut)

Le ministère des forêts (*Kementerian Kehutanan, Dephut*²³³) a longtemps été l'organisation hégémonique dans la zone forêt, qu'elle soit boisée ou non, comme nous l'avons montré dans notre section 1. Depuis la décentralisation, les services forestiers des différents niveaux se partagent l'autorité sur le terrain. Dès lors, dans la pratique indonésienne, les compétences des différents acteurs publics décrits jusqu'ici s'appliquent surtout en dehors de la zone forêt et ceci même si une compétence générale pour la régulation de la Ressource eau leur est attribuée. De l'avis général, ce ministère s'occupe de tout ce qui concerne l'eau en forêt. Pourtant dans les faits, les services forestiers traitent seulement du classement des forêts de protection, de l'attribution de licence pour l'exploitation de services environnementaux et des autres limitations des usages du sol. Par contre, les questions liées à l'exploitation et à l'entretien des captages relèvent davantage des travaux publics et la surveillance de l'exploitation des eaux souterraines des services des *mines et des ressources minérales* (ESDM).

²³³ Son abréviation usuelle vient de son ancien nom : *Departemen Kehutanan*.

La protection des eaux et contre les eaux reste cependant une thématique très importante pour le ministère des forêts. Il possède un centre de recherche sur la gestion des bassins versants qui s'en occupe (Ministère des forêts, 2002, p. 11). Comme le montre Lukas, depuis la création du ministère en 1983, la protection des bassins versants, en zone forêt, est synonyme de la mise en œuvre d'une gestion étatique autoritaire des forêts (2012, p. 118). La gestion des eaux en forêt a donc servi d'alibi pour imposer un type de gestion forestière et prendre le contrôle sur la ressource, comme nous l'avons longuement détaillé en section 1.

L'agence nationale de développement (BAPPENAS)

L'agence nationale de développement (*Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, BAPPENAS*) est un organe du ministère d'Etat au plan national de développement (*Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, Kemeneg PPN*). Le BAPPENAS est responsable de l'élaboration du contenu et du budget des programmes de développement nationaux de moyen et long terme (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 9). Ceci inclut les aménagements qui influencent directement l'adduction d'eau (zonages, établissements, transports, etc.). Par-là le BAPPENAS supervise la planification multisectorielle et coordonne les plans directeurs régionaux.

Le conseil national de l'eau

En 2008, le gouvernement indonésien a créé un conseil national de l'eau (Dewan Sumber Daya Air)²³⁴. Cet organisme constitue une coordination « *intersectorielle et interrégionale des intérêts* » (UU 7, 2004, art. 85). L'ambition est de permettre une « *gestion intégrée des actions pour maintenir la durabilité des fonctions et bénéfices des sources et de la ressource en eau* » (UU 7, 2004, art. 85). A côté du conseil national, sont aussi constitués des conseils provinciaux et régionaux. Ce sont ces conseils qui formulent les politiques de l'eau respectives et gèrent les systèmes d'informations sur l'hydrologie, l'hydrométéorologie, et l'hydrogéologie (*Perpres 12, 2008, art. 6*). C'est sur les recommandations du conseil national que le président arrête les délimitations des bassins versants et des nappes souterraines et que sont établis les normes, standards et indicateurs de gestion de la Ressource (UU 7, 2004, art 13§2 et 14 let. h). Cette machinerie étant absente du terrain, elle ne parvient pas à influencer les pratiques concrètes que nous avons observées.

²³⁴ Prescription présidentielle du 26 février 2008 concernant le conseil de la ressource en eau (Perpres 12/2008).

2.3.2. Les acteurs publics infraétatiques

Les provinces

Tout comme le gouvernement national est en charge des questions interprovinciales, les provinces sont chargées des enjeux interrégionaux (bassins versants, nappes souterraines, zones aquatiques protégées, etc.). A part cela, les provinces développent les politiques de l'eau provinciales en référence à la politique nationale. Elles jouent essentiellement un rôle de relais de l'Etat auprès des régions (UU 7, 2004, art 15).

Les kabupaten et kota

Depuis la décentralisation, les gouvernements régionaux (*kabupaten* et *kota*) détiennent la compétence générale pour la gestion des eaux sur leur territoire. Ils élaborent des plans de gestion des rivières, conformes au plan de gestion national, et établissent des conseils de bassins. Concernant les eaux souterraines, ils sont également compétents pour la gestion des zones de protection des sources (UU 7, 2004, art 16 let. d). C'est aussi les gouvernements des *kabupaten* et *kota* qui définissent et attribuent les licences pour l'exploitation des eaux souterraines (UU 7, 2004, art 16 let. d). De ces compétences découlent leurs responsabilités pour la gestion générale des eaux, notamment en ce qui concerne l'adduction (UU 7, 2004, art 16 let. h). Pour cela les *kabupaten* et *kota* exploitent des entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM) que nous présentons ci-après lorsque nous abordons les producteurs d'eau. Retenons que c'est au niveau des *kabupaten* et des *kota* que se fait l'articulation des régulations des usages sur le terrain.

Les villages

Les autorités villageoises ont une compétence subsidiaire en matière de gestion des eaux et d'adduction (UU 7, 2004, art 17 let. a). Elles doivent néanmoins s'assurer de la maintenance et de la mise en œuvre des mesures de gestion de la Ressource sur leur territoire, ainsi que de la fourniture de l'eau indispensable aux besoins minimums de chacun des habitants selon la disponibilité (UU 7, 2004, art 17 let. b et c).

2.3.3. Les distributeurs

Plusieurs types de distributeurs d'eau domestique peuvent être distingués : les distributeurs publics, les entreprises privées, mais aussi des structures communautaires locales, dont le rôle ne doit pas être sous-estimé. En milieu rural, les habitants ont développé des systèmes d'adduction locaux sans intervention publique, ni présence d'un distributeur privé. Ceci

permet de comprendre comment en milieu rural, 74% de la population a accès à une eau de bonne qualité, bien que 8% seulement soit connectée à un réseau d'adduction. Pour une grande part, l'eau domestique provient de réseaux communautaires avec des robinets collectifs. Nous présentons maintenant ces différentes catégories de distributeurs d'eau.

Les entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM)

Dans toute l'Indonésie, les entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (*Perusahaan Daerah Air Minum*, PDAM) sont chargées des activités d'adduction des eaux domestiques. Ce sont des organismes publics rattachés aux *kabupaten* (213 PDAM) et aux *kota* (91 PDAM)²³⁵ (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 16). Par rapport à l'étendue de l'archipel national et la taille de la population, leur nombre est très insuffisant. Pourtant, loin de s'étendre, le modèle des PDAM est en crise.

Ces entreprises publiques, qui se veulent rentables, ont souffert de la crise économique asiatique de 1997-1998 et leur capacité financière reste faible à ce jour. Sur les 306 PDAM indonésiennes, le *Water Dialogue Indonesia*, nous apprend que 243 sont largement endettées envers le gouvernement central et que seules 21 ont une situation financière saine (2009, p. 7)²³⁶. Cette situation, qui est jugée problématique par les acteurs²³⁷, a conduit à des réformes : encouragement des participations privées, restructuration des PDAM et révision en 2006 des réglementations sur les tarifs de l'eau du ministère des affaires intérieures (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 7). Plusieurs décrets du ministère des finances ont ouvert la voie à des restructurations des dettes des PDAM qui leur permettent d'effacer une partie de leurs ardoises²³⁸.

L'association indonésienne des entreprises de l'eau (PERPAMSI)

L'association indonésienne des entreprises de l'eau (*Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia*, PERPAMSI) est l'organisation professionnelle nationale de la branche de l'eau. Elle fédère l'ensemble des PDAM, les appuie (formation, etc.) et joue un rôle de lobby

²³⁵ A l'exception des deux PDAM de Jakarta et Nord Sumatra qui sont liés à leur province.

²³⁶ Le total des dettes des PDAM se monte à IDR 6,3 trillions (2,9 d'emprunts et 3,4 d'intérêt et de pénalité) (Water Dialogues Indonesia, 2009, pp. 20–21), soit approximativement CHF 630 millions. Techniquement, la plupart des PDAM se trouvent dans une situation d'insolvabilité. Cependant, leurs dettes sont majoritairement détenues par le gouvernement central qui a accès aux crédits et conserve la confiance des investisseurs.

²³⁷ Notamment par les membres du Water Dialogue Indonesia.

²³⁸ Le rapport du *Water Dialogue Indonesia* discute des différents moyens mis à disposition des PDAM pour améliorer leur situation financière (2009, pp. 20–21). Il ne nous semble pas utile de détailler ici ces instruments financiers.

dans le processus législatif. Avec le soutien de la banque mondiale, elle établit depuis 2002 un classement (benchmarking) des performances de 80 PDAM en Indonésie, dont la plupart des PDAM des grandes villes. (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 16).

Les distributeurs privés

Le rôle des distributeurs privés dans les systèmes d'adduction d'eau s'accroît, notamment suite à la crise financière que connaissent les PDAM depuis la fin des années 1990. La loi de décentralisation 22/1999 a encouragé la participation des entreprises privées et la décentralisation des services d'adduction d'eau. Il s'agissait même d'une condition posée par le Fonds monétaire international pour l'octroi d'un prêt d'ajustement structurel à l'Indonésie (Hirsch, Carrard, Miller, & Wyatt, 2006, p. 13). L'ordonnance gouvernementale du 21 mars 2005 sur le développement d'un système de distribution d'eau potable (PP 16/2005, lire *infra* section 2.4.2.3) prévoit la participation des distributeurs privés. Cependant, dans nos études de cas sur le site de Lombok aucun acteur privé n'est présent. Dès lors, nous nous limitons à présenter ici un tableau succinct à titre informatif.

Actuellement la part des distributeurs privés atteint 22% de l'eau des réseaux et concerne approximativement 9% de la population urbaine²³⁹ (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 18). Les principaux distributeurs privés présents en Indonésie sont : *Suez, Thames, Vivendi, Degremont, Cascal BV & BCS, Tirta Cisadane, PT. TKCM, PT. KTDP, PT. Adhi Karya, Novco, WMD, Gadang Berhad* (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 18 tableau 6).

Dans le cas de Jakarta, *PT Pam Lyonnaise Jaya*²⁴⁰ et *PT Thames Pam Jaya*²⁴¹ sont actifs depuis 1998 grâce à des concessions de 25 ans, négociées par l'entremise de la Banque mondiale (Hirsch et al., 2006, p. 13). Elles n'opèrent pas librement, mais participent à l'entreprise publique *Pam Jaya*, propriété majoritaire du gouvernement territoire spécial de la capitale (DKI) Jakarta. Il semble que grâce à ces participations privées la gestion a pu être améliorée, mais que les tarifs fixés ne permettent pas de couvrir les coûts d'exploitation (Hirsch et al., 2006, p. 13).

Distributeurs communautaires et coopératives locale d'adduction des eaux

²³⁹ Pour rappel, nous avons vu précédemment que seul 41% de la population urbaine indonésienne a accès à l'eau du réseau, soit 38.7 millions de personnes (44% de la population totale).

²⁴⁰ Succursale du groupe Vivendi, anciennement Lyonnaise des eaux.

²⁴¹ Succursale du groupe Thames, un groupe anglais.

Dans toute l'Indonésie rurale les communautés locales se sont organisées pour capter et distribuer l'eau des sources et des rivières. Cependant selon le rapport du *Water Dialogue Indonesia*, ces systèmes traditionnels sont restés rudimentaires sans parvenir à offrir des garanties de qualité ni à généraliser l'adduction à tous les habitants (2009, p. 17). Leurs modes de gestion y sont décrits comme archaïques, maintenant des privilèges tout en excluant certains consommateurs. Parfois, des agences externes à la communauté se sont constituées générant des relations clientélistes (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 17). Cette vision critique est dominante en Indonésie, sans que nous puissions juger de sa pertinence. En réaction, le gouvernement a adopté en 2003 une politique nationale pour encourager le développement des services communautaires d'adduction et d'assainissement des eaux (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 17). Sur cette base, le *Water Dialogue Indonesia* observe une nouvelle génération de systèmes d'adduction en main des communautés locales. Si, dans les zones rurales, ces systèmes semblent prometteurs, ils ne sont pas optimaux dans les régions périurbaines où une implication publique s'impose (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 17).

Sur notre site d'étude sur l'île de Lombok, nous avons pu observer une telle organisation en marge de notre étude de cas. Il s'agit de l'association des consommateurs d'eau pure (*Perkumpulan pemakai air bersih*, P2AB) de Amak-Ulam dans le *desa* de Pakuan (voir section 5.2 et 5.5). Le *kabupaten* de Lombok Occidental diffuse un modèle de statuts pour les communautés qui désirent prendre en main la gestion des infrastructures d'adduction et la protection de la Ressource en eau brute. Ce document rappelle que les P2AB reconnaissent la constitution de 1945 (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 2) que leur objectif est de protéger l'eau brute (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 3) et que leurs activités consistent à gérer les infrastructures, assurer la maintenance et le développement du réseau (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 4). Pour cela, ces associations ont la possibilité de prélever des cotisations (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 4) et de mobiliser des corvées (*gotong royong*) (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 5).

2.3.4. Les usagers

Malgré les problèmes évidents concernant l'eau domestique, peu de revendications se font entendre. Pourtant, en 2002, 39'000 associations de consommateurs d'eau étaient recensées dont 11'000 actives (Suprpto, 2002, p. 237). Une partie de l'explication est sociologique alors qu'une autre est liée à la dispersion des responsabilités consécutive à la décentralisation. C'est donc au niveau local que les enjeux émergent. Au niveau national, seule l'association

indonésienne des consommateurs (*Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia*, YLKI) s'engage dans la protection des consommateurs.

2.3.5. Les donateurs et soutiens étrangers

Le développement de l'adduction de l'eau domestique dans les îles périphériques a été réalisé avec l'aide d'organismes internationaux, d'agences de coopération étrangères et d'ONG internationales. Ces soutiens ont joué un rôle et nous les retrouverons dans notre étude de terrain. Il nous faut donc présenter ces acteurs et leurs influences.

L'engagement des organismes internationaux s'observe, d'une part, au travers des activités d'institutions financières telles que la Banque Mondiale (BM) et l'Asian Development Bank (ADB), et d'autre part, dans les appuis d'agences internationales des Nations Unies (PNUD, UNICEF, OMS). L'aide bilatérale des agences de coopération étrangères pour l'adduction provient principalement d'Australie, du Canada, des Pays-Bas et des Etats-Unis.

Dans la province où se situent nos études de cas, un des acteurs externes dans le domaine de l'eau est l'agence australienne de développement (AusAID) qui y est active depuis une trentaine d'années en coopération avec la Banque Mondiale. L'agence allemande de coopération (*Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*, GIZ²⁴²) s'est aussi focalisée sur le thème de l'eau sur notre site d'étude. Dès lors, nous retrouverons sa marque tout au long de notre recherche. L'ONG internationale CARE (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*) était présente sur un de nos cas, avec un programme de gestion communautaire des Ressources, mais s'est retirée depuis (voir section 5.2.5).

2.4. Les règles applicables aux usages de l'eau domestique

Sur la même structure que pour la Ressource forêt, nous présentons maintenant les règles prévues concernant les usages qui touchent à la production, au captage et à la distribution de l'eau domestique. Pour ce panorama, nous présentons d'abord les grandes étapes de la politique indonésienne de l'eau (section 2.4.1). Ceci nous permet d'ancrer notre présentation de la réglementation des usages, telle qu'elle est prévue aujourd'hui (section 2.4.2). Ensuite, nous détaillons les règles de la propriété (section 2.4.3).

²⁴² Anciennement *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

2.4.1. Survol des grandes étapes de la politique de l'eau

L'adduction en eau domestique de nombreuses villes indonésiennes date de la fin de l'époque coloniale. Par exemple, le réseau de Jakarta date de 1843, celui de Semarang de 1911 et celui de Solo de 1929 (Santono, 2011). Par contre, dans les régions périphériques, l'adduction est plus récente. Sur notre site d'étude, le réseau de la ville de Mataram date des années 1970 (section 6.2.1).

Suite à l'indépendance de 1945, les organismes régionaux d'adduction des eaux passent sous le contrôle centralisé des travaux publics. Le développement du réseau d'eau est alors considéré comme une simple question d'infrastructure. En zone urbaine, la dimension sanitaire devient toutefois rapidement prioritaire, alors que dans les régions rurales le captage et l'adduction des eaux restent liés aux infrastructures d'irrigation agricole. Durant la période du *Nouvel Ordre* de Suharto, le réseau d'adduction se développe principalement grâce aux soutiens des institutions financières internationales, en premier lieu, la Banque Mondiale et la Banque de Développement Asiatique (Asian Development Bank, ADB) et à la coopération internationale. De son côté, le gouvernement continue à favoriser l'irrigation, au détriment de l'adduction (Santono, 2011).

En 1987, le gouvernement décide de déléguer aux administrations locales la gestion des entreprises de travaux publics, y compris l'adduction²⁴³. Pourtant, dans les faits, différents ministères gardent le contrôle sur les activités des PDAM (Hadipuro, 2010, p. 476) : les travaux publics sur les infrastructures ; les affaires intérieures sur la gestion générale ; les finances sur les investissements et le ministère de la santé sur la qualité de l'eau distribuée. Ce n'est qu'avec la mise en œuvre de la décentralisation en 2001²⁴⁴ que les régions (*kabupaten* et *kota*) reprennent véritablement en main la gestion des entreprises publiques d'adduction et leur réseau.

A l'époque, l'espoir est de modifier les priorités et d'améliorer ainsi les infrastructures d'adduction et d'assainissement. Pourtant une conséquence immédiate de ce transfert est de donner aux gouvernements régionaux un moyen supplémentaire pour accroître leur budget. Hadipuro dénonce la pression financière qui est ainsi mise sur les PDAM, dans un contexte où leurs dettes sont péjorées par la crise financière asiatique (2010, pp. 476–477). Dès lors, il

²⁴³ Ordonnance gouvernementale du 27 juin 1987 sur le transfert des affaires gouvernementales dans le domaine des travaux publics (PP 14/1987).

²⁴⁴ Loi sur l'administration régionale (UU 22/1999) du 7 mai 1999, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

n'est plus possible aux PDAM d'investir pour entretenir et étendre leur réseau. Cette question financière est au cœur des difficultés actuelles des PDAM. Or, le gouvernement souhaite limiter ses soutiens à des appuis techniques pour forcer les collectivités locales à reprendre en main leurs infrastructures. Ici, les obstacles s'annoncent nombreux (Setiono, Woodcock, Djumhana, Sukarma, & Parton, 2012).

Le rôle des institutions financières internationales dans le développement des réseaux d'eau en Indonésie offre depuis longtemps une alternative. Mis à part l'endettement croissant des PDAM, cela a aussi comme conséquence l'introduction de concepts et mécanismes de gestion, tels que le recouvrement des coûts (*cost recovery*), la marchandisation de l'eau (*comodification*) et l'apparition du secteur privé. En 2004, un changement important est le remplacement de la loi sur l'eau de 1974²⁴⁵ par une nouvelle loi sur la ressource en eau (UU 7/2004). Cette dernière contient un changement « *idéologique* » (Hadipuro, 2010, p. 480) majeur avec l'ouverture du domaine de l'eau au secteur privé, brisant ainsi le monopole public sur l'adduction. Hadipuro montre que ce virage s'est fait sous la pression de la Banque Mondiale : l'institution de Brettonwood a conditionné ses prêts en faveur de l'eau potable à la révision de la loi nationale sur l'eau (2010, p. 481). En Indonésie, cette loi a connu une contestation qui s'est terminée par le rejet de la cour constitutionnelle des doléances contre le nouveau texte (Santono, 2011).

En 2006, le gouvernement publie sa stratégie de développement national pour l'adduction de l'eau potable. Il y reconnaît qu'un réseau d'adduction de bonne qualité est nécessaire aux besoins vitaux de la population. Cette démarche s'inscrit dans la poursuite des *objectifs du millénaire* des Nations Unies (*Millenium Development Goals*) et ambitionne de réaliser 10 millions de nouvelles adductions domestiques d'ici à 2013, grâce à des investissements conjoints publics-privés à hauteur de 850 millions de dollars (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 21).

Pourtant comme nous l'avons vu (section 2.2), le réseau reste largement déficitaire, mal entretenu et sous-développé par rapport aux besoins. Sur le terrain, chacun s'arrange et des filières alternatives se sont développées. Il s'agit notamment de l'industrie de l'eau embouteillée (en fait des galons de 19-20 litres) et d'une économie informelle du remplissage

²⁴⁵ Loi sur la Ressource en eau du 26 décembre 1974 (UU 11/1974).

de ces bouteilles par divers moyens avec de l'eau de qualité très variable. C'est ainsi que des millions de personnes se satisfont aujourd'hui d'une adduction très imparfaite²⁴⁶.

2.4.2. La réglementation des usages de l'eau

Dans cette section, nous présentons le contenu actuel de la réglementation indonésienne de l'eau qui concerne notre objet d'étude. Compte tenu de nos limitations de sa définition (section 2.1), nous ne traitons pas des domaines de l'irrigation ou de l'épuration. Nous nous concentrons sur le captage et l'adduction d'eau brute qui est destinée à la production et à la distribution d'eau domestique. Pour cela, nous présentons la réglementation générale sur l'eau (section 2.4.2.1) avant de nous recentrer sur ce qui est prévu pour les eaux souterraines (section 2.4.2.2). Nous continuons en détaillant les règles sur la distribution de l'eau (section 2.4.2.3), puis celles concernant les tarifs de l'eau (section 2.4.2.4) et finalement les éléments concernant la protection des captages (section 2.4.2.5).

2.4.2.1. La réglementation générale sur l'eau

Notre présentation de la réglementation générale sur l'eau n'est qu'un survol d'un domaine complexe et évolutif. Nous commençons par présenter des généralités, pour ensuite traiter de la répartition des droits d'usages. Plus loin nous abordons brièvement la protection des eaux et la protection contre les eaux. Nous terminons cette section générale par une rapide discussion des limites des mécanismes prévus.

Généralités

Comme nous l'avons déjà vu pour la forêt, l'article 33§3 de la constitution indonésienne attribue à l'Etat le contrôle sur les Ressources naturelles, dont l'eau. Or, comme nous l'avons déjà évoqué, ce contrôle étatique sur les Ressources naturelles n'a pas permis d'atteindre son objectif ni pour la forêt, ni pour l'eau. On n'est pas parvenu à limiter la surexploitation, ni à prévenir les pollutions et encore moins à assurer un accès à l'eau potable pour chacun.

Le sujet fait débat, mais il nous apparaît que c'est une logique correctrice qui motive la création d'un nouveau régime par la loi sur l'eau de 2004 (UU 7/2004), dans le contexte de la *reformasi*. La nouvelle loi remplace non seulement la loi sur l'eau de 1974, centralisatrice,

²⁴⁶ De nombreuses études socio-économiques, notamment sur l'adduction à Jakarta, sont disponibles. Une excellente référence est Bakker (2007).

mais aussi toutes ses ordonnances de mise en œuvre²⁴⁷. On crée alors les bases pour une nouvelle approche qui cherche tant à protéger la Ressource (chapitre III, art. 20-25) qu'à réguler les usages (chapitre IV, art. 26 à 50) au moyen de contrôles (chapitre V, art. 51 à 58), d'instruments de planifications (chapitre VI, art. 59 à 62) et de systèmes d'informations (chapitre VIII, art. 65 à 69). Comme l'annonce le législateur, il s'agit ici d'un « *changement de paradigme* » par rapport au cadre réglementaire précédent (UU 7, 2004, élucidation générale, point 15).

Cette loi générale présente une réelle modernité par rapport aux réglementations sur l'eau d'autres pays et plus encore en comparaison des autres lois indonésiennes sur les Ressources. Nous tentons maintenant de dégager les principaux axes prévus par la nouvelle réglementation.

Un premier point essentiel de cette nouvelle loi est de clarifier les compétences pour la gestion des eaux. Pour cela, elle délimite des territoires institutionnels sur la base des espaces fonctionnels que sont les bassins versants et les nappes²⁴⁸ souterraines²⁴⁹. Sur cette base, la loi réaffirme la compétence des régions sur leurs eaux de surface et souterraines. Ce n'est que lorsqu'un bassin versant (ou une nappe) se trouve à cheval sur deux unités territoriales administratives que la compétence est transférée au niveau supérieur (compétence aux provinces pour les bassins inter-*kabupaten* ou à l'Etat pour les bassins inter-province) (UU 7, 2004, élucidation générale, point 6)²⁵⁰.

La loi s'illustre aussi par les mécanismes novateurs de coordination mis en place : des Conseils de l'eau (régionaux, provinciaux et nationaux) qui rassemblent différents acteurs²⁵¹. Au niveau du bassin versant régional, cette institutionnalisation est optionnelle, mais elle est

²⁴⁷ Notamment les ordonnances gouvernementales sur la gestion de l'eau (PP 22/1982), sur les rivières (PP 35/1991), sur les marécages (PP 27/1991), ainsi que la récente ordonnance gouvernementale du 14 décembre 2001 sur la gestion de la qualité de l'eau et le contrôle de la pollution (PP 82/2001) et ses normes de mise en œuvre.

²⁴⁸ La version indonésienne fait référence à une « dépression » contenant de l'eau souterraine (*cekungan air tanah*). Il nous semble évident que le texte ne concerne pas seulement les cavités souterraines, mais bien les aquifères où l'eau est présente dans les interstices des roches fracturées, du sable, etc.

²⁴⁹ Les critères techniques de leur délimitation sont précisés par l'ordonnance du ministère des travaux publics du 26 juin 2006 (Permen 11A/PRT/M/2006).

²⁵⁰ Cette nouveauté n'est pas si originale. En effet, l'ordonnance gouvernementale du 12 août 1983 sur la gestion de l'eau prévoyait déjà la mise en place d'unités de gestion déterminées sur la base des bassins versants des rivières (PP 82, 1982, art 4).

²⁵¹ Cela n'est pas tout à fait nouveau non plus, puisqu'il était prévu que des unités de gestion des bassins versants, dont nous avons rappelé l'existence plus haut (PP 82, 1982, art 4), soient gérées par des comités (provinciaux) de gestion de l'eau (Ordonnance ministérielle du 2 décembre 1993 sur les comités provinciaux de gestion de l'eau (Permen 67/PRT/1993).

obligatoire ailleurs (Azdan, 2011, p. 2). Plus généralement, la nouvelle loi de 2004 se situe dans ce que nous pouvons décrire comme une approche fonctionnelle qui se caractérise par une double dimension intersectorielle et interinstitutionnelle, comme cela est revendiqué par le législateur (*UU 7, 2004*, art. 26§4 et dans l'élucidation au point 13 et à l'art. 3). Il s'agit notamment d'intégrer les intérêts de l'amont et de l'aval sans que les frontières institutionnelles ne l'empêchent (*UU 7, 2004*, élucidation générale, point 5). Cela contraste avec l'approche sectorielle dominante dans le domaine forestier²⁵². Du point de vue très général de l'étude de la gestion des Ressources naturelles, cette approche fonctionnelle est un signe de modernité, dont la mise en œuvre pourrait constituer un sujet d'étude passionnant.

Toujours concernant la coordination, plusieurs originalités méritent d'être relevées. La loi aborde ouvertement la gestion des rivalités entre les usages de l'eau et la médiation des conflits (*UU 7, 2004*, art. 88 et 89). Compte tenu des coutumes indonésiennes qui minimisent systématiquement les conflits, cette approche frontale est inhabituelle et mérite d'être relevée. Une autre nouveauté de la coordination est qu'elle prévoit une participation du public dès la planification. Chacun a le droit d'être informé. Les locaux sont consultés, peuvent s'opposer et, le cas échéant, obtenir une compensation pour les préjudices subis (*UU 7, 2004*, art. 82). Cela tranche radicalement avec les pratiques observées auparavant, comme nous l'illustrons dans le cas du captage de Ranget (section 6.3.2). Un moyen que se donne l'administration pour la gestion de l'eau est d'intégrer dans un système d'informations les données environnementales, hydrologiques, hydrogéologiques, météorologiques, techniques, d'infrastructures ainsi que les informations socio-économiques et même culturelles (*UU 7, 2004*, art. 65§2 et 68).

Comme mentionné plus haut (section 2.4.1), cette loi s'inscrit dans un contexte de « comodification » de l'eau et d'ouverture au secteur privé imposés par la Banque mondiale. Il s'agit d'une rupture par rapport à la tradition socialiste issue de Soekarno quant au contrôle de l'Etat sur les Ressources naturelles (voir section 1.5.3.1). Ici, l'idée n'est pas de privatiser l'eau, ni de nier un droit à l'eau, mais de lui reconnaître une valeur. Rappelons que l'eau reste sous le contrôle de l'Etat (*UU 7, 2004*, art. 6) qu'il y garantit un accès pour chacun (*UU 7, 2004*, art. 4 et 5). Toutefois cette eau peut être facturée et sa distribution peut être déléguée à une entreprise privée. L'objectif est de garantir les bases financières nécessaires au maintien à long terme du système, mais aussi à son développement pour répondre aux besoins croissants.

²⁵² Nous discutons cette question en section 7.4.

Le législateur affirme donc que c'est pour prévenir les rivalités et pour garantir la fonction sociale de l'eau qu'une valeur économique lui est attribuée (*UU 7, 2004, élucidation générale, point 4*). Sans surprise, cette interprétation est contestée.

La répartition des droits d'usages

Exceptés les usages domestiques individuels et ceux de la petite agriculture, tous les prélèvements d'eau brute nécessitent l'obtention d'un permis d'exploitation (*UU 7, 2004, art. 8§1*). Ainsi l'adduction collective, par exemple villageoise, est également soumise à autorisation (*UU 7, 2004, art. 8§2, let. b*). C'est aussi le cas des captages publics qui fournissent l'eau au réseau, considérés comme un usage commercial de la Ressource par la loi. Ce système d'attribution de droits d'usages correspond à une répartition de quotas en fonction des besoins et des disponibilités. C'est pourquoi les volumes exploitables ne sont pas absolus, mais peuvent être reconsidérés en cas de sécheresse (*UU 7, 2004, élucidation générale, point 2*). Ces permis sont valables en principe pour une durée de 10 ans, mais lorsque des investissements importants sont nécessaires pour la réalisation d'un captage, alors la durée d'amortissement est déterminante (*PP 42, 2008, art. 102§2 et 102§3*).

L'ordonnance gouvernementale du 23 mai 2008 sur la gestion des Ressources en eau (*PP 24/2008*) précise les détails de la mise en œuvre à son chapitre VIII (art. 95 à 105). La compétence pour l'attribution des permis appartient aux *bupati* (ou *walikota*) pour les rivières et nappes dont les bassins appartiennent entièrement au *kabupaten* (ou *kota*). Sur le modèle de la coordination par espace fonctionnel décrit ci-avant, lorsque les bassins touchent plusieurs *kabupaten*, alors l'administration provinciale est compétente. Cette compétence revient au niveau national pour les bassins interprovinciaux (*PP 42, 2008, art. 96§1 et 101§2*).

Sans surprise, ces licences d'exploitation sont soumises au paiement d'une contribution. Son montant est déterminé sur la base d'un calcul de coûts qui prend en compte la capacité économique des consommateurs et les volumes prélevés (*UU 7, 2004, art. 80§3 et §4*). Les usages domestiques ainsi que ceux de la petite agriculture ne paient pas, puisqu'ils ne sont pas soumis à autorisation (*UU 7, 2004, art. 80§1*).

La protection des eaux

La protection de l'eau est abordée sous l'angle quantitatif (*UU 7, 2004, art. 22*) et qualitatif (*UU 7, 2004, art. 23*). Elle concerne aussi bien les eaux de surfaces et leurs bassins versants ainsi que les eaux souterraines et leurs aires d'alimentation, notamment les forêts (art. 25§1).

Cette protection est de la responsabilité de chacun (*UU 7, 2004, art. 26§6*) et corollairement personne n'est autorisé à nuire à la Ressource (*UU 7, 2004, art. 24*). Pour protéger la Ressource, la loi prévoit d'utiliser la prévention, l'usage adéquat et le contrôle. Concrètement, les instruments dont disposent les autorités sont l'attribution des permis d'exploitation, exposées ci-avant, et le plan de gestion de la Ressource, prévu par l'ordonnance gouvernementale du 23 mai 2008 sur la gestion de la Ressource en eau (*PP 42/2008*). Cet instrument est décrit comme un plan directeur dédié à la conservation des Ressources en eau (*PP 42, 2008, élucidation de l'art. 33§3*).

En cas d'atteinte, les agences gouvernementales doivent prendre des mesures pour préserver les intérêts des usagers de la Ressources (*UU 7, 2004, art. 91*). Toutes ces affirmations attendent que des ordonnances de mises en œuvre viennent les concrétiser, notamment concernant les rejets polluants concentrés ou diffus (Fao, 2012). Cependant, la loi permet aux organisations actives dans le domaine de l'eau²⁵³, de poursuivre des individus ou des entreprises qui auraient pollué la Ressource ou détérioré des infrastructures (*UU 7, 2004, art. 92*).

La protection contre les eaux

Les dommages potentiels dus aux eaux sont ceux qui mettent en danger la vie (*UU 7, 2004, art. 1§21*). Il s'agit de crues et des laves torrentielles ; de l'érosion et de la sédimentation ; des glissements de terrain et de l'affaissement des sols ; des épidémies et autres problèmes sanitaires ; etc. (*UU 7, 2004, art. 51§1*). La prévention est privilégiée par une planification des usages du sol tant en amont qu'en aval des bassins versants (*UU 7, 2004, art. 21§2 let. f, 51§2 et 53§1*). Pour cela, on envisage des mesures physiques (construction d'ouvrages de protection, etc.) et non-physiques (planification, contrôle, etc.) (*UU 7, 2004, élucidation de l'art. 53§1*).

Lors de catastrophes naturelles de grande ampleur, le gouvernement central est responsable (*UU 7, 2004, art. 55§1*), mais les gouverneurs, *bupati* et *walikota* peuvent prendre des mesures urgentes (*UU 7, 2004, art. 56*). La tâche de reconstruction est collectivement assumée par le gouvernement central, les gouvernements régionaux, les gestionnaires de la Ressource et les populations (*UU 7, 2004, art. 57§2*).

²⁵³ Pour autant qu'elles soient reconnues légalement.

Les limites de la réglementation générale

La capacité régulatrice de la loi sur l'eau de 2004 sur les usages est encore faible, car il n'existe à ce jour que quelques ordonnances²⁵⁴ et autres normes techniques qui concrétisent la loi (Hadipuro, 2010, p. 480). Toutes celles qui sont prévues ne sont pas promulguées et peu sont transposées dans des réglementations régionales.

Le contenu de ces textes est aussi parfois problématique. Le juriste Al'Afghani propose une lecture critique de l'ordonnance gouvernementale sur la protection des eaux (PP 42/2008). Il note qu'elle omet de préciser les critères applicables à la décision d'octroi des permis²⁵⁵. Il déplore aussi l'absence d'obligation de publicité des licences (Al'Afghani, 2010, p. 10). Ces lacunes produisent des effets que nous observons sur le terrain. Il nous a été impossible d'obtenir le texte de l'autorisation qui devrait réguler la rivalité d'usages (irrigation – eau potable) dans notre étude de cas de Ranget (section 6.3.2).

Par ailleurs, puisque l'exploitation domestique et celle de la petite agriculture peuvent se faire sans autorisation, nous nous trouvons dans une situation de libre accès. Ainsi, aucun contrôle des quantités prélevées n'est possible, là où le réseau de distribution public est inexistant ou délaissé au profit de petites installations individuelles. Cela limite considérablement la gestion concrète, prévue par la réglementation sur la Ressource. Cette lacune réglementaire est une cause de rivalités d'usages sur la Ressource (Hadipuro, 2010, p. 488). C'est le cas entre les usages domestiques, agricoles et les prélèvements des détenteurs de permis lorsque la disponibilité de l'eau se contracte (sécheresse, pompages excessifs, etc.). Nous avons observé cela sur notre cas de Ranget, où la réduction des débits ravive des rivalités entre les agriculteurs locaux et le PDAM qui y puise une part de l'eau de son réseau (section 6.2.2). C'est aussi le cas sur des nappes côtières surexploitées, où l'industrie touristique et les habitants s'opposent.

Les règles coutumières traditionnelles sont reconnues tant qu'elles ne contredisent par les droits formels et les intérêts publics, tels que définis dans la réglementation sur l'eau (UU 7, 2004, art. 6§2 et 6§3). Pourtant, dans la pratique ce critère de validité est difficile à établir dans la majorité des cas (Al'Afghani, 2010, p. 16). Comme nous le verrons dans notre

²⁵⁴ Nous n'avons retrouvé que trois ordonnances gouvernementales, dont nous traitons : PP 16/2005 sur le réseau de distribution, PP42/2008 sur la protection des eaux et PP 43/2008 sur les eaux souterraines

²⁵⁵ Hormis l'exigence d'une « *recommandation technique* » dont l'auteur n'est pas précisé (PP 42, 2008, art. 103§3, let. b).

présentation du contexte de nos études de cas, les communautés locales *Sasak* de l'île de Lombok reconnaissent l'importance des sources et de leur protection (section 4.2.1). Or, en Indonésie l'appareil d'Etat a perdu une grande part de sa crédibilité, puisqu'il a par le passé désavoué quasi systématiquement les règles communautaires et en a profité pour détériorer les Ressources naturelles.

2.4.2.2. La réglementation sur les eaux souterraines

La loi sur l'eau de 2004 traite succinctement des eaux souterraines. Elle considère l'eau souterraine comme une Ressource limitée et fragile, qui, si elle est atteinte, peut avoir des conséquences négatives importantes difficilement réparables (*UU 7, 2004, art. 37§1*). Il convient en conséquence d'adopter une démarche préventive pour sa gestion (*UU 7, 2004, art. 37§2*) et de privilégier l'exploitation des eaux de surface (*UU 7, 2004, art. 26§5*).

C'est l'ordonnance gouvernementale du 23 mai 2008 sur les eaux souterraines (*PP 43/2008*) qui en précise la mise en œuvre. Elle vise à coordonner les usages de manière à préserver la qualité et la disponibilité des eaux souterraines (*PP 43, 2008, art. 1§9 et 1§10*). La gestion des eaux souterraines est aussi basée sur une approche fonctionnelle par bassins (*PP 43, 2008, art. 4*) (voir plus haut). Ces aires délimitées sur des critères hydrogéologiques, où tout prélèvement et libération sont interdépendants (*PP 43, 2008, art. 1§3 et 8*), de telle manière que se forme un « *système aquifère unitaire* » (*PP 43, 2008, art. 8§3*). Au-delà des nappes elles-mêmes, la gestion prend aussi en considération la zone de recharge, d'où s'infiltrer les eaux, ainsi que les terres en aval, sur lesquelles s'écoulent (ou peuvent s'écouler) naturellement les eaux (*PP 43, 2008, art. 1§4 et art. 1§5*).

Conformément aux principes de la décentralisation, la compétence sur la gestion des eaux souterraines revient aux *kabupaten* (et *kota*). Leur autorité s'exerce toutefois dans le cadre fixé par les niveaux supérieurs, notamment les normes techniques des ministères et la politique de l'eau provinciale (*PP 43, 2008, art. 6*). La définition légale des nappes souterraines est une tâche partagée car elle établit les compétences. Les régions identifient les nappes et proposent leurs résultats au Conseil de l'eau, pour recommandation au ministère. Ce dernier les fait ratifier par le gouvernement central (*PP 43, 2008, art. 7§1 et 10*).

Pour chaque système aquifère considéré, un plan de gestion est défini. Ce document inclut une stratégie de mise en œuvre prévue (*PP 43, 2008, art. 14 et 15*), un inventaire des potentiels et des besoins, ainsi que différents scénarios d'évolutions prévues (*PP 43, 2008, art. 15 et 19 et ss.*). Des mesures opérationnelles y figurent pour un horizon de 25 ans (*PP 43,*

2008, art. 15§2, let. d et 17). Des priorités sont établies dans l'allocation de la Ressource, en premier lieu desquelles on trouve la satisfaction des besoins élémentaires de la population, suivie de l'agriculture, puis de l'environnement, des usages des industries, des mines et du tourisme (*PP 43*, 2008, art. 50§2). Dans le cas d'aquifères inter-provinces, le ministère en charge des eaux souterraines détermine ce document, alors que pour les aquifères inter-régions c'est la province qui en est responsable (*PP 43*, 2008, art. 16).

La protection des eaux souterraines

Comme pour les eaux en général (voir plus haut), la protection quantitative des eaux souterraines est prévue par la répartition de permis d'exploitation. A nouveau, la couverture de besoins domestiques et ceux de la petite agriculture sont dispensés (*PP 43*, 2008, art. 55§1)²⁵⁶. Pour l'exploitation commerciale, l'attribution des licences est de la compétence des exécutifs régionaux (*bupati* ou *walikota*) (*UU 7*, 2004, art. 16, let f, *PP 42*, 2008, art. 101§3, *PP 43*, 2008, art. 58§2). Tout prélèvement supplémentaire, par percement ou excavation, y compris pour les usages non-commerciaux, nécessite aussi une autorisation du gouvernement régional (*bupati* ou *walikota*) (*PP 43*, 2008, élucidation de l'art. 54§4)²⁵⁷. L'attribution de droits d'exploitation sur les nappes inter-régions et inter-provinces sont de la compétence des niveaux supérieurs : provinces et Etat (*UU 7*, 2004, art. 14, let g et 15 let f, *PP 43*, 2008, art. 68).

L'ordonnance gouvernementale sur le développement d'un système de distribution d'eau potable (*PP 16/2005*)²⁵⁸ limite les quantités d'eau brute souterraine prélevée, pour produire de l'eau potable afin de prévenir tout dommage à l'environnement. Le principe est que la quantité prélevée ne peut pas dépasser la recharge naturelle de l'aquifère (*PP 16*, 2005, élucidation de l'art. 8§6). On craint ici l'affaissement du sol et l'intrusion d'eau salée dans les nappes phréatiques.

²⁵⁶ Ici, des précisions techniques sont fournies : si le puits n'a pas été excavé manuellement, le diamètre du trou percé ne peut pas être de diamètre supérieur à 5 cm et le volume prélevé ne peut pas dépasser 100m³ par famille (sans précision de temps) (*PP 43*, 2008, art. 55§2), alors que pour la petite agriculture, le débit maximal est limité à 2 m³ par seconde (soit 7,2 m³/heure ou 172.8 m³/jour) (*PP 43*, 2008, art. 55§3, let. b).

²⁵⁷ Relevons que, de manière inattendue, la priorité à l'exploitation des eaux souterraines profondes tant que cela ne nuit pas au renouvellement des stocks (*PP 43*, 2008, art. 52§4). Cela est justifié par le fait qu'elles sont en surpression (*PP 43*, 2008, élucidation art. 52§4), donc moins susceptibles de créer des affaissements de terrain et moins sensibles à l'infiltration d'eau salée. Chez nous ces eaux, souvent fossiles sont plus souvent perçues comme des Ressources non ou peu renouvelables à préserver.

²⁵⁸ Nous la présentons en détails à la section suivante (section 2.4.2.3).

La protection qualitative des eaux souterraines est prévue par un système de gestion de la qualité (*PP 43*, 2008, art. 35§3 et 45) qui s'articule autour de la prévention, du suivi des contaminations et de la restauration (*PP 43*, 2008, art. 45§2). Une mesure stricte est d'interdire l'exploitation de toute nappe contaminée (*PP 43*, 2008, art. 46). Dans les zones côtières, l'ordonnance prévoit aussi de limiter (et même d'interdire) les prélèvements de manière à prévenir l'infiltration d'eau salée dans les nappes (*PP 43*, 2008, art. 62).

Les limites de la réglementation sur les eaux souterraines

Cette mécanique réglementaire, si complète et précise soit-elle, rencontre des limites lorsqu'il s'agit de réguler concrètement les usages. Ainsi, l'ordonnance gouvernementale qui réglemente les usages des eaux souterraines (*PP 43/2008*) se limite aux seuls prélèvements par percement ou excavation (*PP 43*, 2008, art. 53). Concernant le captage des sources, aucune précision n'est fournie²⁵⁹, quand bien même il s'agit certainement du principal usage qui est fait des eaux souterraines. Cela est surprenant pour nous car, dans nos précédentes recherches, les sources sont partout assimilées aux eaux souterraines. L'ordonnance sur la gestion des ressources en eau (*PP 42/2008*), qui concerne toutes les eaux, ne fait qu'une seule mention des sources dans son élucidation pour rappeler l'importance de leur protection, au même titre que les cours d'eau (*PP 42*, 2008, élucidation de l'art. 64§1). Compte tenu de l'importance et de la spécificité des sources et de leur bassin d'alimentation pour la qualité des eaux brutes, nous identifions ici une grande lacune.

Une autre faiblesse, plus flagrante encore, est que l'ordonnance sur la gestion des eaux souterraines dispense d'autorisation sur l'usage des eaux souterraines les activités minières qui nécessitent un assèchement, même très important (*PP 43*, 2008, art. 59). Quand on connaît l'impact environnemental et social des mines en Indonésie, c'est une lacune énorme qui revient à sortir l'exploitation minière du cadre réglementaire prévu pour la protection des eaux souterraines.

Finalement la très grande complexité des documents de planification prévus (délimitations, inventaires, scénarios, etc.) sont autant de points de friction entre une approche technocratiques et les jeux de pouvoir plus politiques. La conséquence de tous ces « frottements » est la quasi-absence de mise en œuvre des prescriptions énoncées jusqu'ici.

²⁵⁹ Un seul article de l'ordonnance mentionne les sources. Il s'agit de l'interdiction de procéder à des excavations ou percements dans un rayon de 200 m. autour des sources (*PP 43*, 2008, art 40§1, al. b).

Trop compliquée, la jeune mécanique régulatrice nous semble grippée et la gestion concrète des eaux souterraines est inefficace.

2.4.2.3. Les règles sur la distribution de l'eau

La distribution des eaux est réglementée très en détails. Nous décrivons ici un panorama des règles prévues, en commençant par les généralités, avant de présenter l'ordonnance gouvernementale dédiée à la distribution (PP 16/2005) et les normes techniques qui y sont associées. Ensuite nous présentons les exigences de qualité établies pour l'eau potable.

Généralités

La loi sur l'eau de 2004 réaffirme l'importance socio-économique de l'eau et l'obligation qu'a l'Etat de garantir un accès à l'eau pour assurer les besoins vitaux de chacun (*UU 7, 2004, art. 4, 5 et 6 et leur élucidation*). Il est dit que cette tâche est partagée entre les différents niveaux administratifs territoriaux, mais la loi en attribue la responsabilité, de manière explicite, aux *kabupaten* et *kota* (*UU 7, 2004, art. 16*).

La distribution doit répondre prioritairement à la couverture des besoins vitaux de chacun, notamment lorsque des rivalités d'usages apparaissent (*UU 7, 2004, art. 26§2 et élucidation de l'art. 29§3*). Toutefois, dans les zones protégées, l'humain doit laisser la priorité à la nature (*UU 7, 2004, art. 26§3*). Pour les usages qui dépassent les besoins élémentaires, alors la loi distingue deux types d'usages de l'eau : les usages utilitaires (*guna pakai air*) et les usages commerciaux (*guna usaha air*) (*UU 7, 2004, art. 1§14, 1§15 et 7§1*). Les premiers sont définis *a contrario* des seconds. Il s'agit des usages domestiques standards et ceux de la petite agriculture sans caractère commercial (*UU 7, 2004, élucidation générale, point 2*). Nous ne pouvons pas ici réduire notre « eau domestique », telle que définie en section 2.1, à cet usage utilitaire non-commercial. En effet, les captages publics qui produisent l'eau du réseau sont considérés comme des usages commerciaux.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'exploitation d'un captage public pour la distribution d'eau requiert un permis, dans lequel un quota prélevable est spécifié (*UU 7, 2004, art. 8§3 & art. 9§1*). Ces droits d'eau sont non transmissibles (*UU 7, 2004, art. 7§2*) et peuvent être réévalués en cas de modification importante de la disponibilité de la ressource (*UU 7, 2004, élucidation générale, point 2*). Par contre, toujours pour rappel, les usages domestiques sont dispensés d'autorisation (*UU 7, 2004, art. 8§1*), tant que ces usages ne

modifient pas les conditions aquatiques naturelles, notamment par le prélèvement de grandes quantités d'eau (*UU 7, 2004, art. 8§2*).

La loi sur les Ressources en eau ne se satisfait pas du réseau actuel et demande que le gouvernement améliore l'adduction d'eau potable par la mise en place de moyens physiques (techniques, infrastructures, etc.) et non physiques (instruments de gestion, normes, finances, etc.) (*UU 7, 2004, élucidation de l'art. 40§1*). A cette fin, le président a édicté l'ordonnance gouvernementale 16/2005 du 21 mars 2005 concernant le développement du système de distribution d'eau potable (SPAM pour *Sistem Penyediaan Air Minum*).

L'ordonnance gouvernementale sur le développement du réseau (PP 16/2005)

Il s'agit du principal texte qui concrétise les règles concernant l'adduction de l'eau domestique. Ce réseau doit distribuer une eau « potable » (*minum*) pour répondre aux besoins de la population afin de permettre à chacun une vie propre, saine et productive (*PP 16/2005, art. 1§5*). Le prix de cette eau doit correspondre aux capacités des consommateurs et aux besoins des distributeurs, mais aussi permettre d'améliorer l'efficacité et l'étendue du réseau d'adduction (*PP 16, 2005, art. 4*).

Le développement du SPAM²⁶⁰ est de la responsabilité des autorités régionales (*UU 7, 2004, art. 16, let. h, PP 16, 2005, art. 37§1* et point 2 de l'élucidation générale). Comme prévu par la loi sur l'eau, il leur revient de garantir le droit de chacun à disposer d'une eau potable (*UU 7, 2004, art. 16, PP 16, 2005, art. 37§1*). Dans le cas où les entreprises publiques ne sont pas en mesure d'améliorer la quantité et la qualité du service de distribution, alors des entreprises privées, des coopératives ou des groupes communautaires peuvent être autorisés à se charger de la distribution (*PP 16, 2005, art. 37§3*).

Le gouvernement provincial a la tâche de transposer la politique nationale de promotion de l'adduction de l'eau potable sur son territoire et de superviser sa mise en œuvre (*PP 16, 2005, art. 39*). Le *kabupaten* (ou le *kota*) est responsable de la mise en œuvre de cette stratégie ; c'est-à-dire : de former des entreprises régionales de distribution des eaux (PDAM) et d'assainissement qui garantissent un service standard minimum ; d'organiser l'extension du réseau et des services ; de fournir l'assistance technique nécessaire aux niveaux administratifs inférieurs et aux groupements communautaires. C'est également le *kabupaten* (ou le *kota*) qui

²⁶⁰ Le SPAM (système de distribution d'eau potable) est un acronyme générique, alors que les PDAM (entreprise régionale de distribution des eaux) sont des organismes bien précis.

a le pouvoir d'accorder (et de retirer) les autorisations pour le développement et l'exploitation d'un système de distribution sur son territoire (*PP 16*, 2005, art. 40). Au niveau local, il revient aux autorités villageoises d'autoriser et de surveiller l'exploitation des sources d'eau potable par les groupes communautaires (*PP 16*, 2005, art. 41).

L'élaboration d'un SPAM figure dans un plan directeur (*rencana induk*), accompagné d'une étude de faisabilité et d'une planification technique détaillée (*PP 16*, 2005, art. 26). Ce plan directeur du SPAM contient un plan général, un plan du réseau, un programme des activités, les normes techniques, la clé de répartition des eaux brutes, la coordination avec l'assainissement des eaux usées, un plan de financement et un programme de développement des organisations nécessaires (*PP 16*, 2005, art. 27). Pour appuyer les autorités régionales dans la mise en œuvre et fournir des recommandations aux autorités nationales (*PP 16*, 2005, art. 45 et 46), le texte de la *PP 16/2005* met sur pied une agence nationale de soutien au développement des systèmes de distribution de l'eau potable : le *Badan Pendukung Pengembangan* (BPP ou BPP SPAM) (*PP 16*, 2005, art. 42). Son secrétariat est assuré par le ministère d'Etat de l'environnement (*PP 16*, 2005, art. 54).

Le financement de la construction, de l'amélioration et de la gestion du réseau de distribution est de la responsabilité du gouvernement régional²⁶¹ (*PP 16*, 2005, art. 58§1). Pour cela, il peut avoir recours à une variété de fonds (publics, privés ou issus de coopérative et groupes communautaires) (*PP 16*, 2005, art. 58§2). Si le gouvernement régional n'est pas capable de financer le SPAM, alors le gouvernement central contribue jusqu'à ce que le standard minimal soit atteint (*PP 16*, 2005, art. 58§3). Cette aide gouvernementale est destinée en priorité aux groupements communautaires pauvres et hors de portée des réseaux de distribution. Si le développement du SPAM fait subir des préjudices à une communauté (limitation d'usage du sol, limitation d'accès ou restriction à l'irrigation, etc.), alors elle peut réclamer des dédommagements (*PP 16*, 2005, art. 71).

Davantage de droits et d'obligations sont reconnus aux abonnés et aux distributeurs. Nous en présentons les principaux.

²⁶¹ Le texte de l'ordonnance omet de préciser de quel gouvernement (national, provincial ou régional) il s'agit. Dans un tel cas, la référence renvoie généralement au gouvernement central. Cependant, sur la base des autres prescriptions et de l'élucidation (en particulier le point 9 de l'élucidation générale), nous comprenons ici que le financement du développement du SPAM est bien une tâche du gouvernement régional. Cela s'explique par le fait que c'est celui-ci qui arrête les tarifs de l'eau, facturés aux consommateurs. Par ailleurs, le paragraphe suivant (art. 58§3) mentionne la possibilité pour les gouvernements régionaux d'obtenir un appui de la part de l'Etat central.

Chaque client du service a droit à une adduction d'eau potable en continu, tant en quantité qu'en qualité, sur la base des normes établies (*PP 16*, 2005, art. 67§1(a)). Si tel n'est pas le cas, le consommateur peut poursuivre l'exploitant et réclamer une indemnisation (*PP 16*, 2005, art. 67§1(a)). Par ailleurs, la mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable doit respecter toute une série de principes, dont celui de justice (*PP 16*, 2005, art. 3) qui garantit un accès à l'eau potable pour toutes les couches de la société sur l'ensemble du territoire (*PP 16*, 2005, élucidation de l'art. 3). Le principe de transparence permet à chaque client d'obtenir des informations détaillées sur la structure des tarifs dans sa facture (*PP 16*, 2005, art. 67§1(b)).

De son côté l'exploitant d'un réseau d'eau potable peut obtenir l'eau brute nécessaire dans les limites fixées dans sa licence (*PP 16*, 2005, art. 68§1(d)). Il peut acquérir des terrains pour construire ses installations (*PP 16*, 2005, art. 68§1(a)). Par rapport à ses clients, il a le droit à se faire payer mais aussi de les soumettre à des amendes en cas de retard de paiement, voire de les exclure du service (*PP 16*, 2005, art. 68§1(b), (c) et (e)).

L'eau potable distribuée par un SPAM doit correspondre aux normes de qualité du ministère en charge de la santé (*PP 16*, 2005, art. 6) (voir ci-après). Pour cela, les eaux brutes, en particulier souterraines, doivent, elles aussi, correspondre à des standards de qualités (*PP 16*, 2005, art. 8§1 et 8§6). C'est pour cela que l'exploitant a l'obligation de participer aux efforts de protection et de conservation des ressources en eau dans le cadre de la conservation de l'environnement (*PP 16*, 2005, art. 68§2(g)). Nous reviendrons sur ce point très important pour notre recherche (voir les sections suivantes, puis en section 3.2.2). Dans l'ordonnance 16/2005, la protection de l'eau brute s'articule autour de la gestion de deux éléments (*PP 16*, 2005, art. 14) : les eaux usées ne doivent pas s'écouler dans les bassins d'alimentation des captages (*PP 16*, 2005, art. 16§1) et les déchets ne doivent pas être déversés dans les eaux brutes (*PP 16*, 2005, art. 19§3). Chaque client devrait bénéficier d'un assainissement de ses eaux usées ou d'une évacuation des boues (*PP 16*, 2005, art. 67§1(e)). Les services régionaux de l'administration inspectent périodiquement la qualité de l'eau brute dans les communautés non reliée au réseau d'eau potable (*PP 16*, 2005, art. 67§3).

Le ministère des travaux publics a établi des normes techniques qui cadrent le développement des systèmes d'adduction d'eau potable (SPAM) par les autorités régionales.

Les normes techniques

L'ordonnance du ministère des travaux publics du 6 juin 2007 sur le développement des systèmes d'adduction d'eau potable (Permen 18/2007)²⁶² contient les normes techniques en vigueur. Ce texte très détaillé (près de 600 pages avec les annexes) complète une précédente ordonnance ministérielle du 15 septembre 2006 sur la stratégie nationale de développement de l'adduction d'eau potable (Permen 20/2006²⁶³). Cette permen 20/2006 se limite à rappeler les engagements pris lors de la Conférence de Rio en 1992 dans le cadre de *l'Agenda 21*²⁶⁴, ainsi que lors du sommet du millénaire de l'ONU, tenu en septembre 2000, qui impose le développement d'une politique nationale de l'eau potable. Cependant le contenu normatif de la Permen 20/2006 est presque vide, si ce n'est qu'il impose aux régions de légiférer sur le développement d'un réseau d'adduction d'eau domestique (Permen 20, 2006, art. 4§1). A l'inverse, la permen 18/2007 se veut être un guide pour les gouvernements, les administrations locales, les distributeurs et experts dans la planification, la mise en œuvre et la gestion du réseau (Permen 18, 2007, art. 2). Ces annexes contiennent les lignes directrices pour l'élaboration du plan directeur de l'eau potable (annexe I) ; les lignes directrices pour les études de faisabilité (annexe II) ; les directives techniques pour la planification de la distribution (annexe III) ; les lignes directrices pour la construction du réseau d'adduction (annexe IV) ; les lignes directrices pour la gestion du système de distribution (annexe V) ; les lignes directrices pour l'entretien et la réhabilitation des réseaux (annexe VI) ; ainsi que les lignes directrices pour la surveillance et l'évaluation du développement du réseau (annexe VII).

Nous pouvons encore mentionner deux anciens textes de 1998, semble-t-il encore en vigueur²⁶⁵, qui sont intéressants parce qu'ils intègrent les spécificités du contexte local rural ou urbain. Il s'agit des directives techniques sur la planification, la mise en œuvre, le contrôle de gestion et le développement du système d'approvisionnement des eaux en milieu urbain (No.61/KPTS/CK/1998) et en milieu rural (No.62/KPTS/CK/1998).

La qualité de l'eau distribuée

²⁶² Référence complète : Permen 18/PRT/M/2007.

²⁶³ Référence complète : Permen 20/PRT/M/2006.

²⁶⁴ Voir notamment le chapitre 18 sur la protection des ressources en eau douce et de leur qualité qui mentionne à sa section 47 le droit de chacun à avoir un accès à l'eau potable en quantité et qualité nécessaires à la couverture de ses besoins élémentaires (ONU, 1992).

²⁶⁵ Nous n'avons trouvé aucune mention de leur abrogation.

La qualité de l'eau distribuée doit correspondre aux exigences fixées par le ministère en charge de la santé (PP 16/2005, art. 6§1). Nous avons identifié une série de textes qui énoncent des standards sanitaires pour l'eau²⁶⁶. Chacun contient des valeurs limites et établit des standards selon les usages. Il appartient aux régions de concrétiser davantage ces textes et au besoin de réglementer davantage les usages selon les contingences locales (*Permen 492*, 2010, art. 3§3). Nous ne présentons ici que la dernière ordonnance sanitaire qui détermine les exigences applicables pour notre objet : l'ordonnance du ministère de la santé du 19 avril 2010 sur les exigences de qualité des eaux potables (*Permen 492/2010*).

Ce texte affirme que le distributeur d'eau est tenu de garantir la qualité de l'eau du réseau de manière à ce qu'elle soit sans danger pour la santé (*Permen 492*, 2010, art. 2). La potabilité est déterminée par une série de critères de pureté chimique, physique et radioactive définis dans ses annexes (*Permen 492*, 2010, art. 3). Il s'agit d'exigences contraignantes (annexe 1) et d'autres paramètres supplémentaires (annexe 2). Pour garantir le respect de ces exigences, le texte impose aux distributeurs (autocontrôle interne) et aux gouvernements régionaux (contrôle externe) de tester régulièrement l'eau distribuée (*Permen 492*, 2010, art. 4). Si la qualité n'est pas assurée, alors l'agence de contrôle des médicaments et des aliments (*Badan Pengawasan Obat dan Makanan*) peut interdire la distribution (*Permen 492*, 2010, art. 6) et le distributeur encourt des sanctions administratives (*Permen 492*, 2010, art. 7).

Relevons encore que l'ordonnance gouvernementale 16/2005 impose une surveillance de qualité pour les utilisateurs qui prélèvent l'eau directement, sans passer par le réseau d'adduction (PP 16/2005, art. 67§3). Cela concerne notamment les distributeurs communautaires et les coopératives locales d'adduction des eaux que nous avons présentés comme acteurs (section 2.3.4).

2.4.2.4. Les tarifs de l'eau

L'ordonnance gouvernementale 16/2005 fixe aussi les grandes orientations du financement et de la tarification. Il est prévu que le client paie pour le service dont il bénéficie selon le principe de l'utilisateur-payeur (*PP 16*, 2005, art. 60§1). La détermination du prix de l'eau

²⁶⁶ il s'agit de la prescription du ministère de la santé du 13 septembre 1990 concernant les exigences et contrôles de qualité pour l'eau potable (*Permenkes 416/MENKES/PER/IX/1990*), complétée par celle du 29 juillet 2002 sur les standards nationaux de qualité des eaux (*Kepmenkes 907/MENKES/SK/VII/2002*) ; ainsi que l'ordonnance du 19 octobre 2004 concernant les exigences sanitaires pour un usage salubre de l'eau (*Permenkes 1205/M EN KES/PER/X/2004*) et l'ordonnance du ministère de la santé du 19 avril 2010 sur les exigences de qualité des eaux potables (*Permenkes 492/MENKES/PER/IV/2010*).

potable est toutefois encadrée par une longue liste de principes (accessibilité ; équité ; qualité du service ; recouvrement des coûts ; l'efficacité ; la transparence et la responsabilité²⁶⁷) qui se termine par celui de la protection de l'eau brute (*PP 16*, 2005, art. 60§2). Nous reviendrons sur ce dernier principe plus loin dans cette section, ainsi qu'en discussion de nos résultats à la section 7.1.

Lorsque le réseau de distribution est géré par une entreprise publique (PDAM), le tarif de l'eau est établi par le *bupati* (ou le *walikota*)²⁶⁸, sur proposition du PDAM (*PP 16*, 2005, art. 60§6). Si le distributeur est une entreprise privée, alors le tarif est fixé dans une convention entre l'exploitant et le gouvernement régional²⁶⁹ (*PP 16*, 2005, art. 60§7). Dernière situation, lorsque l'adduction est gérée directement par une communauté locale, alors la participation des membres est fixée par la communauté elle-même selon ses propres règles et procédures (*PP 16*, 2005, art. 62). Dans un tel cas, l'administration villageoise est chargée de surveiller le captage et la distribution (*PP 16*, 2005, art. 41, let. b).

En réponse à l'article 60§8 de l'ordonnance gouvernementale 16/2005, le ministère des affaires intérieures a édicté une ordonnance qui précise les nouvelles orientations prévues par la loi sur l'eau 7/2004 et l'ordonnance 16/2005 : l'ordonnance ministérielle du 3 juillet 2006 sur les normes techniques et les procédures concernant les tarifs applicables à l'eau potable par les entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM) (Permen 23/2006)²⁷⁰.

L'ordonnance ministérielle sur les tarifs de l'eau (Permen 23/2006)

Ce texte commence par déterminer les besoins élémentaires en eau potable d'une famille à 10 m³ par mois²⁷¹ ou 60 litres par personne par jour²⁷² (*Permen 23*, 2006, art. 1§8). Ce volume doit être abordable pour une personne disposant du salaire minimum provincial (*Permen 23*, 2006, art. 3§1) et ne doit pas dépasser 4% des revenus des abonnés (*Permen 23*, 2006, art. 3§2). Toutefois, cette norme technique impose aussi aux PDAM de couvrir leurs coûts (*cost recovery principle*) (*Permen 23*, 2006, art. 5§1) et de dégager une marge pour leur permettre

²⁶⁷ Tous ces principes sont précisés dans l'élucidation.

²⁶⁸ Le texte utilise la formulation générale « chef de la région » (*kepala daerah*). Nous interprétons cela comme une référence au chef du gouvernement régional, soit le régent (*bupati*) ou le maire (*walikota*).

²⁶⁹ Le texte mentionne le « chef de la région » (*kepala daerah*). Voir note précédente.

²⁷⁰ L'ordonnance ministérielle 23/2006 révoque celle de 1998 concernant les lignes directrices sur les tarifs de l'eau pour les PDAM (Permendagri 2/1998) et ses instructions concernant la mise en œuvre des tarifs de l'eau potable par les PDAM (Inmendagri 8/1998).

²⁷¹ Ce qui équivaut à 333 litres par famille par jour.

²⁷² Nous ne nous expliquons pas l'utilisation d'unités de mesure différentes.

de réinvestir dans le développement du système de distribution (*Permen 23, 2006, art. 5§4*). Pour que cette double contrainte (accessibilité et rentabilité) soit possible, le ministère impose aux PDAM de pratiquer des tarifs progressifs (*Permen 23, 2006, art. 6§1*) où ceux dont la consommation dépasse les besoins standards paient un prix plus élevé (*Permen 23, 2006, art. 6§3*). Le chapitre III, de l'ordonnance distingue quatre catégories de clients auxquels des tarifs différents sont appliqués (*Permen 23, 2006, art. 9, 10 et 11*). Nous rencontrons ici la double dimension de la politique de la distribution d'eau : à la fois politique infrastructurelle et politique sociale. Cette articulation est la problématique centrale du développement du réseau, car ces deux orientations ont tendance à s'opposer au lieu de se renforcer²⁷³.

Selon le *Water Dialogue Indonesia*, la moyenne des dépenses pour l'eau se situe entre 1 à 2% des revenus. Cependant, les disparités sont grandes, notamment au détriment des populations pauvres (revenu faible) qui n'ont pas accès au réseau et qui utilisent les alternatives commerciales informelles (eau de moins bonne qualité à plus haut prix) (*Water Dialogues Indonesia, 2009, pp. 7-8*). Pour étayer cette affirmation le *Water Dialogue* nous donne l'exemple des différents tarifs pratiqués à Jakarta (2009, p. 16). Il en ressort que ceux qui ont la chance d'être reliés au réseau d'adduction public bénéficient d'un service bon marché. Les pauvres sans adduction sont donc doublement pénalisés.

Le coût de la protection de l'eau brute

Un point central pour l'interprétation de nos résultats est la protection de l'eau brute. En effet, l'enjeu principal est bien de garantir une eau en quantité suffisante et de bonne qualité avant traitement. Pour cela, une adaptation des pratiques en amont des captages peut être nécessaire, entraînant des surcoûts, voire des indemnités. Cet aspect est traité par l'ordonnance gouvernementale 16/2005 et l'ordonnance ministérielle 23/2006. Nous trouvons ici la base légale nécessaire à la mise en place de compensations telles qu'observées sur notre site de Lombok (voir sections 6.4.3, 6.5.4 et 7.1). Or, l'existence de ces prescriptions est omise par toutes les précédentes études sur le sujet que nous avons pu lire. D'autre part, les règles prévues que nous présentons ci-après sont en vigueur à l'échelle nationale et pourraient donc être invoquées dans toute l'Indonésie.

²⁷³ Par exemple, les prix de l'eau très bas, justifié par une politique sociale, ne permettent pas l'investissement pour l'extension et l'entretien du réseau. Inversement, les investissements prévus sont utilisés pour justifier des hausses de prix.

Parmi les principes de la tarification énoncés par l'ordonnance gouvernementale 16/2005, on trouve celui de la protection de l'eau brute (PP 16, 2005, art. 60§2, let. f) mentionné plus haut. Dans l'élucidation, il est précisé qu'afin de maintenir la continuité de la mise en œuvre de l'eau potable, le calcul du tarif de l'eau potable doit toujours prendre en compte la protection et la préservation des sources²⁷⁴ (PP 16, 2005, élucidation de l'art. 60§2(f)). L'élucidation du paragraphe suivant précise que les coûts de fonctionnement considérés pour la détermination du tarif comprennent les coûts liés à la conservation de l'environnement et de la protection²⁷⁵ (PP 16, 2005, élucidation de l'art. 60§3(a)).

On retrouve cela dans l'ordonnance ministérielle 23/2006. Son article 8 précise que les tarifs pratiqués doivent permettre de protéger et conserver les sources sur un long terme. Dans ce sens le chapitre IV de ce texte (articles 12 à 14) concernant la détermination des tarifs précise que tous les frais de gestion annuels sont à considérer. Ici, les coûts de protection ne sont pas mentionnés explicitement, mais on parle des coûts de l'eau à la source²⁷⁶ (Permen 23, 2006, art. 12§2 et 14§2 let. a). En référence à l'obligation des distributeurs de participer à la protection de l'environnement et à la protection de la Ressource en eau (PP 16, 2005, art. 68§2(g)), mentionnée précédemment, il ne fait aucun doute pour nous que les frais liés à la protection des sources doivent être internalisés dans le calcul des tarifs. Sur cette base, il nous apparaît que tous les coûts liés à la protection des sources, des captages et de leur bassin d'alimentation doivent être inclus dans le prix de l'eau payé par le consommateur, conformément au principe de base de ce texte : le recouvrement des coûts.

Le rôle des distributeurs privés

Comme nous l'avons mentionné dans notre survol des grandes étapes de la politique de l'eau (section 2.4.1), c'est la nouvelle loi sur l'eau de 2004 (UU 7/2004) qui installe les distributeurs privés dans le régime de l'eau²⁷⁷. Cela a été justifiée sur la base du constat,

²⁷⁴ Le texte original en indonésien est : « *Untuk menjaga kelangsungan penyelenggaraan air minum, perhitungan tarif air minum harus selalu berdasarkan pertimbangan perlindungan dan pelestarian fungsi sumber air* » (PP 16, 2005, élucidation de l'art. 60§2(f)).

²⁷⁵ Le texte original en indonésien est : « *Biaya tersebut meliputi antara lain [...] biaya konservasi lingkungan [...], biaya pemeliharaan, [etc.]* » (PP 16, 2005, élucidation de l'art. 60§3(a)).

²⁷⁶ Le texte original en indonésien est : « *Biaya usaha [...] dihitung dengan menjumlahkan seluruh biaya pengelolaan PDAM yang meliputi : biaya sumber air [...] dalam periode satu tahun* » (Permen 23, 2006, art. 12§2).

²⁷⁷ Hadipuro montre que cela était déjà prévu dans l'ordonnance gouvernementale 96/2000 (remplacée par la 118/2000 sur la possibilité pour des investisseurs étrangers de posséder jusqu'à 95% des parts des entreprises de distribution des eaux). Cette première tentative d'introduire le secteur privé dans le domaine de l'eau s'appuyait

largement partagé, de l'insuffisance des investissements publics (Hirsch et al., 2006; Setiono et al., 2012; Water Dialogues Indonesia, 2009, etc.). Les PDAM, englués dans les enjeux politiques locaux peinent à surmonter leur surendettement. Investir ne semble souvent pas être une option. Le Water Dialogue note que, depuis la décentralisation, les gouvernements locaux ont investi moins de 2% de leur budget annuel pour la distribution de l'eau et moins encore pour l'assainissement. Les auteurs estiment les investissements publics annuels totaux à USD 500 millions, soit à peine plus de USD 2 par habitant, ce qui est très inférieur à ce qui se pratique dans des pays comparables (2009, pp. 13–14).

Le rôle des exploitants privés de réseau de distribution d'eau potable est précisé dans l'ordonnance gouvernementale sur la distribution des eaux (PP 16/2005). Elle permet la participation d'entreprises privées à la distribution, à la condition d'une incapacité des entreprises publiques d'augmenter la quantité et la qualité du service (PP 16, 2005, art. 37§3) ; donc sur un constat de l'échec du secteur public. Une fois ce choix approuvé, la sélection des candidats se fait par appel d'offres (PP 16, 2005, art. 64§3). Dans le contexte indonésien où la corruption est omniprésente, cette mise en concurrence est un moyen d'améliorer (et non de garantir) la qualité du service à un prix acceptable.

Le contenu de l'accord entre le gouvernement régional et l'exploitant privé est détaillé dans l'ordonnance, mais celle-ci leur laisse une grande marge de manœuvre, car elle ne précise pas les droits et obligations des parties (PP 16, 2005, art. 64§6(e)). Ils sont négociés et fixés contractuellement, au lieu d'être prévus par la réglementation. Cela peut être un avantage pour permettre d'adapter le type de contrat²⁷⁸ aux contingences locales, mais aussi une menace dans la mesure où cette situation génère une incertitude pour un domaine aussi vital que l'adduction d'eau potable. Rappelons néanmoins que le texte de la PP 16/2005 fixe des droits et des obligations généraux tant pour l'exploitant que pour le consommateur.

L'ordonnance ministérielle sur les tarifs (Permen 23/2006) s'adresse en premier lieu aux PDAM. Il n'est donc pas surprenant de ne pas y trouver les critères de détermination des tarifs dans le cas de distributeurs privés. Comme nous l'avons vu, il est seulement dit que les tarifs pratiqués par les concessionnaires privés sont arrêtés dans une convention entre le

non pas sur la réglementation sur l'eau, mais sur la loi sur l'investissement direct étranger (UU 1/1967, remplacée par la loi 11/1970) (Hadipuro, 2010, pp. 480–481).

²⁷⁸ Cette flexibilité des contrats (renégociation) est un élément essentiel des recherches des économistes institutionnels.

concessionnaire et le gouvernement régional (*PP 16*, 2005, art. 60§7). Le gouvernement régional et l'entreprise ont donc toute latitude pour négocier.

Puisqu'aucun distributeur privé n'est présent sur notre site d'étude, nous n'avons pas documenté la mise en œuvre de ces règles. En conséquence, nous nous épargnons ici de présenter le débat, parfois vif, sur la place du secteur privé dans le domaine de l'eau en Indonésie.

2.4.2.5. La procédure de protection des captages

Chaque captage est spécifique. Chacun est alimenté par l'eau d'infiltration issue de son aire d'alimentation. Celle-ci varie dans l'espace et dans le temps, selon l'hydrogéologie. Par conséquent, les usages du sol peuvent avoir des effets plus ou moins sensibles selon leur localisation et les conditions dans lesquelles ils se déroulent. En général, la vulnérabilité des eaux souterraines augmente à mesure qu'on se rapproche du captage ou de la source. Ceci explique que la protection des captages utilise traditionnellement un système de zonages qui limite les usages à mesure qu'on se rapproche.

On retrouve cette logique dans la loi sur l'eau de 2004, dont l'élucidation mentionne des zones où les usages seraient limités sur la base de critères de protection (*UU 7*, 2004, élucidation de l'art. 27). Cela répond à l'exigence de préservation des sources et de leurs environs contre tout dommage ou interférence naturelle ou anthropique (*UU 7*, 2004, art. 21§1). Pour cela, il faut s'assurer du maintien de la capacité d'absorption de la zone d'alimentation ; contrôler les prélèvements ; s'assurer que les apports soient suffisants ; réglementer l'assainissement des eaux, intégrer la conservation dans l'aménagement du territoire ; contrôler les usages du sol en amont ; coordonner la gestion des nappes interrégionales, restaurer les forêts et/ou définir des aires protégées (forêt protégées, sanctuaires et réserves) (*UU 7*, 2004, art. 21§2, let. a à i). Toutefois, la loi ne prévoit aucune mesure concrète. Le gouvernement est chargé de préciser le texte dans une ordonnance (*UU 7*, 2004, art. 21§3).

Pourtant, on ne trouve que quelques mentions de la protection des captages dans les ordonnances nationales. Ainsi, l'ordonnance gouvernementale sur la distribution des eaux (*PP 16/2005*) impose de manière très générale aux distributeurs de participer aux efforts de protection (*PP 16*, 2005, art. 68§2(g)). Plus concrètement, elle interdit les décharges à proximité des sources et impose une zone tampon en cas d'enfouissement (*PP 16*, 2005, art. 21§1(a) et 21§2(a)). De son côté, l'ordonnance gouvernementale sur les eaux souterraines (*PP*

43/2008) prévoit quelques éléments concrets de protection. Des zones d'utilisation (PP 43/2008, art. 48§1) et de protection (PP 43/2008, art. 48§2, let d) sont mentionnées. Il est prévu de les cartographier et d'y indiquer tous les lieux d'exploitation des eaux souterraines (puits, percements, excavations, etc.) (PP 43/2008, art. 48§3). A part ces quelques règles, nous n'avons documenté au niveau national aucun mécanisme qui protège véritablement les captages par une régulation des usages (limitation, incitation, interdiction, sanction).

Au niveau régional, sur notre site d'étude la situation est différente. Depuis 2001, le *kabupaten* de Lombok Occidental dispose d'une réglementation régionale modèle. Puisque nos études de cas, présentées en deuxième partie, se situent toutes les deux dans ce *kabupaten*, cette réglementation doit être exposée ici. Nous y ferons référence dans l'exposé de nos cas (sections 4 à 7).

Réglementation régionale sur la protection des captages (perda 2/2001)

Ainsi, le parlement de Lombok Occidental a promulgué une réglementation régionale (*Peraturan Daerah, perda*) du 1^{er} février 2001 concernant la protection de l'eau brute (*perda* 2/2001). Elle impose un zonage en « poupées russes » à l'européenne²⁷⁹. Il y est prévu qu'autour des sources et des puits soient définies, par une étude hydrogéologique, trois types de zones de protection (*Perda* 2, 2001, art. 3 et 4). Lorsque des règles coutumières communautaires sont dédiées à cette protection, alors leur validité est reconnue, tant qu'elles ne s'opposent pas au texte de la *perda* 2/2001 (*Perda* 2, 2001, art. 10§2).

Nous présentons ci-après les prescriptions prévues pour ces trois zones de la plus éloignée à la plus proche du captage, sur la même logique que celle de la législation²⁸⁰.

La zone de protection III

La zone de protection III est destinée à protéger l'eau brute captée contre les pollutions chimiques ou radioactives qui ne se dégradent pas à court terme (*Perda* 2, 2001, art. 3, let a). Relevons qu'aucun critère de délimitation n'est mentionné. Cependant, dans les définitions de

²⁷⁹ L'influence de ce texte n'est pas explicitement présentée. Cependant, selon plusieurs sources, il apparaît que l'agence allemande de coopération (*Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ*, à l'époque *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*) a fortement contribué à la rédaction de ce texte.

²⁸⁰ En Suisse et en France, la logique est inverse : du captage vers son bassin d'alimentation. Ainsi les contraintes vont décroissante. Ici la *perda* 2/2001 prévoit une limitation croissante des usages où les contraintes s'additionnent les unes aux autres.

l'article premier, le bassin d'alimentation du captage est mentionné²⁸¹ sans être ensuite utilisé dans aucun autre article. Il nous semble donc probable que la zone de protection III s'étende sur l'ensemble de ce bassin.

Dans cette zone, il est interdit d'installer des centrales nucléaires, des décharges, des entreprises polluantes, des étables, mais aussi d'utiliser des pesticides, des médicaments ou des engrais dans des dosages qui ne soient pas appropriés²⁸². Il est également proscrit d'étendre des boues d'épuration ou tout autre matériel qui pourrait polluer les eaux, ainsi que d'excaver jusqu'à l'aquifère et de réaliser des drainages en matériau polluant (*Perda 2*, 2001, art. 6).

La zone de protection II

La zone de protection II vise à réduire le risque de contamination par des bactéries pathogènes. Pour cela, il est prévu que le temps de parcours souterrain depuis l'infiltration jusqu'au captage, soit de 50 jours (*Perda 2*, 2001, art. 3, let b)²⁸³.

Les restrictions prévues à l'article 6 pour la zone de protection III s'appliquent aussi à cette zone (*Perda 2*, 2001, art. 7, let. a). A celles-ci s'ajoute une longue liste prévue à l'article suivant. Ainsi, il est interdit en zone de protection II de laisser s'écouler sur le sol ou s'infiltrer des eaux usées risquant de polluer l'eau brute. Il est aussi défendu d'y transporter ou charger des produits dangereux. Tout forage est exclu, à l'exception de ceux nécessaires à la recherche. La réalisation d'infrastructures est limitée. On ne peut pas y construire ou modifier des bâtiments ; des infrastructures de transports ou des conduites d'évacuation des eaux usées. L'affectation du sol, comme aire « verte » ou « boisée » ne peut pas être modifiée. Les usages du sol sont aussi limités : les agriculteurs ne peuvent pas utiliser de pesticides, ni faucher l'herbe intensivement. De plus, il est interdit d'y créer une station d'essence, un garage, une place de lavage pour voiture, un marché, une pisciculture, un hôtel ou une place de tir. Finalement, il est interdit d'y faire du camping ou d'y utiliser un véhicule tout terrain (*Perda 2*, 2001, art. 7). Toute autre activité, que celles expressément interdites par les articles

²⁸¹ Il est fait mention d'une aire d'infiltration (*kawasan resapan*) (*Perda 2*, 2001, art. 1, let. l).

²⁸² La formulation est peu claire. Il est dit que leur usage est interdit, puis à la fin du paragraphe figure entre parenthèse le mot dosage (*dosis*). Il s'agit probablement d'un ajout de dernière minute lors du processus parlementaire.

²⁸³ Ainsi formulé, ce critère de 50 jours est discutable, car seule l'eau qui s'infiltré depuis la bordure extérieure de la zone de protection II transite durant 50 jours. Toute l'eau qui s'infiltré dans la zone a un temps de parcours jusqu'au captage qui est inférieur à 50 jours. Dès lors, l'objectif de 50 jours pour cette zone ne peut pas être rempli.

6 et 7, n'est pas autorisée pour autant. Elle requiert l'obtention d'une autorisation du gouvernement régional (*Perda 2*, 2001, art. 8).

La zone de protection I

La zone de protection I est située immédiatement autour des installations, dans un rayon de 10 à 15 m. Elle vise à protéger la qualité de la Ressource contre tout type de pollution (*Perda 2*, 2001, art. 3, let c). Ici toute activité est interdite, à l'exception des travaux de recherche et de protection de l'eau (*Perda 2*, 2001, art. 9).

En cas de non-respect des interdictions prévues dans les zones I, II et III, le coupable encourt jusqu'à 6 mois de prison et Rp. 5 millions²⁸⁴ d'amende (*Perda 2*, 2001, art. 18§1). De plus, le législateur rappelle que, de manière générale, toute atteinte à la qualité de l'eau brute constitue une infraction (*Perda 2*, 2001, art. 18§3).

Avec cette réglementation régionale, le *kabupaten* de Lombok Occidental dispose de règles précises et complètes. Toutefois, notons que ce texte ne traite que de la qualité des eaux brutes, sans se soucier de la protection quantitative.

Une grosse interrogation est celle du caractère contraignant de la délimitation. Il est prévu que l'étude hydrogéologique soit commandée par le gouvernement régional (*bupati*) (*Perda 2*, 2001, art. 4) à un groupe technique composé de personnel de l'administration et de représentants des ONG (*Perda 2*, 2001, art. 5§2 et §3). L'élucidation du texte ne précise rien concernant cet article 5, mais attribue la responsabilité du groupe technique qui attribue les autorisations prévue à l'article 16, au service de l'environnement du *kabupaten* (*Perda 2*, 2001 élucidation, art. 16§2). Bien que cela ne soit pas explicité, il nous semble que ces deux articles (art. 5 et 16) font référence au même groupe technique. Aucun article n'impose à l'exploitant du captage de conduire lui-même une étude hydrogéologique et de délimiter les zones. Or, tant que ces zonages ne sont pas arrêtés, ce texte est inutilisable. Une fois délimitées, les zones doivent être marquées sur le terrain (*Perda 2*, 2001, art. 5§1) et ensuite les dispositions transitoires prévoient deux années de délai pour adapter les activités avant que les limitations d'usages n'entrent en vigueur (*Perda 2*, 2001, art. 20§1). Passé ce temps, il est prévu que le texte entre en vigueur (*Perda 2*, 2001, art. 20§2)²⁸⁵. Malheureusement, comme

²⁸⁴ Environ CHF 500.-

²⁸⁵ La formulation de ce paragraphe est très peu précise et pourrait donner lieu à des interprétations divergentes. Il s'agit selon nous d'une faiblesse de la loi qui dénote par rapport à la précision d'autres dispositions. Sans

nous le verrons dans nos études de cas, il semble que cette réglementation modèle n'ait jamais été mise en œuvre²⁸⁶ et oubliée, y compris par les services chargés de sa mise en œuvre que nous avons rencontrés (voir sections 5.4 et 6.4.1).

*

Au terme de cette section sur la réglementation des usages de l'eau, quelques remarques conclusives s'imposent. Nous les reprendrons dans notre analyse du régime institutionnel de l'eau domestique en section 10. Cependant, comme pour la forêt, nous avons pris le parti de commenter déjà notre présentation pour bien illustrer les lacunes et incohérences principales observées²⁸⁷. Tout d'abord nous percevons un décalage flagrant entre la réalité documentée (voir section 2.2 sur l'état de la Ressource) et les prescriptions étudiées. Ce hiatus montre à quel point, en Indonésie, les réalités régionales sont éloignées des ambitions nationales. Il semble que le gouvernement central tente de s'aligner sur les exigences internationales sans prendre la mesure des difficultés pratiques du terrain. Les explications sont évidemment multiples, mais les causes institutionnelles sont centrales. Comme nous l'avons vu en introduction, la décentralisation a fragmenté le pouvoir régional. Les *kabupaten* et *kota* manquent de ressources humaines et financières. Les administrations en charge de la gestion des eaux sont ici particulièrement touchées (Hirsch et al., 2006; USAID, 2010).

2.4.3. Les règles de la propriété et l'eau

La propriété est définie dans la loi agraire de 1960 (UUPA 1960). Elle n'y est abordée que comme un droit sur le sol (UUPA 5, 1960, art. 4§1 et 4§2). Les droits sur l'eau se limitent à des droits d'usages (*hak guna air*), octroyés sous le contrôle de l'Etat (UUPA 5, 1960, art. 4§3 et 16§2, let. a). Leur contenu est formulé ainsi « *le hak guna air est un droit qui permet d'obtenir de l'eau pour certains usages et/ou de lui faire traverser le terrain d'autrui* » (UUPA 5, 1960, art. 47§1). Leur teneur est explicitée dans l'élucidation de la loi sur l'eau qui

doute le processus législatif a-t-il été l'objet de nombreuses négociations entre les acteurs. Nous n'avons pas pu vérifier cela, mais des influences opposées apparaissent par rapport aux autres textes que nous avons étudiés. Une explication peut être que GTZ a rédigé une base de travail très précise, dans la tradition allemande, qui a ensuite été édulcorée « à l'indonésienne » au cours de multiples aller-retour jusqu'à l'obtention d'un consensus acceptable. Il ne s'agit là que d'une supposition.

²⁸⁶ Une application a peut-être été réalisée sur le captage de Sarasuta, mais nous n'en avons jamais obtenu le rapport ni la carte. Sur place, des panneaux indiquent bien des zones III, II et I, la dernière étant clôturée. Nous n'y avons pas réalisé d'étude de cas, car la zone n'est pas boisée.

²⁸⁷ Dans nos précédentes recherches en France et en Suisse, nous avons réservé notre interprétation pour la partie sur l'analyse des régimes institutionnels (sections 9 et 10). Cette présentation se voulait donc seulement descriptive. Il s'agit d'une modification de structure importante qui nous a paru nécessaire, tant les lacunes et incohérences observées ici sont importantes.

dit que : « le contrôle des droits sur l'eau se manifeste par l'établissement de droits d'usages [...]. Ces droits d'usages ne constituent pas un droit de propriété sur l'eau, mais se limitent au droit de prélever et d'utiliser une certaine quantité (un quota) d'eau » (UU 7, 2004, point 2 de l'élucidation générale). La question de la propriété ne se poserait donc pas ?

Examinons néanmoins dans quelle mesure l'eau brute peut être considérée comme une propriété publique. L'élucidation de la loi sur l'eau dit que : « ce qu'il faut comprendre par la propriété du gouvernement et des gouvernements régionaux sur la Ressource en eau, est l'autorité qui leur est attribuée par l'Etat pour réguler la Ressource en eau » (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 6§2). La teneur de cette « autorité » est à distinguer de la « propriété ». Ceci nous est confirmé par Safitri qui nous apprend que la cour constitutionnelle a une interprétation différente du « contrôle de l'Etat »²⁸⁸ selon la Ressource considérée. Ainsi, pour la forêt, la cour assimile dans ce contrôle l'autorité et la propriété. Par contre, pour l'eau le contrôle s'applique seulement à l'autorité et non à la propriété (2010, p. 78)²⁸⁹. Nous rejetons donc l'idée que l'eau brute soit assimilée automatiquement à la propriété publique.

Sur cette base, nous concluons qu'il n'existe pas, en Indonésie, de propriété sur l'eau. L'eau est donc un *res nullius*, une chose sans maître, au même titre que l'air. Toutefois cela ne signifie pas qu'elle soit à la libre disposition de tous. L'eau n'est pas hors du droit, puisque l'Etat en contrôle les usages. Il semble que la nature fluide de la Ressource dissuade le législateur de traiter plus précisément de sa propriété. Ce n'est qu'une fois qu'elle est captée, qu'elle peut être « comodifiée » et échangée comme un bien sur lequel une propriété peut être reconnue. Pourtant le code civil désigne celui qui détient les droits sur une parcelle où se trouve une source comme le « propriétaire de la source »²⁹⁰ (KUHPer, 1847, art. 628). Au regard de ce qui précède, cette propriété ne concerne que l'embouchure d'où s'écoule l'eau souterraine, mais pas l'eau qui en sourd, ni l'eau souterraine en amont de la source. Rappelons ici que le contexte colonial de la rédaction du code civil est très différent de celui de la loi agraire de 1960 qui définit la propriété. En 1960, une propriété privée sur l'eau aurait été hors de propos.

²⁸⁸ Tel que prévu par la constitution (UUD, 1945, art. 33§2).

²⁸⁹ Pour affirmer cela, l'auteure s'appuie sur une décision de la cour constitutionnelle sur la loi sur la Ressource en eau à laquelle nous n'avons pas eu accès (Safitri, 2010, p. 78, note 28).

²⁹⁰ Le texte original en indonésien indique « *Pemilik mata air* » et la traduction officielle anglaise « *the owner of the spring* ».

Ces considérations ne nous permettent pas d'évacuer entièrement la question des règles de la propriété sur l'eau. Il nous faut encore examiner comment s'articulent la propriété et les droits sur l'eau en amont et en aval de la source. Nous présentons ceci successivement.

Les droits de propriété et droits sur l'eau en amont de la source

Les eaux souterraines qui alimentent les captages se trouvent, par définition, sous le sol qui ancre la propriété (*UUPA* 5, 1960, art. 16). Nous avons dit dans notre section sur la définition de la propriété (section 1.5.3.2) que les droits des propriétaires s'appliquent sur tout ce que porte ou contient sa parcelle, en-dessus ou en dessous de la surface du sol. Cela inclut tout ce qu'il y est construit et tout ce qu'il en est prélevé, tant que la loi n'en convient pas autrement (*KUHPer*, 1847, art. 500 et 571). Cette reconnaissance du principe d'accession bute ici sur le caractère non appropriable des eaux. On peut craindre qu'en vertu de ce principe, les propriétaires des sols nuisent aux eaux souterraines, notamment lors d'excavations.

L'ordonnance gouvernementale sur le développement du réseau d'eau (PP 16/2005) permet certes aux exploitants d'acquérir des terrains pour y construire leurs installations, mais presque rien n'est prévu pour protéger l'eau brute (PP 16, 2005, art. 68§1(a)). Nous avons constaté (section 2.4.2.5) que le seul mécanisme complet de limitation des droits des propriétaires se trouve dans la réglementation régionale du *kabupaten* de Lombok Occidental (*Perda* 2/2001). Cette réglementation limite les droits des propriétaires concernés par des zonages de protection. Outre les limitations d'usages prévues, le propriétaire est tenu de permettre l'accès et la réalisation des activités de protection sur sa parcelle. Cela concerne la recherche, le suivi, le contrôle (y compris le prélèvement d'échantillons de sol) ainsi que les travaux de délimitation des zones, de signalisation, d'entretien des infrastructures et de lutte contre l'érosion (*Perda* 2, 2001, art. 12). Il est prévu que le propriétaire d'une parcelle située en zone I ou II soit indemnisé pour les restrictions subies (*Perda* 2, 2001, art. 11§1). En zone de protection III, le propriétaire peut demander une compensation s'il démontre qu'il endure une atteinte (*Perda* 2, 2001, art. 11§2). Pour en déterminer le montant, le texte fait référence à « *la réglementation en vigueur concernant la compensation* » que nous ne sommes malheureusement pas parvenu à identifier. Comme nous l'avons vu lorsque nous avons traité des tarifs de l'eau (section 2.4.2.4), des coûts de protection sont pris en compte. La limitation et la compensation sont donc prévues par la réglementation sur notre site d'étude. Ces

limitations à la propriété par le droit public correspondent aux mesures de protections des captages appliquées en Suisse²⁹¹.

Un moyen alternatif est d'inscrire une servitude, selon la méthode française²⁹², sur les parcelles en amont des captages. Cette méthode de protection ne semble pas prévue, mais l'instrument existe. En effet, la servitude est définie comme « *une charge sur le sol au bénéfice d'une autre parcelle, qui ne s'impose pas à une personne pour un autre individu* » (KUHPer, 1847, art. 674). Les limitations d'usages de ceux qui en ont la charge, et les droits de ceux qui en bénéficient, sont précisés par le code civil (KUHPer, 1847, art. 691 et 692). Relevons que celui qui en a la charge ne doit pas « *réduire l'usage de la servitude ou altérer les conditions locales* » qui justifient l'existence de la servitude (KUHPer, 1847, art. 691). Cette formulation permet d'utiliser des servitudes pour protéger les eaux souterraines. Par ailleurs, cet instrument peut être soit imposé, soit arrêté contractuellement par une servitude conventionnelle (KUHPer, 1847, art. 695).

Les droits de propriété et droits sur l'eau en aval de la source

Le code civil traite longuement de l'accès à l'eau et des droits d'usages qui y sont liés, notamment concernant les conflits de voisinage et les servitudes. Ainsi, celui qui a une source sur une parcelle dont il détient les droits peut en faire usage comme il le désire, tant que cela ne porte pas préjudice à d'autres usagers en aval (KUHPer, 1847, art. 627). Il a l'interdiction d'altérer le flux de la source si l'eau est utilisée par les habitants de villages en aval. Toutefois ce propriétaire pourrait demander une contribution des usagers, si ces derniers ne disposent pas de droits d'usages reconnus (KUHPer, 1847, art. 628). Inversement, celui qui se voit reconnaître un droit d'usages sur l'eau d'une source située en amont peut invoquer son droit d'accès à la Ressource (KUHPer, 1847, art. 693, UUPA 5, 1960, art. 47§1). Si son droit d'eau est reconnu dans une servitude, alors il peut non seulement faire transiter l'eau sur la propriété d'autrui, mais aussi y installer l'infrastructure nécessaire à l'usage et à l'entretien du captage (KUHPer, 1847, art. 688). Dans la même veine, le code civil prévoit toute une série de limitations à la propriété par servitude relatives au transport de l'eau sur la parcelle d'autrui (KUHPer, 1847, art. 682, 683, 687 et 698). Les droits d'eau limitent donc l'étendue de la propriété, notamment pour protéger l'agriculture irriguée (KUHPer, 1847, art. 630). Il s'agit

²⁹¹ Voir à ce propos nos études de cas sur le site de la Côte en Suisse (de Buren, 2012, p. 92).

²⁹² La protection des captages en France est établie sur la base de servitudes imposées, dans l'intérêt public, aux propriétaires de parcelles dans les périmètres de protection des captages (de Buren, 2011a, p. 85).

ici non seulement de régler les relations de voisinage, mais aussi (et surtout) de permettre l'adduction sur de grandes distances. La loi sur l'eau reconnaît notamment le droit aux distributeurs d'eau²⁹³ de réaliser leur infrastructures d'adduction à travers des parcelles dont ils ne sont pas propriétaires (UU 7, 2004, art. 9§2). Toutefois le texte leur impose de compenser les restrictions d'usages subies par les propriétaires (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 9§3).

On voit ici que le caractère absolu de la propriété est limité non seulement par des servitudes, mais aussi par la réglementation publique. Cette articulation est au cœur de notre cadre d'analyse (section 8). Par ailleurs, ces limitations nous apprennent qu'un réseau d'adduction peut être réalisé ou étendu sans recours à l'expropriation. Or, comme nous le verrons dans nos cas, c'est pourtant l'expropriation, solution non prévue, qui a été choisie pour l'adduction de la source de Ranget (section 6.3.2).

²⁹³ La loi utilise la formulation plus générale de « *détenteurs d'une concession commerciale* » (UU 7, 2004, art. 9§2).

3. Le service forestier pour l'eau potable

Jusqu'ici nous avons abordé les Ressources eau et forêt séparément. Leurs interactions sont pourtant multiples. L'écosystème forestier a besoin d'eau pour fonctionner et en retour il fournit des services écosystémiques de « *régulation* » (Reid et al., 2005) tels que la protection des sols contre l'érosion, la stabilisation des écoulements par déphasage et stockage de volumes d'eau, l'épuration des eaux d'infiltration, etc. L'eau peut d'ailleurs être considérée comme un produit forestier²⁹⁴, au même titre que le bois.

Les conséquences pour les humains des modifications du fonctionnement des écosystèmes a été longuement étudiée dans le cadre du *Millenium Ecosystem Assessment* (MA). De cette recherche est issu le concept de *services écosystémiques* qui englobe tous les avantages que tirent les humains du fonctionnement des écosystèmes²⁹⁵. Cette approche, centrée sur les interdépendances, a été grandement facilitée par la définition de concepts tels que celui de services écosystémiques qui permet de nous extraire d'une approche trop technique centrée sur les échanges de nutriments, les équilibres biologiques, les divers cycles écologiques, etc. Cette conceptualisation de *services* rendus par la nature est, de notre point de vue, un apport majeur des économistes qui permet aux sciences sociales de traiter des questions environnementales. Dans un premier temps, l'utilisation de ces concepts restait de nature pédagogique (Gómez-Baggethun, de Groot, Lomas, & Montes, 2010, p. 1213), mais ils ont maintenant une portée instrumentale. Pourtant, les définitions font débat.

Derissen et Latacz-Lohmann montrent qu'il n'y a pas de distinction clairement définie entre les termes *services environnementaux* et *services écosystémiques* dans la littérature (2013, p. e3). Il semble que l'adjectif *environnemental*, plus ambigu, soit utilisé pour inclure les services qui bénéficient d'une influence anthropique (renaturation, plantation, etc.), contrairement au qualificatif *écosystémique* qui se limiterait aux services produits par la nature sans intervention (2013, p. e3).

Pour cette recherche, nous ne traitons que d'une catégorie de services : ceux fournis par la Ressource forêt pour l'eau souterraine, à savoir les services de filtration et d'épuration

²⁹⁴ Compris comme un « *provisioning service* » par le Millennium Ecosystem Assessment (Reid et al., 2005).

²⁹⁵ La définition du MA est la suivante : "Ecosystem services are the benefits people obtain from ecosystems. These include [1] *provisioning services* such as food, water, timber, and fiber; [2] *regulating services* that affect climate, floods, disease, wastes, and water quality; [3] *cultural services* that provide recreational, aesthetic, and spiritual benefits; and [4] *supporting services* such as soil formation, photosynthesis, and nutrient cycling." (Reid et al., 2005, p. v).

naturelles fournis par la forêt en faveur de l'eau. La question sous-jacente est de savoir comment le type de gestion forestier influence la qualité de l'eau prélevée en aval. Notre regard se porte donc sur les usages humains, qui sont faits des Ressources en amont et en aval. En conséquence, et conformément à ce que propose Derissen et Latacz-Lohmann, nous traitons de *services environnementaux*²⁹⁶.

L'interdépendance entre la forêt et les eaux souterraines a fait l'objet de nombreux témoignages historiques²⁹⁷ (Hillel, 1992; Landolt, 1862; Marchand, 1849) et de recherches récentes (Combe, 2002; Küchli & Meylan, 2002; Hegg, Jeisy, & Waldner, 2006; Stolton & Dudley, 2007; Ruetschi, Wuetrich, Wuesler, & Nagel, 2001; Olang & Kundu, 2011, etc.), dont nos quatre précédentes études de cas réalisées en Suisse et en France (de Buren, 2011a, 2012). D'emblée, reconnaissons que notre approche ne nous permet pas de déterminer si la forêt a bel est bien un effet sur l'eau. Nous laissons cela aux sciences naturelles. Par contre, nous voulons déterminer comment ce service interressourciel est reconnu politiquement et juridiquement (section 3.1). Ensuite, nous exposons ce que prévoit la réglementation à ce sujet (section 3.2), avant de discuter de la régulation négociée entre usagers (section 3.3).

3.1. La reconnaissance de l'interdépendance forêt-eau

L'importance de l'interdépendance entre les Ressources naturelles n'est pas toujours une évidence pour les acteurs sur le terrain. Si elle n'est pas perçue, les usagers ne vont pas en tenir compte. Dès lors, la reconnaissance de l'interdépendance entre la forêt et l'eau souterraine est une précondition à toute régulation des usages pour préserver le service. Dans cette logique, dite écosystémique²⁹⁸, chaque Ressource naturelle est à la fois bénéficiaire et prestatrice²⁹⁹.

²⁹⁶ Il nous faut ici reconnaître que dans nos précédentes études, nous avons pêché par confusion. A tort, nous avons utilisé sans distinction les termes *service écosystémique* (abréviés écoservice) et service environnemental.

²⁹⁷ Dans le dialogue écrit par Platon 360 ans avant JC, Critias critique la perte de référence du peuple grec, agite le passé mythique et rappelle l'utopie de la cité idéale pour inciter à changer les pratiques de son temps. Cette fiction dénonce le tarissement des sources suite à la déforestation des collines. Cette référence est souvent citée comme exemple de leçon du passé (Daily, 1997, pp. 5–6; Hillel, 1992, p. 104), alors qu'il s'agit à notre avis d'une fiction mobilisant des mythes et symboles, qui ne décrit pas une réalité de l'époque, mais indique néanmoins la perception de l'interdépendance à cette époque déjà.

²⁹⁸ Nous faisons ici référence à la rupture survenue dans les années 1980 dans la gestion des Ressources naturelles en Europe continentale. A partir de ce moment, la gestion sectorielle traditionnelle a été dépassée par une approche transversale, notamment pour l'eau, l'air, etc.. Aubin et al. décrivent cette évolution comme le « tournant écosystémique » (2006, p. 181). Attention, compte tenu des précisions récentes apportées par Derissen

En Indonésie, le rôle interressourciel des forêts est reconnu de longue date. Singer nous apprend que la loi de 1927 sur la forêt traite déjà de leur multifonctionnalité climatologique, sociale et de la protection des bassins versants (2009, p. 112). Monk et al. nous révèlent qu'en 1991 le ministère des forêts utilise la protection des captages d'eaux pour justifier la protection de certaines forêts ³⁰⁰ (1997, p. 638). Plus récemment, l'ordonnance gouvernementale sur la gestion forestière (PP 6/2007) définit la régulation des eaux comme un service environnemental fourni par les forêts (élucidation de l'art. 25§2).

Ces éléments ont toujours été influencés par le contexte. Ainsi Lukas montre que, dans les forêts javanaises, la sylviculture « *scientifique* » et centralisée des bassins versants a servi de moyen autoritaire pour en écarter les communautés locales, qui était considérées comme la cause du problème (déboisement, érosion des sols, sédimentation des cours d'eau, etc.) (2012, pp. 118–119). Cet exemple d'exclusion *top-down* s'oppose à celui de l'inclusion *bottom-up*, que nous avons décrit (lire la section 1.5.2.6) dans la nouvelle ordonnance gouvernementale sur la gestion des zones protégées (PP 28/2011)³⁰¹. Ce texte consacre aussi la nouvelle approche interressourcielle. Elle affirme qu'ensemble les Ressources naturelles forment un écosystème caractérisé par un système d'interrelations entre des éléments naturels interdépendants, à la fois biologiques (plantes, animaux et micro-organismes) et non biologiques (sol, climat, roche, air et eau) (PP 28, 2011, art. 1§4 et §5). Le législateur indique que cela implique un « *changement de paradigme* » dans la gestion forestière (PP 28, 2011, élucidation générale).

Retenons que dans le domaine forestier indonésien, on observe une constante interressourcielle où l'eau est une pièce maîtresse. Ce n'est toutefois que récemment que cette approche trouve un ancrage solide et dépasse la simple justification d'une mainmise forestière. Nos entretiens semi-directifs nous permettent de confirmer que les acteurs forestiers perçoivent l'interdépendance entre la forêt et l'eau comme une évidence. Sur notre

et Latacz-Lohmann, le qualificatif *écosystémique* paraît désormais peu adéquat. Par la suite, nous préférons la référence à une approche *interressourcielle*.

²⁹⁹ Nous avons proposé un cadre conceptuel pour comprendre et analyser ces interdépendances interressourcielles dans le chapitre d'un livre collectif (Knoepfel & de Buren, 2011).

³⁰⁰ Programme d'action forestière de 1991 du ministère des forêts, cité par Monk, De Fretes, & Reksodiharjo-Lilley, 1997, p. 638.

³⁰¹ Ordonnance gouvernementale du 19 mai 2011 concernant la gestion des réserves naturelles et des zones protégées (PP 28/2011).

site de Lombok, le lien entre la gestion forestière et l'eau souterraine est même inscrite à l'agenda politique comme un des enjeux majeurs pour l'île³⁰².

De son côté, la Ressource en eau, indispensable au maintien des écosystèmes (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 4), est traditionnellement vue comme une Ressource prestatrice de services environnementaux. Cependant, l'eau joue aussi un rôle positif tout au long de son infiltration. La loi sur l'eau l'aborde comme un élément intermédiaire dont la gestion influence en permanence l'équilibre des écosystèmes (UU 7, 2004, élucidation de l'art. 3). Cette interdépendance est affirmée encore plus clairement dans l'ordonnance gouvernementale sur la gestion de la Ressource en eau (PP 42/2008) :

« la [R]essource en eau est l'une des [R]essources naturelles qui par la nature de son écoulement dynamique interagit avec d'autres [R]essources de telle manière qu'elles constituent un système. Ainsi, la gestion des [R]essources en eau a un impact sur les autres [R]essources et par conséquent, afin que la gestion de ces [R]essources puisse produire des avantages pour la société, la gestion de l'eau doit les intégrer ainsi que les dimensions interrégionale et interinstitutionnelle » (PP 42, 2008, élucidation générale, point 4).³⁰³

Cette approche interressourcielle de l'eau n'est pas surprenante. Il est néanmoins nécessaire de relever que notre travail de terrain montre que cette interdépendance est une évidence pour tous les acteurs de l'eau rencontrés.

Nous pouvons donc retenir que la gestion des deux Ressources, forêt et eau, dépasse leur cadre réciproque. Chacune est abordée sous l'angle interressourciel. Cependant, lorsque nous avons présenté nos Ressources forêt (section 1) et eau (section 2) nous avons dénoncé les visions sectorielles des politiques ressourcielles. Comment expliquer cette différence de vue ?

Il nous semble que la politique forestière est mise en œuvre de manière hégémonique. Elle tend donc à exclure les autres politiques publiques, au lieu de se coordonner avec elles. De son côté, la politique de l'eau est marquée par l'écart entre les ambitions affichées et les

³⁰² Lire section 7.2.

³⁰³ Notre traduction de : « *Sumber daya air merupakan salah satu sumber daya alam yang mempunyai sifat mengalir dan dinamis serta berinteraksi dengan sumber daya lain sehingga membentuk suatu sistem. Dengan demikian, pengelolaan sumber daya air akan berdampak pada kondisi sumber daya lainnya dan sebaliknya. Oleh karena itu, agar pengelolaan berbagai sumber daya tersebut dapat menghasilkan manfaat bagi masyarakat secara optimal, diperlukan suatu acuan pengelolaan terpadu antarinstansi dan antarwilayah* » (PP 42, 2008, élucidation générale, point 4).

capacités limitées de ses acteurs. Ici émergent les rapports de pouvoir qui structurent profondément l'intégration de nos deux Ressources et de leurs politiques respectives. En forêt, la protection des eaux semble dépendre du bon vouloir des élites administratives et politiques régionales qui pilotent les questions forestières. Dans ce sens, Murdiyarso et al. relèvent que, bien que les forêts de protection visent principalement la protection des fonctions hydrologiques, la mise en œuvre imparfaite de leurs instruments de gestion ne permet pas de garantir leurs fonctions (Murdiyarso et al., 2011, p. 5). Dans le même ordre d'idée, le *WWF Indonesia* dénonce l'absence de concrétisation, malgré la reconnaissance par les autorités du rôle des forêts pour l'eau consommée à Jakarta (Haryanto, 2011). Dans le même sens, le *Water Dialogue Indonesia* déplore une dégradation continue des bassins versants en Indonésie et des services environnementaux pour l'eau. Les causes sont identifiées dans la dégradation des sols et de leur couverture en amont des captages. Les conséquences directes sont des crues dévastatrices et des déficits hydriques récurrents en aval (Water Dialogues Indonesia, 2009, p. 5).

3.2. La réglementation générale en vigueur

Nous examinons maintenant comment la réglementation en vigueur aborde cette interdépendance interressourcielle qui nous intéresse. Comme nous l'avons vu dans la section sur la protection des captages (section 2.4.2.5), il n'existe pas de réglementation nationale qui traite de manière complète de la question. Cependant cette interdépendance apparaît de manière ponctuelle dans différents textes. Nous traitons d'abord des eaux dans la réglementation forestière (section 3.2.1), avant d'énoncer ce qui est prévu concernant la forêt dans la réglementation sur l'eau (section 3.2.2).

3.2.1. Les eaux dans la réglementation forestière

La loi sur la forêt de 1999 aborde l'eau essentiellement par les dommages potentiels. Ainsi, les forêts de protection sont définies par leurs fonctions de prévention des crues et de l'érosion (*UU 41*, 1999, art. 1§8). Dans ce but, la couverture boisée des bassins versants ne doit pas être inférieure à 30% de la zone forêt (*UU 41*, 1999, art. 18§2)³⁰⁴. La restauration des forêts délabrées est aussi prévue pour réduire les conséquences des crues (*UU 41*, 1999, élucidation de l'art. 40).

³⁰⁴ Il s'agit ici d'une limite minimale que les régions peuvent élever en fonction des conditions locales pour limiter les crues, l'érosion et la sédimentation des rivières (*UU 41*, 1999, élucidation de l'art. 18§2).

Les mesures prévues spécifiquement aux sources, captages et aux infrastructures d'adduction sont limitées. Un point important est que l'adduction d'eau est considérée comme un usage stratégique qui, en conséquence, peut être réalisé en forêt de production ou de protection (*UU 41*, 1999, élucidation de l'art. 38§1). L'élément principal se trouve à l'article 50, qui liste des prescriptions très concrètes concernant les droits et obligations liées à l'exploitation forestière, notamment concernant les coupes à proximité des lacs, rivières et sources. Cet article exclut explicitement tout abattage d'arbre dans un rayon de 200 mètres autour des sources (*UU 41*, 1999, art. 50§3, let. c, ch. 2). Des dérogations peuvent être accordées par le ministère (*UU 41*, 1999, élucidation de l'art. 50§3, let. c). Cette limite générale est connue des administrations forestières sur notre site, mais pas appliquée, comme nous le verrons dans notre cas de Bak Pakem (section 5.4). Au détour de l'article 9 on apprend encore que chaque ville³⁰⁵ doit délimiter et classer les forêts importantes pour l'infiltration des eaux (*UU 41*, 1999, art. 9). A notre connaissance cette obligation générale n'est reprise dans aucune ordonnance d'application gouvernementale ou ministérielle. Pour sa part, l'ordonnance gouvernementale sur la gestion forestière (*PP 6/2007*) n'apporte guère de précision. Elle réaffirme seulement le rôle des forêts pour la régulation des eaux (*PP 6*, 2007, élucidation de l'art. 25§2). Par contre, ce texte traite en détails de l'exploitation commerciale des services environnementaux.

Exploitation des services environnementaux

La forêt, perçue comme une Ressource prestatrice, fournit du bois et de nombreux autres services. Le gouvernement estime que leur exploitation commerciale³⁰⁶ requiert une autorisation délivrée sous forme d'une licence limitée dans le temps. C'est le cas pour le captage d'eau dans les forêts de production (*PP 6*, 2007, art. 33§1, let.b) et les forêts de protection (*PP 6*, 2007, art. 25§1, let. b). Le prélèvement d'eau est possible tant que cela n'interfère pas avec la fonction principale (de production ou de protection), « *ni ne modifie le paysage, ni les équilibres naturels* » (*PP 6*, 2007, art. 25§2 et 33§2). L'obtention d'une licence commerciale pour utilisation de services environnementaux (*Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan*, IUPJL) nécessite le paiement d'une « *compensation* »³⁰⁷ au gouvernement

³⁰⁵ L'article 9 parle de *kota*. Cependant, son élucidation précise qu'il ne s'agit pas forcément de l'entité territoriale administrative, mais plutôt d'une zone urbaine (*UU 41*, 1999, élucidation de l'art. 9).

³⁰⁶ Pour rappel, le captage et l'adduction eau du réseau sont considérés comme un usage commercial (voir section 2.4.2.1).

³⁰⁷ Cette compensation est définie comme une « *certaine somme pour l'utilisation de l'eau et de ses services ainsi que pour la protection et la réhabilitation des bassins d'alimentation* » (*PP 6*, 2007, élucidation de l'art. 25§3).

(PP 6, 2007, art. 25§3 et 33§3). L'élucidation précise que ce montant concerne en premier lieu l'exploitation de l'eau de manière à « *préserver et réhabiliter les zones de captage* » (PP 6, 2007, élucidation des art 25§3 et 33§3). Ainsi, le financement de l'entretien des aires d'alimentation des captages est intégré dans le système de licence, et donc au moins partiellement à la charge de celui qui attribue le permis.

En forêt privée, l'exploitation des services environnementaux est autorisée tant qu'elle ne nuit pas à la fonction principale qui est attribuée à la zone (conservation, protection ou production) (Permen 26/2005, art. 1§5). L'utilisation commerciale de l'eau est mentionnée comme un des services environnementaux exploitables³⁰⁸. De même, il est prévu qu'en forêt communautaire, les locaux puissent exploiter commercialement les services environnementaux tels que celui de l'eau (Permen 37, 2007, art. 17§3, let. c).

La restauration des écosystèmes en zone forêt

Un dernier point important de la réglementation forestière concernant l'eau est la restauration des écosystèmes. Il est possible d'obtenir un permis d'exploitation en forêt de production naturelle dégradée, à condition que le concessionnaire s'engage à réhabiliter la forêt avant de pouvoir l'exploiter³⁰⁹. Dans l'intervalle³¹⁰, le détenteur peut obtenir une seconde concession sur la même forêt pour en exploiter les services environnementaux (Safitri, 2010, pp. 102–103). L'ordonnance ministérielle (Permen 61/2008)³¹¹, qui en concrétise la mise en œuvre, précise que la restauration des écosystèmes vise notamment la réhabilitation des services pour l'eau (Permen 61, 2008, art. 1§4)³¹².

Dans la même orientation, une ordonnance gouvernementale du 3 septembre 2007 veut créer un mouvement national pour la réhabilitation des forêts et des terres (PP 89/2007). L'objectif affiché est de restaurer les bassins versants, principalement pour lutter contre les crues (PP

³⁰⁸ Ceci aussi bien en forêt de conservation (Permen 26/2005, art. 13§4, al 3), de protection (Permen 26/2005, art. 14§5, al 3), que de production (Permen 26/2005, art. 15§6, al 3).

³⁰⁹ Ce type particulier de concession commerciale pour exploitation du bois (IUPHHK) est dite : *IUPHHK restorasi ekosistem*. Leur durée maximale est de 100 ans (PP 6, 2007, art 52§1, 53§1 et 54§1). Ce type de permis de restauration des écosystèmes a été créé par la prescription du ministère des forêts de juin 2004 concernant la restauration des écosystèmes en forêt de production (No. SK 159/Menhut-II/2004), puis repris par l'ordonnance gouvernementale sur la gestion forestière (PP 6/2007).

³¹⁰ Attention, le temps nécessaire à la croissance des arbres et à la restauration des écosystèmes est bien plus court dans les aires tropicales qu'en Europe. Les essences à croissance rapide destinées à la production de pâte à papier sont exploitées après seulement sept années (Singer, 2009, p. 73, Box V). Pour le bois d'œuvre de qualité comme le teck, il faut patienter 25 années (Nawir, Hakim, Julumansyah, Ahyar, & Trison, 2007, p. 6).

³¹¹ Référence complète : P. 61/Menhut-II/2008.

³¹² Plus précisément, cette *permen* vise la réhabilitation des éléments biologiques (flore et faune), mais aussi ceux dits « non biologiques » tels que le sol et l'eau (Permen 61, 2008, art. 1§4).

89, 2007, art 2§2)³¹³. Toutefois, ce texte détermine comme zones d'action prioritaires, les zones de recharge en amont des bassins versants (*PP 89, 2007, art 2§3, let. c*) et les sources (*PP 89, 2007, art 2§3, let. d*).

3.2.2. La forêt dans la réglementation sur l'eau

Comme nous l'avons vu, la loi sur l'eau contient une disposition générale qui exige la préservation des sources et de leurs environs contre tout dommage et interférence naturels ou anthropiques (*UU 7, 2004, art. 21§1*). Sur cette base, nous avons présenté ce qui est prévu pour la protection des captages d'eau (section 2.4.2.5). Ici, nous nous intéressons uniquement à cette protection en forêt, par des règles de l'eau. Le premier constat est qu'il y en a peu, mais que quelques-unes s'avèrent essentielles !

L'ordonnance gouvernementale sur le développement du réseau d'eau potable (*PP 16/2005*) impose aux exploitants de participer aux efforts de protection et de conservation des Ressources en eau dans le cadre de la conservation de l'environnement (*PP 16, 2005, art. 68§2(g)*). Nous l'avons déjà énoncé (section 2.4.2.5). L'élément forestier se trouve dans l'élucidation de cet article qui désigne, comme action attendue, le reboisement des environs des sources ainsi que de leur aire d'alimentation (*PP 16, 2005, élucidation de l'art. 68§2(g)*)³¹⁴. L'implication des exploitants des captages pour la conservation au moyen d'actions de reboisement est donc contraignante. Toujours pour rappel, les coûts de cette implication sont internalisés dans les tarifs de l'eau, comme le prévoient les principes de la tarification énoncés par l'ordonnance gouvernementale 16/2005 (*PP 16, 2005, élucidation des art. 60§2(f) et 60§3(a)*)³¹⁵.

Dernier point, relevons l'unique mention à la nature boisée des zones de protection des captages, prévue par la réglementation régionale du *kabupaten* de Lombok occidental (*perda 2/2001*) (section 2.4.2.5). Il y est dit qu'en zone de protection II, toute modification de l'affectation du sol est interdite, notamment lorsqu'il s'agit de zone boisée (*Perda 2, 2001, art. 7, let. i*).

Pour conclure, nous voyons que même sans mécanisme institutionnel dédié à la protection des sources et des captages, les dispositions ponctuelles existantes imposent certaines contraintes,

³¹³ En fait, cette ordonnance sert surtout à établir une structure de coordination chargée de la mise en œuvre.

³¹⁴ Le texte exact de l'élucidation est le suivant : « *Aktif melakukan kegiatan penghijauan di sekitar badan air atau daerah resapan* » (*PP 16, 2005, élucidation de l'art. 68§2(g)*).

³¹⁵ Renvoi en section 2.4.2.4 sur les tarifs de l'eau.

qui, si elles étaient appliquées, permettraient de préserver l'essentiel du service forestier pour les eaux souterraines. En particulier, la question des charges financières des activités de protection et de restauration est étonnement bien traitée. D'autre part, il est intéressant de noter qu'en Indonésie, la réglementation ne traite pas seulement la protection de l'eau contre les effets négatifs qu'auraient des activités anthropiques (externalités négatives), mais règle aussi les avantages que l'on peut retirer de l'utilisation du service (externalités positives). Cela contraste avec ce qui est apparu dans nos autres études de cas en Suisse et en France où les externalités positives ne sont guère abordées.

3.3. La régulation négociée

La réglementation évoquée jusqu'ici prévoit des règles générales et abstraites qui sont concrétisées par des actes individuels et concrets lors de la mise en œuvre. Il s'agit maintenant de savoir dans quelle mesure les acteurs peuvent réguler eux-mêmes, bi- ou multilatéralement³¹⁶, leurs pratiques au moyen d'arrangements négociés. En effet, il arrive que les acteurs choisissent de ne pas mobiliser les règles prévues et préfèrent conclure des conventions. Ces arrangements ne sont pas hors du droit, mais seulement hors du Régime Institutionnel de la Ressource (RIR), c'est-à-dire en dehors de ce qui est prévu pour réguler les usages de la Ressource considérée. Par exemple, au lieu d'invoquer un prélèvement maximal inscrit dans un permis d'exploitation, ils choisissent de conclure un arrangement entre eux pour limiter les volumes prélevés. Cet accord se conclut en parallèle à la réglementation prévue.

Ce point est important, car les instruments contractuels (et autres *market-based instruments*) connaissent un fort engouement dans les sciences environnementales et auprès des acteurs de terrain. Ils sont souvent présentés comme des alternatives aux règles abordées à la section 3.2. Au lieu de réglementer, on incite les acteurs à se réguler bi- ou multilatéralement. Cette articulation entre la réglementation et la régulation négociée est un des intérêts majeurs de nos études de cas.

Comme nous l'avons vu dans nos cas français, la « contractualisation » pour préserver les fonctions environnementales est loin d'être une évidence (de Buren, 2011a, pp. 92–93).

³¹⁶ Attention, nous ne traitons pas ici d'une autorégulation, par exemple au moyen de certifications et labels environnementaux, mais bien d'une régulation négociée entre plusieurs parties. Voir au sujet de l'autorégulation nos études de cas suisses (de Buren, 2012, pp. 122–125).

Chaque contrat, qu'il soit privé ou administratif, s'insère dans un contexte réglementaire complexe. Malgré l'engouement en leur faveur, leur mise en œuvre nous semble être l'exception en comparaison des instruments classiques (interdiction, limitation, incitation, etc.). Pour comprendre leur cadre d'insertion, nous présentons les bases juridiques indonésiennes liées à la conclusion de contrats (section 3.3.1).

Certaines ententes, destinées à préserver les services environnementaux discutés ici, s'observent. Nous pouvons mentionner l'existence de quelques contrats entre des exploitants de captages commerciaux privés (*Coca-Cola Beverages* ou *Danone Aqua*) ou publics (PDAM) et des ayants-droits sur le sol de l'aire d'alimentation (propriétaires, parcs naturels, communautés, etc.). L'idée est d'adapter les usages du sol en amont des captages au moyen d'accords transactionnels. Dans ces cas, on parle de paiements pour services environnementaux (*payments for environmental services*, PES). Nous présentons longuement ce concept en section 3.2.2. Ensuite nous décrivons leurs applications en Indonésie (section 3.3.3) et sur notre site de recherche (section 3.3.4).

3.3.1. Les bases juridiques

Le cadre juridique concernant la conclusion de contrats est fixé par le troisième livre du code civil indonésien de 1847 (KUHPer) sur le droit des obligations (*Perihal Perikatan*³¹⁷). L'article 1320 énonce les critères de validité : la convention doit exprimer le consentement mutuel de deux individus qui ont la capacité de conclure un contrat. Son objet doit être spécifique et porter sur une cause admissible (KUHPer, 1847, art 1320§1 à §4).

Une particularité indonésienne est la place faite à la coutume. Ainsi le contrat lie les deux parties non seulement sur ce qui est stipulé expressément, mais aussi sur ce qui, conformément à la nature de l'accord, découle de la propriété, de la coutume, ou de la loi (KUHPer, 1847, art 1339). L'interprétation du contenu est donc essentielle. En cas de formulation ambiguë, l'interprétation s'appuie sur la coutume de l'endroit où l'accord a été conclu (KUHPer, 1847, art 1346). De plus, les dispositions coutumières sont reconnues dans le contrat, même sans avoir été exprimées (KUHPer, 1847, art 1347). Cependant la coutume n'a pas une importance identique dans tous les contrats. Elle a une place très importante dans les contrats de travail et ceux liés à la rémunération pour l'exécution d'un service (KUHPer,

³¹⁷ Littéralement, la circonstance des unions, traduit dans la version en anglais par *contract*.

1847, art 1601 et ss.). Cela concerne donc directement les contrats que nous allons étudier dans nos études de cas, où il est question de paiements pour la plantation d'arbres.

A notre connaissance, la capacité à conclure des contrats pour les acteurs publics n'est pas traitée directement par le droit administratif indonésien et ne semble dès lors pas limiter la capacité des autorités, surtout régionales, à s'engager. Par contre, le droit fiscal indonésien rend très complexe la concrétisation de PES (Akhmad Fauzi & Anna, 2011). Ces auteurs montrent que les finances publiques sont très réglementées en Indonésie et qu'aucune loi³¹⁸ ne prévoit de disposition pour la mise en œuvre de PES, ni concernant la collecte des paiements, ni pour leur redistribution.

3.3.2. Le concept de PES

La gestion des Ressources naturelles et de leurs interdépendances consiste à influencer les comportements d'usagers. Cela peut se faire au moyen d'instruments divers, aussi bien par la contrainte que par l'incitation. A cette fin, nous distinguons trois grandes familles d'institutions³¹⁹ : les réglementations publiques ; les droits de propriétés et les arrangements institutionnels. Nos premières études de cas en France se sont centrées sur la régulation par les droits de propriété, puis nos études de cas en Suisse sur la régulation par la mise en œuvre de politiques publiques. Ce troisième et dernier volet porte, sans surprise, sur l'utilisation d'arrangements. Dans cette section 3.3, nous nous arrêtons sur un type d'arrangement particulier : le paiement pour services environnementaux (*payment for environmental services*, PES)³²⁰. Le site de Lombok est connu à ce propos, car des PES y sont mis en œuvre pour préserver et restaurer la forêt dans le but de renforcer les services de filtration et de purification des eaux souterraines (voir section 3.3.4 et 6.5.4). Avant de nous intéresser à la mise en œuvre concrète des PES, il est nécessaire de présenter leurs origines (section 3.3.2.1) pour ensuite les définir (section 3.3.2.2) et exposer notre lecture de ce concept controversé (section 3.3.2.3).

³¹⁸ Ils mentionnent la loi sur les revenus publics non issus de taxes (UU 20/1997), la loi sur les finances nationales (UU 17/2003) et la loi sur la taxation régionale (UU 28/2009).

³¹⁹ Cette catégorisation est précisée en section 3.3.2.3 et sera justifiée dans notre thèse à venir.

³²⁰ En référence aux précisions terminologiques données plus haut (en introduction de la section 3), il nous faut nous positionner quant aux termes exacts qui se cachent derrière l'acronyme PES. Puisque les PES visent directement à modifier les pratiques humaines, la dimension anthropique est essentielle. Inversement, Derissen et Latacz-Lohmann affirment que l'appellation *paiement pour services écosystémiques* serait redondante car le paiement implique un bénéficiaire humain qui est justement soustrait par l'appellation *écosystémique* (2013, p. e3). En conséquence, l'acronyme PES renvoie à un *paiement pour services environnementaux*, au pluriel car ces services sont multiples et difficilement dissociables.

3.3.2.1. Les origines du concept

Le concept des *paiements pour services environnementaux* serait apparu pour la première fois en 2000 dans le rapport annuel de la Banque mondiale (Derissen & Latacz-Lohmann, 2013, p. e2), mais ses origines sont bien plus anciennes. Gómez-Baggethun et al. (2010) montrent comment les services environnementaux ont progressivement été pris en compte dans l'analyse économique.

Cela a débuté par la reconnaissance des limites à la croissance économique imposées par la nature. Ensuite les influences humaines sur les cycles naturels ont été prises en compte. Ces externalités³²¹ sont progressivement intégrées dans la réflexion à partir des années 1960³²². Dans les années 1970-1980, le « *capital naturel* »³²³ s'impose pour traiter du bien-être économique. Les économistes cherchent alors à évaluer l'importance monétaire de la nature (Costanza et al., 1997; Reid et al., 2005; Stern, 2007, etc.). La question qui se pose ensuite est de savoir comment intégrer cette valeur dans la réflexion des acteurs de manière à influencer leurs pratiques. C'est ici que le concept de PES apparaît parmi d'autres instruments de marché (*market-based instruments*, MBI)³²⁴.

L'idée fondatrice du concept de PES est d'intégrer les externalités positives fournies par la nature dans le raisonnement des acteurs. Autrement dit, ceux qui bénéficient de services environnementaux sont appelés à compenser les fournisseurs de services. On veut ainsi leur faire prendre conscience de la valeur liée à la préservation de l'environnement. Il ne s'agit en fait que du « *recyclage* » d'une idée ancienne. En effet, les économistes qui développent le concept s'appuient sur la logique « *coaséenne* », en référence à Ronald Coase. Cet économiste

³²¹ Pour les économistes, une *externalité* est une défaillance du marché, caractérisée par le fait que les coûts (ou les bénéfices) privés ne présentent pas l'entier des coûts (ou des bénéfices) car une partie de ceux-là sont reportés (externalisés) sur la société ou d'autres agents (Sandler & Arce, 2003). Concrètement, cela s'observe par exemple lorsqu'un acteur pollue un sol et que d'autres en subissent les conséquences. Cette situation constitue une justification théorique pour les économistes du bien-être (*Welfare Economists*) de l'intervention publique. Toutefois plutôt que d'interdire, l'économiste Arthur Cecil Pigou propose en 1920 d'internaliser les externalités dans les prix pour qu'ils reflètent l'entier des coûts, au moyen d'une taxe dite *pigouvienne* (Pigou, 1920). L'intervention publique étant généralement dénoncée par l'économie classique, la logique dite *coaséenne*, de la régulation par le marché a rencontré un grand écho dès les années 1960 en économie institutionnelle (*Institutional Economics*), opposant Coase à Pigou (Sandler & Arce, 2003, p. 6).

³²² Notamment par l'économie de l'environnement et des ressources (*environmental economics*), sous-discipline de l'école néo-classique. Par la suite, une rupture s'observe avec le développement de l'économie écologique (*ecological economics*) par des économistes hétérodoxes. Ils intègrent dans la réflexion les questions d'équité sociale et de limites à ce que la nature peut fournir, s'opposant à la substituabilité des services fournis par la nature.

³²³ La formule est de Schumacher (1973), cité par Gómez-Baggethun et al. (2010, p. 1213).

³²⁴ Nous faisons ici référence à toute la famille des paiements pour services environnementaux (PES) et marchés de services environnementaux (*markets for environmental services*, MES), tels que les marchés de droits d'émission, etc.. Lire à ce sujet Pirard (2012a) qui en propose un lexique.

pensait que dans des conditions idéales³²⁵, il n'est pas nécessaire à l'Etat d'intervenir pour résoudre les problèmes d'externalités³²⁶, car le marché peut y parvenir seul (Coase, 1960).

A la fin du XX^{ème} siècle, la critique des politiques environnementales classiques pointe l'inefficacité de l'action contraignante de l'Etat, mise en œuvre à partir des années 1970-1980 (Harrington & Morgenstern, 2004). Rapidement l'approche économique s'impose dans plusieurs grands domaines (la lutte contre la déforestation, la gestion commune des Ressources, la lutte contre le réchauffement climatique, etc.). La simplification « *pédagogique* » (Gómez-Baggethun et al., 2010, p. 1213) promue par les économistes depuis une vingtaine d'année éclipse les questionnements politiques, au profit d'approches dites gagnants-gagnants, supposées indolores politiquement. Dans notre domaine, ce sont les recherches menées par le Centre de Recherche Forestière Internationale (*Center for International Forestry Research*, CIFOR), qui ont promu les PES comme un instrument de lutte contre la déforestation dans les pays en voie de développement (Wunder, 2005, 2007; Stephanie Engel & Palmer, 2008; Wunder et al., 2008, etc.)³²⁷. Les travaux de Wunder deviennent alors la référence pour la définition des PES.

3.3.2.2. PES : de quoi s'agit-il ?

Un *paiement pour services environnementaux* (PES) est un accord transactionnel, formalisé ou non par un contrat, entre un ou plusieurs prestataires et un ou plusieurs bénéficiaires qui acceptent de payer pour le service fourni³²⁸. De manière lapidaire, nombreux sont ceux qui utilisent le concept simplement pour ce qu'il énonce : un paiement pour que des services environnementaux soient fournis par un autre acteur. Cette définition est insuffisante. L'approche classique des PES énumère plusieurs critères³²⁹ que nous pouvons résumer ainsi :

³²⁵ Coase a lui-même reconnu que ces conditions ne se retrouvent pas dans la réalité (1960, p. 43).

³²⁶ Contrairement à la solution de Pigou (1920), qui justifiait l'intervention publique pour résoudre les problèmes d'externalité, au moyen d'une taxe dite « pigouvienne ».

³²⁷ Ceci est une des raisons pour laquelle nous avons passé plusieurs mois sur le campus du CIFOR à Bogor, en Indonésie (Voir notre présentation du cadre d'insertion de cette recherche en section I de l'introduction).

³²⁸ La définition classique est la suivante: "*a voluntary transaction where a well-defined environmental service (or a land use likely to secure that service) is being bought by a (minimum one) service buyer from a (minimum one) environmental service provider if and only if the environmental service provider secures services provision*" (Wunder, 2005, p. 3).

³²⁹ La définition classique liste cinq critères "[1] a voluntary transaction where [2] a well-defined environmental service or a land-use likely to secure that service [3] is purchased by one or more one or more environmental service buyers [4] from one or more environmental service providers [5] under the conditionality that the agreed service is delivered by the provider" (Wunder, 2005, p. 3). Dans une tentative d'affinage, cinq autres critères ont été énoncés : "[1] enrolment of providers ; [2] conditionality of PES provided; [3] additionality of providers' actions; [4] land use change delivers ecosystem services [and 5] beneficiary-financed" (Wunder, Engel, & Angelo, 2008).

un PES consiste en une démarche volontaire (absence de contrainte), tant du côté des prestataires que des bénéficiaires du service. La prestation sur laquelle porte la transaction doit être définie de manière précise (par opposition au soutien à un acteur). Cette prestation doit être réelle et observable (critère de l'additionalité). Elle découle de la transaction et inversement, en absence de prestation, la transaction ne doit pas avoir lieu (critère de la conditionnalité). Cette définition présente un idéaltype (Wunder, 2011) et les auteurs reconnaissent qu'il n'est pas indispensable que tous les critères soient remplis. Certains, comme le caractère volontaire de la transaction et l'additionalité de la prestation, sont néanmoins jugés essentiels (Wunder et al., 2008, p. 851).

Cette définition ne fait pas l'unanimité et se trouve critiquée dans la littérature³³⁰. Les économistes écologiques dénoncent le fait que de nombreux paiements documentés ne remplissent pas les critères énoncés par la théorie (Muradian, Corbera, Pascual, Kosoy, & May, 2010, p. 1203; Vatn, 2010, p. 1247). Ils reconnaissent que les transactions se font rarement sans intermédiaire et souvent avec l'Etat comme arbitre ; que les contrats ne sont pas tous conclus sur une base volontaire ; que des critères non-économiques peuvent prévaloir, notamment concernant les questions de redistribution ; que les arrangements négociés sont spécifiques à un contexte social, institutionnel et politique ; que l'information n'est pas parfaite pour les acteurs ; que l'efficacité du paiement sur les services environnementaux est rarement documentable ; etc. (Muradian et al., 2010). Ces auteurs critiquent la vision « *néoclassique orthodoxe* » (Gómez-Baggethun et al., 2010, p. 1215) de l'approche coasésienne promue jusqu'ici, notamment par Wunder.

Désormais, on souhaite reconnaître la complexité de la mise en œuvre, notamment concernant les aspects institutionnels et politiques afin de limiter l'écart entre la théorie et la pratique (Muradian et al., 2010). Pour les économistes écologiques, le fait que de nombreux paiements documentés ne remplissent pas les critères énoncés par la théorie, justifie un élargissement du concept (Muradian et al., 2010, p. 1203; Vatn, 2010, p. 1247). Pour eux, les PES doivent

³³⁰ En 2008, la revue *Ecological Economics* consacre un numéro spécial (no 65) à la suite d'un *workshop* tenu en juin 2005 à Titisee (Allemagne). Il s'agit en premier lieu de montrer que des PES existent et de tirer des leçons de ces expériences (Stefanie Engel, Pagiola, & Wunder, 2008). Ce numéro d'*Ecological Economics* est aussi l'occasion de réaffirmer les bases théoriques du concept, donc une vision des PES. Or, celle-ci rencontre de plus en plus de critiques de la part d'économistes écologiques. Ainsi, suite à la 10^{ème} conférence de la société d'économie écologique, tenue en août 2008 à Nairobi (Kenya), un nouveau numéro spécial (no 69) de la revue paraît avec comme ambition de « *réconcilier la théorie et la pratique* » (Muradian, Corbera, Pascual, Kosoy, & May, 2010). En fait, il s'agit aussi et surtout d'une revanche d'auteurs hétérodoxes qui souhaitent redéfinir et élargir la définition des PES qu'ils jugent trop proche des concepts néo-classiques.

intégrer les décisions collectives conclues sur la base de croyances, de construits sociaux, plutôt que de certitudes, où l'Etat joue un rôle prédominant et où les incitations économiques ne sont qu'un moteur (*driver*) parmi d'autres. Les PES au sens strict, tels que définis plus haut ne sont bien sûr pas exclus de leur définition (Muradian et al., 2010). Autour de cet élargissement, différents auteurs font prévaloir un aspect qui leur semble prioritaire : les questions d'équité et de justice redistributive pour les populations paupérisées prestatrices de services environnementaux (Leimona, 2011); l'inclusion dans les programmes environnementaux étatiques (Vatn, 2010), etc.

Que retenir de ce débat ? Tout d'abord, relevons que les critiques du caractère simplificateur de l'approche économique néoclassique ne sont pas surprenantes pour les sciences sociales qui traitent de la mise en œuvre. Par contre la reconnaissance de ces faiblesses par des économistes mérite d'être relevée et soulignée. Notons aussi que les porteurs de la définition classique ne sont pas totalement naïfs et s'intéressent eux aussi aux limites de la mise en œuvre concrète des PES « *when the theoretical elegance of PES meets the messiness of the real world* » (Stefanie Engel, Pagiola, & Wunder, 2008, p. 672). Tout cela ressemble surtout à un conflit de clochers entre économistes. Les uns s'accrochent à un concept strictement défini alors que d'autres cherchent à le redéfinir à leur manière. Sans surprise l'élargissement proposé fait aussi l'objet de critiques, car il s'accompagne d'un affaiblissement des ancrages théoriques du concept. Pour Pirard « *Payments for ecosystem services give a perfect illustration of terms that gradually become emptied of their meaning* » (2012a, p. 67).

Actuellement nous ne percevons pas de consensus parmi les auteurs. Une prise de position s'impose donc pour pouvoir ensuite discuter des PES tels que nous les avons côtoyés sur le terrain.

3.3.2.3. Notre lecture du concept

De notre point de vue, une conséquence immédiate de l'élargissement proposé est de diversifier les instruments labellisés PES. Il s'agit aussi bien de subventionnement public, de contrats administratifs, que de contrats privés de gré à gré. Les PES ressemblent de plus en plus à un concept « fourre-tout » qui empiète sur d'autres instruments. Il est dès lors pertinent de se demander quels sont le cœur et les limites de la définition des PES.

Le seul critère semble être dorénavant l'existence d'un paiement. Or, pour nous, l'essence des PES est l'arrangement conclu, et non le paiement qui n'est qu'un moyen³³¹. C'est par l'accord qu'apparaît la reconnaissance d'une interdépendance entre différents usages. Nous retrouvons ici la dimension pédagogique à l'origine du concept (Gómez-Baggethun et al., 2010, p. 1213).

A cela des préconditions sont nécessaires : d'abord l'interdépendance doit être perçue, même si il ne s'agit que d'une croyance. Elle doit justifier une adaptation des usages, afin de pérenniser certaines pratiques favorables et d'en dissuader d'autres néfastes. Ce n'est qu'ensuite que les acteurs font le choix d'un arrangement négocié plutôt que de mobiliser des règles préétablies dans la réglementation ou dans les titres de propriété.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, nous identifions trois grandes familles d'institutions mobilisables (les droits de propriété, la réglementation publique et les arrangements négociés)³³². Dans chacune d'elle, on retrouve des contrats. Toutefois, les PES n'appartiennent par nature ni à la propriété, ni à la réglementation publique. Ce sont des arrangements négociés sur une base bi- ou multilatérale.

Quel que soit le regard porté sur les PES aujourd'hui, il faut rappeler que ceux-ci s'insèrent originellement dans une approche qui cherche une alternative à la régulation par l'Etat³³³. La question immédiate est de savoir si les collectivités publiques peuvent néanmoins être parties à un PES. Nous avons vu que les économistes écologiques envisagent l'intervention publique comme une forme de PES possible. Pour eux, il s'agit avant tout d'éviter le recours à la contrainte de la puissance publique (concept de *command and control*), mais pas d'empêcher les transactions auxquelles peuvent participer les collectivités (concept de *governance*³³⁴). Dans le même sens, nous observons le recours de plus en plus fréquent de structures

³³¹ Une question ouverte est de savoir si un paiement nul ou symbolique reste un PES.

³³² Ces trois catégories sont reliées les unes aux autres, cependant il s'agit bien d'institutions qui ont des différences fondamentales. La propriété est un droit réel qui s'inscrit dans le code civil. Elle est tangible, robuste et transmissible. La réglementation publique est le produit d'une politique publique, comprise comme un processus social continu. Elle prévoit par anticipation des règles générales et abstraites qui permettent aux acteurs de stabiliser leurs attentes et par-là de prévoir. Elle se concrétise dans des actes de mise en œuvre individuels et concrets (autorisation, subvention, etc.). Les arrangements sont plus spontanés. Ils ne se concluent pas hors du droit, mais à l'ombre de la loi, là où la réglementation laisse une marge de manœuvre aux acteurs. En effet, pour être valide, ils doivent être licites. Dernier élément de distinction : les évidences empiriques montrent que les acteurs distinguent très bien les possibilités et limites de ces différentes institutions et privilégient celle qui leur semble le plus adapté aux contingences qu'ils rencontrent.

³³³ Contrairement à Pigou, Coase justifie théoriquement le laissez-faire en présence d'externalités.

³³⁴ En référence à la littérature économique. Nous ne discutons pas ici de la *governance* dans la littérature politologique.

publiques à des arrangements négociés, avec une additionalité et une conditionnalité³³⁵, pour accomplir leurs tâches³³⁶. Il nous semble donc que les administrations publiques peuvent être partie à des arrangements négociés de types PES. Par contre, cela ne signifie pas que tout paiement public peut être labellisé « PES ». Ainsi l'assimilation récurrente de la mise en œuvre de politiques incitatives à des PES relève selon nous d'une double confusion :

- Premièrement les cadres de références juridiques utilisés pour cet élargissement s'appuient sur la logique du droit commun, alors que nous nous trouvons dans un contexte de tradition romano-germanique³³⁷. On y constate une sous-évaluation quasi-systématique du rôle des politiques publiques dans la régulation des usages par les économistes. Or, il n'est pas étonnant que dans des pays de tradition romano-germanique, la réglementation publique prenne plus de place que dans la tradition de droit commun, au détriment des arrangements négociés. On peut donc s'attendre à ce que dans ces pays les PES s'observent plus difficilement.
- Deuxièmement, cela démontre une confusion entre un acte de mise en œuvre d'une politique publique (sur la base d'une réglementation générale et abstraite) et un contrat de droit administratif (qui traduit une transaction entre un acteur public et un partenaire)³³⁸. Dès lors deux types de paiements publics peuvent s'observer sans qu'ils ne soient assimilables. D'un côté, les politiques incitatives issues d'un processus législatif (p. ex. subventions agricoles) et, de l'autre, des paiements effectués par des administrations dans le cadre de la conduite de leurs activités (p.ex. mandat de prestation). Les premières ne sauraient être assimilées à des PES, car nous n'y voyons pas de transaction négociée. En effet, les objectifs sont définis dans le cadre d'un processus politique, les montants sont rarement négociables et les bénéficiaires sont souvent dans une situation de faiblesse qui rend *de facto* contraignants les paiements et leurs conditions. En conséquence, il est possible d'observer des paiements dédiés à la protection de l'environnement qui ne sont pas des PES.

³³⁵ Nous avons davantage détaillé cet aspect dans nos études de cas suisse (de Buren, 2012, pp. 225–231, section 11.2). Cela ne nous semble pas nécessaire pour nos cas Indonésiens.

³³⁶ C'est, par exemple, le cas des contrats des prestations au travers desquels une autorité délègue une tâche. Dans nos études de cas, nous avons documenté la manière dont un acteur public (un PDAM) délègue sa tâche (de protection des bassins d'alimentation) à des acteurs locaux (des groupements paysans) (sections 6.5.2 à 6.5.4).

³³⁷ Pour une définition de ces catégories, nous renvoyons le lecteur à notre présentation du système juridique indonésien en introduction (section III.f).

³³⁸ Ces arguments ont déjà été développés dans nos précédentes recherches (de Buren, 2011a, 2012) et seront consolidés dans notre thèse à venir.

Nous reviendrons dans notre synthèse générale sur l'inclusion de PES dans les politiques incitatives, au regard de ce que nous avons documenté à Lombok (sections 6.5.4 et 7.1). Par cette transposition, les arrangements négociés disparaissent et deviennent le produit d'une réglementation publique.

Sur la base de ces considérations, notre lecture du concept peut être qualifiée de restrictive à la manière d'une transaction coasésienne. Notre appréhension contredit donc la tendance actuelle à l'élargissement du concept. Pourtant il nous apparaît que l'évolution décrite est liée à la compréhension plus fine de la réalité par les économistes écologiques et ceci est une excellente nouvelle. Cependant à trop poursuivre la voie hétérodoxe, ils perdent leurs références théoriques qui ne suffisent plus à expliquer leur objet d'analyse. En effet, la complexité qu'ils « découvrent » est étudiée depuis une trentaine d'années par l'approche de la mise en œuvre (*policy implementation studies*). Concrètement, l'analyse des politiques environnementales (incitatives ou prescriptives) n'a pas attendu que le concept de PES soit élargi. Or, ici les raisonnements basés sur la rationalité des acteurs sont invalidés depuis longtemps. En conséquence, un besoin urgent d'interdisciplinarité nous semble évident !

3.3.3. Les PES en Indonésie

Durant la période Suharto, le gouvernement autoritaire privilégie les instruments prescriptifs. Depuis la *reformasi*, les instruments de marché et les démarches participatives ont connu un fort engouement (Akhmad Fauzi & Anna, 2011), en partie sous la pression des institutions financières internationales. Selon Fauzi, les PES ont largement été utilisés depuis par le secteur privé, les ONG et les communautés, mais peu par l'Etat car la base légale est insuffisante (Akhmad Fauzi & Anna, 2011). Pourtant nos observations infirment l'idée d'un usage généralisé des PES. Dans les quelques cas concrets et les tentatives relevés³³⁹, le rôle prépondérant des acteurs privés et externes (ONGs et organisations internationales) est par contre confirmé. A nos yeux, les seuls PES qui montrent une certaine continuité en Indonésie sont ceux qui sont à la charge d'acteurs privés dépendants de la Ressource qu'ils protègent (producteurs d'eau minérale, etc.). Ils régulent par eux-mêmes, là où la réglementation ne produit pas d'effets.

³³⁹ Alors qu'en 2008, Engel et Palmer indiquent que les PES en Indonésie ne sont qu'une alternative possible, mais qu'aucun n'est formellement conclu (2008, p. 801), trois ans plus tard, Pirard et Billé en documentent quatre : Sinkarak, Bungo, Cidanau, Citarum (2011). En dehors des PES sur notre site d'étude (voir section 3.3.4), Nurrochmat mentionne le cas de Cirebon (2011, p. 58), Fauzi et Anna celui de Lampung (2011). Il en existe peut-être encore d'autres, mais la plupart sont terminés et n'ont donc plus d'effet. Butler et al. s'y intéressent dans leur « economic archaeology » (2012).

Le faible nombre de mises en œuvre de PES, ne dément toutefois pas l'intérêt en Indonésie pour ce type d'instrument (Pirard & Billé, 2011, §66). Les différents instruments incitatifs (PES, MBI, REDD, etc.) attisent les appétits et suscitent un engouement de nombreux acteurs (chercheurs, administrations, etc.). C'est donc sans surprise qu'apparaît une reconnaissance formelle des PES dans la nouvelle loi sur l'environnement du 3 octobre 2009 (UU 32/2009).

Ce texte impose aux régions de développer des instruments économiques à des fins de prévention (UU 32, 2009, art. 14 let. h et 42§1). Cela consiste notamment en la création de fonds environnementaux et l'attribution d'incitations et de pénalités (UU 32, 2009, art. 42§2) qui internalisent les coûts externes (UU 32, 2009, art. 43§1 let. d). Une liste d'instruments de mise en œuvre concrets est proposée. Elle mentionne explicitement le développement de paiements pour services environnementaux (UU 32, 2009, art. 43§3 let. e), dont l'élucidation nous donne une définition : « *le paiement pour services environnementaux est le paiement (ou la compensation) effectué par les utilisateurs de services environnementaux pour les prestataires de ces services* ». La loi distingue encore entre les PES (*payment for environmental services*) et les CES (*compensation for environmental services*). Les premiers désignent des arrangements entre des privés, alors que les seconds peuvent impliquer des personnes publiques.

La loi de 2009 n'a pas suffi à multiplier les PES dans le pays. Une raison est que ses ordonnances de mise en œuvre sont encore en cours d'élaboration (Leimona, 2013). Pourtant, avec le soutien de consultants (Lindall, 2011), le ministère de l'environnement cherche à promouvoir les PES et à répliquer la solution mise en pratique par le *kabupaten* de Lombok Occidental³⁴⁰ sur notre site d'étude.

3.3.4. Les « PES » sur notre site d'étude

En Indonésie, un cas fait figure de modèle pour la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux comme instrument de protection des bassins d'alimentation des captages publics d'eau. Il s'agit du programme mis en œuvre dans le *kabupaten* de Lombok Occidental, sur l'île de Lombok (province de *Nusa Tenggara Occidental*)³⁴¹. Une de ses

³⁴⁰ Information orale obtenue d'Akhmad Fauzi, professeur d'économie des Ressources à IPB. Il est l'un des meilleurs spécialistes des PES en Indonésie, notamment de leurs enjeux institutionnels. Il pilote le groupe de travail du ministère de l'environnement pour la définition de *guidelines* pour les régions qui souhaitent mettre en œuvre des PES.

³⁴¹ Attention, sur l'île de Lombok d'autres PES ont été établis par le passé. Butler et al. en listent cinq (plus un sur l'île voisine de Sumbawa) et les comparent (2012).

applications concrètes se trouve sur notre cas d'étude du captage de Ranget (section 6). Cela nous donne l'occasion, plus loin dans ce rapport, de documenter ce qui a été fait, notamment l'implication des différents acteurs. Dans la présente section, il s'agit d'exposer le cadre réglementaire formel mis en place dont nous étudierons l'activation plus loin. C'est une description longue, mais indispensable car indisponible dans la littérature. Ceci explique en partie pourquoi la perception de ce cas est souvent erronée. Notre présentation est le résultat d'un long travail de recherche sur le terrain, dans les administrations, pour glaner les informations et les sources qu'il a ensuite fallu traduire et ordonner pour reconstruire la présentation qui suit. Il manque encore certains éléments, mais l'image est suffisamment solide pour être décrite comme une réalité.

Nous présentons succinctement la problématique générale, avant de détailler la solution mise en œuvre.

L'île de Lombok connaît une tension sur ses Ressources en eau, compte tenu de l'augmentation démographique et simultanément de l'assèchement de nombreuses sources. La cause de cette raréfaction est attribuée à la déforestation des flancs du Mont Rinjani qui domine l'île. Cette importante montagne de plus de 3700 m d'altitude joue un rôle de château d'eau, mais sa forêt constitue aussi une richesse convoitée. Nous présentons cela plus en détails dans nos études de cas (section 4.2).

La forêt originelle de Lombok a été détruite depuis longtemps. Désormais les villageois se sont installés et cultivent la forêt pour subvenir à leurs besoins (agroforesterie de subsistance). Les arbres que les locaux coupent sont ceux qu'ils ont plantés. Les priver des fruits du sol qu'ils exploitent de manière contraignante est difficile. L'administration forestière s'est déjà exposée à des mouvements populaires qui lui ont bloqué l'accès aux forêts et certains employés ont été menacés. Dans ce contexte, l'usage d'incitations plutôt que de moyens répressifs s'est imposé. Cette solution découle aussi du lobbying de plusieurs organisations non-gouvernementales, dont la plus active sur la scène politique régionale est le programme régional du WWF (WWF-NT).

La construction d'une solution adaptée

En 2001, WWF-NT publie une évaluation économique de la valeur de la forêt du Rinjani pour l'eau et le tourisme³⁴² (WWF-NT, 2001). L'idée est de présenter l'intérêt économique qu'il peut y avoir à protéger la nature. Les résultats donnent une valeur de Rp. 5,17 billions³⁴³ par année, dont 60% résultent de services environnementaux (WWF-NT, Balai Penelitian Kehutanan Mataram, & Balai Pengelolaan DAS Dodokan Moyosari, 2008, p. 13).

En 2004, l'entreprise régionale de distribution de l'eau (PDAM) conduit une étude de marché pour évaluer la disposition des consommateurs d'eau de la zone urbaine de Mataram à payer pour préserver les sources qui les approvisionnent (PDAM Menang Mataram, 2004)³⁴⁴. Il en ressort que 95% des clients du PDAM sont prêts à payer entre Rp. 1000 et Rp. 5000 par mois³⁴⁵ (Zaini, 2005, p. 63).

Sur la base de cette confirmation, différentes démarches sont entreprises. Des tests de paiements volontaires sont conduits avec des résultats variés. Dans l'Est de Mataram, des sollicitations de Rp. 500 à Rp. 10'000 sont jointes à la facture mensuelle d'eau ; proposées lors du renouvellement d'actes administratifs (carte d'identité, permis de conduire) ou sollicitées de porte à porte (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 2). Toutefois, les complications pratiques et les frais trop élevés liés à ces collectes ont dissuadé la poursuite des efforts. L'idée s'impose donc rapidement de recourir au système de facturation du PDAM et d'y inclure un montant pour la protection des écosystèmes.

Pour facturer une contribution supplémentaire pour services environnementaux aux clients du PDAM, un nouveau tarif doit être arrêté, par voie d'ordonnance, par le gouvernement régional. Or, celui-ci dit ne pas disposer de la base légale suffisante. Il s'avère donc nécessaire de faire accepter une réglementation régionale (*perda*) par le parlement régional (DPRD). Inévitablement des enjeux de politique locale sont apparus dans une question jusqu'ici technique. Après trois années de lobbying³⁴⁶, une commission du DPRD du *kabupaten* de Lombok Occidental travaille 10 mois pour trouver un compromis acceptable. Finalement, le

³⁴² Dans les archives du WWF-NT nous n'avons obtenu que sa synthèse en anglais non datée. Cette étude est mentionnée dans un document du WWF-NT intitulé « Studi Valuasi Ekonomi Sumberdaya Alam Kawasan Gunung Rinjani » (WWF-NT, Balai Penelitian Kehutanan Mataram, & Balai Pengelolaan DAS Dodokan Moyosari, 2008, p. 13).

³⁴³ Environ CHF 517 millions.

³⁴⁴ L'étude du PDAM est incluse dans une recherche plus générale sur la disposition à payer (« *Willingness to Pay* » dans le jargon technique) des consommateurs. Le PDAM a réalisé l'étude sur les consommateurs d'eau et le WWF-NT sur les clients de l'écotourisme.

³⁴⁵ Entre 10 et 50 centimes suisses par mois.

³⁴⁶ Des présentations aux élus et des campagnes de sensibilisation sont organisées. Un groupe de soutien politique est créé.

DPRD approuve à l'unanimité, le 28 mai 2007, un texte. Il s'agit de la fameuse réglementation régionale (*perda*) du 9 juin 2007 concernant la gestion des services environnementaux (Perda 4/2007) ; un exemple unique en Indonésie. D'emblée ce texte affirme que le paiement est le moyen choisi pour la gestion durable des Ressources naturelles et de leurs services environnementaux dans l'intérêt de la population locale (*Perda 4, 2007*, art. 2). Cette loi régionale fournit une base légale pour une compensation financière des services environnementaux, directs (pour les eaux) ou indirects (écotourisme) (*Perda 4, 2007*, art. 3§1).

Il reste à savoir comment transférer les paiements des consommateurs d'eau aux exploitants des sols. La solution trouvée est de créer un intermédiaire³⁴⁷ dans lequel les différentes administrations et les différents partenaires sont représentés, y compris des ONG (*Perda 4, 2007*, art. 5). Cet *Institut Multipihak*³⁴⁸ (IMP) est chargé de financer les réalisations concrètes sur le terrain. Cependant, un problème est de limiter l'évaporation financière (corruption) pour garantir une légitimité aux paiements imposés aux abonnés du PDAM. Dans ce but, la *perda 4/2007* limite à 25% la part des fonds collectés attribuée au gouvernement local et laisse l'IMP gérer les 75% dans le but de protéger l'environnement et de soutenir l'économie locale (*Perda 4, 2007*, art. 10§2 et 10§3)³⁴⁹. Le prélèvement est donc composé d'un quart d'impôt et de trois quarts de taxe redistribuée. Ceci constitue le résultat d'un compromis politique où les ONG environnementales espéraient que tout l'argent soit dépensé sur le terrain, alors que le gouvernement régional entendait se retenir une part la plus large possible.

Une fois la base légale promulguée, le tarif a pu être arrêté par une ordonnance du gouvernement régional du 4 décembre 2008 (*perbup 42/2008*). Elle prévoit que les ménages raccordés au réseau du PDAM paient mensuellement Rp. 1'000, que les personnes morales

³⁴⁷ La formulation de l'article 5 n'est pas claire. Le paragraphe 1 présente l'IMP comme un partenaire (*mitra*) du gouvernement et ensuite le paragraphe 4 dit très clairement qu'il répond directement du gouvernement. D'autre part, la *perbup 22/2012*, dont il sera question plus loin, prévoit que le budget de fonctionnement de l'IMP soit arrêté dans le budget annuel du *kabupaten* de Lobar (*Perbup 22, 2012*, art. 6§2) L'indépendance de cet intermédiaire nous semble donc relative, ce qui contredit plusieurs études précédentes.

³⁴⁸ Littéralement, Institut multipartis.

³⁴⁹ La *perbup 22/2012* dont il sera question ci-après précise cette redistribution et limite les coûts opérationnels de l'IMP à 20% de ce qu'IMP gère ; donc des 75% (*Perbup 22, 2012*, art. 6§1 let c). Auparavant, les coûts opérationnels d'IMP (maximum 20%) étaient prélevés sur la part du budget régional. Dans la présentation de nos résultats du cas de Ranget, nous discuterons de cette répartition et de sa justification (voir section 6.5.1.viii). Retenons simplement que désormais la part affectée aux réalisations sur le terrain est réduite par les coûts opérationnels d'IMP.

paient Rp. 2'000 et que le PDAM paie Rp. 10/m³ d'eau prélevée³⁵⁰ (*Perbup 42*, 2008, art. 3§2). Ce montant est le résultat d'un consensus politique et non d'une réflexion sur la capacité des consommateurs à payer, telle que l'a déterminée l'étude du PDAM en 2004 mentionnée ci-dessus. Rp. 1'000 par mois équivaut au prix d'une cigarette. Ce montant est considéré comme indolore et donc sans risque politique. Par précaution, on exonère encore les petits revenus ainsi que les usages dit sociaux (mosquées, orphelinats, écoles, etc.). Notons aussi que cette *perbup 42/2008* prévoit des tarifs pour de nombreux autres usages de services environnementaux (taxe d'entrée sur les sites naturels touristiques, l'eau en bouteille, la pisciculture en cage ou en rivière, etc.).

Cette construction légale fait encore face à un problème institutionnel : le *kabupaten* de Lombok Occidental, où est prélevée l'eau, n'a aucune compétence sur le territoire et les citoyens de son voisin le *kota* de Mataram³⁵¹. Dès lors, faire payer les consommateurs de Mataram pour reboiser le territoire de Lombok Occidental pose un problème classique de relations interinstitutionnelles. Après trois mois d'imposition (entre décembre 2009 et mars 2010), quelques citoyens de Mataram parviennent à faire abroger la taxe, faute de base légale. Ce problème de coordination horizontale se résout partiellement par l'accord du 7 octobre 2011 entre le *Bupati* de Lombok Occidental et le *Walikota* de Mataram. Ce document insiste sur l'interdépendance fonctionnelle amont-aval et l'importance de développer des synergies entre les deux parties (*Accord Bupati-Walikota*, 2011, art. 1). Ils s'engagent à mettre en œuvre un programme environnemental conjoint sur le territoire du *kabupaten* de Lombok Occidental³⁵². Pour cela, Mataram et *Lobar* allouent les dividendes (*dividen*) collectées par le PDAM à des activités de conservation et de soutien aux groupes locaux dans la zone amont ; ils incluent dans leur budget des fonds à ces fins ; ils entreprennent des campagnes de sensibilisation et ils évaluent ensemble les actions entreprises (*Accord Bupati-Walikota*, 2011, art. 3). Cependant, jusqu'à ce jour les consommateurs d'eau de la grande zone urbaine de

³⁵⁰ De manière incohérente, le texte parle d'eau brute (*air baku*) produite par le PDAM (*diproduksi oleh PDAM*). Or, par définition, l'eau brute n'est justement pas celle qui est produite. Le PDAM en utilise une partie pour produire de l'eau potable, dont il ne vend qu'une partie (du fait des fuites du réseau). Les volumes d'eau brute captée ne correspondent donc pas à ceux produits, ni à ceux distribués.

³⁵¹ De plus, depuis 2008 le *kabupaten* a été amputé de sa partie Nord qui forme désormais le *kabupaten* de Nord Lombok (*Kabupaten Lombok Utara*, KLU). La *perda 4/2007* et le *perbup 42/2008*, antérieurs, devraient être amendés et une nouvelle coordination interinstitutionnelle entre *Lobar* et KLU devrait être instaurée pour mettre en cohérence la logique fonctionnelle bénéficiaire-payeur. Dans notre recherche et notre collecte de documents auprès des administrations locales, nous avons exclu (faute de moyen) d'étendre notre recherche à KLU. KLU est situé sur l'autre versant du mont Rinjani et ne compte que 5'141 abonnés du PDAM. Le KLU n'a donc pas l'importance du *kota* de Mataram où se trouvent 241'235 consommateurs pour 46'231 abonnements, soit plus de 60% du total des abonnés du PDAM.

³⁵² L'art. 4§1 limite la durée de l'accord à cinq ans, mais permet sa prolongation.

Mataram ne paient rien. Aucun fonds n'a donc été créé et aucune action n'a été entreprise. Toutefois, selon IMP, sur la base de cet accord de 2011, le *kota* de Mataram se serait engagé à verser Rp. 500 millions³⁵³ en 2012 comme participation au programme de protection des services environnementaux sur le territoire de *Lobar*.

La structure et l'organisation de l'IMP sont arrêtées en 2008, révisée en 2009 et à nouveau en 2012. Le texte en vigueur rappelle les principes de base de la bonne gestion financière et attribue à IMP la responsabilité du bon usage des fonds qu'il gère (*Perbup 22, 2012*). La composition de l'IMP pour la période 2012-2014 est arrêtée par le décret du *Bupati* de *Lobar* (*Décret 834/42/Dishut, 2012*). On y apprend que la direction est assurée par le chef du Bappeda et le secrétariat par le service forestier du *kabupaten*. Sont représentés dans le conseil de l'organisation : différentes administrations du *kabupaten*³⁵⁴, une administration provinciale³⁵⁵ ainsi que l'université de Mataram (UNRAM) ; les directeurs des ONGs Konsepsi et WWF-NT, le PDAM, un représentant religieux ou communautaire et un représentant des communautés de l'amont.

Que faut-il en retenir ?

La mise en place d'une compensation financière, par les consommateurs d'eau pour les exploitants du sol en amont des captages, est donc le fruit d'une longue démarche qui s'étire de 2002 à 2012. Aujourd'hui ce mécanisme est présenté comme un paiement pour services environnementaux (Butler et al., 2012; Akhmad Fauzi & Anna, 2011; Kurniawan, 2012; Latifah, Ichsan, Aji, Tarningsih, & Habibi, n.d.; Pasha, Leimona, & Rooswiadji, 2011; Pirard, 2012b, 2012c; Prasetyo, Agung, Suwarno, Purwanto, & Hakim, 2007; Rooswiadji, 2011, etc.). Pourtant, sur la base de notre longue présentation, il ne fait aucun doute, pour nous, qu'il ne s'agit pas de PES. Ceci constitue une surprise, compte tenu des contributions scientifiques³⁵⁶ et des recherches en cours sur le site de Lombok³⁵⁷. C'est d'ailleurs pour cette

³⁵³ L'équivalent d'environ CHF 50'000.-

³⁵⁴ Service régional du revenu et des finances (*Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah*) ; Service de la mer et de la pêche (*Dinas Kelautan dan Perikanan*), Service du tourisme (*Dinas Pariwisata*), Agence de l'environnement (*Badan Lingkungan Hidup*), Service des travaux publics (*Dinas PU*), Service de l'agriculture, de l'élevage et des plantations (*Dinas Pertanian, Peternakan dan Perkebunan*), Département juridique (*Bagian Hukum dan Perundang-undangan Setda*), Département de l'économie (*Bagian ekonomi Setda*), Section en charge de la production du service forestier (*Bidang Bina Produksi dan Pemanfaatan Hutan Dishut*) (*Décret 834/42/Dishut, 2012*).

³⁵⁵ Service provincial de la conservation des ressources (*Balai Konservasi Sumber Daya Alam Nusa Tenggara, BKSDA*).

³⁵⁶ Seule la contribution de Pirard (2012c) dans la revue *Forest Policy and Economics* peut être considérée comme une publication scientifique dans un journal de référence. Cet auteur reconnaît d'ailleurs en conclusion

raison que le site de Lombok s'est imposé à nous comme un complément à nos précédentes recherches en Suisse et en France.

La *perda* 4/2007 instaure une taxe sur l'eau pour financer une politique incitative de reboisement qui ne saurait être assimilée à un paiement volontaire. Le montant n'est pas déterminé par une négociation entre l'offre et la demande, mais par une décision politique. Ni la disposition à payer des consommateurs d'eau, ni les coûts réels d'une modification des usages du sol n'ont été pris en compte. Il s'agit ici d'un mode tout à fait classique de politique environnementale et non d'une transaction entre des acteurs autonomes. Les contrats qui lient l'IMP aux ayants-droits sur le sol sont des actes de mise en œuvre de droit public d'une politique préconçue. Il ne s'agit donc pas d'une régulation négociée comme nous l'envisageons dans cette section³⁵⁸. Ce qui est intéressant pour l'analyste politique, c'est de voir comment l'étiquette « PES » a été utilisée pour vendre une solution, soi-disant innovante au monde politique local. La promotion qui en est faite permet maintenant de rémunérer politiquement les acteurs régionaux (Voir en section 7.2).

Bien malgré nous, nos résultats sont à contre-courant. Nous nous attendons donc à ce que nos affirmations soient contredites. En conséquence, il est indispensable d'exposer les raisons qui soutiennent notre conclusion. Tout d'abord notre position s'appuie sur une lecture restrictive de la définition des PES que nous avons justifiée ci-avant (section 3.3.2.3). Celui qui utilise une définition élargie des PES, selon nous à tort, n'aura aucune peine à assimiler les paiements effectués à Lombok à des PES. Par contre, cela implique de rompre avec l'origine coaséenne du concept et de le justifier. Concernant les critères de mise en œuvre (paiement volontaire, conditionnalité, additionalité, etc.) qui définissent le PES, il faut encore enrichir

de son article que l'appellation « PES » de ces paiements peut être débattue (2012c, p. 28). Plusieurs des contributions citées ci-avant sont de simples présentations faites par des acteurs. Il n'est donc pas surprenant qu'ils exposent une lecture de la réalité qui correspond à leurs intérêts.

³⁵⁷ Sur le site de Lombok, nous avons rencontré plusieurs chercheurs, venus comme nous pour étudier les PES. Il s'agit de l'Université de Mataram, des facultés de foresterie et d'économie des Ressources d'IPB, de l'institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) et de l'université d'East Anglia (Angleterre). A cela s'ajoutent les nombreuses démarches de communication menées par les acteurs locaux, en tête desquels le *WWF Indonesia*. Sur ce terrain s'ancre d'autres recherches sur les services environnementaux et leur commercialisation. Il s'agit notamment d'une recherche menée par le CIFOR, WWF et FSC. De ce brassage naissent des collaborations et soutien notamment avec l'Université d'Arizona et l'institut coréen de recherche forestière (KFRI). Tout cela est positif du point de vue de l'émulation de la recherche. Cette dynamique n'aurait pas pris sans l'existence de PES, que nous contestons ici.

³⁵⁸ Le fait de présenter ces éléments ici est un choix qui enfreint notre structure, mais qui s'est imposé à nous. L'alternative aurait été de présenter la réglementation de la *perda* 4/2007 dans une sous-section 3.2.3 à créer. Or, cela aurait empiété sur la régulation négociée dont nous avons besoin pour justifier le fait que ce n'est pas un PES. D'autre part, cette dernière section de la première partie nous permet de faire la transition vers nos études de terrain de la deuxième partie (sections 4, 5 et 6).

l'analyse par nos observations de terrain. Ce n'est qu'ensuite que nous pourrions approfondir la discussion (sections 6.5.3 à 6.5.5 et 7.1). Sur notre cas de Ranget, où IMP a financé des activités, nous montrons que différents types de paiements se côtoient. En marge de la politique incitative, des transactions de type PES sont réapparues récemment (lire la section 6.5.4). Il existe donc malgré tout, bel et bien, des régulations négociées qui concernent directement notre recherche (6.5.2), mais nous les distinguons de la mise en œuvre par IMP de la *perda* 4/2007.

Deuxième partie : études de cas sur le site de Lombok

Après une première partie qui expose les institutions telles qu'elles sont prédéfinies, il est nécessaire d'observer, sur le terrain, la manière dont elles sont utilisées. L'arsenal décrit jusqu'ici, permet-il de réguler les usages des acteurs ? Les acteurs, activent-ils l'ensemble des institutions prévues par les régimes institutionnels de l'eau et de la forêt ou en privilégient-ils certaines ? Pour répondre à ces questions, nous avons réalisé une double étude de cas sur l'île de Lombok.

Cette deuxième partie de notre étude est structurée de la manière suivante. Nous commençons par présenter le contexte dans lequel nos études de cas prennent place (section 4). Ceci nous conduit à justifier le choix de nos cas. Ensuite, dans les sections 5 et 6, nous présentons chacun de nos cas, l'un après l'autre, en suivant la même structure. Ceci nous amène, après une partie descriptive, à exposer les jeux des acteurs pour comprendre la manière dont ils mobilisent ou non les règles à leur disposition. Sur cette base, nous pourrions finalement discuter de nos résultats et par là répondre à une série de questions (section 7).

4. Contexte des études de cas

4.1. Choix du site et des cas

Comme nous l'avons vu en introduction, cette étude constitue le troisième volet d'une recherche comparative. Les deux premiers sites nous ont été donnés (et non les cas³⁵⁹). Pour cette recherche dans le contexte indonésien notre site d'étude se trouve sur l'île de Lombok, immédiatement à l'est de l'île de Bali dans les îles de la Sonde Occidentale. L'île fait partie de la province de *Nusa Tenggara Barat*, dont Mataram, la principale ville de Lombok, accueille le gouvernement, le parlement et l'administration. L'île de Lombok est divisée en quatre *kabupaten* (Nord, Sud, Est et Ouest) et un *kota* (Mataram).

³⁵⁹ Exception faite de celui des Moises dans l'étude de cas française sur le site du Mont Forchat (de Buren, 2011a).

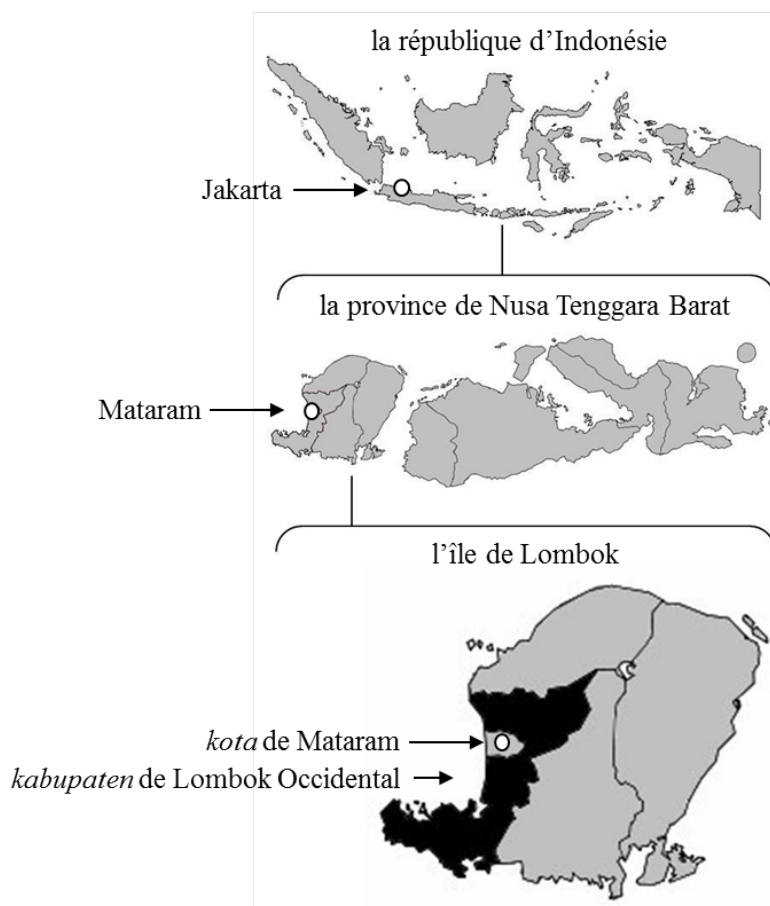


Figure 5 : Carte de localisation générale du site d'étude.

La superficie de l'île est de 4'738 km² (Ministère de l'environnement, GTZ, & WWF, 2010a, p. 2)³⁶⁰, soit près d'une fois et demi le canton de Vaud (3212 km²) ou un peu plus que la Haute-Savoie (4388 km²). Sa population compte 3,16 millions d'habitants. Le *kabupaten* de Lombok Occidental (Lombok Barat, Lobar) couvre une superficie de 1053.92 km² (22% de l'île) et abrite près de 600'000 habitants³⁶¹ (BPS Lobar, 2011). Quant à la municipalité (*kota*) de Mataram, elle s'étire sur 61.3 km² (1,3% de l'île). Elle est formée de plusieurs villes qui ensemble forment une conurbation où habitent plus de 400'000 personnes (BPS Mataram, 2011).

³⁶⁰ La superficie de l'île varie d'une source à l'autre. Le WWF-NT distingue la surface totale (7'417 km²) de la surface émergée en permanence (4'536 km²). Ces données ne correspondent pas exactement à celles obtenues du ministère présentées ici, mais nous éclairent sur l'objet mesuré. Le chiffre officiel utilisé ici représenterait donc la surface émergée en permanence, incluant probablement les petites îles (*gili*) à la périphérie immédiate de Lombok.

³⁶¹ 599'986 selon les résultats du recensement 2010.

La population de l'île est principalement composée de l'ethnie *Sasak* et d'une minorité formée de descendants Balinais. Les premiers sont musulmans, les secondes de religion hindoue. Cette présence balinaise s'explique par le contrôle de l'Ouest de l'île par les royaumes balinais à partir du XVI^{ème} siècle, puis la conquête de Lombok en 1750. Les *Sasak* sont libérés du joug balinais par l'intervention néerlandaise de 1894. Si la colonisation balinaise de Lombok est relativement harmonieuse à l'Ouest, ailleurs les tensions avec la population rurale *Sasak* sont souvent vives. Aujourd'hui encore, les tensions interethniques sont ressenties et souvent instrumentalisées par les élites locales.

Pauvreté à Lombok

Il y a peu, la province de *Nusa Tenggara Barat* était une des moins avancées d'Indonésie et l'île de Lombok était largement sous développée. Les conditions sanitaires étaient mauvaises et, en 1993, l'espérance de vie n'était que de 53 ans (contre 64 ans en moyenne nationale) et la mortalité infantile était de 101‰ (le double de la moyenne nationale) (World Bank, 2000). Depuis la décentralisation, les progrès ont été spectaculaires, notamment grâce aux programmes du gouvernement central avec le soutien des donateurs internationaux³⁶², dont l'Australie est l'un des principaux.

Aujourd'hui, le niveau de développement sur l'île varie encore selon les *kabupaten*. Les indicateurs de pauvreté étant utilisés aussi à des fins politiques, ils sont difficilement comparables aussi bien dans le temps que dans l'espace³⁶³. Les indicateurs du gouvernement et ceux des organismes internationaux divergent. Notons simplement que le jeune *kabupaten* du Nord Lombok reste un des plus pauvres de la province (Nugraha, 2012)³⁶⁴. Pourtant les conditions de vie y sont meilleures que dans le Sud-Est, très aride de l'île. Ceci est principalement dû à l'agriculture de subsistance pratiquée au Nord (sans revenu, mais avec des aliments), alors qu'au Sud et à l'Est la production commerciale de tabac (lucrative, mais non comestible) biaise les données. Sans surprise, la région urbaine de Mataram et la côte Est touristique³⁶⁵ se portent beaucoup mieux. Sur notre site d'étude, on estime que 40% de la

³⁶² Ce sont notamment le programme national pour le renforcement communautaire (PNPM), le programme d'indépendance rurale (PMP) et le programme *Smart and Healthy Generation* (GSC).

³⁶³ Par exemple, dans une présentation en 2005, le WWF annonçait que 57% de la population de la province se trouvait en dessous du seuil de pauvreté ; alors qu'en 2008, les statistiques officielles indiquaient 23%.

³⁶⁴ Cet article montre que selon la statistique officielle le *kabupaten* de Nord Lombok est le plus pauvre de la province, mais que selon l'indicateur de développement humain du PNUD, il est le premier de la province !

³⁶⁵ On y trouve les stations balnéaires très fréquentées de Senggigi et des îles Gili.

population dépend de la forêt pour subvenir à ses besoins (PDAM Menang Mataram, 2012a, p. 9).

Justification du choix de notre site d'étude

Lombok est une île au climat sec, voire aride, mais surmontée d'un volcan actif qui culmine à 3726 m : le mont Rinjani. Son massif reçoit des précipitations plus abondantes et son cratère forme un grand réservoir naturel d'eau douce³⁶⁶. De ses flancs boisés sourdent les nombreuses sources qui alimentent les rivières indispensables à l'irrigation du Sud de l'île. L'eau qui alimente Mataram est captée de diverses sources situées au pied des flancs du volcan. L'eau est ensuite acheminée par 60 km de conduites. Cette dépendance de la ville à son arrière-pays est au centre des préoccupations depuis que le débit des sources a fortement diminué. Tous attribuent le déficit des sources à la déforestation des flancs du Rinjani. Les forêts sont en effet sous pression d'une multitude d'éléments interdépendants : l'accroissement de la population, l'exploitation illégale des forêts, l'érosion des sols, la faible productivité agricole et la pauvreté de la population rurale. Dès lors, diverses actions sont entreprises pour modifier les usages du sol en amont pour préserver les eaux utilisées en aval.

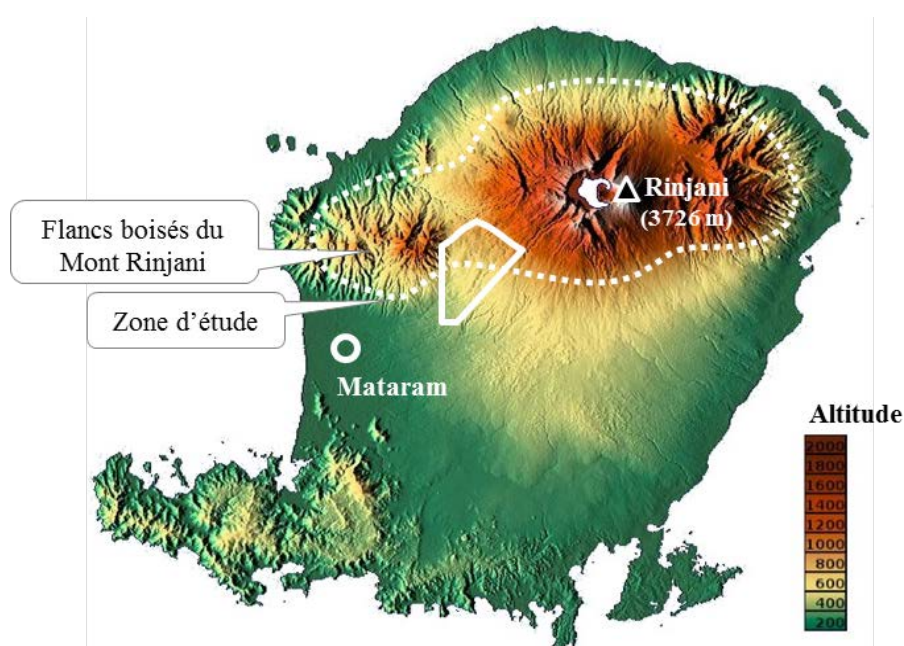


Figure 6 : Carte relief de l'île de Lombok. Les teintes indiquent l'altitude. La zone boisée est marquée en pointillé et la zone d'étude en trait plein.

³⁶⁶ Le volume d'eau douce contenu dans ce lac d'altitude est évalué à 1,4 millions de mètre cubes (WWF-NT et al., 2008, p. 27), soit approximativement un dixième du lac de Joux.

Justification du choix de nos études de cas

Pour notre recherche, il est intéressant d'observer comment les acteurs locaux activent (ou non) les régulations à disposition ou en créent de nouvelles pour résoudre le problème. Cette question est intéressante pour elle-même, mais revêt une importance particulière dans notre projet de comparaison entre différents contextes institutionnels. Il semble en effet évident que les solutions indonésiennes diffèrent des françaises ou des suisses. Comment donc le contexte politico-administratif influence-t-il les stratégies des acteurs pour résoudre un même problème. Voici une question centrale à notre recherche.

Pour permettre la comparaison, notre choix s'est porté sur deux cas similaires à ceux étudiés dans nos précédentes recherches en France et en Suisse. Il s'agit donc de captages destinés à la production d'eau domestique dont les bassins d'alimentation sont (ou étaient) boisés. Un des cas concerne un captage d'importance régionale exploité par une structure publique richement dotée en personnel, infrastructure, etc. L'autre cas concerne le captage d'un village rural sans capacité particulière. Si la dotation en ressources d'action³⁶⁷ des gestionnaires diffère, alors il est probable que leurs stratégies d'activation des règles prévues soient différentes.

Notre grand captage est celui de Ranget qui participe à l'alimentation des consommateurs de l'entreprise publique d'adduction des eaux de Mataram (PDAM Giri Menang). Notre petit captage est celui de Bak Pakem dans le village de Kumbi. Malgré leur proximité les enjeux diffèrent, mais les deux sont confrontés aux effets de la dégradation des forêts. La gestion de Bak Pakem est de type communautaire local, alors que Ranget est un captage commercial géré avec des moyens professionnels.

³⁶⁷ Ici les ressources se comprennent au sens des moyens à disposition d'un acteur pour influencer les comportements des autres acteurs. Ces ressources sont l'objet d'une véritable gestion comprenant leur production, leurs éventuels échanges, combinaison ou substitution et leur exploitation. Ces ressources ne sont pas uniques, mais diversifiées. Chaque acteur est doté de manières distinctes en plusieurs types de ressources (droit, personnel, information, soutien politique, infrastructure, temps, consensus, etc.) (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2006, pp. 68–98).

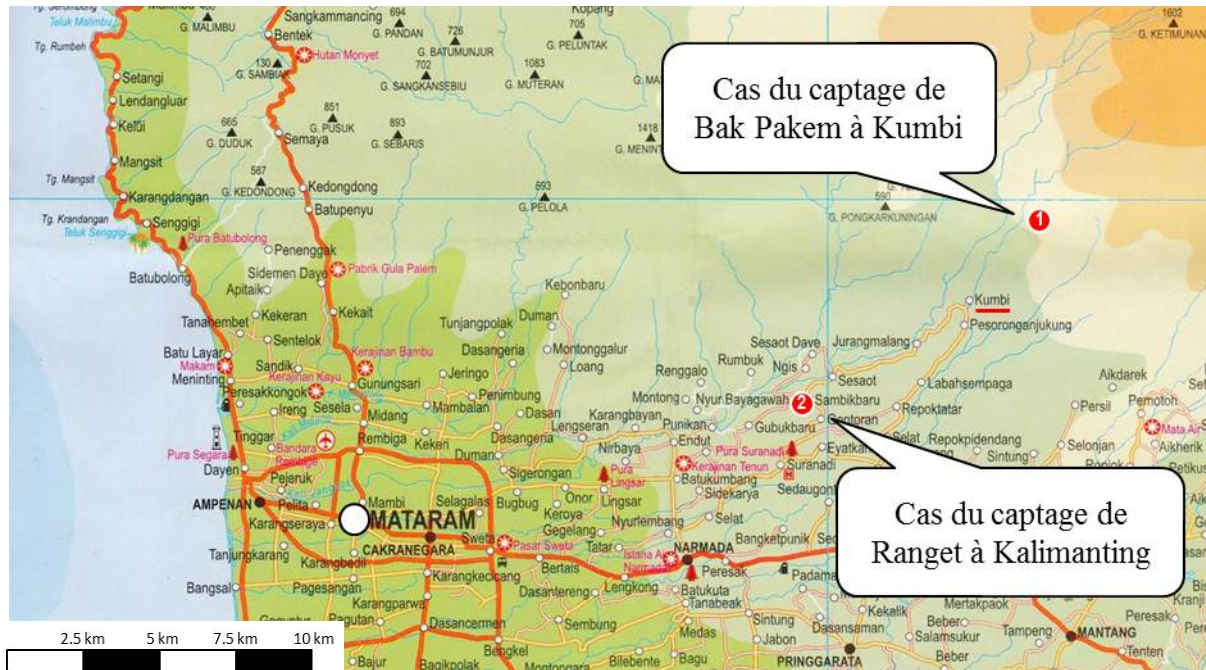


Figure 7 : Carte régionale avec localisation des deux cas d'étude.

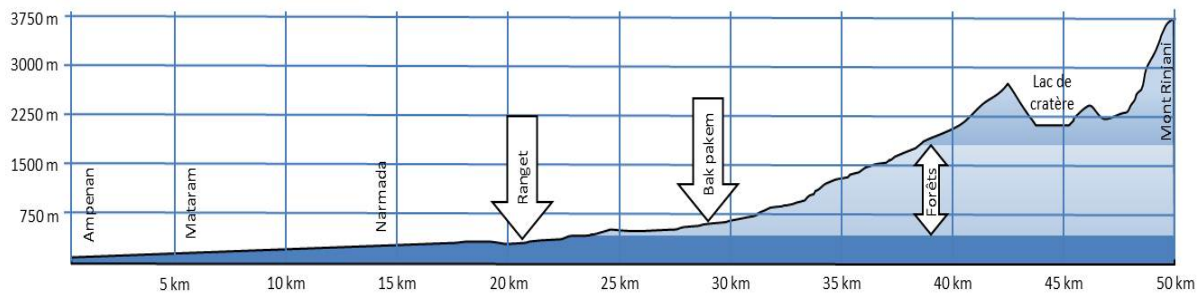


Figure 8 : Coupe de l'île de Lombok de la Côte (Ampenan) au sommet du Rinjani. On y présente nos deux cas ainsi que la strate boisée.

4.2. Contexte régional du site de l'étude

Avant d'entamer la présentation de nos cas, il est utile de revenir sur quelques caractéristiques régionales. Nous proposons ici de traiter de la question de l'organisation communautaire (*adat*) à Lombok et de son importance pour la gestion des Ressources eau et forêt (section 4.2.1), avant de présenter l'état de ces Ressources (sections 4.2.2 et 4.2.3). Ensuite nous montrons comment le problème est identifié localement et quelles solutions sont imaginées par les acteurs (section 4.2.4). Nous nous limitons ici à un exposé descriptif et nous discuterons des problématiques soulevées dans la présentation de nos cas (sections 5 et 6) ou en discussion (section 7).

4.2.1. Régionalisme et *adat* in Lombok

Les communautés traditionnelles organisées, *adat*, ont des droits reconnus dans les textes, mais peu dans les faits. La décentralisation a été une opportunité pour faire renaître les règles et coutumes locales, enfouies par la dictature. Nous revenons sur ce renouveau du mouvement *adat* en Indonésie et à Lombok en particulier. Ceci nous permet ensuite de tenter, modestement, d'identifier la teneur des coutumes actuelles concernant l'interdépendance entre la forêt et l'eau.

A partir de 1998, le régime dictatorial de Suharto est sur le déclin. Dans les régions, l'Etat n'est plus à même de maintenir l'ordre et les brutalités à l'encontre des populations locales se multiplient. A Lombok et Bali, l'*International Crisis Group* s'inquiète de la montée en puissance des milices privées qui, bien que créées pour corriger de manière expéditive la situation, se retrouvent mêlées à des activités criminelles (ICG, 2003, pp. 14–22). Ces déficits sécuritaires du régime sont identifiés par Henley et Davidson comme une cause du renouveau du régionalisme, davantage que les atteintes du même régime aux institutions communautaires *adat* (2008, pp. 834–835).

Un jalon de cette renaissance est la création de l'Alliance des peuples *adat* de l'archipel (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*, AMAN) lors du premier congrès des communautés *adat* de l'archipel, en mars 1999 à Jakarta (Singer, 2009, pp. 89–90). En 2003, le second congrès se tient à Lombok, signe de l'importance des régions décentralisées pour les questions de reconnaissance des droits communautaires. Henley et Davidson s'appuient sur une thèse sur le régionalisme à Lombok dans l'ère post-Suharto³⁶⁸ pour montrer que ce mouvement favorise aussi des pratiques archaïques, telles que l'exclusion des femmes du cercle du pouvoir à Lombok (2008, p. 838).

De son côté, Singer montre comment le mouvement *adat* indonésien tisse des liens avec les réseaux internationaux, intégrant l'*Indigenous Peoples' Caucus* tenu lors du sommet de la terre de Johannesburg en 2002. Son influence y est considérable. De cette manière, l'émergence du mouvement *adat* indonésien sur la scène internationale se produit à un moment où le mouvement indigéniste est déjà établi dans les réseaux internationaux. A ce moment, les indigénistes s'emparent des questions environnementales, en particulier de la

³⁶⁸ Nous n'avons malheureusement pas eu accès à ce document. Ses références complètes sont : Leena Avonius (2003) *Reforming Wetu Telu : Islam, Adat and the Promises of Regionalism in Post-New Order in Lombok*, Ph. D. dissertation, Leiden University. Elle a été publiée par Helsinki University Press (Avonius, 2004), mais est introuvable hors des Pays-Bas, exception faite de la librairie du Congrès à Washington.

gestion des Ressources naturelles, pour promouvoir leur cause (Singer, 2009, p. 89). Toutefois, en Indonésie la dimension environnementale ne prime pas, bien qu'une des ONG les plus militantes (et radicale) pour la cause indigène soit une organisation environnementale : Forum environnemental indonésien - *Friends of the Earth Indonesia* (*Wahana Lingkungan Hidup Indonesia*, WALHI). Ainsi, au début, les préoccupations du mouvement adat sont surtout d'ordre sécuritaire et moral. De nos jours, la question centrale est la reconnaissance des droits traditionnels dans les forêts communautaires et l'obtention de concessions HKm (ou IUPHKm)³⁶⁹.

Dans le cas de Lombok, la teneur des règles communautaires est liée à la culture *Sasak* et à la pratique religieuse traditionnelle du *Wetu Telu*, à mi-chemin entre Islam et animisme. Avant de chercher à les identifier, une remarque s'impose. Notre approche et nos compétences ne nous permettent pas de traiter précisément de l'organisation sociale de communautés locales. Nous nous reposons donc sur d'autres travaux et témoignages. Sans nous prétendre anthropologues, nous présentons quelques observations dans nos études de cas. Dans notre cas du captage de Bak Pakem (section 5.6.1), nous montrons comment des ONG locales cherchent à réveiller l'*adat* dans le but bien précis de démontrer son existence. Il s'agit ici d'une condition pour qu'une licence de gestion communautaire des forêts (HKm) soit accordée par le ministère des forêts. Nous abordons la question religieuse du *Wetu Telu* dans notre cas de Ranget (section 6.3.1) ; le lieu du captage étant aussi un lieu de culte pour deux religions.

Une source importante pour nous est le travail de Monk, De Fretes et Reksodiharjo-Lilley (1997). Ces auteurs ont travaillé dans le contexte de la dictature où les règles coutumières n'étaient pas revendiquées comme aujourd'hui, mais dont ils ont pu malgré tout observer les effets concrets sur les Ressources naturelles. Par ailleurs, la première auteure a habité quatre années sur l'île de Lombok, à proximité de nos cas, pour rédiger sa recherche.

Le chapitre sur les usages traditionnels des Ressources naturelles en *Nusa Tenggara* montrent que les *adat* de la région ont tous des règles coutumières concernant l'eau. Ces auteurs relèvent que les *Sasak* construisent leur maison à l'écart des sources, rivières et canaux. Ces eaux courantes sont traditionnellement gérées comme une amenée d'eau fraîche séparément des eaux usées à évacuer (Monk et al., 1997, p. 527). Parmi les règles communautaires

³⁶⁹ Nous avons présenté les règles prévues à la section 1.5.2.5 et nous nous verrons un exemple concret dans notre cas du captage de Bak Pakem (section 5.6.1).

généralisées chez les *Sasak*, une est de renoncer à couper des arbres le long des berges (Fandeli (1993), *Agroforestry in Lombok Island*, cité par Monk et al., 1997, p. 527). Enfin, les lieux sacrés sont généralement des bosquets autour des sources ou au sommet de collines. Tout abattage y est proscrit, hormis pour la construction ou la réparation de lieux sacrés (mosquées, autels, etc.). Ses lieux sont considérés comme des dons des ancêtres (Monk et al., 1997, p. 527).

Monk et al. distinguent trois types de droits fonciers traditionnels : (1) la propriété foncière permanente qui peut être héritée ; (2) le droit d'usages non transmissible (usufruit) ; et (3) le droit de disposer des produits du sol (1997, p. 558). Sur cette trame, ces auteurs listent une série de coutumes *sasak* relatives à la distribution des droits d'usages coutumiers sur les terres communautaires (1997, p. 558) :

- Chaque communauté détient la compétence sur les terres situées dans le territoire qui lui est reconnu, à l'exception des parcelles en propriété privée. Si la population s'accroît, alors de nouvelles terres sont gagnées sur la forêt.
- Les terres sont détenues par la communauté et les individus ne peuvent ni vendre, ni acheter de parcelles, ni détenir des terres qu'ils n'exploitent pas.
- Le transfert des droits sur les terres peut se faire par certains types de mariage. Lorsque le transfert par héritage existe, il n'est possible que dans la même communauté.
- La terre communautaire est partagée en prenant en considération les travaux antérieurs effectués (construction d'habitations, création de jardins, plantation d'arbres, rotation des cultures entamée, etc.). Ces investissements consentis garantissent une exclusivité. Par contre les terrains non cultivés (non pas les jachères) et la forêt primaire peuvent être utilisés par tous.

Ces auteurs relèvent aussi qu'une fois les terres défrichées, elles entrent dans le patrimoine communautaire et les communautés y conservent des droits, même lorsque elles sont reboisées par une forêt de seconde génération³⁷⁰. Bien que ces terres soient communautaires, il est admis que si un individu plante dans une zone des arbres, alors lui et sa famille en ont l'usage exclusif. (Monk et al., 1997, p. 558).

³⁷⁰ On parle de forêt secondaire par opposition à la forêt primaire.

Lombok est un cas particulier dans le système de droits fonciers mis en place par les Néerlandais, car l'île a d'abord été colonisée par les Balinais. Monk et al. nous apprennent que durant l'époque balinaise de nombreuses personnes ont été dessaisies des terres qu'ils exploitaient, alors que d'autres élargissaient leur contrôle (1997, p. 560). Un autre effet de l'occupation balinaise de Lombok a été de soumettre l'extension des villages par défrichage à l'autorisation de l'administration. Celle-ci était refusée si la forêt contenait des bois de qualité ou d'autres richesses (Monk et al., 1997, p. 560). Ensuite en 1925, l'administration coloniale néerlandaise sur l'île de Lombok a totalement interdit de couper la forêt primaire (Monk et al., 1997, p. 536).

Si Monk et al. ont consacré un chapitre aux règles communautaires, d'autres s'y sont intéressés par immersion (Goodman, 2011). Ainsi, bien qu'informelles, ces règles communautaires sont bien documentées. Malgré leur caractère évolutif, il s'agit de normes stables, reconnues et prévisibles qui influencent les usages locaux. D'une décennie à l'autre, on retrouve les mêmes contenus. Dans le contexte de la *reformasi*, elles apparaissent plus stables que les règles formelles. Cela permet à certains auteurs d'appeler à la revitalisation de telle ou telle pratique communautaire. Par exemple, dans une étude sur les effets des changements climatiques sur l'île de Lombok, que nous citons abondamment plus loin, les auteurs proposent de réaffirmer une série de pratiques traditionnelles du Nord Lombok pour protéger les sources et retenir les eaux de ruissellement. Ils mentionnent la construction d'*embung* (étangs de retenue des pluies) ; les sanctions communautaires pour celui qui endommagera une source (*nyowok*) ; le paiement compensatoire de celui qui abat un arbre (*eras geniut*) ; et la mise à ban de forêts près des sources (*hutan larangan*) (Ministère de l'environnement, GTZ, & WWF, 2010b, p. 23)³⁷¹.

Notre présentation bute ici sur nos capacités. Pour détailler davantage ces règles communautaires il faudrait réaliser une véritable étude anthropologique qui sort de notre domaine de compétences. Retenons ici que l'interdépendance entre la forêt et l'eau est une évidence dans les règles communautaires. Plus loin, en discussion, nous reviendrons sur la place observée des structures communautaires dans le fonctionnement des villages et en particulier sur leur rôle pour la protection des Ressources naturelles forêt et eau (sections 5.6.3 et 7.3). Intéressons-nous maintenant à l'état des Ressources sur notre site d'étude.

³⁷¹ Il s'agit de la version complète en Indonésien du texte en anglais, cité précédemment, qui n'est qu'un rapport de synthèse.

4.2.2. L'état de la Ressource forêt

L'état de la Ressource forêt sur notre site d'étude est directement lié à la morphologie de l'île de Lombok et à son histoire récente. L'essentiel de la forêt de Lombok se trouve sur les flancs boisés du Rinjani. Le sommet du volcan est dégarni, mais une dense forêt primaire couronne sa base. Aux différents étages de végétation on trouve des espèces botaniques endémiques. Dans leur partie inférieure, les forêts du Rinjani sont soumises aux activités illégales des populations locales. Il s'agit de braconnage, de plantation d'essences productives, mais aussi d'extraction de bois précieux. Or, au cours des 15 dernières années l'accroissement de la population, la pauvreté et l'affaiblissement de l'administration forestière ont conduit à l'installation de nouvelles populations aux abords de la forêt. Pour beaucoup, la forêt est devenue la principale source de revenu et de subsistance, souvent au détriment des communautés locales, créant ainsi des rivalités d'usages. La Ressource a donc été mise sous pression, voire dégradée durablement par endroits.

Différentes études sur l'état de la forêt de l'île de Lombok ont été réalisées, principalement par les services forestiers provinciaux. Le WWF a également participé à ces études (Ministère de l'environnement et al., 2010b; WWF-NT et al., 2008, etc.). A notre connaissance, la dernière et la plus précise est encore en cours. Il s'agit d'une comparaison diachronique d'images satellite entre 1990 et 2010³⁷², conduite par le *Korea Forest Research Institute* (KFRI). Il en ressort une réduction de 30% de la couverture forestière, mais avec une forte dégradation entre 1990 et 2000 et une amélioration depuis. Ces résultats démontrent l'importance des changements à très courts termes. Dans le climat de Lombok, le couvert boisé se reconstitue très rapidement (2 à 5 ans) pour laisser la place à une forêt secondaire après une dizaine d'années seulement³⁷³.

Cette évolution de la Ressource physique ne dit pourtant rien de l'évolution de la zone forêt qui nous intéresse. A notre connaissance sa surface est restée inchangée. Les données de la statistique forestière présentées dans le tableau 7 nous apprennent qu'un tiers de l'île de Lombok est classée en zone forêt et que la fonction principale est la protection (47% de la surface de la zone forêt). Ceci s'explique essentiellement par la forte déclivité des forêts qui menace les populations en aval lors de crues. Une autre caractéristique est due à la présence

³⁷² Sur la base de données de 1990, 1995, 2000, 2005 et 2010.

³⁷³ Certaines essences à la croissance rapide, comme le Sengon (*Paraserianthes falcataria*), peuvent être exploitées après moins de dix ans pour faire du bois d'œuvre. Pour le bois de qualité comme le teck, on compte 25 ans seulement de la plantation à la récolte (Nawir et al., 2007, p. 6).

du parc national du Mont Rinjani, créé en 1990 pour protéger la flore, la faune et la Ressource en eau (Ministère des forêts, 2002, p. 21). Il couvre l'essentiel des forêts de conservation de l'île. Pour limiter l'exploitation illégale le gouvernement provincial a instauré une zone tampon et des campagnes d'informations. Le but étant de permettre aux communautés d'accroître leur revenu dans la zone tampon, sans nuire davantage à la conservation au-delà (Ministère des forêts, 2002, p. 21)

Superficie de l'île de Lombok	473'800 ha (100%)	
Superficie hors forêt	311'363 ha (66%)	
Superficie de forêts, dont :	162'437 ha (34%)	(100%)
Forêts de recherche	506.94 ha (0.3%)	
Forêts de protection	76'623.02 ha (47%)	
Forêts de production, dont :	34'798.06 ha (21.3%)	(100%)
Forêts de production permanente		19'235.66 ha (55.3%)
Forêts de production limitée		15'562.4 ha (44.7%)
Forêts de conservation, dont :	51'148 ha (31.4%)	(100%)
Parc national		41'330 ha (80.8%)
Parcs forestiers (<i>Taman Hutan Raya</i>)		3155 ha (6.2%)
Parcs naturels de loisir (<i>Taman Wisata Alam</i>)		6663.12 ha* (13%)

* La statistique forestière 2010 contient une erreur d'addition. Nous avons donc corrigé ce chiffre.

Tableau 7 : superficie et répartition des différentes forêts de l'île de Lombok.
Sources : pour la superficie de l'île (Ministère de l'environnement et al., 2010, p. 2) et pour les surfaces forestières (Ministère des forêts, 2010, p. 31).

Il est difficile d'obtenir des données systématiques, car la plupart des données sont fournies soit par la province (incluant l'île voisine de Sumbawa), soit par le *kabupaten* (présentant seulement une partie de l'île). De plus, la séparation récente du *kabupaten* de Nord Lombok de celui de Lombok Occidental introduit de grosses variations dans les chiffres qui ne reflètent pas une réalité sur le terrain. Les services forestiers provinciaux estiment que 20'000 hectares sont déboisés chaque année, alors que 5 à 10 seulement sont reboisés (Nugraha,

2011). Cela illustre une tendance claire, mais à l'échelle de la province. On serait tenté de présenter cela comme une réalité sur notre site d'étude, mais les résultats intermédiaires du KFRI indiquent que les régions les plus touchées sont très nettement la péninsule Sud-Ouest et le Nord-Est du Rinjani, et donc pas la zone de notre site de recherche. Cette répartition géographique de la déforestation présentée par le KFRI est une surprise pour nous, car elle contredit d'autres données satellite communiquées par le WWF (Pasha et al., 2011; Rooswiadji, 2011, etc.). Par cet exemple, nous voulons simplement pointer un problème récurrent de la recherche en Indonésie. Il existe de nombreuses données, mais elles sont ni systématiques, ni exhaustives et presque toujours contredites par d'autres. Il y a clairement ici des jeux d'acteurs qui utilisent les données pour avancer leurs intérêts, ceci y compris au niveau des ONG et des administrations.

4.2.3. L'état de la Ressource en eau

La province de *Nusa Tenggara Barat* est une des provinces les plus arides d'Indonésie avec un climat sec (moins de 1000 mm de précipitation par année). Elle connaît une saison humide entre décembre et février et une saison sèche de juillet à septembre. Cependant, l'Indonésie est soumise aux événements climatiques périodiques inhabituels que sont *El Niño* et *La Niña*. Tous les cinq à sept ans la modification des températures des océans perturbe le régime des pluies. Ces événements cycliques tendent à se rapprocher et à revenir tous les deux à trois ans (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 15 à 17). Lombok connaît ainsi des années de grave sécheresse³⁷⁴. Sur l'île de Lombok, la présence de montagnes influence la distribution des précipitations. Le massif du Rinjani crée un barrage qui limite les pluies dans le Sud-Est de l'île. Ainsi, les différences de précipitations sont énormes, de 700 mm sur la côte Est à 3500 mm sur les flancs exposés du Rinjani (WSTCF/CIDA, 1993, Lombok water resources study, Final report, vol. I, cité par Monk et al., 1997, p. 74).

Eaux souterraines

Contrairement aux autres îles de la région, Lombok a des Ressources en eau souterraine abondantes grâce à sa géologie fracturée. La plupart des sources de Lombok émergent de couches perméables de cendres et dépôts volcaniques à la base du volcan, là où les eaux rencontrent les couches d'argiles imperméables (Monk et al., 1997, p. 95). Le programme « *Water Sector Technical Cooperation Fund* » (WSTCF) de la coopération internationale

³⁷⁴ Notamment en 1982/83, en 1987, en 1991 et en 1993/94 (Ministère des forêts, 2002, p. 3).

canadienne (CIDA) a publié en 1993 un inventaire des sources de Lombok. Ainsi leur débit et leur teneur en minéraux sont bien connus (Monk et al., 1997, p. 95).

Les sources et leurs débits sont suivis en continu par l'agence provinciale de l'environnement et de la recherche (BLHP). Cette dernière a tiré la sonnette d'alarme à plusieurs reprises pour attirer l'attention sur la réduction de la Ressource en eau et attribuer la responsabilité à la déforestation. Au cours de la période 1985-2006, le BLHP estime que le nombre de sources de la région du Mont Rinjani a diminué de 50% à cause de la destruction du couvert boisé dans la zone d'alimentation (Nugraha, 2011). De son côté l'agence régionale de planification (*Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*, BAPPEDA) estime que 41% des sources répertoriées ont disparu en 15 ans, de 440 en 1985 à 260 en 2000 (*RPJMD NTB*, 2009, p. 39). Une réduction sévère du nombre de sources est donc documentée, mais une courte discussion sur les chiffres s'impose. Le chiffre de -40% apparaît régulièrement dans la littérature et dans les plaidoyers des ONG (Pirard, 2012b, p. 179; Prasetyo et al., 2007) pour discuter de l'effet de la déforestation sur l'adduction de l'eau de la ville de Mataram. Or, ce pourcentage concerne l'ensemble de la province NTB et pas seulement l'île de Lombok, ni même la zone de captage. D'autre part, lorsque nous avons essayé d'obtenir les données brutes pour confirmer une possible causalité entre la modification des usages du sol dans la zone d'alimentation et son effet sur le débit des sources en aval, nos recherches se sont heurtées à des difficultés. Les quelques données obtenues sont partielles, ne prennent pas en compte l'évolution des précipitations et n'indiquent pas si le tarissement est permanent, saisonnier ou s'il s'agit d'une simple réduction de débit³⁷⁵. Les différents pourcentages doivent donc être utilisés avec une grande prudence.

A ce problème quantitatif s'ajoute une dégradation qualitative des eaux souterraines dans la zone côtière. Normalement, la recharge constante par de l'eau douce des nappes empêche l'eau salée d'y pénétrer. Par contre, lorsque les prélèvements dépassent longtemps les apports, alors le niveau de l'aquifère s'abaisse et l'eau de mer se fait aspirer dans la nappe et la salinité de celle-ci augmente (Monk et al., 1997, p. 99). Cette situation est bien connue ailleurs en Indonésie, notamment à Jakarta où l'eau salée pénètre maintenant à plus de 10 kilomètres dans les terres. A Lombok, ce problème commence à s'observer du fait des pompages

³⁷⁵ Un exemple d'incohérence se trouve dans le RPJMD qui cite des données différentes dans ses chapitres et dans les annexes. Ce document nous apprend qu'il y avait 600 en 1985 (*RPJMD NTB*, 2009, p. 39), puis parle de 700 sources (*RPJMD NTB*, 2009, p. 70) et indique qu'il n'en resterait que 260 (*RPJMD NTB*, 2009, p. 39), avant de mentionner la présence de 230 (*RPJMD NTB*, 2009, p. 70). Ainsi, dans le même document, le ratio grimpe de -41% à -62%, sans autre précision.

excessifs dans la zone touristique de Senggigi et dans la plaine urbaine de Mataram (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 30). Comme nous le verrons plus loin, seuls 240'000 sur les 400'000 habitants du *kota* de Mataram ont accès à l'eau du réseau. Les 160'000 (40%) restants dépendent de la nappe et y puisent directement sans aucun contrôle. A cela s'ajoutent les nombreux prélèvements destinés à l'agriculture.

Effets attendus du changement climatique

Les études montrent une régularité du régime des pluies sur la période 1961-1990, mais que, depuis les années 1990, et en particulier depuis les années 2000, il se modifie. Les auteurs de l'étude sur l'effet des changements climatiques à Lombok s'attendent à l'avenir à une concentration des pluies sur les seuls mois de décembre et janvier, avec une réduction des précipitations durant les périodes inter-saisonnières (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. x). Ils prévoient que cette diminution de la durée sera associée à l'intensification des précipitations ponctuelles ; avec comme conséquences une réduction générale de la disponibilité de l'eau brute, des périodes de sécheresses et des inondations (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. ix et 17).

Les effets ressentis ne seront pas les mêmes partout. C'est en premier lieu la zone urbaine de Mataram qui sera la plus exposée. Les auteurs de l'étude précitée considèrent ici le risque comme une certitude (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. xi et 26). Les cartes reprises à la figure 9 ci-après présentent la vulnérabilité des différentes zones de l'île de Lombok³⁷⁶. La carte de gauche présente le risque que la disponibilité d'eau domestique ne suffise plus à répondre aux besoins. On voit que, dans la plaine autour de Mataram, dans le Sud et dans l'Est de l'île le risque est le plus élevé (probabilité la plus haute). Cela s'explique par la forte population de la zone urbaine, mais aussi par le fait que les solutions traditionnelles telles que les bassins de retenue des pluies (*embung*) et les barrages vont s'assécher (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 25). L'effet des évolutions attendues sur le bien-être des habitants sera variable comme le montre la carte de droite. Les habitants de la région de Mataram et du centre du kabupaten de Lombok central seront les

³⁷⁶ Nous présentons ces cartes uniquement pour illustrer le problème, tel qu'il est identifié sur notre terrain de recherche. Nous ne discutons ni de la qualité des données de base, ni des méthodes utilisées, ni des résultats et de leur présentation. Une remarque concerne le terme de « vulnérabilité ». Les auteurs discutent en détails sa définition et le choix de leur méthode (Ministère de l'environnement, GTZ, & WWF, 2010a, p. 4 et 5). Ils en concluent que la vulnérabilité d'un système au changement climatique est une fonction de l'exposition, de la sensibilité et de la capacité adaptative de ce système, et que les dommages dus au changement climatique sont une fonction des caractéristiques, de la magnitude et du rythme des modifications.

plus atteints. Cependant, le nombre de personnes affectées est beaucoup plus élevé autour de Mataram car la densité de population y dépasse 5'750 personnes par km² (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 21).

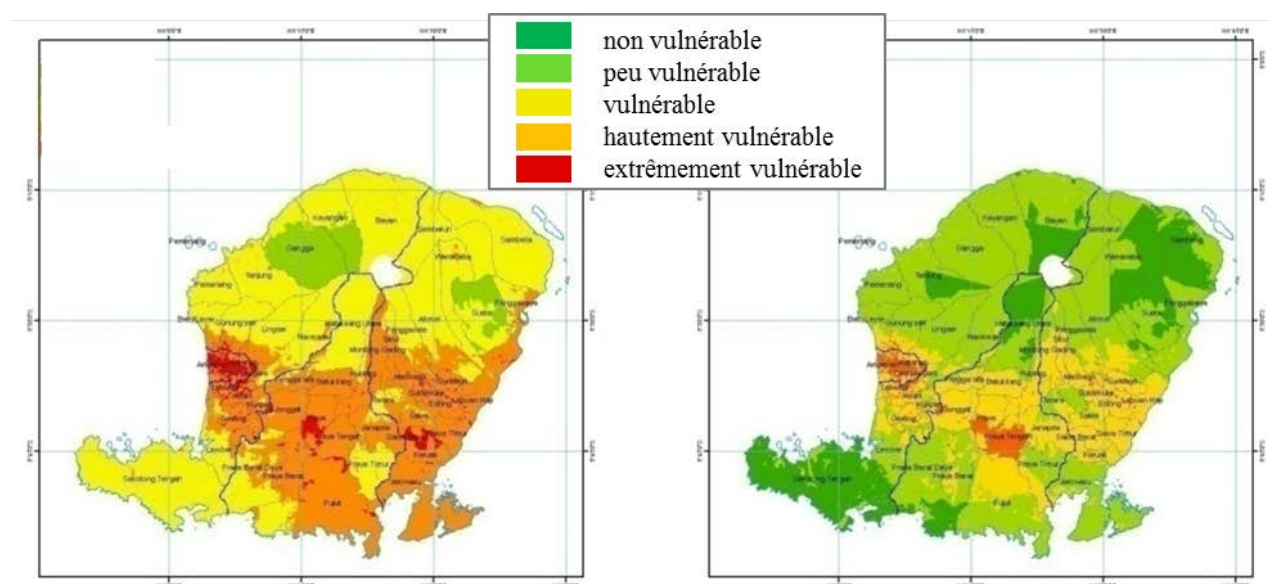


Figure 9 : Carte de la vulnérabilité en cas de réduction de la disponibilité d'eau. A droite, la disponibilité, à gauche, son effet sur le bien-être.

Source : Ministère de l'environnement et al. (2010, p. 22).

Cette situation peu souhaitable risque encore d'être péjorée par les conséquences du déséquilibre entre les disponibilités et les besoins. Selon les auteurs, certaines sources se tariront et les aquifères s'abaisseront modifiant profondément les conditions de vie de leurs usagers (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 30). Tout cela augmentera les rivalités entre usagers, abaissera la productivité agricole ; affaiblira l'économie en augmentant les coûts ; péjorera la santé et le bien-être de la population ; etc. (Ministère de l'environnement et al., 2010a, p. 29).

Retenons de cela qu'à Lombok, le problème actuel et son intensification sont perçus. Nous détaillons dans la section suivante les solutions imaginées pour y faire face. Ici, nous pouvons ajouter que conformément à la réglementation sur le développement du réseau d'eau potable (PP 16, 2005, art. 26), un plan directeur pour l'approvisionnement et l'assainissement a été publié par le *kabupaten* de Lombok Occidental. Ce document fixe des lignes directrices sur la base d'un triple constat : (1) la population est trop peu consciente de l'hygiène de base ; (2) les ressources en eaux diminuent à cause de la déforestation et (3) les capacités financières manquent pour étendre l'infrastructure du réseau (Kab Lobar, 2005).

4.2.4. Problèmes identifiés et solutions imaginées

Comme nous venons de le voir, l'île de Lombok connaît une contraction de ses Ressources en eau et un accroissement de la population. La réduction du débit des sources est associée par tous à la détérioration de la couverture boisée du sol dans la zone d'alimentation des sources. Cette situation est bien identifiée et désormais politisée. Nous présentons ici les principales données qui en attestent et nous exposons les solutions envisagées. Plus loin (section 7.2), nous discutons de la construction de ce problème par certains acteurs et des jeux qui apparaissent autour de cette question de la reforestation pour l'eau.

Le PDAM Giri Menang, en tant qu'exploitant de la Ressource en eau, est au centre de la problématique. Ainsi, son directeur décrit, en 2005 déjà, la tension entre la réduction des Ressources en eau et la hausse des besoins (Zaini, 2005, p. 57). Toutefois la réduction des débits des eaux captées ne pose pas directement de problème de volume disponible pour le PDAM. Cependant, Zaini décrit la multiplication des rivalités entre les autres usages (surtout pour l'irrigation) des débits résiduels non utilisés par le PDAM (2005, p. 57).

Depuis longtemps déjà, la cause de ces changements est identifiée dans le déboisement des bassins versants. Bien que les structures très diverses et dynamiques des sols interdisent toute généralisation, nous retenons du chapitre de Monk et al. que l'île de Lombok est prédisposée à l'érosion. Ceci s'explique par la structure de ses sols volcaniques, sa topographie accidentée, sa pluviométrie irrégulière et son couvert végétal dégradé (Monk et al., 1997, pp. 101–135). Sur les pentes abruptes du massif du Rinjani, les pluies saisonnières intenses ont un très fort pouvoir érosif sur les fines couches de dépôts volcaniques (Ministère des forêts, 2002, p. 5). Cette action est fortement accentuée lorsque la couverture végétale et les racines ont été retirées. Il en résulte des glissements de terrain fréquents qui modifient les écoulements souterrains ; une surcharge des rivières en sédiment ; des crues destructrices ; une augmentation du ruissellement et inversement une réduction de l'infiltration ainsi que *in fine* la modification du régime des sources. Différentes études hydrogéologiques ont été conduites sur les bassins versant de l'île, notamment par le WWF-NT, en collaboration avec l'ICRAF. Les résultats sur la période 1999-2006 confirment une réduction des flux, liés à la modification des usages du sol en amont (Darmawan, 2011; WWF-NT et al., 2008).

A la suite des multiples affirmations de l'effet de la déforestation sur l'eau, le monde politique s'est emparé de la question. Le plan quinquennal de développement provincial 2009-2013

(*Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah*³⁷⁷, RPJMD) dresse un tableau critique de l'état des Ressources eau et forêt de la province. On apprend que 26% des terres sont dans un état critique et que cela a comme conséquence une réduction de quatre cinquièmes de l'eau disponible durant la saison sèche (*RPJMD NTB*, 2009, p. 70).

Solutions envisagées

Sur la base de ce constat, le RPJMD fixe des objectifs politiques : augmenter le nombre de sources de 174 en 2007 à 250 en 2013 (*RPJMD NTB*, 2009, p. 137, indicateur no 51). Le RPJMD ayant été validé par la *perda* 1/2009 du 2 mars 2009, cet objectif de restauration des sources est contraignant pour l'administration provinciale et la planification des *kabupaten* et *kota*. Le RPJMD sert en effet de référence pour l'établissement de la planification forestière (SKPD) et d'autres documents de planification détaillée.

Pour atteindre cet objectif, un programme *PERlindungan MATA Air*, littéralement « protection des sources », est prévu³⁷⁸. Il s'agit par ce programme de planter des arbres pour restaurer les bassins d'alimentation³⁷⁹ des sources (*RPJMD NTB*, 2009, p. 112), mais aussi de renforcer les communautés établies dans la zone (Nugraha, 2011). Comme nous le verrons dans nos cas, une fois les forêts dégradées par une exploitation illégale, ce sont les plus pauvres qui s'y installent pour cultiver et exploiter les bois restant. Ces pratiques illégales sont vues comme une entrave à la reforestation, voire une cause supplémentaire à la déforestation. Nous discuterons dans nos études de cas en détail de cette question (section 5.6.2). Proposer des alternatives qui ne péjorent pas le niveau de vie de ces populations est donc une condition pour les faire sortir de la forêt.

Comme nous l'avons vu à la section 3.3.4, le *kabupaten* de Lombok Occidental n'a pas attendu la réponse provinciale et a pris les devants avec la *perda* 4/2007 sur la gestion des services environnementaux. Nous avons montré comment l'usage de paiements pour services environnementaux a été promu par les ONG, repris par l'administration avant que le monde politique n'en fasse une politique incitative redistributive. Dans notre étude de cas du captage de Ranget (section 6), nous en présentons une réalisation concrète. Rappelons simplement que la *perda* 4/2007 et les textes s'appuient sur un problème public (la diminution du débit des

³⁷⁷ Littéralement « Plan régional de développement à moyen terme ».

³⁷⁸ Notons que ce programme est abrégé par la dénomination *Permata*, qui signifie « joyaux ».

³⁷⁹ Abusivement, les bassins d'alimentation sont associés aux bassins versants des rivières. Cela revient à prendre en considération l'ensemble des flancs du Rinjani, sans que de réelles études hydrogéologiques ne soient nécessaires pour déterminer la provenance locale ou lointaine des eaux des sources.

sources) et constitue une réponse corrective à la cause identifiée (l'usage des forêts dans la zone d'alimentation). Ainsi par exemple, l'accord entre le *Bupati* de Lombok Occidental et *Walikota* de Mataram du 7 octobre 2011 qui convient d'un programme de reboisement débute par le constat d'une « *très importante diminution de la qualité et de la quantité des eaux brutes disponibles* » (*Accord Bupati-Walikota*, 2011). L'interdépendance entre les forêts et l'eau est donc reconnue par toutes les instances régionales.

Dans le *kabupaten* de Lombok Occidental, nous pouvons encore citer les programmes de sensibilisation tels que : *Green School* pour lequel chaque nouvel étudiant plante un arbre et *Pohon Pengantin* (ou arbres de la mariée) qui conduit la mariée à planter deux arbres après la cérémonie³⁸⁰ (Busyairi, 2012). A cela s'ajoutent les nombreuses actions menées par des ONG locales ou internationales, ainsi que des programmes de reforestation du ministère des forêts³⁸¹ ou de l'administration du *kabupaten*. Partout la question de l'eau est utilisée comme la légitimation des actions entreprises (lire section 6.4.3). Notons encore que le reboisement dans le but de protéger les sols et les eaux n'est pas une nouveauté en Indonésie. En 1997, à la fin de l'ère Suharto, Monk et al. relevaient que de nombreux programmes gouvernementaux et d'ONG poursuivaient cet objectif (1997, p. 638).

Pour aller plus loin, l'étude du ministère de l'environnement, du WWF-NT et de GTZ sur les effets du changement climatique à Lombok propose une série de stratégies d'adaptation. Il s'agit de mettre sur pied une stratégie de gestion de l'information relative à la Ressource en eau ; d'adapter sa gestion pour faire face aux changements attendus du fait du changement climatique (gestion à l'échelle du bassin versant ; exploitation modérée des eaux souterraines et conservation des sols dans les zones de recharge) (Ministère de l'environnement et al., 2010a, pp. 52–54). Ces stratégies ambitieuses ne sont pas encore reprises, mais figurent néanmoins dans les esprits.

Nous pouvons retenir que la dégradation de la couverture forestière a des conséquences négatives bien identifiées et qu'une péjoration est anticipée par les acteurs régionaux. Le lien causal supposé repose sur un construit social solide. Pour la grande majorité des personnes

³⁸⁰ L'idée aurait été reprise de la pratique traditionnelle du dusun Murpeji (desa Dansan Geria) selon le chef du kelompok local Tani Sari Mandiri. Le président SBY aurait remis un prix au chef des services forestiers pour cette idée.

³⁸¹ Notamment les programmes nationaux suivants, mis en œuvre sur notre site d'étude : le « Mouvement national sur la réhabilitation des forêts et des sols » (*Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan*, GNRHL) ; l'initiative « *Un milliard d'arbres en Indonésie* » (*Satu Miliar Pohon Indonesia*) et le programme de promotion de l'agroforesterie communautaire (*Kebun Bibit Rakyat*, KBR).

interviewées lors de nos études de cas, cette interdépendance est une évidence. Nous retrouvons donc ici toutes les étapes classiques d'une politique publique³⁸² avec la politisation d'un problème public (définition du problème), la désignation de causes (hypothèse causale) et la définition d'une réponse publique (hypothèse d'intervention).

4.3. Collecte et traitement des données

Avant d'exposer les études de cas et les principaux résultats obtenus, nous précisons rapidement la manière dont nous avons collecté et traité les données. Il s'agit d'une présentation de la méthode de recherche que nous avons déjà utilisée dans nos quatre précédentes études de cas en France et en Suisse.

Compte tenu de la complexité du sujet et des multiples influences transverses, il nous semble impossible de distinguer l'objet de la recherche de son contexte. Dès lors, l'emploi d'étude de cas est recommandé (Yin, 2003). Le temps à disposition nous permet de n'en réaliser qu'un petit nombre, ce qui exclut l'utilisation d'une méthode quantitative. Après une disgrâce, les approches qualitatives trouvent un nouveau souffle dans la recherche académique (Bennett & Elman, 2006), en particulier pour la comparaison de peu de cas complexes (*small N comparison*). Pour ces études, où il nous importe de creuser davantage que de généraliser, nous procédons par études de cas.

Pour collecter les données, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs. Il s'agit d'une discussion structurée autour de questions prédéfinies qui sont posées de manière systématique à tous les interlocuteurs. Une fois les entretiens compilés, le chercheur peut identifier des convergences (ou des divergences), tout en les pondérant selon la qualité de l'information. Habituellement, nous procédons pour chaque cas à une dizaine d'entretiens semi-directifs précédés (ou complétés) d'une dizaine d'entretiens exploratoires. Pour un maximum de représentativité, nous prenons soin d'équilibrer les acteurs de l'eau et ceux de la forêt. Nous essayons aussi de rencontrer les personnes qui ont été directement confrontées à la situation décrite.

Pour cette étude indonésienne, le nombre d'entretien a dû être adapté pour combler les incohérences, incompréhensions et diverses imprécisions rencontrées. Ainsi, pour obtenir des

³⁸² Nous faisons ici référence au manuel « *Pilotage et analyse de politiques publiques* » (Knoepfel et al., 2006).

données solides dans dix d'entretiens semi-directifs, nous avons procédé à 28 entretiens exploratoires (voir la liste des personnes interviewées en annexe). Chaque interview dure en moyenne une heure et demie et nécessite une demi-journée de travail pour extraire et traiter les données. Multiplier les entretiens a été nécessaire, car les informations reçues ne correspondaient souvent pas. Si les acteurs expriment des perceptions différentes, alors le chercheur doit en prendre note fidèlement, par contre, si les données sont inexactes parce que l'interlocuteur ne comprend pas ou transmet des informations de mauvaise qualité, alors une vérification est nécessaire. La distinction entre ces cas de figure doit aussi être établie. Pour garantir la qualité des données, nous distinguons très clairement ce qui est de l'information brute ou de l'interprétation. Lorsque cela est possible, nous cherchons à vérifier les informations reçues soit auprès de sources externes, soit en revenant vers la personne interviewée pour vérifier ses dires (en général par email ou par téléphone). Ce procédé de triangulation permet d'améliorer la qualité des données. Lorsque plusieurs recoupements sont obtenus et que les nouvelles données corroborent les précédentes, on parle de la saturation des résultats, comme d'un critère de qualité.

Une difficulté majeure consiste en une coutume indonésienne : ne pas décevoir l'interlocuteur. Souvent nous avons reçu des informations qui correspondent à ce que l'interviewé pensait nous intéresser, que cela soit vrai ou faux. Ce n'est qu'en multipliant les échanges que chaque réponse a pu être affinée. Le manque d'éducation et l'incapacité à construire un raisonnement amène aussi à des contradictions dans les propos tenus à différents moments de l'interview. Il faut donc reprendre et revenir aux faits observables sur le terrain à travers des questions très simples. Cette situation se retrouve certes dans les interviews orales, mais aussi dans les quelques réponses écrites et dans les documents fournis. Si dans la culture occidentale l'écrit apparaît plus solide que l'oral, telle n'est pas le cas en Indonésie. Ces remarques invalident selon nous l'usage de questionnaires directs (*survey*) qui ne permet pas la discussion et l'emploi d'assistant de recherche qui conduisent les entretiens à la place du chercheur. Nous avons donc eu recours à des traducteurs et nous avons guidé nous-même les entretiens pour limiter l'interprétation du médiateur³⁸³.

³⁸³ Pourtant, sur le terrain, nous avons côtoyé d'autres chercheurs/-euses qui contrairement à nous avaient fait le choix de réaliser des enquêtes quantitatives auprès de larges échantillons de population au moyen d'assistants qui payaient les interviewés pour les données obtenues dans des questionnaires directs. Ceci nous semble contestable d'un point de vue scientifique et tellement grossier que nous tenions à le relever ici.

*

Dans les sections suivantes 5, 6 et 7, nous présentons une synthèse de nos données. Ces résultats forment des études de cas d'abord descriptives. Ensuite les résultats amènent des discussions nécessaires qui closent chaque cas. Si la discussion est plus générale et concerne l'ensemble des cas, alors elle est renvoyée plus loin en section 7. Pour le lecteur, nous mentionnons chaque renvoi précisément.

5. Cas du captage de Bak Pakem

5.1. Localisation du cas

Le *dusun* de Kumbi se trouve dans le *desa* Pakuan, qui appartient au *kecamatan* Narmada du *kabupaten* Lombok Occidental. Kumbi est le dernier village au bout de la route goudronnée, au pied des contreforts du Rinjani à une altitude d'environ 450 m. Depuis que la route a été regoudronnée il y a 2 ans, l'accès à Kumbi est aisé. Des minibus collectifs relient directement Kumbi à la ville de Narmada (voir carte de la figure 7). Cette évolution a facilité l'accès au marché pour les locaux.

Kumbi est un village de 650 habitants, entouré par la zone forêt. Celle-ci n'est plus actuellement dans un état de forêt, mais plutôt de jardin. En effet, dans le village tous vivent de la culture agroforestière et de l'exploitation du bois et des autres produits forestiers (chasses, fruits³⁸⁴, noix, etc.). Personne n'est salarié. Chacun vit de petits échanges et de sa production de subsistance. Toutefois, lors de nos visites, nous avons constaté une activité non-agricole intense (transport, construction, etc.). En comparaison avec d'autres villages proches, Kumbi paraît être un centre d'activités, principalement informelles et liées à l'accès facilité à la forêt. Pourtant Kumbi reste considéré comme un village pauvre par les autorités régionales et bénéficie d'un programme mensuel de distribution de riz subventionné.

5.2. Les captages de ce cas

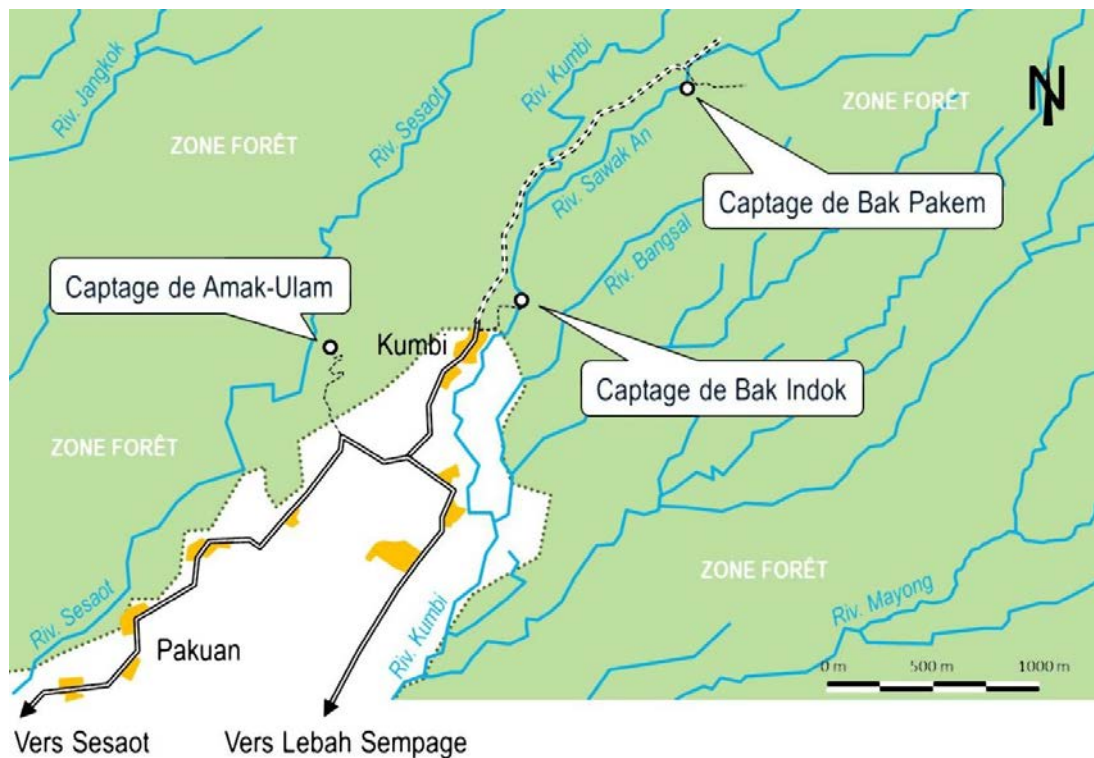
La zone autour de Kumbi est riche en sources et en rivières. Une dizaine de sources sont utilisées et six sont captées, trois pour l'irrigation et trois pour l'adduction domestique. Nous présentons ces dernières :

- la source d'Amak-Ulam est captée en contrebas d'un ravin (à une altitude d'environ 435 m.), à 700 m à vol d'oiseau, en aval de Kumbi³⁸⁵. Ce captage dessert trois villages, mais pas Kumbi. Sa gestion fonctionne sur le mode communautaire, sous la responsabilité de l'association P2AB dont nous avons présenté le fonctionnement en section 2.3.3.

³⁸⁴ La production concerne principalement les bananes (4 sortes), les durians, le cacao, les noix de kemiri, les ramboutans et les papayes. Ce sont plusieurs tonnes (dizaines de tonnes pour les bananes) qui y sont produites.

³⁸⁵ Les coordonnées approximatives de la source d'Amak-Ulam sont : 8°31'16.66"S ; 116°16'36.49"E.

- La source de Bak Indok est située à quelques centaines de mètres du village, de l'autre côté de la rivière Kumbi, à une altitude d'environ 473 m³⁸⁶. Cette source est connue depuis toujours³⁸⁷. Le captage a été construit il y a une vingtaine d'années³⁸⁸.
- La source de Bak Pakem est plus éloignée de Kumbi. Elle se situe à près de deux kilomètres en amont du village, à une altitude d'environ 521 m³⁸⁹. La source est connue de longue date, mais le captage et les conduites d'adduction ont été installés en 2011 par la communauté locale, avec le soutien financier du département des travaux publics du *kabupaten*.



Figures 10 : Carte de la région de Kumbi avec indication des captages utilisés pour l'eau potable ainsi que de la zone forêt et de ses limites en pointillé (en vert).

Ces sources captées présentent des similitudes. Tout d'abord toutes trois sont situées au pied d'un escarpement sédimentaire sur la berge d'une rivière. *A priori*, il ne s'agit pas d'une eau très locale, mais d'une eau souterraine plus profonde, peu sensible aux variations saisonnières.

³⁸⁶ Les coordonnées approximatives de la source de Bak Indok sont : 8°31'9.50"S ; 116°17'6.91"E.

³⁸⁷ « Indok » signifie « origine ».

³⁸⁸ Selon une information que nous n'avons pas pu vérifier, les installations de Bak Indok auraient été réalisées dans les années 1984-85 par l'ONG internationale CARE (mentionnée en section 2.3.5) pour alimenter un projet près de Sesaot. Suite à la réduction des débits, l'adduction jusqu'à Sesaot aurait été abandonnée. Bak Indok ne dessert donc à ce jour que le village de Kumbi.

³⁸⁹ Les coordonnées de la source de Bak Pakem sont : 8°30'34.54"S ; 116°17'34.86"E.

La résurgence a été créée par l'érosion de la rivière dans les couches géologiques sédimentaires. Cette tranchée libère un flux souterrain. A sa sortie, celui-ci creuse à son tour la falaise pour former une petite cavité d'où s'échappe une eau claire. Les volumes importants et la régularité des débits sont les critères de décision pour capter ces sources plutôt que d'autres.

Les installations de captage sont simples, mais très similaires à ce que nous avons observé dans nos précédentes études de cas en Suisse ou en France. Il s'agit d'un ou de plusieurs drains enfoncés dans l'émergence pour ramener l'eau souterraine jusque dans un bac³⁹⁰ en ciment. Cette chambre est équipée d'un couvercle métallique. Les eaux y pénètrent, se dessablent et repartent vers l'aval par une conduite munie d'une crépine.

Ce type de captage est dispensé d'autorisation lorsqu'il est destiné à un usage communautaire non commercial et géré par la communauté locale (UU 7, 2004, art. 8§1). Par ailleurs, notons qu'aucune des trois sources ne figure dans les inventaires officiels mentionnés plus haut (en section 4.2.3).

Pour cette recherche, nous nous sommes concentrés sur l'adduction du seul village de Kumbi, excluant le captage d'Amak-Ulam. Ensuite, nous avons privilégié le captage de Bak Pakem car il est situé en pleine zone forêt, loin de toute habitation. Les influences sur ce captage sont donc uniquement liées aux usages du sol (pas d'excavation, drainage, etc.). D'autre part, nous espérons obtenir des documents techniques plus facilement puisqu'il a été réalisé très récemment (contrairement à Bak Indok). Cela n'a pas été le cas. Aucune documentation (budget, étude technique, etc.) n'est disponible dans les administrations ni locales, ni régionales. L'analyse est donc basée presque uniquement sur nos observations et sur les témoignages recueillis et recoupés pour vérification³⁹¹.

³⁹⁰ Le « bak » de *Bak Indok* et *Bak Pakem* fait référence à ce bac, donc à l'installation de captage.

³⁹¹ *A posteriori*, il nous est apparu que les dynamiques locales et les documents disponibles concernant le captage d'Amak-Ulam auraient pu faire une excellente étude de cas qui illustrerait l'organisation communautaire pour faire face à un problème collectif. Comme nous le montrons ci-après, les captages de Bak Indok et Bak Pakem ne sont guère démonstratifs d'une dynamique locale forte. Cette réalité (passivité) mérite cependant aussi qu'on s'y arrête. Cette note ne remet donc nullement en cause la pertinence du cas présenté ici.

5.3. Le captage étudié

Le nom « Pakem » correspond au lieu-dit, mais désignerait un arbre : le Pangi (*Pangium edule*) qui pousse de 300 à 1000 m d'altitude, de préférence sur les berges des rivières, comme c'est le cas ici³⁹².

Pour atteindre le captage, il faut emprunter une piste forestière sur environ 1,8 km³⁹³. Sur la carte, cet accès est facilement identifiable car il coupe la rivière Kumbi dans un méandre en S (passage à gué). La piste continue jusqu'à une bifurcation où l'on oblique à droite pour atteindre par un sentier la rivière *Sawak An*³⁹⁴ en contrebas. On redescend alors son lit sur 30 mètres. Sur la rive gauche, une première résurgence non captée est visible. 20 mètres plus loin se trouve le captage³⁹⁵. Au milieu de la rivière, un bloc de pierre est marqué à la peinture bleue pour signaler l'endroit où la conduite est enfouie sous la rivière.

Le captage de la source de Bak Pakem a été initié par le sous-village (*dusun*) de Kumbi qui a présenté l'idée aux autorités du *desa* de Lebah Sempage³⁹⁶. Celles-ci ont rédigé une requête auprès de l'administration du *kecamatan* de Narmada qui l'a validée et transférée au département des travaux publics de Lombok Occidental (*Pekerjaan Umum*, PU). Chaque année, le PU ouvre un appel à projet (*tender*). A l'occasion de cette procédure, le projet du captage de la source de Bak Pakem a été retenu et financé. La conduite a ensuite été réalisée par les villageois dans le cadre de travaux collectifs traditionnels (*gotong royong*). Ce sont environ 3 kilomètres de conduites en plastique qui ont été posés à travers les jardins jusqu'aux réservoirs de Kumbi³⁹⁷. A partir de ceux-ci l'adduction devient individuelle. Chacun est responsable de la réalisation et de l'entretien des conduites de son réseau domestique, du

³⁹² Crus, les fruits du Pangi sont poisons, mais ils sont utilisés cuits dans la cuisine traditionnelle. Sa sève aurait des qualités antiseptiques et est utilisée aussi pour la conservation des viandes (Partomihardjo & Rugayah, 1989).

³⁹³ Ce descriptif nous semble indispensable car l'absence de carte rend difficile l'orientation. Nous espérons ainsi faciliter le travail de qui est intéressé à reprendre et poursuivre notre recherche.

³⁹⁴ Python en *sasak*.

³⁹⁵ Probablement recouvert par la végétation et la terre tombée de l'escarpement, donc invisible.

³⁹⁶ Récemment, un changement institutionnel important a eu lieu [des dates contradictoires nous ont été données : tantôt 2010 ; tantôt 2012]. Le *dusun* de Kumbi a changé de *desa*. Il appartenait au *desa* de Lebah Sempage et a été rattaché à celui de Pakuan. Ce transfert est officiellement dû au trop grand nombre de *dusun* gérés par le *desa* de Lebah Sempage. D'autres explications obtenues font référence à des rivalités inter-*dusun* (Kumbi vs. Gubukbaru) pour l'accès aux terres. Nous ne pouvons rien confirmer à ce sujet.

³⁹⁷ Aucune documentation technique n'est disponible (ni à Lebah Sempage, ni à Pakuan, ni à Kumbi, ni auprès du P2AB, ni au PU de Narmada ou de Gerung). La demande et la réalisation ont été très rapides et le PU s'est satisfait de quelques visites sur place.

réservoir jusqu'au robinet³⁹⁸. Par contre, les règles communautaires informelles (*awiq-awiq*) de Kumbi interdisent à quiconque de se brancher en amont du réservoir.

A Kumbi l'eau est gratuite. Par contre, les travaux d'entretien sont assumés par la communauté. Partout à Lombok, les travaux collectifs (*gotong royong*) sont une coutume établie. Hommes, femmes et enfants sont convoqués pour réparer les routes, les canaux d'irrigations, etc.. Il en est de même à Kumbi. Les coûts de réparation (pièces, tuyaux, etc.) sont couverts par le trésor de la communauté. A Kumbi, le moyen de prélèvement mis en place est une taxe informelle sur la distribution mensuelle de riz subventionné. Chaque famille paie Rp. 1000 supplémentaires qui sont mis dans la caisse communautaire sous la responsabilité du trésorier (*bandahara*).

5.4. La régulation des usages prévue pour protéger le captage

La source et son bassin d'alimentation sont entièrement en zone forêt. La fonction de cette forêt est la conservation. De plus, toute cette zone se trouve dans le Parc forestier (*tahura* pour *Taman Hutan Raya*,) du Nuraksa. Nous avons présenté les règles prévues concernant le *tahura* en section 1.5.2.6. Plus loin, nous illustrons par ce cas leur mise en œuvre.

Aucun zonage de protection n'est déterminé, tel que prévu dans la *perda 2/2001* (voir section 2.4.2.5). Le captage, très discret, dans un endroit difficilement accessible et recouvert de végétation n'est pas signalé. Personne n'a donc la possibilité de savoir qu'une source d'eau potable captée se trouve à cet endroit.

Le parcellaire est inexistant. De l'avis de tous nos interlocuteurs, le sol appartient à l'Etat. Pourtant, il est plus probable qu'il s'agisse en fait de propriété indéterminée, sans titre de propriété formelle (voir section 1.5.3.4.iii). Sur le terrain, on peut observer très clairement des limites, sous forme de haies plantées, entre les terrains cultivés. Outre le régime de la propriété, une autre question ouverte est celle des droits d'usages. De l'avis des autorités locales (*dusun*), les villageois ont le droit d'exploiter la zone, car il s'agit d'une forêt communautaire. Toutefois, ce droit n'est pas reconnu formellement par une licence HKm) (voir section 1.5.2.5 et 5.6.1). Pourtant, tous disent avoir reçu l'accord des services forestiers

³⁹⁸ Cela peut être assimilé à la tuyauterie domestique, en Suisse et en France, après le branchement sur le réseau public. Dans ces pays, l'obligation communale de distribution s'arrête au réseau public, hors des habitations, mais ne concerne pas le réseau domestique du branchement jusqu'au robinet du consommateur.

pour exploiter les fruits de la forêt. Comme nous le verrons, les services du *kabupaten* et de la province ont des avis différents. Cela laisse entrevoir les enjeux sous-jacents à notre problématique qu'il nous est nécessaire de détailler dans nos résultats (section 5.6). Retenons ici que les droits des acteurs en présence ne sont pas définissables précisément.

Sur le territoire communautaire, les règles appliquées sont les règles traditionnelles locales, dites *awiq-awiq*. Nous en avons présenté un contenu général à la section 4.2.1. A Kumbi, les règles traditionnelles locales interdisent d'abattre des arbres sur une surface d'un hectare autour des sources³⁹⁹. Il faut ici entendre que le périmètre immédiat des sources doit rester boisé. Aucune autre limitation d'usages n'est imposée aux utilisateurs du sol en amont des sources.

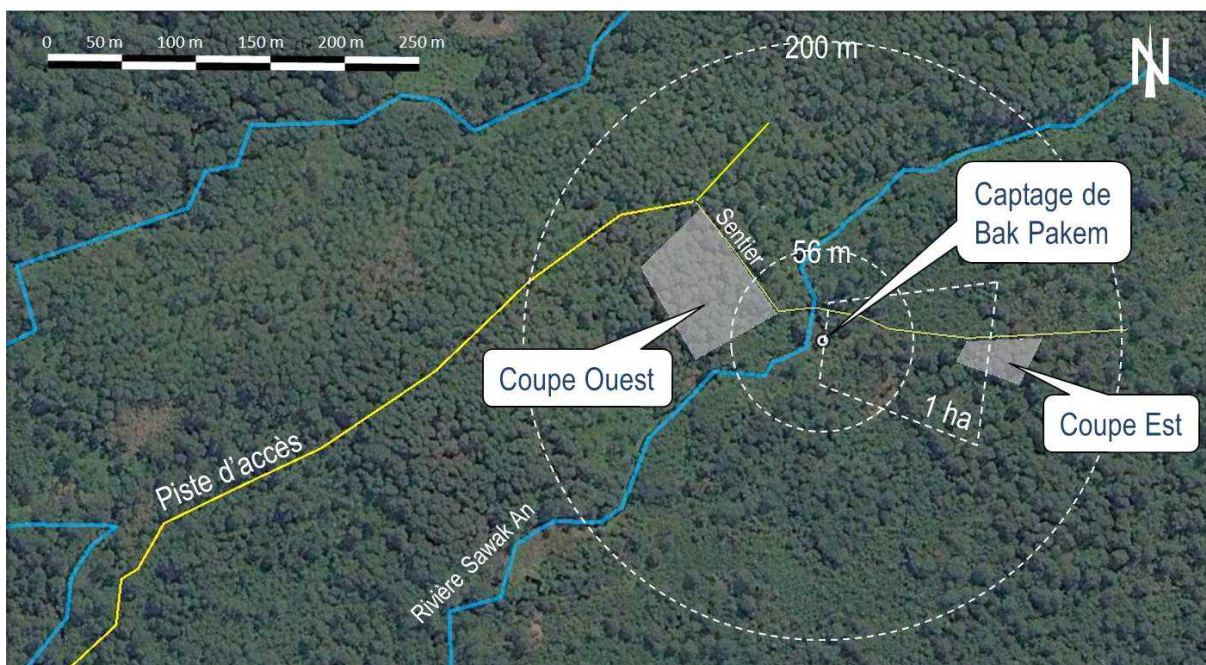


Figure 11 : Vue aérienne du site, avec indication des accès, des périmètres présentés ci-avant et des coupes documentées plus loin (voir section 5.6.2). Image de fonds tirée de GoogleEarth.

5.5. L'interdépendance entre la forêt et l'eau potable

La source se trouve dans la zone forêt. Cette forêt a pourtant été abondamment exploitée et cultivée par les villageois au cours des 15 dernières années. Le sol est occupé par diverses

³⁹⁹ Un cercle d'une surface d'un hectare a un rayon de 56 m. Toutefois, une telle limite n'est jamais comprise aussi précisément pour les locaux. Il s'agit d'avantage d'une surface d'un hectare en amont de la source. Sur la figure 11, nous présentons la limite officielle des 200 m, la limite communautaire des 56 m et un trapèze d'une surface d'un hectare, disposé perpendiculairement à la pente en amont du captage de Bak Pakem. Ce dernier représente plus correctement ce qui est prévu par les règles informelles locales.

essences productives : cacaotiers, bananiers, caféiers, *angka*⁴⁰⁰ (fruits), *kemiri*⁴⁰¹ (noix). Les deux derniers sont de grands arbres dont le bois est aussi exploitable commercialement. Durant les trois mois de notre recherche sur le terrain, la couverture boisée à proximité des captages s'est rapidement dégradée. Nous revenons plus loin sur les raisons de cette exploitation qui n'est pas perçue comme un problème par la communauté.

A Kumbi, la réduction des débits des rivières est une évidence qui est associée au déboisement des bassins versants. Cependant dans les rivières l'eau reste abondante même à la saison sèche, ce qui n'est pas le cas plus en aval. Concernant l'eau captée pour l'usage domestique, la réduction des débits du captage de Bak Indok est la première raison de la nouvelle adduction réalisée depuis Bak Pakem. Là aussi, la cause est attribuée au déboisement. Toutefois, puisqu'il y a suffisamment de sources, cette évolution n'est pas perçue comme un problème important.

Si à Kumbi aucune prise de conscience n'est perceptible, ce n'est pas le cas dans le *desa* de Pakuan, que Kumbi a rejoint récemment. Une association des consommateurs d'eau pure (*Perkumpulan pemakai air bersih*, P2AB) y est active. Elle a été créée le 4 novembre 2011 avec comme but de préserver le captage d'Amak-Ulam contre les atteintes de l'exploitation forestière illégale (P2AB Amak-Ulam, 2011, statuts, art. 3). Ce captage ne dessert pas Kumbi (voir section 5.2), mais depuis l'inclusion du *dusun* de Kumbi dans le *desa* de Pakuan, P2AB veut étendre ses activités aux deux captages de Bak Indok et Bak Pakem. Cette association rassemble donc des gens extérieurs à Kumbi pour en protéger les Ressources.

En bref, nos interlocuteurs observent un changement lié à leurs pratiques, mais qu'ils ne jugent pas problématique pour eux. Par contre, l'assainissement semble leur poser davantage de problèmes. Chaque habitation dispose d'une « salle de bain » (*mandi*) extérieure d'où les eaux s'écoulent sur les parcelles en aval pour rejoindre les rivières. Leur multiplication crée par endroit des problèmes sanitaires, mais aucune régulation ne nous a été décrite.

5.6. Les résultats de la recherche

Pour comprendre la destruction de la couverture forestière dans les forêts de la région de Sesaot, y inclus autour de Kumbi, plusieurs éléments doivent être pris en compte. Il est ici

⁴⁰⁰ Jackfruit (*Artocarpus heterophyllus*).

⁴⁰¹ Candle wood (*Aleurites moluccana*).

nécessaire de les présenter. Nous abordons d'abord les enjeux institutionnels locaux (section 5.6.1) avant de présenter la déforestation observée (section 5.6.2). Ceci nous permet ensuite de discuter de la gestion locale de l'exploitation illégale (section 5.6.3). Pour comprendre les actions entreprises ou non, nous exposons la perception locale du problème (section 5.6.4). Plus loin, nous traitons de l'opposition entre les services forestiers (section 5.6.5), avant de présenter une synthèse du cas (section 5.6.6).

5.6.1. Les enjeux institutionnels locaux

Les forêts de la région de Sesaot (*desa* Sesaot, *desa* Pakuan, *desa* Lebah Sempage, etc.) étaient des forêts de production limitée. En 1982, un décret du ministère de l'agriculture (No. 756/Kpts/Um/1982) a modifié sa fonction pour en faire une forêt de protection (Galudra, 2011a, p. 1). A l'époque ce changement de statut est déjà justifié par le rôle de la protection des eaux (d'usage domestique et d'irrigation) et contre les eaux (lutte contre les crues) (Galudra, 2011a, p. 1). Dès lors, l'exploitation forestière y est interdite, hormis pour les locaux sur une frange de 100 mètres. Malgré cela, l'exploitation se poursuit ponctuellement au-delà des 100 mètres, jusqu'à se généraliser.

En 1999, un nouveau renforcement de la protection a lieu avec la création du parc forestier (*Taman Hutan Raya*, ci-après *tahura*) de « Nuraksa »⁴⁰² en réponse à la recommandation du gouvernement provincial⁴⁰³. Ce parc couvre 3'155 des 5'950 hectares des forêts de Sesaot. Une conséquence est d'en modifier la fonction en forêt de conservation. Dès lors, toute exploitation y est interdite à l'époque⁴⁰⁴. La création de ce parc soulève l'opposition de la population locale et de l'administration forestière régionale contre les services forestiers provinciaux (Galudra, 2011b).

En effet, ce classement ne correspond pas à la pratique de la fin des années 1990. Les flancs du Rinjani sont soumis à une déforestation qui s'accélère suite à la chute du régime de Suharto, puis se généralise avec l'installation de familles de cultivateurs dans la forêt. L'extension de la déforestation n'est donc pas le fait des communautés locales dans leur

⁴⁰² Par la décision du ministère des forêts no 244/Kpts-II/1999 (Ministère des forêts, 2010, p. 34).

⁴⁰³ Cette procédure d'établissement du parc est parsemée d'irrégularités dont résultent aujourd'hui encore une concurrence entre les services forestiers provinciaux et ceux du *kabupaten* pour sa gestion. Comme l'affirme Galudra, le statut légal du parc reste encore incertain (2011a, p. 2). Toutefois, en 2009, un décret du ministère des forêts (no 598/Menhut-II/2009) a modifié le statut du sol de forêt de protection en *tahura* (forêt de conservation) (Galudra, 2011a, p. 2).

⁴⁰⁴ A partir de l'ordonnance gouvernementale de 2011 (PP 28/2011), la conservation s'assouplit (voir la section 1.5.2.6).

ensemble, mais surtout des plus pauvres. Dès les années 1990, une résistance endogène, pour protéger les forêts de la région de Sesaot, s'organise dans les groupements locaux (*kelompok*). Les premières activités concrètes démarrent dès 1995 à Lebah Sempage avec la restauration réussie de 25 hectares par le *kelompok* local (*Kelompok Mitra Pelestari Hutan*⁴⁰⁵, KMPH). Sur la base de ce succès, l'agence forestière autorise la restauration de 211 hectares supplémentaires répartis sur trois villages.

Pour être efficace, la replantation s'accompagne d'activités sociales et économiques. Les familles concernées ne sont pas stigmatisées, mais aidées. Des soutiens à la production génératrice de revenus (agroforesterie, élevage, culture fruitière, etc.), à la vente et des informations (sensibilisation) leur sont fournis par les *kelompok* locaux. A certains endroits, grâce à la convocation de travaux collectifs, on fournit même à des familles des jardins et des habitations à l'extérieur de la forêt.

Sur la base de ces actions et avec l'aide de l'ONG Konsepsi, les membres des *kelompok* ont cherché à faire reconnaître leurs droits d'usages communautaires en forêts. Dans ce but, les *kelompok* de la région se fédèrent en décembre 2006 pour agir par une organisation faîtière formelle – le *Forum des forêts de la région de Sesaot (Forum Kawasan Hutan Sesaot)*⁴⁰⁶. Ensuite, appuyé par Konsepsi, le *Forum des forêts de la région de Sesaot* passe tous les obstacles de la procédure de reconnaissance des droits communautaires pour obtenir *in fine* une reconnaissance de la forêt communautaire (*Hutan Kemasyarakatan*, HKM) (section 1.5.2.5). La demande est déposée au ministère des forêts en 2008 pour les 236 hectares (25 + 211 hectares) restaurés par le *kelompok* KMPH. En 2009, 185 hectares obtiennent une concession pour l'exploitation d'une forêt communautaire (*Usaha Pengelolaan IUPHKM*) pour 35 années par décret du Bupati de Lombok Occidental (No 2130/65/Dishut/2009) sur la base d'une prescription du ministère des forêts (No. 445/Menhut-II/2009). Ces petites zones où des droits formels sont reconnus aux communautés locales apparaissent en violet sur la carte de notre figure 12 (ci-après).

Fort de son succès, le *Forum des forêts de la région de Sesaot*, toujours épaulé par l'ONG Konsepsi, dépose une nouvelle demande pour l'ensemble de la zone, soit plus de 3500

⁴⁰⁵ Littéralement, le « groupement des partenaires pour la conservation de la forêt ».

⁴⁰⁶ Le *Forum des forêts de la région de Sesaot* est communément abrégé *Forum Kawasan*, soit Forum régional. Il est formé de cinq *kelompok*: le KMPH (*Kelompok Mitra Pelestari Hutan*) à Lebah Sempage et Sedau ; le Wana Lestari à Buwun Sejati ; le Wana Darma à Sesaot ; le Wana Abadi à Kumbi et le Forum Ranget à Kalimanting. Concernant ce dernier, lire la section 6.2.2.

hectares ! Cette nouvelle démarche rencontre alors l'opposition de l'administration forestière provinciale. Cette dernière dénonce les atteintes causées par les communautés locales à « son » *tahura*. Les tensions s'accroissent et le débat se politise avec la mobilisation de membres du parlement et du gouvernement régional. L'affaire remonte au niveau national, par-dessus l'administration provinciale. A l'heure où nous rédigeons ce texte, l'enjeu reste de savoir quel sera le statut de la forêt de Sesaot. Les deux voies – HKm ou *tahura* – s'opposent.

La fonction officielle de la forêt est la conservation, bien que cela reste contesté. Pourtant, la réalité du terrain est que les forêts de la région de Sesaot sont des jardins agroforestiers, nécessaires au maintien de la qualité de vie des villageois. Un classement des forêts en HKm reviendrait à légaliser une situation de fait. Cependant, comme nous l'avons vu, depuis 1999, la forêt est aussi classée en *tahura*. Cela implique que les droits d'usages formels sont détenus par le ministère des forêts et administrés par le service forestier provincial. Un déclassement en HKm constituerait donc une perte de ces droits par les services provinciaux. Ainsi, puisque l'administration forestière régionale (*kabupaten* Lombok occidental) soutient le déclassement et la reconnaissance des droits communautaires, une lutte politico-administrative entre les services forestiers de la province et du *kabupaten* s'ajoute à la question de reconnaissance des droits communautaires (lire ci-dessous).

Une solution de consensus est actuellement en négociation. Il s'agirait non pas de déclasser le *tahura*, mais de le déplacer. Sa partie Ouest serait convertie en HKm, alors que sa partie Est, là où se trouve notre cas de Kumbi, deviendrait la porte d'entrée d'un *tahura* plus étendu au Nord (voir carte de la figure 12 ci-après). Cela semble être une solution raisonnable pour la majorité des acteurs concernés, mais le *kelompok Wana Abadi* (autour du village de Kumbi, où se trouve notre étude de cas) se verrait exclu de la zone HKm. Ses membres ne se verraient donc pas reconnaître de droits d'usages formels en HKm. Néanmoins, l'administration en charge du *tahura* a pris garde de réserver autour de Kumbi des blocs exploitables par les populations locales, tel que prévu par l'ordonnance gouvernementale de 2011 concernant les réserves et zones protégées (*PP 28*, 2011, art. 16) (voir section 1.5.2.6). Goodman relève cependant que seuls 10% du *tahura* restent disponibles pour la culture agricole alors que les 90% restant sont dédiés à la conservation, la recherche ou le tourisme (2011).

A Kumbi, deux visions sont à distinguer. Les optimistes pensent que les blocs attribués leur garantiront des droits d'usages formels, alors que les plus pessimistes s'attendent à un renforcement des restrictions une fois le nouveau *tahura* instauré. Pour les premiers,

l'exemple du parc naturel (*Taman Wisata*) de Suranadi (situé à une dizaine de kilomètres de Sesaot) illustre la manière dont les communautés locales ont été évincées et la forêt pillée (Goodman, 2011). Une composante supplémentaire est que l'accord régional, signé le 31 décembre 2012, ne constitue pas encore une autorisation. Sur la base de celui-ci, le ministère des forêts se prononcera et ensuite le gouvernement régional pourra délivrer des permis d'exploitation (*PP 28*, 2011, art. 38§2). Dans tous les cas, ces permis excluent l'exploitation des « produits forestiers ligneux », donc le bois (*PP 28*, 2011, art. 36§2).

Alors que la solution du déplacement du *tahura* se profile, nous avons pu observer une explosion de l'exploitation forestière désordonnée dans les forêts au Nord de Kumbi, au cœur du futur *tahura*. Les tensions intercommunautaires nous ont aussi obligés à interrompre momentanément nos recherches. Nous décrivons nos observations dans la sous-section suivante.

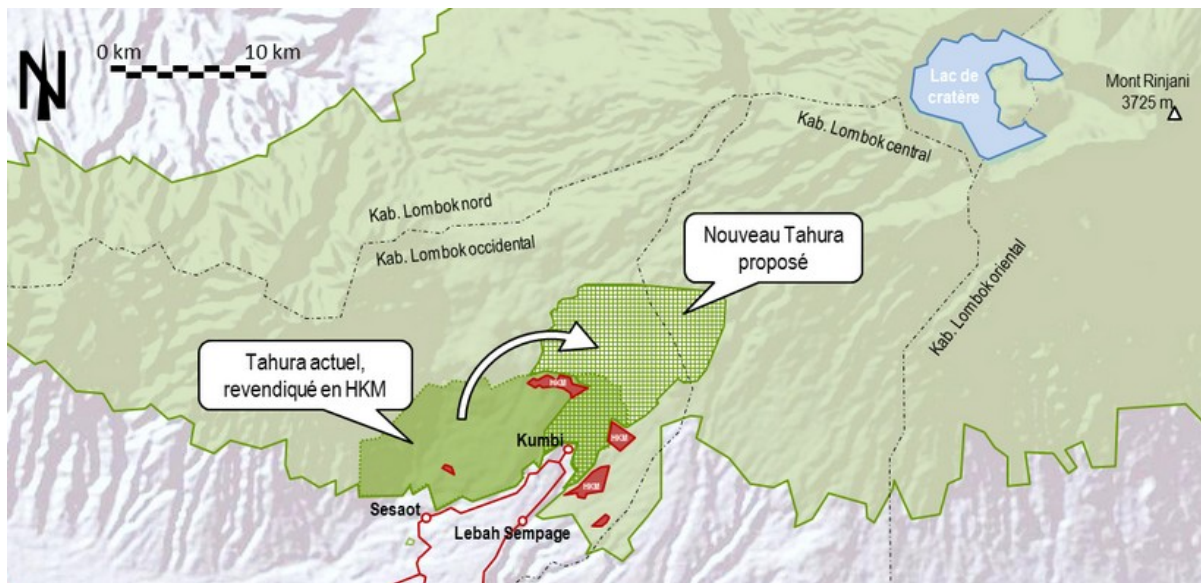


Figure 12 : Carte du zonage envisagé comme solution.

La flèche indique le déplacement du *tahura* de la région de Sesaot à celle de Kumbi. En violet apparaissent les cinq petites zones qui ont déjà obtenu des licences IUPHKM. La zone forêt est représentée en vert translucide.

Sources : Fonds de carte relief *Geospasial Indonesia*. Les zonages nous ont été fournis par les services forestiers provinciaux.

5.6.2. La déforestation observée

La forêt a toujours été utilisée par les locaux comme la Ressource centrale à leur subsistance. Dans de grands espaces boisés, avec une population limitée, cette réalité n'était pas

problématique. Une étape majeure intervient avec la chute du régime de Suharto et l'implosion du système centralisé. Dans les années 1999 à 2002, les flancs du Rinjani sont soumis à une déforestation intensive. Cette recrudescence de l'exploitation forestière illégale accompagne l'affaiblissement du service forestier. Les villageois en profitent pour exploiter cette richesse si proche d'eux. Cependant, plusieurs de nos interlocuteurs nous décrivent aussi l'implication des services forestiers dans cette exploitation illégale. Il semble en effet, que certains membres de l'agence forestière aient dirigé ou délégué des coupes pour lesquelles des villageois auraient été recrutés. Ce ne serait qu'ensuite que l'exploitation par les locaux se généralise.

Une fois ouvertes, ces forêts sont progressivement transformées en jardin. Des abris, puis des logements y sont construits. On y cultive en agroforesterie des essences productives (bananiers, caféiers, kemiri, cacaotiers, etc.). Selon Goodman, ce sont 3857 hectares de forêt qui sont gérés par près de 6000 familles (2011). Ces jardins sont indispensables à la subsistance des villageois qui, pour la plupart, ne disposent pas de terre. Comme nous l'avons exposé plus haut (renvoi section précédente), le rôle positif de cette exploitation communautaire est en cours de reconnaissance avec la formalisation de droits d'exploitation communautaire (HKm et *tahura*).

Les services forestiers provinciaux déplorent l'état critique des forêts. Selon eux, leur restauration nécessiterait quinze années d'efforts (Maga, 2009)⁴⁰⁷. Notons ici qu'il y a eu de multiples programmes dans ce but. Selon les données transmises par l'unité de gestion forestière de l'ouest du Rinjani entre 1980 et 2009, 2'906 hectares ont été réhabilités. Entre 2009 et 2011, cette surface a été augmentée de 420 hectares, démontrant les efforts récents (KPH Rinjani Barat, 2012). Par ailleurs, ces données ne prennent pas en compte la reforestation entreprise par des initiatives privées, comme celle de l'ONG japonaise *Oisca*, qui dans la seule région de Kumbi a replanté 37,5 hectares entre 2001 et 2005.

Nos observations sur le terrain montrent pourtant une dynamique de destruction continue avec une accélération récente et une multiplication de petites activités de reboisement localisées et fortement médiatisées. D'autre part, nous observons une situation différente près de Sesaot, où il est prévu de déplacer le *tahura* pour laisser la place à des HKm, et près de Kumbi, où le *tahura* se confirme. Alors qu'à Sesaot les locaux se voient reconnaître leurs droits, les

⁴⁰⁷ Bien peu au regard du temps nécessaire en Europe pour une telle reforestation.

villageois de Kumbi sont dans l'incertitude. Cette incertitude génère une forte tension⁴⁰⁸ avant la signature d'un accord régional⁴⁰⁹. A nos yeux, ceci démontre la perception par les locaux des enjeux liés à l'évolution de la politique publique. A l'approche de la saison des pluies, nous identifions ici une cause institutionnelle de l'explosion de la déforestation que nous avons observée. Nous y revenons dans notre synthèse de ce cas (section 5.6.6).

En l'espace de quelques semaines, les routes de desserte se sont élargies. Le village de Kumbi ressemble à une ruche⁴¹⁰. Dans la journée, sur les bords de l'unique route, le bois s'empile. Tous les soirs ces tas disparaissent et le lendemain le scénario se répète. Selon nos observations, ce bois est prélevé non loin du village (à moins de 3 km). Il ne s'agit pas d'une extension de la déforestation, mais plutôt d'une destruction des arbres maintenus jusqu'ici et de ceux qui ont été plantés par les villageois eux-mêmes. Notre interprétation est que par crainte de se voir empêcher de récolter les bois qu'ils ont plantés, une fois le nouveau *tahura* délimité, certains villageois se hâtent de couper et de sortir les bois d'œuvre en camion, puis les rémanents⁴¹¹ sur des motos adaptées spécialement⁴¹². Cet abattage systématique vise les grands arbres présents des jardins tels que les kemiris dont on récolte les noix, les *ngakas* dont on vend les fruits, etc.. Ces essences sont productives et l'abattage implique la perte d'un revenu régulier pour valoriser le bois. Les services forestier sont bien informés de la situation, mais jouent l'apaisement avant qu'un accord régional ne soit signé. Par contre, ils ont déjà entamé la construction d'un poste de surveillance, signe de leur confiance dans la solution prochaine.

Cette dynamique est encouragée par un programme de conversion des carburants du ministère de l'énergie et des ressources minières dans la province. Depuis 2010, le kérosène (*Minyak Tanah*) est remplacé par du GPL (gaz liquide en bonbonnes consignées). Or, les incitations n'ont pas suffi à modifier les pratiques et à partir du 1^{er} juin 2012, la subvention sur le kérosène a été supprimée, doublant le prix du litre (Ministère de l'énergie et des ressources

⁴⁰⁸ Nos visites de terrain ont été suspendues durant plusieurs semaines en octobre –novembre 2012.

⁴⁰⁹ Cet accord a été signé le 31 décembre 2012, après la fin de notre présence sur le terrain.

⁴¹⁰ Nous avons notamment dénombré cinq scieries mobiles dans le seul *desa* de Pakuan. Un nombre extraordinairement élevé.

⁴¹¹ Terme de sylviculture qui désigne les restes de tronc et les branches qui ne sont pas transformés en bois d'œuvre.

⁴¹² Ces motos sont les tracteurs forestiers locaux. Il s'agit de scooters semi-automatiques 125 cm³ auxquels on a retiré tous les carénages plastiques. L'arrière du siège est transformé en plateforme avec des montants verticaux pour maintenir les bois en place. Le pneu arrière est remplacé par un pneu à gros profils. Finalement, ces motos sont repeintes dans des couleurs discrètes. Ce type d'adaptations est un investissement important et pas une simple mode. Nulle part ailleurs de tels engins sont aussi répandus. Il s'agit d'un outil de travail.

minérales, 2012). En conséquence, les réchauds à kérosène ont été remplacés par le bois de feu dans les ménages. Ceci explique l'augmentation de la vente de bois de feu de petit diamètre, mais pas l'abattage systématique des grands arbres que nous avons décrit ci-dessus. En effet, les tas de bois observés sur les bords de la route sont composés de billons de 50-60 cm et de diamètre atteignant facilement 30 cm. Ce gros bois de feu est l'objet d'un commerce créé par la nouvelle demande de l'industrie du tabac.

Le Sud et l'Est de Lombok sont spécialisés dans la production de tabac. Il s'agit d'une industrie très sensible économiquement et politiquement car elle génère de grands revenus pour une large population et aussi pour les différentes administrations qui se servent au passage. *British American Tobacco* et *Philipp Morris International* sont présents et achètent le tabac en ballots séchés et comprimés. Le séchage du tabac est réalisé dans des fours : de hautes maisons en briques munies d'un foyer par lequel on règle la température et le temps de séchage. Jusqu'en juin, ces fours fonctionnaient au kérosène. Désormais toute cette industrie brûle du bois (Radio Berita, 2012), bien que cela soit moins apprécié⁴¹³. Pour sécher un four plein, on utilise un camion de bois (6 à 8 m³). Il y en a des centaines qui fonctionnent plusieurs mois par an. C'est un nouveau marché bienvenu pour les exploitants de la forêt⁴¹⁴.

Nos observations autour des sources

Concrètement, dans les abords immédiats autour du captage de Bak Pakem (et de Bak Indok), les arbres qui ont une valeur commerciale ont été abattus. A Bak Pakem, nous avons documenté deux chantiers forestiers dont nous sommes témoins. Il s'agit d'exploitants de Kumbi qui ont vendu leurs arbres (des kemiris) sur pieds à des forestiers du village voisin de Lebah Sempage. Il s'agit d'une coupe rase sur le versant Ouest du vallon le long du sentier emprunté pour se rendre au captage. L'autre, plus sélective, se situe sur le versant Est en retrait dans la forêt. Ces deux chantiers contreviennent aux règles forestières générales (qui interdisent l'abattage dans un rayon de 200 m autour des sources) ; aux règles d'utilisation des *tahura* (pas d'exploitation du bois) et aux *awiq-awiq* locales (qui interdisent l'exploitation des

⁴¹³ Le réglage et l'alimentation des fours avec du kérosène est plus aisé. Avec le feu de bois, quelqu'un doit surveiller en permanence le foyer et la température.

⁴¹⁴ L'industrie du tabac consomme de grandes quantités de bois, mais aussi d'eau pour l'irrigation. Vu l'interdépendance entre ces deux Ressources, une contradiction apparaît. Cette agriculture est un moteur de la déforestation et en est simultanément une victime. Conscient du problème, les cigarettiers ont créé des programmes de protection et de reboisement des bassins versants depuis 2006 déjà. C'est par exemple le cas de *British American Tobacco* (sous l'appellation *Export Leaf Indonesia*) en partenariat avec l'ONG *Fauna and Flora International*.

arbres sur une superficie d'un hectare à proximité des sources). Si les villageois ne connaissent pas les lois dans leurs détails, ils ne les ignorent pas non plus. Cela s'observe parfaitement par les comportements de nos accompagnants et des forestiers observés lors de nos visites. La tension était réelle. Les premiers craignaient pour notre sécurité, les seconds s'enfuyaient à grandes enjambées. Il nous a aussi été interdit de photographier les forestiers⁴¹⁵, et d'autres fois nous avons trouvé les outils de forestiers probablement cachés à proximité.

On observe une atteinte aux installations de captage par des éboulis qui, à Bak Pakem, atteignent le captage et recouvrent son couvercle. A Bak Indok, des petits glissements de terrain aboutissent sur la source elle-même, à quelques mètres derrière l'installation de captage. Notre constat est qu'à Kumbi, ni l'administration forestière, ni la communauté locale, ne prennent garde à la protection des sources qui alimentent le village.

Nous avons demandé des explications aux autorités villageoises du *dusun* qui nous ont assuré que les arbres abattus autour du captage de Bak Indok l'avait été par une tempête. Cependant, vu l'état des souches et des rémanents (seules les billes ont été emportées) cette explication n'est guère crédible. A Bak Pakem l'explication reçue est que les arbres ont été plantés par l'exploitant du sol et que ce dernier a le droit de percevoir le produit de son investissement personnel, sous-entendu « avant qu'il ne soit trop tard » ; avant la signature de l'accord régional sur le *tahura*.

Nos observations ont été possibles car nous avons constamment affirmé travailler sur les installations de captage d'eau potable. Les questions forestières n'étaient abordées que de manière indirecte après avoir parlé de questions techniques (diamètre des tuyaux, organisation de l'entretien, tarif de l'eau, etc.). Tous ont affirmé que l'exploitation forestière avait un effet négatif sur les débits des sources captées. Cette interdépendance nous amenait à parler du « problème forestier ». En forêt (loin du village), nous n'avons fait qu'une visite, accompagnés par un employé de l'administration forestière provinciale pour effectuer des mesures GPS. La surprise fut aussi grande pour les forestiers que pour le fonctionnaire. Ces deux mondes se rencontrent peu et jamais lors d'activités en forêt.

⁴¹⁵ Notamment l'exploitation illégale autour de la chute d'eau de Segenter ; le principal point d'attraction touristique du futur *tahura*.

5.6.3. La gestion locale de l'exploitation illégale

Le vol de bois est considéré comme un problème local très sérieux. Il ne s'agit pas à proprement parler de l'exploitation par les villageois sans droits formels, mais d'abattages par des personnes extérieures à la communauté qui viennent se servir sans qu'un droit ne leur soit reconnu par la communauté. Ainsi, nous pouvons distinguer trois types d'exploitation : (1) l'exploitation légale/formelle sur la base de concessions attribuées par les services forestiers compétents, y compris les droits attribués aux communautés lorsque des HKm leurs sont accordés ; (2) l'exploitation non reconnue formellement, mais légitimée par les membres des communautés locales ; et (3) le vol de bois par des personnes extérieures. C'est pour faire face à ce troisième type que les communautés locales ont développé un système communautaire de gestion et de contrôle de « leurs » forêts, même si elles ne disposent pas de droits formels. Dans la région de Sesaot, nous avons observé un système de gestion communautaire qui comprend plusieurs fonctions. Nous le décrivons succinctement.

Le contrôle des activités en forêt et la poursuite des voleurs de bois est la tâche du *lang lang* (ou *lang lang suadaya*). Cette police communautaire est chargée de collecter des preuves et d'identifier les coupables. Si les voleurs fuient alors elle leur fait savoir qu'ils sont recherchés et les invite à se présenter pour être jugés et se défendre. Si les accusés se dérobent, alors le *lang lang* avertit la police officielle locale qui les arrête et en général accepte de les remettre au *lang lang* pour jugement.

Chaque cas est jugé par un tribunal composé d'un groupe d'anciens de la communauté⁴¹⁶. C'est le *lokak* (ou *lokak awiq-awiq*), qui en *sasak* signifie « le plus vieux ». Il juge et décide des sanctions applicables aux cas qui lui sont présentés. Lorsqu'un voleur est reconnu coupable, la sanction la plus fréquente est de replanter 50 plants pour chaque arbre abattu, ainsi que la promesse de sa part de ne plus recommencer. Si malgré cet avertissement il récidive du bois, alors le coupable sera dénoncé et amené directement à la police forestière. Si le vol de bois est réalisé par du personnel de l'administration (service forestier, police, armée, etc.), alors les accusés sont immédiatement déférés aux tribunaux officiels. Par contre, si l'infraction est commise par un membre de la communauté, il est averti (notamment en cas de dépassement (*prambahan*) ou d'exploitation sans replantation). Après deux avertissements, il est dénoncé à la police forestière.

⁴¹⁶ Ce corps peut parfois contenir des élus locaux (*kepala desa* ou *kepala dusun*) et même des représentants de l'administration officielle.

Goodman nous apprend qu'en 2011, deux cas de vols de bois ont été dénoncés. A chaque fois ceux-ci impliquaient des membres de la communauté et des fonctionnaires. La police forestière n'est pas parvenue à intervenir et c'est le *lang-lang* qui a identifié et dénoncé les coupables à la police : un policier et un membre des services forestiers provinciaux. Les membres de la communauté impliqués ont été jugés par le *lokak awiq-awiq*. La police forestière se limite à des raids spectaculaires lors desquels quelques camions sont saisis (Suara NTB, 2011). Pourtant le problème consiste en une activité continue dont les services forestiers sont parfaitement conscients.

5.6.4. La perception locale du problème

L'effet négatif général de la déforestation est connu de nos interlocuteurs. Ils connaissent les initiatives entreprises pour reboiser les forêts de la région de Sesaot. Cependant, ils n'en perçoivent pas eux-mêmes les conséquences. Inversement, le fait de replanter des arbres autour de chez eux n'est pas assimilé à un service pour les populations en aval.

Même si les pratiques forestières locales peuvent poser problème ailleurs, les habitants de Kumbi ne semblent pas disposés à modifier leurs pratiques tant qu'une meilleure alternative économique ne s'offre à eux. Dans une telle situation, le concept de PES présente une solution. Elle permettrait de modifier les pratiques, sans imposer de contraintes qui seraient pratiquement incontrôlables. A Kumbi, cette solution est regardée avec intérêt, car à partir de 2013, l'IMP⁴¹⁷ entend élargir sa zone d'action à la région de Kumbi.

La position du *kelompok* de Wana Abadi avant l'entrée en négociation avec IMP est clairement affirmée. Les membres de Wana Abadi souhaitent recevoir de l'argent et non des jeunes plants, pour choisir eux-mêmes les essences les plus adaptées à leur besoin. Comme ils disposent déjà de jardins agroforestiers, ils sont peu intéressés par des arbres fruitiers et privilégient les essences produisant du bois à haute valeur ajoutée⁴¹⁸. En conséquence, l'idée est de pouvoir les couper à l'avenir. Concrètement, ils ne souhaitent pas planter d'arbres qu'ils ne pourraient pas exploiter ensuite. Il y a ici une contradiction avec les règles régissant les usages dans un *tahura*.

Cette position semble peu compatible avec celle d'IMP, plus habitué à travailler avec des *kelompok* moins forts auxquels IMP fixe ses conditions. La négociation à venir s'annonce

⁴¹⁷ Nous avons présenté les « PES » de Lombok et le rôle d'IMP en section 3.XX. Nous en donnons une illustration concrète plus complète dans notre cas du captage de Ranget (section 6).

⁴¹⁸ Par. Exemple des rajumas (*Duabanga molucana*).

donc très intéressante. IMP et les services en charge du *tahura* seront-ils capables d'imposer des conditions plus strictes et surtout de les faire respecter ? L'IMP acceptera-t-il de payer plus cher des reboisements autour de Kumbi qu'ailleurs ? Telle est en effet la clé selon les économistes écologiques. Or, les acteurs que nous avons rencontrés sont loin de décider sur la base de leur supposée rationalité économique. Les enjeux de pouvoirs locaux et les questions institutionnelles en présence sont selon nous bien plus déterminants. Par contre, il ne serait guère surprenant qu'un paiement ait lieu, mais qu'ensuite les arbres soient coupés quand même...

Pour clore cette section, notons encore que l'interdépendance entre la forêt et l'eau est vue localement comme une question secondaire face aux nouvelles opportunités liées à la mise en place prochaine du nouveau *tahura*. Tous s'attendent à ce qu'elle s'accompagne de la création de nouvelles infrastructures touristiques à Kumbi (voir section 5.6.5), dont certains vont profiter. Il faudra du personnel d'accueil, de surveillance, du matériel, des transports, etc.. Ces enjeux évacuent donc de l'agenda politique local la question de la protection des Ressources en eau. Les priorités sont ailleurs.

5.6.5. L'opposition entre les services forestiers

Dans notre présentation des enjeux institutionnels (en section 5.6.1), nous annonçons qu'une solution de consensus est à bout touchant. Celle-ci n'a rien d'anodin après bientôt 15 années d'opposition, d'avancées et de retours en arrière. Après avoir présenté les enjeux locaux, nous revenons maintenant sur une autre cause du blocage : l'opposition entre les services forestiers du *kabupaten* de Lombok Occidental et l'administration forestière provinciale. Les premiers soutiennent la reconnaissance des droits communautaires par un classement des forêts de Sesaot en HKm. La seconde défend « son » *tahura*. En tant qu'administration déconcentrée du ministère des forêts, l'administration provinciale a longtemps bloqué tout changement de zonage. Plusieurs raisons financières expliquent cette opposition.

Tout d'abord, la création du *tahura* en 1999 était un moyen pour l'administration forestière provinciale d'obtenir des fonds du gouvernement central. Une fois créée sur le papier et les fonds reçus, la gestion concrète a été délaissée jusqu'à ce qu'apparaisse le projet de déclassement en HKm. Selon Goodman, si le *tahura* est supprimé, le gouvernement provincial doit rembourser au gouvernement central les fonds alloués pour sa gestion (2011). Ceci étant impossible, tout consensus implique donc un déplacement du *tahura* et non sa disparition. Une solution envisagée, puis abandonnée, était de déplacer le *tahura* sur l'île de

Sumbawa dans la même province. Cela en dit long sur l'attachement de l'administration forestière provinciale à l'écosystème local...

De son côté, le gouvernement du *kabupaten* de Lombok Occidental a aussi des intérêts en jeu. Les forêts sont traditionnellement une source de revenu pour l'administration qui prélève une part des bénéfices de l'exploitation. Bien que formellement les forêts de Sesaot soient dans un *tahura*, donc géré par les services provinciaux, l'administration régionale du *kabupaten* gèrerait les droits d'accès et récolterait une taxe sur les produits forestiers (Goodman, 2011). Galudra estime les revenus tirés de cette zone par le *kabupaten* entre Rp. 50 et 100 millions⁴¹⁹ par an (2011a). Reed nous apprend que le WWF est intervenu pour faciliter un accord avec le *kabupaten* qui permet aux locaux de conserver l'entier des revenus tirés des produits non-ligneux (fruits, etc.), mais accorde à l'administration régionale 50% de la valeur du bois prélevé (2005, p. 15). Or, l'exploitation du bois est interdite dans les *tahura*. Cela signifierait que l'administration du *kabupaten* conclut des accords pour partager les revenus d'activités illégales. La complicité des services forestiers du *kabupaten* dans l'exploitation illégale des forêts nous a même été décrite à plusieurs reprises. Bien que notre étude ne nous permette pas d'établir de tels faits, nous choisissons de présenter ce qui nous semble crédible sur la base des témoignages recoupés : les faits décrits concernent une passivité intentionnelle et une application sélective des règles en contrepartie d'un paiement. Les témoins de l'exploitation illégale se sentent impuissants car toute dénonciation reviendrait aux oreilles des contrevenants. Plusieurs interlocuteurs nous ont dit avoir été menacés. Ces éléments sont graves, non vérifiés (et non vérifiables par nous), mais pas surprenants dans le contexte local de cette étude. La force (et la menace) est une ressource d'action⁴²⁰ qui est effectivement utilisée pour influencer la mise en œuvre des politiques publiques par les acteurs.

D'autres enjeux financiers sont aussi présents pour l'administration forestière provinciale, puisque derrière le déplacement du *tahura* se profile un projet de valorisation de son potentiel touristique. Pour cela, de nouvelles infrastructures sont attendues à Kumbi (une caisse à l'entrée, un magasin de souvenir, des bungalows, etc.). Il apparaît ici que le moteur de la démarche de « conservation » des services forestiers provinciaux est lié à la création d'une industrie touristique, dont ils récolteront une part de l'investissement et des produits du

⁴¹⁹ Soit approximativement CHF 5'000.- à 10'000.-.

⁴²⁰ Tel qu'envisagé par l'analyse de politiques publiques (Knoepfel et al., 2006, pp. 68–98).

fonctionnement. Certains observateurs plus sceptiques s'attendent à d'autres projets tels que la production d'électricité hydraulique et éolienne⁴²¹.

Cette concurrence a conduit à une bataille juridique entre les administrations régionale et provinciale qu'il n'est pas ici nécessaire de détailler⁴²². Relevons simplement que la situation reste incertaine au moment où nous écrivons ce texte. Dans ce contexte d'opposition, il est encore intéressant de relever que le nouveau *tahura* a été délimité à cheval sur les deux *kabupaten* de Lombok Occidental et de Lombok Central (voir carte de la figure 12). Cette délimitation n'a rien d'anodin, puisqu'elle garantit à la province de conserver toute sa compétence sur la gestion du *tahura*. Nous voyons dans ce découpage, une stratégie institutionnelle de l'administration forestière provinciale pour faire taire toute revendication des services forestiers du *kabupaten* sur le *tahura* et les produits de la zone.

5.6.6. Synthèse du cas

Dans cette étude de cas, nous avons montré que l'interdépendance entre la forêt et l'eau est clairement identifiée et que les usages forestiers à proximité des captages sont réglementés par les lois formelles et par les règles communautaires. Or, bien que l'effet négatif de l'exploitation observée sur les sources soit identifié, aucune régulation n'est activée à Kumbi. Ce cas montre donc le peu d'attention qu'une communauté locale porte à la protection de ses captages, comme nous l'avons déjà constaté en France avec notre étude de cas à Ramble. Nous expliquons cette passivité par l'absence de problématisation. A Kumbi, l'eau est de bonne qualité et reste disponible en suffisance. Le problème se fait ressentir plus en aval.

Ce cas du captage de Bak Pakem n'est certes pas un exemple de meilleure pratique, mais il a comme intérêt de mettre à jour les enjeux locaux sur d'autres tableaux que celui de la gestion des Ressources naturelles. Ce sont avant tout des questions institutionnelles et financières qui guident les actions observées sur le terrain. Sur cette base, nous pouvons affirmer l'importance de l'évolution des politiques publiques sur les pratiques locales. Puisque la capacité prescriptive de la réglementation publique est faible, l'influence des politiques publiques ne s'observe pas sur des enjeux substantiels, mais indirectement par les enjeux institutionnels (anticipation de réallocation de ressources d'actions, de modification des règles de procédures, éviction d'acteurs, etc.). Les locaux perçoivent la redistribution des cartes à

⁴²¹ De telles activités sont effectivement prévues par l'ordonnance gouvernementale de 2011 sur la gestion des réserves naturelles et des zones protégées (*PP* 28, 2011, art. 36§1, let.d).

⁴²² Galudra (2011a) et Goodman (2011) en présentent les méandres.

venir et les enjeux sous-jacents. Ils s'organisent, trouvent l'appui d'ONG locales, se fédèrent, politisent la question et négocient pour *in fine* faire reconnaître leurs droits et maintenir leurs activités. Ceci doit toutefois être nuancé. Les acteurs locaux réagissent à des signaux (rumeurs, anticipations, incertitudes, etc.) et non à une stratégie prédéterminée.

Ce cas montre comment l'incertitude concernant le statut futur de la zone d'étude autour de Kumbi est un moteur de la déforestation observée. Ainsi, aux usages communautaires « habituels » de la forêt s'ajoute une prédation désordonnée des bois commercialisables avant que la zone ne change de statut. Ici, la présence et les actions de « facilitation » de l'ONG Konsepsi ont une influence importante. Tantôt cette ONG révèle aux locaux les enjeux pour eux, tantôt elle brouille les pistes par ses interprétations hasardeuses et ajoute des incertitudes. La signature d'un accord régional le 31 décembre 2012 a scellé une solution qui pourrait stabiliser les attentes des acteurs. Ce document et la saison des pluies vont peut-être mettre un terme à la déforestation observée. Reste toutefois que ce texte doit encore être validé par le ministère des forêts, puis les permis d'exploitation des blocs dans le *tahura* attribués par le gouverneur aux locaux. Les gouvernements actuels y sont favorables, mais ils vont probablement changer lors des prochaines élections. L'incertitude demeure donc.

On attendrait ici une intervention publique pour défendre l'intérêt public. Or, notre étude montre comment les actions des administrations régionales et provinciales sont guidées par leurs propres intérêts (ou ceux de leurs membres). Les administrations rencontrées ont d'ailleurs comme habitude de reporter la responsabilité sur les structures communautaires pour résoudre le problème de fond (voir synthèse 7.4). Nous reviendrons en discussion sur le rôle des administrations et de l'appareil d'Etat, à la fois régulateur et opérateur (section 11.2).

6. Cas du captage de Ranget

6.1. Localisation du cas

Le captage de Ranget se trouve dans le *dusun* de Kalimanting, du *desa* de Suranadi, dans le *kecamatan* de Narmada, du *kabupaten* Lombok Occidental. Le *kecamatan* de Narmada est une grande unité administrative qui s'étire de la plaine jusqu'aux crêtes qui mènent au Mont Rinjani à 1800 m. Il couvre l'essentiel du bassin d'alimentation de la source de Ranget.

Le captage se trouve à une altitude de 212 m, loin des contreforts du Rinjani, dans une région agricole peu pentue. On y pratique principalement la culture du riz. Cet endroit se situe à 15 km à vol d'oiseau du centre de Mataram et à 30 km de la région où l'eau est consommée (Batu Layar, Senggigi).

Il s'agit d'une zone sourcière située au fond d'un vallon, en contrebas d'une petite forêt de protection. On y trouve plusieurs sources : deux sont captées par l'entreprise régionale de distribution des eaux (PDAM Giri Menang) et une se trouve dans un temple hindou. On observe plusieurs résurgences secondaires : dans la rivière et dans un pré entre le captage numéro 1 du PDAM et le temple (voir schéma de la figure 13). Les abords immédiats des deux sources captées, du réservoir et de la maison du gardien, sont la propriété du PDAM Giri Menang⁴²³. Ils sont clôturés.

Les éléments naturels locaux structurent la disposition générale. Toute la zone se trouve ceinturée par une dense forêt de protection (la forêt de Ranget). Le fond du vallon ressemble à une clairière engazonnée, au milieu de laquelle trône un grand Banyan (*Ficus benghalensis*). Cette essence d'arbre est typique des lieux de source. On leur attribue des fonctions protectrices naturelles et sacrées. L'eau des sources donne naissance à la rivière homonyme (*kali Ranget*). Sur les côtés du vallon, des canaux évacuent les eaux de ruissellement en direction des rizières.

⁴²³ Certificat de propriété no 23.01.06.09.3.00001, surface de 1658 m².

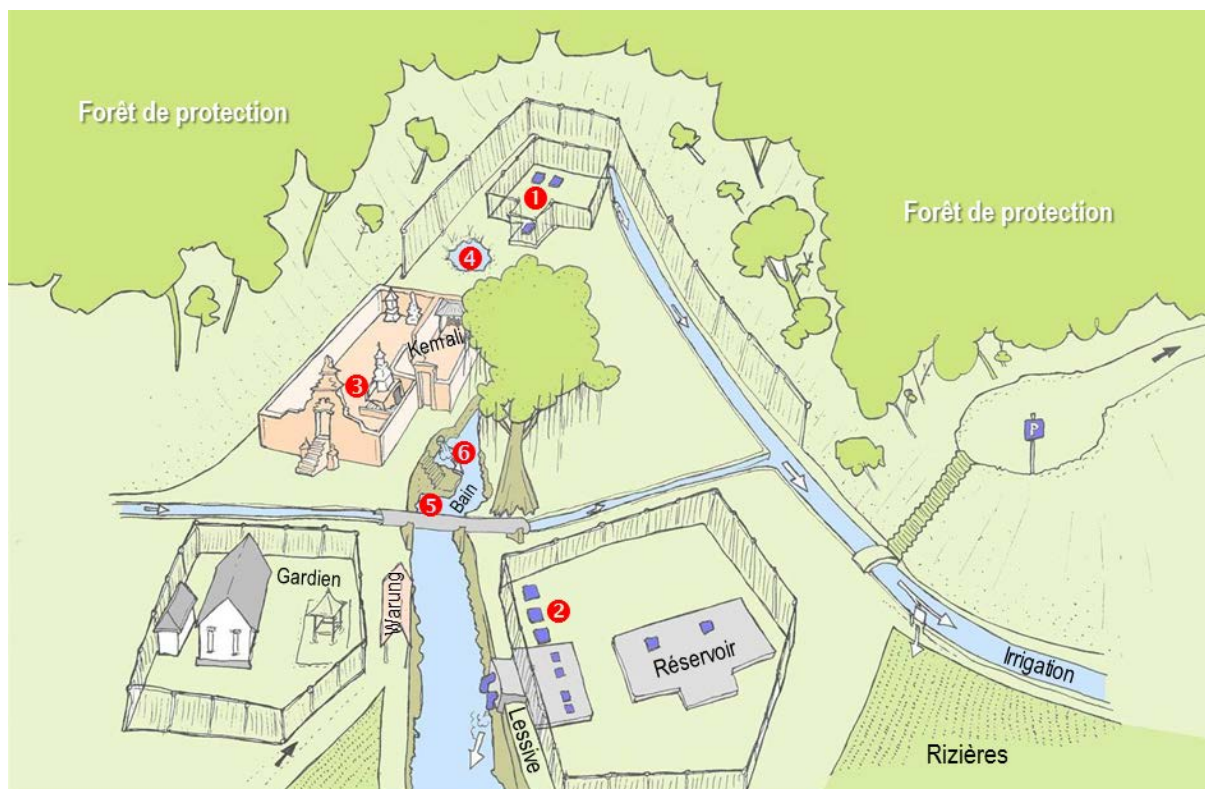


Figure 13 : Schéma des différents usages sur le site de Ranget
Les sources sont numérotées. La 1 et la 2 sont captées par le PDAM Giri Menang.

6.2. Les principaux acteurs

Le captage de Ranget, dont il est question dans cette étude de cas, est la source la plus importante de l'entreprise régionale de distribution des eaux. Avant de présenter le captage et ce que nous y avons observé, il est nécessaire de traiter des acteurs principaux, à savoir le PDAM Giri Menang et le Forum Ranget.

6.2.1. Le PDAM Giri Menang

La création d'un réseau d'adduction d'eau pour la ville de Mataram est récente. Nous en présentons ici les principales étapes sur la base d'une chronologie réalisée par un ancien directeur (Parthu, 2001) et d'une contribution du directeur général actuel (Zaini, 2005). Nous ne retenons ici que les grandes étapes, car tous les détails (références légales, étapes intermédiaires, etc.) sont présentés dans ces documents.

L'histoire du PDAM

La mise en place débute en 1973 sur l'initiative de la Direction de l'Assainissement du Département des Travaux publics avec l'appui financier de bailleurs externes (d'Australie).

En 1976, un Conseil de gestion de l'eau d'alimentation (*Badan Pengelola Air Minum*, BPAM) est formé. Les services de ce BPAM atteignent dès 1976 Cakranegara (à l'Est de Mataram), puis Mataram à partir de 1978-1979 et s'étendent à partir de 1979-1980 jusqu'à Ampenan (à l'Ouest de Mataram).

Compte tenu des besoins en eau domestique dans l'ensemble du *kabupaten* de Lombok Occidental, le gouvernement et le parlement régional (DPRD) décident d'étendre le réseau et de transférer sa gestion au *kabupaten*, sous la responsabilité du département des travaux publics (*perda* 6/1980). Le même texte change le statut juridique du BPAM qui devient une « entreprise publique régionale d'adduction des eaux » (PDAM).

En 1993, la ville de Mataram change de statut et devient un *kota* par séparation du *kabupaten* de Lombok Occidental (UU 4/1993 du 26 juillet 1993). Cela implique un partage des compétences et des actifs entre les deux structures administratives de même niveau : le *kabupaten* et le *kota*. L'accord prévoit que le *kabupaten* de Lombok Occidental conserve 65% des actifs et que le nouveau *kota* de Mataram en reçoive 35%⁴²⁴. Ce partage est arrêté par *perda* 2/1999 du 12 mai 1999 qui ajoute aussi les noms des chefs-lieux à l'acronyme. L'appellation officielle devient *PDAM Menang Mataram*.

Cette même *perda* 2/1999 prévoit de changer le statut juridique d'entreprise publique régionale « PD » (*perusahaan daerah*) à celui de compagnie limitée « PT » (*perseroan terbatas*). Le but affiché est d'améliorer la gestion de l'entreprise. Or, une *perda* ne suffit pas à légaliser ce changement de statut. Il faut une autorisation judiciaire (*kehakiman*) qui n'a jamais été obtenue. Ainsi, en mars 2012, une nouvelle *perda* remplace celle de 1999 et réaffirme le statut public (« PD ») de l'entreprise. Ce texte corrige aussi le nom du PDAM, car celui-ci doit mentionner le siège du PDAM, or il n'en a qu'un à Giri Menang⁴²⁵ et pas à Mataram. Le *PDAM Menang Mataram* devient donc le *PDAM Giri Menang*.

Les caractéristiques du PDAM Giri Menang

Selon les dernières statistiques obtenues, le PDAM Giri Menang occupe 266 employés et les actifs de son bilan atteignent Rp. 130 milliards⁴²⁶, doublant depuis 2008. Il s'agit d'une

⁴²⁴ A l'heure où nous écrivons ce rapport, cette répartition des parts reste inchangée, malgré la séparation en 2008 du KLU de Lobar.

⁴²⁵ Giri Menang est le chef-lieu du *kabupaten* de Lobar. Ce *desa* se trouve au Sud de Mataram, à la périphérie de la ville de Gerung.

⁴²⁶ CHF 13 millions.

entreprise régionale en pleine expansion. Elle produit près de 33 millions de mètres cubes d'eau et en vend environ les 70%⁴²⁷ à ses 75'580 ménages et personnes morales abonnés (PDAM Menang Mataram, 2012b). Le nombre total de ses consommateurs est estimé à 399'770 répartis de la manière suivante :

	Nombre d'habitants	Nombre d'abonnements	Nombres de consommateurs estimés
<i>Kota</i> de Mataram	402'296 (33.5%)	46'231 (61.2%)	241'235 (60.3%)
<i>Kabupaten</i> de Lombok Occidental	599'609 (49.9%)	24'208 (32.0%)	131'480 (32.9%)
<i>Kabupaten</i> de Nord Lombok	199'904 (16.6%)	5'141 (6.8%)	27'055 (6.8%)
Total	1'201'809 (100.0%)	75'580 (100.0%)	399'770 (100.0%)

Tableau 8 : Répartition des clients du PDAM
Source : PDAM Menang Mataram (2012, p. 13).

Pour son approvisionnement en eau brute, le PDAM exploite douze sources, dont Ranget est la plus importante. Cette eau est ensuite vendue aux abonnés du réseau selon les prescriptions concernant le tarif de l'eau potable (Voir section 2.4.2.4). Le PDAM Giri Menang facture l'eau distribuée sur la base d'une taxe de raccordement et du volume consommé mesuré au compteur. Le prix par mètre cube est variable en fonction des utilisateurs, notamment de leur catégorie sociale et de leur caractère privé ou commercial. Les plus défavorisés ne paient que Rp. 500/m³⁴²⁸ quel que soit le volume utilisé. Tous les autres consommateurs ont un tarif croissant : sur le mois, les dix premiers mètres cubes coûtent moins chers que les dix suivants, puis que les dix suivants, etc.. Cependant, les gros consommateurs restent peu pénalisés car le tarif est plafonné. Au-delà de 30 m³ par mois le prix redevient linéaire⁴²⁹. Selon le PDAM, le rôle social qui lui est imposé par la réglementation l'empêche de couvrir la totalité de ses coûts opérationnels. Dans ce sens, un de ses objectifs stratégiques en 2013 est d'adapter les tarifs à la hausse (PDAM Menang Mataram, 2012b, p. 7).

Le PDAM Giri Menang a conscience des difficultés liées à la réduction des débits et simultanément à l'augmentation des besoins de sa clientèle. Il a très tôt désigné la

⁴²⁷ 30% de pertes annoncées (PDAM Menang Mataram, 2012b, p. 22 et 23).

⁴²⁸ CHF 5 centimes/m³.

⁴²⁹ Le 31^{ème} et le 999^{ème} mètre cube coûtent donc le même prix.

déforestation comme la cause de la contraction de la Ressource (Zaini, 2005). Il a ensuite participé activement à la mise en place de la *perda* 4/2007 qui instaure un paiement des consommateurs pour modifier les pratiques en amont. Aujourd'hui, le PDAM ne soutient plus cette solution publique régionale et privilégie d'autres voies par les actions directes de replantation autour de ses captages et le soutien bilatéral à des *kelompok* et villages (voir section 6.4.3). Par ailleurs le PDAM Giri Menang affirme comme premier point de sa stratégie la protection des eaux brutes (PDAM Menang Mataram, 2012b, p. 7).

Le PDAM Giri Menang dépend de l'eau de Ranget pour réaliser sa mission. Vu l'augmentation des besoins, notamment avec l'extension du réseau sur la péninsule du Sud-Ouest et l'augmentation de la population, le PDAM prévoit de prélever davantage d'eau brute à Ranget. Sur place, cette évolution ravive d'anciens souvenirs. Disons simplement que le PDAM est perçu comme l'exploitant extérieur d'une Ressource locale. Or, cette eau a une importance locale. Cette double dimension locale et régionale est au cœur des problèmes de régulation et des solutions envisagées que nous exposons plus loin. Nous verrons que des transferts financiers ont été instaurés en faveur des acteurs locaux pour les inciter à préserver la Ressource. Pour comprendre comment cela a été mis en place, il nous faut maintenant présenter le rôle de l'acteur local : le Forum Ranget.

6.2.2. Le Forum Ranget

Le Forum Ranget est un groupement local d'agriculteur (*kelompok*) créé le 18 octobre 2006 pour le développement local et la protection de l'environnement dans le *dusun* de Kalimantan. Son règlement interne mentionne explicitement l'importance de la préservation de la forêt et de l'eau (Forum Ranget, 2006).

Le Forum Ranget ne s'est pas créé spontanément. L'initiateur en est l'ONG Konsepsi, déjà rencontrée plus haut dans ce document, qui cherchait à concrétiser des transactions de type PES (voir section 3.3.4) entre les consommateurs d'eau de Mataram et les exploitants du sol en amont du captage de Ranget. Une année plus tôt deux organisations sont créées : une association des consommateurs⁴³⁰ (Zaini, 2005) et un intermédiaire - *Bestari Community Fund*⁴³¹ - qui collecte les contributions et les redistribue⁴³². Cependant, pour qu'une

⁴³⁰ L'association des consommateurs est créée le 8 février 2005, sur une idée de Konsepsi, avec le soutien de la Fondation Ford. Au début, elle ne couvre que 23 villages de Mataram et 9 de Lobar (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 3). Elle n'est plus active aujourd'hui.

⁴³¹ La fondation communautaire Bestari (Institut pour la conservation des eaux du Rinjani ou *Lembaga Pelestari Air Rinjani*) a été créée le 18 mai 2006 sur une idée de Konsepsi, avec le soutien de la Ford Foundation, en

transaction entre ces bénéficiaires-payeurs et des prestataires-rémunérés puisse se concrétiser, il fallait instituer une organisation locale en amont.

A Kalimantan, un exploitant-propriétaire charismatique, Ripaah, a relevé le défi de créer un *kelompok*, dont il est ensuite nommé chef (*ketua*)⁴³³. Des actions de démonstration sont réalisées (plantation d'arbres avec les enfants de l'école élémentaire, etc.) (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 3). Une démonstration de conversion d'une rizière en un jardin agroforestier convainc des exploitants qui obtiennent ainsi un revenu équivalent pour un travail moindre. Les promoteurs de PES à Lombok⁴³⁴ érigent le Forum Ranget en modèle. Leur newsletter *PES Lombok*⁴³⁵ présente les activités tenues à Ranget de reboisement, de soutien à l'économie locale (création d'activités de transformation génératrices de revenu) et de sensibilisation (avec les écoles, etc.).

Ces démarches génèrent une dynamique endogène à Kalimantan et de nouvelles revendications apparaissent. Pour Ripaah, il s'agit d'« *établir la légitimité de l'amont* » (Ripaah, 2007). Dans le contexte de la *reformasi*, l'ambition est de redonner des droits aux locaux sur la Ressource en eau. En effet, la majorité de l'eau de Ranget est soustraite aux usages agricoles locaux par le PDAM, sans compensation. Lorsque les débits diminuent, les rivalités apparaissent (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 4). Le PDAM puise une quantité donnée quel que soit le débit, sans qu'aucun débit résiduel minimal ne soit garanti pour les cultures. Actuellement, les revendications locales redoublent face à l'intention annoncée du PDAM d'augmenter sa production à Ranget. Selon nos informations, la licence du PDAM devrait être augmentée de 25%, de 600 ltr/sec à 750 ltr/sec⁴³⁶.

partenariat avec le WWF et le PDAM. La fonction de Bestari est de gérer les fonds reçus pour la gestion des services environnementaux (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 4). Par la suite, la *perda* 4/2007 instaure IMP qui remplace alors Bestari.

⁴³² Il s'agit essentiellement de contributions venues de donateurs externes comme la Fondation Ford et le PNUD. Les paiements des consommateurs sont limités (voir section 3.3.4).

⁴³³ En 2010, Ripaah décède accidentellement. Son fils est élu par les membres du *kelompok* pour le remplacer. Il quitte son emploi pour le bureau de Sesaot du service forestier du *kabupaten* et reprend la direction de la pépinière familiale à Kalimantan.

⁴³⁴ Konsepsi, WWF-NT, Bestari et la Ford Foundation.

⁴³⁵ A notre connaissance seuls deux numéros sont publiés en 2007. Une édition pour avril-juin et une autre pour juillet-septembre.

⁴³⁶ Cette information cruciale nous a été donnée par plusieurs interlocuteurs. Cependant, nous ne sommes pas parvenus à obtenir la concession et la documentation du projet d'augmentation qui a été préparé par le PDAM. Concernant les enjeux que pointe cette absence de documentation, lire plus loin notre section 6.3.2.

Le Forum Ranget compte plus de 70 membres. Son règlement les contraint à participer aux activités du *kelompok*⁴³⁷, à protéger la forêt dans le périmètre et à payer une cotisation⁴³⁸ (Forum Ranget, 2006, p. 3). Si une source sourd sur la propriété d'un des membres, alors il est de la responsabilité collective des membres du Forum de la protéger (Forum Ranget, 2006, pp. 4–5). Le règlement prévoit aussi de réprimander (oralement et par écrit) quiconque nuit à la conservation des Ressources dans le périmètre d'action du *kelompok*. Cela concerne aussi bien les membres que tout autre personne (Forum Ranget, 2006, pp. 4–5).

Le *kelompok* a bénéficié de plusieurs programmes de production de plants (en pépinière) et de plantation au cours des dernières années. Nous les présentons plus loin en section 6.4.3. Mentionnons ici seulement que le Forum Ranget a bénéficié en 2010 des premiers paiements d'IMP.

6.3. Le captage étudié

Il existe plusieurs sources à Kalimantan⁴³⁹, mais nous nous limitons à celles de Ranget. Ce lieu est important pour plusieurs raisons. Mises à part les infrastructures du captage du PDAM (section 6.3.2), les locaux reconnaissent une importance symbolique et sacrée à la zone de Ranget (section 6.3.1). Nous présentons ces éléments en commençant par exposer les quelques éléments historiques que nous avons recueillis.

6.3.1. Dimensions historique, symbolique et sacrée de Ranget

Les sources de Ranget sont un lieu d'importance depuis aussi longtemps qu'on s'en souviennent sur place. Nous n'avons trouvé que très peu d'information dans les différentes administrations. Sur le terrain, les témoignages ne coïncident pas tous. Voici une version d'une réalité que nous avons reconstruite à partir de plusieurs témoignages concordants.

⁴³⁷ Cette clause se retrouve souvent dans les *kelompok*. L'idée est qu'il ne peut pas y avoir de membre passif. Celui qui s'engage pour soutenir une cause doit participer aux activités et aux réunions mensuelles. Ce type d'organisation peut ainsi être assimilé à une forme de club. D'autre part, pour bénéficier des paiements des consommateurs d'eau il faut en être membre. Il est donc ouvert à tous, sous condition de participation, et le fait de ne pas en être constitue une exclusion. Il y a donc ici une incitation forte pour les locaux à participer et à soutenir le Forum Ranget.

⁴³⁸ Rp. 5000 de frais d'entrée, puis Rp. 1000 par mois de cotisation.

⁴³⁹ Notamment celles de Sempidak, Sambu Baru et Orang Petung

Le lieu à une importance mystique. On raconte que plusieurs personnes y ont vu l'esprit des lieux : la princesse *Putri Rangeti*. Elle apparaît et disparaît dans les eaux, envoutant ceux qui la rencontrent. Son nom a été donné à la source.

Le terrain aurait toujours appartenu à la même famille. Selon la doyenne du *dusun*, son père, Baluk Denek, détenait les terrains. A sa mort, le corps aurait disparu comme cela se produit parfois dans la mythologie locale⁴⁴⁰. Le terrain a ensuite été transmis au père de l'actuel gardien du captage du PDAM qui habite sur place. L'animateur charismatique du *kelompok* local, Ripaah, et son fils, actuel chef du kelompok Forum Ranget, sont aussi de la même lignée⁴⁴¹. C'est cette famille qui distribue depuis longtemps les droits d'usages sur la zone.

Outres les usages domestiques et l'irrigation, le lieu connaît un double usage religieux. Près des sources, des pierres dressées sur un autel forment un *kemali*. Dans la religion traditionnelle - le *wetu telu*⁴⁴² - c'est ici qu'on communique avec les esprits de la nature. Le *kemali* de Ranget reste un lieu de culte actif où les locaux viennent remercier les esprits⁴⁴³ pour les bonnes récoltes, purifier les garçons avant leur circoncision et chercher de l'eau purificatrice pour guérir de diverses maladies. Chaque année la cérémonie de *pujewali* est l'occasion d'un grand rassemblement lors duquel ont lieu des sacrifices.

Sur le même lieu, les hindous ont érigé le temple de *pura Ranget*. Ce temple est plus récent⁴⁴⁴ car la permission à son établissement aurait été donnée par Baluk Denek. Cette cohabitation des lieux de culte est une chose rare⁴⁴⁵ sur une île où les tensions interethniques sont souvent instrumentalisées. Pour éviter les problèmes, une clause de bon voisinage interdit aux hindous d'amener de la viande de porc sur le site pour leurs cérémonies.

Il n'est toutefois pas surprenant de trouver ici un temple hindou, car il y en a sur la plupart des sources et captages de la région. L'eau est, en effet, très présente dans la symbolique de cette religion (Patt, 1979)⁴⁴⁶. Elle est considérée comme un élément purificateur, mais de chaque

⁴⁴⁰ Ces disparitions sont appelées *morksa*. Les esprits de la nature emportent les êtres.

⁴⁴¹ Il semble qu'il s'agisse bien d'une filiation patriarcale avec des liens de sang.

⁴⁴² *Telu* signifiant « trois » en référence aux trois prières quotidiennes.

⁴⁴³ La religion traditionnelle animiste étant assimilée par les autorités à une forme d'islam monothéiste, sans doute abusivement, les esprits dont il est fait ici mention ne peuvent pas être confondus avec le dieu unique.

⁴⁴⁴ Il aurait moins de 50 ans.

⁴⁴⁵ Le temple de Lingsar qui est partagé par les deux religions musulmane et hindoue en est un autre exemple plus connu.

⁴⁴⁶ Dans la trilogie hindoue, chacun des dieux Brahma, Vishnu et Shiva personnifie un élément, respectivement l'eau, le feu et la terre (ou la montagne). Sur terre le volcan réunit les pouvoirs des dieux, raison pour laquelle le souverain, incarnation terrestre du pouvoir divin, porte le titre de « Roi de la montagne ». Pour permettre la

source coule une eau aux propriétés particulières. Plusieurs eaux sont nécessaires aux rituels de purification, notamment lors d'un décès.

C'est pour cette raison qu'on trouve près de ces temples des vendeurs de jerrikkans en plastique, comme c'est aussi le cas à Ranget. La présence de marchands et bistrotts de rue (*warung*) sur le site s'explique par le flot de pèlerins et de touristes domestiques que draine ce lieu de culte. Cet usage commercial est toléré avec méfiance par tous les autres usagers, notamment par le PDAM.

6.3.2. L'infrastructure du captage du PDAM

Les infrastructures du captage ont été réalisées dans le contexte de la dictature de Suharto. Il n'était pas question à l'époque pour les locaux de s'opposer à cette réalisation. Ainsi, un jour de 1990, le propriétaire a appris que l'administration avait décidé de l'exproprier avec une compensation fixée à Rp. 3'000 par m². Toutefois son fils est engagé comme gardien et logé sur le site dans une jolie maison confortable. Pour l'adduction vers Mataram, on exproprie sur une largeur de deux mètres au-dessus des conduites. Les propriétaires touchés reçoivent Rp. 2'500 par m².

Pour les travaux de captage on excave et enfouit de grosses pierres entre lesquelles circule l'eau qui est drainée vers un réservoir. Ces pierres sont recouvertes de terre végétale et entourée d'une barrière et d'un canal d'évacuation des eaux de ruissellement. Le gardien, qui habite sur le site, entretient les infrastructures et surveille les différents usages potentiellement rivaux. Des contrôles de qualités mensuels sont réalisés à Ranget par le PDAM. On trouve dans l'eau brute des traces de produits chimiques agricoles ainsi que des bactéries (*Escherichia coli*). Cela indique qu'il y a bien des infiltrations des sols environnants et pas seulement une alimentation directe depuis le lac de cratère du Rinjani comme certains le prétendent. Le débit des trois sources mesurables dépasse les 1200 litres/seconde⁴⁴⁷. Dans les années 1970, le chiffre de 1800 litres/seconde est mentionné (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 4). On dit que l'eau jaillissait à une hauteur de 160 à 170 cm au-dessus du sol. Traverser la rivière à gué était périlleux et les locaux se méfiaient de ces flots sortis de la terre.

fertilité et la prospérité, l'eau et la terre doivent se mélanger en harmonie. Si l'un ou l'autre est présent en excès ou en déficit, alors des sècheresses ou des inondations surviennent.

⁴⁴⁷ Seules trois sources sont mesurables (Ranget I, II et III), car les autres sourdent dans la rivière et dans une prairie, sans qu'une installation de captage n'existe. Ranget I produit 160 litres/secondes, Ranget II 108 litres/secondes et de Ranget III 969 litres/secondes (WWF-NT et al., 2008, annexe 1).

Les informations disponibles concernant Ranget sont curieusement très limitées. Il semble que le surveillant n'ait aucune donnée et que celles-ci soient introuvables au PDAM. Seul le Forum Kawasan a pu nous fournir des chiffres sur l'évolution des débits de Ranget entre 1992 et 2009. Toutefois, n'ayant pas pu vérifier ces données, nous renonçons à les présenter. Cette absence de données prend de l'intérêt lorsqu'on apprend que le PDAM dit ne pas disposer du texte de sa licence. Dans un contexte où aucun débit résiduel n'est prévu pour les autres usages, où les débits tendent à diminuer et où le PDAM est en cours de renégociation de son autorisation pour l'augmenter de 25%, cette absence de données n'est guère crédible. Il y a ici un enjeu important pour les acteurs locaux et pour le PDAM. Peut-être le PDAM prélève-t-il déjà davantage que ce que sa licence l'y autorise, mais sans données, impossible de contrôler. Si tel était le cas, les revendications locales pourraient bien faire échec à l'augmentation des prélèvements du PDAM. Les informations dont nous disposons ne nous permettent aucune conclusion.

6.4. La régulation des usages prévue pour protéger le captage

Dans ce cas, comme dans le précédent de Bak Pakem, l'interdépendance entre la forêt (la déforestation) et les sources (la réduction de leur débit) est une évidence pour les interlocuteurs rencontrés. Le captage de Ranget ne se trouve pas dans une zone boisée, mais juste en dessous d'une petite forêt de protection. Toutefois, son bassin d'alimentation s'étend largement dans les grandes forêts du *kecamatan* de Narmada.

Pour comprendre la régulation qui le protège, il faut donc prendre en compte aussi bien la réglementation régionale concernant les zonages de protection prévus sur le bassin d'alimentation (section 6.4.1) que les règles forestières destinées à la gestion des forêts de protection (section 6.4.2). Nous nous intéressons ici à la manière dont ces règles sont mises en œuvre et activées par les acteurs rencontrés. Ensuite nous présentons les différents programmes de reboisement réalisés autour de Ranget (section 6.4.3).

6.4.1. Les zonages de protection des captages

Nous avons vu à la section 2.4.2.5 qu'il existe une réglementation régionale du *kabupaten* de Lombok Occidental, très précise, concernant la protection des captages. Pour rappel, cette *perda* 2/2001 prévoit trois zones : la zone I située immédiatement autour des installations ; la zone II plus large dans laquelle toute une série d'activités listées est interdite et la zone III

sensée couvrir tout le bassin d'alimentation qui prévoit également des limitations d'usages des sols.

Ces zones doivent être délimitées sur la base d'une étude hydrogéologique commandée par le gouvernement régional. Dans notre présentation de cette réglementation, nous avons pointé quelques imprécisions concernant la mise en œuvre prévue (section 2.4.2.5). Un de nos doutes concernait l'attribution de la responsabilité de la délimitation des zones. Nous sommes donc allés rendre visite au service de l'environnement (*Badan Lingkungan Hidup*, BLH)⁴⁴⁸ du *kabupaten* de Lobar pour vérifier si le groupe technique prévu était bien une de leur attribution. Cela nous a été confirmé, mais le chef de la section a aussi reconnu que ce groupe n'a encore jamais été activé pour délimiter des zones dans le *kabupaten*. En conséquence, cette *perda* modèle n'a jamais produit aucun effet sur le terrain en onze ans d'existence, puisque la délimitation des zones est un prérequis à l'entrée en vigueur des prescriptions prévues.

Aucun article ne prévoit que l'exploitant du captage conduise lui-même cette délimitation. Pourtant, le directeur du PDAM affirme avoir mandaté un bureau pour réaliser l'étude hydrogéologique. Sur la base de celle-ci des limites auraient été définies. Ceci est aussi confirmé dans un texte publié par le directeur du PDAM (Zaini, 2005, p. 59). Or, le PDAM est incapable de retrouver cette étude ou une quelconque carte des zones.

Un troisième type de délimitation apparaît dans les documents fournis par le Forum Ranget. Nous avons ainsi eu accès à des cartes schématiques⁴⁴⁹ représentant la zone II et les parcelles qu'elle inclut. Les cartes se trouvent même en annexe du document soumis par le Forum Ranget à IMP pour l'obtention d'un soutien financier. On apprend aussi dans les newsletters *PES Lombok*, qu'en 2007 la zone II de Ranget abrite 223 foyers où vivent 998 personnes et qu'elle a été reboisée avec succès (Konsepsi & WWF-NT, 2007a, p. 4). Dès lors, les activités de reboisement du Forum Ranget pour la protection du captage se déroulent dans la zone III (Konsepsi & WWF-NT, 2007b, p. 8).

En bref, nous pouvons retenir que la *perda* 2/2001 n'a jamais été mise en œuvre, mais que les acteurs s'y accrochent pour justifier leurs activités. Pour le Forum Ranget il s'agissait dans un

⁴⁴⁸ Plus précisément au P3L : la section de planification, gestion et contrôle de l'environnement et des décharges de l'agence de l'environnement du *kabupaten* Lombok Occidental (BLH) (*Pengendalian, Perencanaan Lingkungan dan Pengelolaan Tribah*).

⁴⁴⁹ Il ne s'agit pas de documents topographiques ou cadastraux.

premier temps d'un moyen pour limiter ses activités et ainsi inclure, respectivement exclure, les bénéficiaires de paiements. Par la suite, le Forum Ranget y trouve un moyen pour élargir son rayon d'action à la zone III et justifier des réalisations (et donc des paiements) en dehors du *dusun* de Kalimantan, là où d'autres *kelompok* sont déjà actifs. On observe donc ici une activation fictive de règles non mises en œuvre pour consolider la position d'un acteur local afin de récolter des soutiens financiers.

Concernant la prétendue définition des zones par le PDAM, l'explication nous semble plus obscure. Qu'elle ait effectivement eu lieu ou non, nous n'en avons observé aucune utilisation sur le terrain. Si elle existait, alors elle pourrait être utilisée pour imposer une modification des usages problématiques du sol en amont du captage. Tel n'a jamais été le cas à notre connaissance. Inversement, cette délimitation pourrait ouvrir la voie à des demandes de compensation par les locaux, telles que prévu par le texte (*Perda 2*, 2001, art. 11). Cela expliquerait pourquoi cette soi-disant délimitation unilatérale de zone par le PDAM reste inaccessible.

6.4.2. La forêt de Ranget

La forêt qui protège le vallon où se situent les sources de Ranget est ancienne⁴⁵⁰. Le 9 septembre 1929, le gouverneur général des Indes néerlandaises met à ban la forêt de Ranget⁴⁵¹. La délimitation définitive de la zone actuelle de 2,7 hectares est entérinée le 10 septembre 1941 déjà⁴⁵². Ensuite la fonction de protection de la forêt est arrêtée en 1982 par le ministère de l'agriculture⁴⁵³, puis désignée comme telle par le ministère des forêts en 1999⁴⁵⁴. La fonction protectrice de cette petite forêt isolée dans le paysage agricole est réaffirmée dans une série de documents officiels⁴⁵⁵ et figure dans le plan d'aménagement provincial (*Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi NTB, RTRW NTB*) arrêté par la *perda 3/2010*.

Contrairement à d'autres forêts, celles-ci n'a qu'une fonction unique : la protection sans envisager d'autres usages (écotourisme, etc.) (Ministère des forêts, 2010, p. 42).

⁴⁵⁰ Nous présentons ici des informations obtenues des services forestiers provinciaux sans toutefois avoir pu vérifier leur contenu car ce sont les seuls documents que nous ayons trouvés. Malgré tout, ces données sont suffisamment précises et crédibles pour être présentées. Sur le terrain, les locaux indiquent simplement que la forêt a toujours été présente.

⁴⁵¹ Décision No 1-Sub I tgl 9-9-1929.

⁴⁵² Information confirmée par le Ministère des forêts (2010, p. 42).

⁴⁵³ Décret no 756/Kpts/Um/X/1982.

⁴⁵⁴ Décret no 418/Kpts-II/1999.

⁴⁵⁵ Notamment les documents suivants (non consultés) : accord Province-*kabupaten-kota* sur la mise en place du KPH ; décision du ministère des forêts no.SK.598/Menhut-II/2009 ; no SK.337/Menhut/VII/2009 et no SK.785/Menhut-II/2009.

Curieusement, parmi les documents consultés, aucun ne lie explicitement le régime de protection imposé à cette petite forêt à la préservation de l'eau brute captée. Pourtant l'évidence de la situation est affirmée par tous nos interlocuteurs. Notons encore que le simple statut de zone forêt suffit à protéger la source et sa forêt en vertu de la loi sur la forêt de 1999 qui exclut tout abattage dans un périmètre de 200 mètres de rayon autour des captages⁴⁵⁶ (UU 41, 1999, art. 50§3, let. c, ch. 2).

6.4.3. Les programmes de reboisement entrepris à Ranget

Nous présentons maintenant les programmes de reboisement réalisés en lien avec le captage de Ranget. Nous nous intéressons moins aux réalisations (nombre d'arbres plantés, etc.) qu'aux démarches entreprises pour modifier les usages du sol. Il nous importe d'identifier les acteurs et les moyens mobilisés.

Nous commençons par présenter les premiers reboisements autour de Ranget, réalisés avant le programme d'IMP. Nous exposons la mise en œuvre de celui-ci en 2010 à Ranget et non reconduite en 2011. Les activités similaires qui ont été réalisées cette année-là se basent sur partenariat bilatéral entre le PDAM et Forum Ranget. Pour finir, nous exposons les réalisations en cours en 2012 et à venir.

Les premiers reboisements autour de Ranget

Le PDAM Giri Menang constate rapidement les effets de la déforestation sur le débit de ses captages. Il initie dès 2004 un programme de plantation pour protéger l'eau de ses captages, conjointement avec le WWF, Konsepsi et l'administration forestière. Son directeur décrit les appuis financiers versés à des villages situés dans les zones de recharge des captages et le soutien fourni aux agriculteurs via le PDAM par les Nations unies⁴⁵⁷ (Zaini, 2005, p. 64).

Autour de Ranget, un programme de conservation et de promotion de l'agroforesterie est mis en œuvre. En fait, il s'agit simplement de mettre à disposition des exploitants du sol des plants adaptés. Toujours selon Zaini, ce programme constitue « *la première étape dans la construction d'une responsabilité partagée en matière de conservation* » (2005, p. 64). Il s'agirait là de la base sur laquelle s'est construite l'idée de mettre en œuvre des PES à

⁴⁵⁶ Soit sur une surface de 12,5 hectares.

⁴⁵⁷ Par recoupement, nous pensons qu'il s'agit d'une action du PNUD.

Lombok par le PDAM, le WWF et Konsepsi⁴⁵⁸. Comme nous l'avons vu à la section 6.2.2, ce n'est qu'ensuite que l'association des consommateurs d'eau du PDAM, le Forum Ranget et Bestari Community Fund sont créés pour rendre possible une transaction entre partenaires. Suite à cette première phase, quatre années s'écoulent pour aboutir à la *perda* 4/2007 et préciser les modalités de sa mise en œuvre. Durant cette transition, seules quelques plantations ponctuelles sont réalisées par le Forum Ranget avec le soutien de Bestari Community Fund.

Le programme d'IMP à Ranget en 2010

En 2010, la *perda* 4/2007 sur la gestion des services environnementaux est prête à être mise en œuvre. Ranget offre un site parfait pour démontrer le fonctionnement prévu. Nous avons déjà exposé ce que prévoit de manière générale la *perda* 4/2007 (section 3.3.4). Ici nous présentons seulement les activités réalisées à Ranget avec le soutien d'IMP. Plus loin, nous discuterons de nos observations générales par rapport à la forme prise par cette mise en œuvre (section 6.5).

Le Forum Ranget a bénéficié en 2010 de la première vague de soutien distribuée par IMP. Pour cela, le Forum Ranget fait parvenir une « proposition »⁴⁵⁹ à IMP où il prévoit de produire 100'000 plants dont 60% seront plantés dans le cadre du programme et 40% vendus pour couvrir les coûts de fonctionnement de la pépinière (qui ne sont pas compris dans la demande à IMP) (Forum Ranget, 2010, p. 6, nota bene de la lettre C). A cela s'ajoute la mise sur pied de productions pour le marché régional de biscuits (*dodol*) et de chips (*kripik*) ainsi que la cuisson à la vapeur d'aliments (*pengapul*). Pour tout cela, le Forum Ranget a demandé et obtenu un financement de près de Rp. 59 millions⁴⁶⁰ d'IMP. Cette proposition est particulière par rapport aux documents d'engagement d'autres *kelompok*. Le Forum Ranget s'engage à établir des contrats formels avec les bénéficiaires des plants, à obtenir l'autorisation des propriétaires des parcelles et à fournir une assistance et une surveillance pour le bon entretien des plantules.

⁴⁵⁸ Le conditionnel est de rigueur, car chacun des trois acteurs revendique sa paternité sur les PES de Lombok. Pour nous, la seule certitude est qu'ils étaient les trois impliqués très tôt dans la démarche (lire sections 3.3.4 et 7.2).

⁴⁵⁹ En lieu de contrat, les *kelompok* sont invités par IMP à lui soumettre une proposition (*usulam*) dans laquelle ils s'engagent à réaliser les activités listées et budgétées. La proposition du Forum Ranget est datée du 5 mai 2010.

⁴⁶⁰ Rp. 58'884'000, soit près de CHF 5'900.

La plantation a lieu en zone II et III, mais pas dans le périmètre immédiat du captage qui est déjà couvert par la forêt de protection contrôlée par les services forestiers. Ces deux zones s'étendent sur 133 hectares, ce qui dépasse largement le territoire du Forum Ranget. Il s'est donc associé à deux autres *kelompok* pour les plantations.

En 2011, le Forum Ranget n'a pas souhaité poursuivre la collaboration avec IMP. Les raisons invoquées concernent un excès de procédures et de contraintes pour le *kelompok*. L'alternative a été de créer un partenariat directement avec le PDAM Giri Menang, sans passer par l'intermédiaire d'IMP.

Le programme de conservation des sources du PDAM depuis 2011

Le PDAM Giri Menang a son propre programme de conservation des sources (*Program Konservasi Matai Air*) parallèlement aux actions d'IMP. Concrètement, il s'agit d'un paiement pour le reboisement des bassins d'alimentation et le renforcement des communautés locales, qui est très similaire aux programmes d'IMP. Il se distingue par le fait que de l'argent est distribué (et pas des plants), qu'il est beaucoup plus généreux et moins procédurier.

Il a été mis en œuvre pour la première fois en 2011 avec dix *kelompok* et groupements de conservation, dont le Forum Ranget et le P2AB d'Amak-Ulam⁴⁶¹ (voir section 2.3.3 et 5.5). Au total, le PDAM a distribué en 2011 près de Rp. 600 millions⁴⁶², soit bien plus qu'IMP. Le Forum Ranget en a reçu Rp. 58 millions⁴⁶³ pour produire et planter 25'000 arbres. Les plantations ont eu lieu dans la forêt de Sesaot, mais pas dans les abords immédiats de Ranget. Le Forum Ranget a donc reçu un montant presque équivalent à celui qu'il avait obtenu en 2010 d'IMP, mais pour produire un quart des plants et sans autres activités annexes de développement local.

Ce programme du PDAM est financé par un fonds interne destiné à affirmer la responsabilité sociale de l'entreprise (*Corporate Social Responsibility*⁴⁶⁴, CSR) (PDAM Menang Mataram, 2012a, p. 2, 10 et 12). Celui-ci finance des actions de restauration des captages et de leur zone

⁴⁶¹ Le captage d'Amak-Ulam se trouve à proximité de notre premier cas (Bak Pakem) et l'association des consommateurs de l'eau d'Amak-Ulam s'étend au captage de Bak Pakem (voir section 5.2). Lors des activités décrites ici, 25'000 jeunes arbres ont été plantés autour du captage et le long de la rivière Sesaot.

⁴⁶² Rp. 589'125'000, soit près de CHF 60'000.-

⁴⁶³ Rp. 58'875'000, soit approximativement CHF 5'900.

⁴⁶⁴ Par une heureuse erreur des auteurs, il est fait mention d'une responsabilité sociale communautaire (« Community Sosial Responsibility [sic] ») (PDAM Menang Mataram, 2012a, p. 2) à la place d'une responsabilité sociale de l'entreprise. Cela démontre selon nous la perception imparfaite des concepts mobilisés ; qu'il s'agisse de CSR ou de PES.

d'alimentation. Il s'agit de soutiens aux *kelompok* (Rp. 589 millions en 2011) tel que nous l'avons décrit à Ranget, mais aussi d'un fonds destiné aux villages (Rp. 125 millions en 2011) et d'actions spécifiques pour la protection des sources (Rp. 24 millions en 2011) (PDAM Menang Mataram, 2012b, p. 34). L'ensemble de ces paiements s'élève à Rp. 738 millions en 2011, soit une somme considérable.

Un autre élément à relever est que la sélection des *kelompok* éligibles pour recevoir un soutien direct du PDAM, ainsi que la coordination et le suivi des activités, sont délégués aux services forestiers du *kabupaten* (PDAM Menang Mataram, 2012a, p. 2). Nous reviendrons sur ce point lorsque nous discuterons du rôle du *kabupaten* dans ses différents programmes.

Les programmes de reforestation en cours et à venir

Il nous apparaît que par ces programmes, le Forum Ranget a acquis une expérience et une connaissance tant technique que des réseaux administratifs qui lui permet de bénéficier de plusieurs soutiens pour son activité de pépinière, même si les plantations n'ont pas lieu dans sa zone d'activités.

Le Forum Ranget perçoit le partenariat bilatéral avec le PDAM comme une aubaine et souhaite le reconduire en 2013. En 2012, lors de nos visites, la pépinière du *kelompok* était totalement utilisée par un autre programme similaire, mais financé par les services forestiers du *kabupaten*. Dans la ligne de la conversion de rizière réussie par le Forum Ranget, le service forestier régional met en œuvre un programme de promotion de l'agroforesterie (*Kebun Bibit Rakyat*, KBR). La plantation n'est pas prévue à Kalimantan, mais dans les villages de la région. De plus, le Forum Ranget a comme client l'entreprise *Krida Motorbike* qui plante un arbre par moto vendue dans le cadre d'un programme environnemental⁴⁶⁵. Ces différents programmes constituent un revenu appréciable pour le Forum Ranget et le gestionnaire de sa pépinière.

6.5. Les résultats de la recherche

Après une présentation factuelle des réalisations à Ranget, nous interprétons maintenant nos résultats. Par opposition à ce qui précède, il s'agit donc d'une section plus subjective. Nous

⁴⁶⁵ L'essentiel des plantations a lieu le long des routes et non autour des sources. L'entreprise souhaite ainsi reverdir les chaussées de Lombok.

commençons par préciser la mise en œuvre de la *perda* 4/2007 (section 6.5.1). Ensuite nous discutons des paiements effectués par le PDAM (section 6.5.2), avant de commenter ce qui a été réalisé à Ranget (section 6.5.3). Cela nous permet de déterminer si des PES y ont été utilisés (section 6.5.4). Nous terminons la présentation de ces résultats par une synthèse du cas (section 6.5.5).

6.5.1. Précisions sur la mise en œuvre de la *perda* 4/2007

Depuis 2010, une taxe mensuelle de Rp. 1000 (ou Rp. 2000⁴⁶⁶) est prélevée, en addition au prix de l'eau, sur les factures transmises par le PDAM. L'argent ainsi collecté est utilisé par IMP pour mettre en œuvre une politique incitative qui vise à reboiser les flancs du Rinjani et soutenir le développement des communautés locales⁴⁶⁷. Plus haut, nous avons décrit les activités réalisées autour de Ranget (section 6.4.3). Maintenant nous souhaitons commenter la mise en œuvre plus générale de la *perda* 4/2007, car il nous semble qu'elle est peu documentée. Il est donc utile de revenir ici sur plusieurs points souvent mal compris : (i) l'absence de versement aux exploitants ; (ii) le refus du PDAM de payer sa part de la taxe ; (iii) l'absence de paiement par les habitants du *kota* de Mataram ; (iv) le caractère unilatéral des propositions de financement des *kelompok* à IMP ; (v) l'absence d'exigence de résultat ; (vi) la sélection des bénéficiaires finaux par le choix des *kelompok* soutenus ; (vii) le caractère public d'IMP et (viii) la part décroissante des fonds attribués à la mise en œuvre. Nous traitons ces points successivement :

i. L'absence de versement aux exploitants.

IMP ne paie pas les exploitants de la zone d'alimentation des sources, mais finance des *kelompok* pour qu'ils acquièrent, ou produisent dans leur pépinière, des plants à repiquer sur les parcelles des exploitants locaux. Ces plants sont distribués gratuitement aux exploitants qui sont en général membres des *kelompok* soutenus. Dans un seul cas, nous avons appris que le travail de plantation a été défrayé par IMP sur la base du budget qui lui a été transmis⁴⁶⁸. Selon nos informations, nulle part ailleurs des exploitants ont reçu de l'argent dans le cadre de

⁴⁶⁶ Pour les personnes morales.

⁴⁶⁷ IMP a conduit cinq activités sur le bassin d'alimentation en 2010 (une à Kalimanting (desa Suranadi), deux à Lebah Suren (desa Sedau) et deux à Prabe). En 2011 il en a réalisés cinq (Sesaot, Punikan (desa Batu Mekar), Murpeji (desa Dasan Geria) et Longserang Barat Utara (desa Langko). En 2010 et 2011 ce sont plus de Rp. 100 millions qui ont été distribués par an. En 2012, IMP prévoit de distribuer Rp. 135 millions. Relevons que nous n'avons pas pu avoir accès aux comptes ni au budget d'IMP. Ces montants nous ont été transmis oralement par IMP.

⁴⁶⁸ A Longserang Barat Utara, les exploitants ont reçu Rp. 5000 par plant pour le travail, soit environ CHF 0.50.

ce programme. Lors de nos discussions, IMP s'est dit intéressé par tester des nouveaux modes de paiements, mais n'envisage pas de payer les exploitants du sol pour qu'ils modifient leurs pratiques.

ii. Le refus du PDAM de payer sa part de la taxe.

L'ordonnance gouvernementale régionale (*Peraturan Bupati, perbup*) 42/2008, qui concrétise la *perda* 4/2007, prévoit de taxer les abonnés du PDAM et le PDAM. En vertu de son article 3§2, le PDAM est soumis à une taxe de Rp. 10/m³. Avec une production annuelle annoncée de 33 millions de mètres cubes, le PDAM devrait donc payer Rp. 330 millions⁴⁶⁹ par an à IMP. Or, le PDAM n'effectue aucun paiement. Lorsque nous avons cherché une explication à cela, nous avons appris que le PDAM est opposé au système de prélèvement de la *perda* 4/2007. A IMP la même question a aussi été détournée en nous faisant comprendre que le PDAM ne paie effectivement pas. A l'évidence ce point est problématique pour les acteurs et mérite une discussion plus approfondie pour bien comprendre les enjeux. Nous y revenons à la section suivante (section 6.5.2).

iii. L'absence de paiement par les habitants du kota de Mataram.

Comme nous l'avons détaillé en fin de section 3.3.4, la *perda* 4/2007 du *kabupaten* de Lombok Occidental ne produit aucun effet contraignant sur le territoire de son voisin le *kota* de Mataram. En conséquence, les abonnés du PDAM établis dans le *kota* ne sont pas soumis à la taxe prévue dans la *perda* 4/2007. Ils ne contribuent donc pas au reboisement des bassins d'alimentation des captages dont ils consomment l'eau. Si un paiement de la part des consommateurs de Mataram a été souhaité par les promoteurs des PES, cela n'a toutefois jamais été prévu dans les textes. De manière étonnante, et sans base légale, le PDAM a toutefois soumis les habitants de Mataram à ce prélèvement entre les mois de décembre 2009 et mars 2010 avant que cela soit corrigé.

L'accord « horizontal » entre le *Bupati* de Lombok Occidental et le *Walikota* de Mataram du 7 octobre 2011 ne soumet pas non plus les consommateurs d'eau de Mataram à la taxe. Il affirme simplement les principes d'une collaboration et d'un transfert financier du budget du *kota* à celui du *kabupaten* (section 3.3.4). Cet accord n'a que peu de teneur concrète. Tout cela confirme le fait que le *kota* n'entend pas soumettre ses administrés à une taxe sur l'eau ou

⁴⁶⁹ Approximativement CHF 33'000.-

que son gouvernement n'est pas parvenu à faire accepter une telle contrainte à son législatif. Cela contredit l'idée d'une solidarité amont-aval ; centre-périphérie ou prestataires-bénéficiaires.

iv. Le caractère unilatéral des propositions de financement des kelompok à IMP.

Pour bénéficier d'un soutien financier, les *kelompok* transmettent à IMP une proposition (*usulan*). Ce ne sont pas des contrats bilatéraux entre IMP et un *kelompok*, mais des demandes unilatérales des *kelompok* à IMP. IMP ne prend donc aucun engagement formel (rien n'indique d'ailleurs qu'il en ait la compétence juridique). IMP se borne à enregistrer des demandes de *kelompok* dont il retient ou écarte la candidature pour l'attribution d'un soutien public. Nous ne voyons ici aucune transaction, mais simplement la mise en œuvre d'une politique incitative dont IMP est l'agent.

Les différentes propositions que nous avons pu consulter lors de nos visites sont très similaires⁴⁷⁰. Nous avons alors appris qu'un document modèle circule et que les *kelompok* s'y tiennent pour augmenter leur chance d'obtenir facilement un paiement. Il semble qu'IMP transmette lui-même ce canevas. Comme nous l'avons vu avec le cas de Bak Pakem (ou avec le refus du Forum Ranget de renouveler le programme d'IMP à Ranget), lorsqu'on s'intéresse aux réels souhaits des *kelompok*, alors leurs exigences vont bien au-delà de ce qui est proposé par IMP. Dès lors la place laissée à la négociation est très étroite.

v. L'absence d'exigence de résultat.

Les propositions soumises par les *kelompok* à IMP ne contiennent pas d'autres conditions que celles de réaliser les activités décrites. Premièrement, aucune exigence de survie des arbres offerts n'est mentionnée (par exemple un pourcentage à 2, 5 ou 10 ans). Deuxièmement, rien n'interdit aux exploitants d'abattre les arbres reçus. Ainsi, il ne fait nul doute que beaucoup d'exploitants participent pour pouvoir couper les arbres offerts dès que la valeur du bois sera suffisante. Cela est moins problématique pour les arbres dont les fruits ont une valeur marchande élevée (par exemple les durians). Les couper impliquerait une perte de revenu non compensée par le gain immédiat de la vente de bois. Troisièmement, nous n'avons pas identifié de conditions concernant l'entretien des jeunes plants offerts. Quatrièmement, les *kelompok* soutenus ne sont pas contraints de surveiller et documenter les pratiques sur les

⁴⁷⁰ Comme nous l'avons relevé plus haut (section 6.4.3), celui de Ranget contient quelques particularités.

zones de plantation⁴⁷¹. IMP nous a dit envisager à l'avenir de soutenir des activités d'entretien et de suivi des réalisations financées. Une autre possibilité, non évoquée par IMP, pourrait être d'introduire des paiements échelonnés, soumis à conditions. Actuellement les versements sont effectués sur la base d'un budget et de factures démontrant les frais engagés. Seules des réalisations effectives et documentées peuvent donc être financées.

vi. *La sélection des bénéficiaires finaux par le choix des kelompok soutenus.*

Les *kelompok* ont des pratiques différentes pour répondre aux comportements déviants de leurs membres. Ainsi, à Lebah Sempage le *kelompok* KMPH cherche à inclure ceux qui nuisent à la forêt. Inversement à Punikan le *kelompok* Sanggar Muda Tani Mandiri les exclut. Dans ce second cas, ceux dont le paiement devrait modifier le comportement sont écartés des bénéficiaires du programme. Par la sélection plus fine des *kelompok* qu'il soutient, IMP pourrait améliorer l'efficacité de ses versements sur le service. Il nous apparaît qu'en fonctionnant ainsi, IMP cherche à profiter de la sélection endogène pour ne garder que les meilleurs résultats dans la mise en œuvre du programme, au détriment de l'efficacité pour les sources.

vii. *Le caractère public d'IMP.*

Suite à la promulgation de la *perda* 4/2007, IMP a remplacé la fondation communautaire de droit privé Bestari, qui servait d'intermédiaire entre les payeurs et les *kelompok*. Une caractéristique d'IMP – *Institut Multipihak*⁴⁷² – largement médiatisée, est la composition multiple de son conseil qui prévoit la participation d'acteurs privés, religieux, communautaires et académiques. Pourtant, à notre avis, la principale différence avec Bestari est qu'IMP est une structure de droit public directement reliée au *kabupaten* de Lombok Occidental. Ici la participation minoritaire des acteurs parapublics ne change rien à ce statut. IMP n'est pas un intermédiaire indépendant comme cela est souvent décrit. Pour s'en convaincre, rappelons que sa direction est assurée par le chef du Bappeda ; que le secrétariat est confié aux services forestiers ; que son budget est arrêté dans celui du *kabupaten* ; et qu'IMP est tenu de répondre directement au gouvernement (lire section 3.3.4). Une dernière observation est que les bureaux d'IMP se trouvent dans les bâtiments de l'administration

⁴⁷¹ Ces deux derniers éléments sont mentionnés dans la proposition du Forum Ranget, mais ils n'ont jamais été mis en œuvre sans aucune conséquence (voir section 6.5.3).

⁴⁷² Littéralement, Institut multipartis.

régionale à Giri Menang à une centaine de mètres des services forestiers, dans les bureaux du service social.

Un élément qui mérite aussi d'être relevé est la participation d'une administration provinciale (le service de la conservation des ressources, BKSDA). Toutefois, les services provinciaux des forêts ou de l'environnement, qui sont directement concernés, sont maintenus à l'écart. Ainsi, pour nous, la soi-disant indépendance d'IMP n'existe pas.

viii. La part décroissante des fonds attribués à la mise en œuvre.

La question de la redistribution de la taxe est généralement présentée sur la base de ce qui est prévu par l'article 10 de la *perda* 4/2007 ; à savoir que 25% des fonds collectés sont attribués à la trésorerie régionale (*kas daerah*) du *kabupaten* et qu'IMP gère les 75% restant pour la mise en œuvre du texte (*Perda* 4, 2007, art. 10§2 et 10§3). Derrière cette répartition claire se cache la question de l'attribution des frais de fonctionnement d'IMP. Or, il y a ici une évolution récente, passée inaperçue, que nous souhaitons mettre en lumière.

Depuis le 10 août 2012, cette distribution des revenus de la taxe a été modifiée par une troisième version de l'ordonnance gouvernementale du *bupati* de Lombok Occidental concernant la structure de l'organisation, le système d'emploi, les tâches, les droits et les compétences de l'institut multipartis (*perbup* 22, 2012). Auparavant, les coûts opérationnels d'IMP étaient plafonnés à 20% de la part due au budget régional, soit au maximum 5% du total (20% de 25%). Désormais, ils sont limités à 20% de ce que gère IMP, donc des 75% (*Perbup* 22, 2012, art. 6§1 let c). Cela représente tout de même 15% du total collecté (20% de 75%), ne réservant ainsi que 60% du total collecté (100% - 25% - 15%) pour le financement des activités sur le terrain. Le plafond des coûts opérationnels d'IMP a ainsi triplé de 5% du total collecté à 15%. N'ayant pas réussi à obtenir les comptes d'IMP, nous ne pouvons pas présumer du total des coûts opérationnels ni de leur évolution. Retenons qu'à présent, le montant attribué au reboisement et au renforcement des collectivités locales est inférieur à 75% des prélèvements.

Par ailleurs, ici se profile aussi la question de l'utilisation des 25% attribués à la trésorerie régionale. Avant 2012, ils étaient justifiés par les coûts engendrés par la création de la nouvelle structure publique qu'est IMP. Dorénavant, ces 25% perdent toute justification par rapport à la nouvelle politique environnementale mise en place par la *perda* 4/2007. Comme

nous l'annonçons en section 3.3.4, ce prélèvement est donc composé d'un quart d'impôt et de trois quarts de taxe.

Conclusion intermédiaire

Pour clore cette section, il nous semble utile de revenir sur la chronologie de la concrétisation de la *perda* 4/2007, depuis l'idée d'établir des PES, jusqu'à la mise en œuvre d'une politique incitative⁴⁷³. Tout commence peu avant 2005, lorsque le PDAM, le WWF-NT et Konsepsi cherchent à mettre en œuvre des financements par lesquels les consommateurs de l'eau de Mataram contribuent au reboisement du bassin d'alimentation des sources. L'idée était de concrétiser une transaction autour d'un service environnemental fourni par l'amont pour l'aval. Dans ce but, plusieurs structures ont été créées : l'association des consommateurs d'eau de Mataram, sensée rassembler les bénéficiaires du service ; l'intermédiaire indépendant Bestari Community Fund et le Forum Ranget qui est un des prestataires de service en amont. Les réalisations initiales sont limitées et financées principalement par des soutiens extérieurs (Ford Foundation et PNUD⁴⁷⁴). Une des caractéristiques de ce système embryonnaire était son indépendance de l'administration régionale.

Le choix d'utiliser la facturation du PDAM pour prélever des versements a offert l'occasion au *kabupaten* de Lombok Occidental de reprendre la main sur le système. Ceci lui a permis d'écarter Bestari pour le remplacer par une structure qu'il contrôle et aussi de prélever au passage 25% des fonds destinés aux prestataires en amont. Sur le plan juridique, les transactions bilatérales ont été remplacées par une réglementation générale et abstraite. Toutefois, contrairement à une politique prescriptive, le choix a été fait de lui donner un caractère incitatif. En d'autres termes, des soutiens financiers sont mis à disposition de candidats éligibles⁴⁷⁵. Ici, la logique bilatérale disparaît au profit de propositions unilatérales des *kelompok* à IMP. Cette lecture montre bien que la mise en œuvre de la *perda* 4/2007 n'a pas concrétisé la mise en œuvre de PES, mais au contraire l'a stoppée.

Derrière cette évolution prennent place des jeux d'acteurs que nous avons essayé de mettre en lumière. Il s'agit en premier lieu de celui de l'administration du *kabupaten* pour reprendre le contrôle sur des transferts financiers et sur la régulation des usages. Il s'agit aussi du WWF-

⁴⁷³ Les détails de cette chronologie sont présentés en section 3.3.4.

⁴⁷⁴ Le programme d'IMP aurait lui aussi reçu Rp. 1'300 million du PNUD pour accélérer le renforcement des communautés locales (Nugraha, 2008). Cet argent aurait notamment été distribué à Punikan (*desa* Batu mekar) en 2010, avant qu'en 2011 le même *kelompok* Tani Sanggar Muda Tani Mandiri reçoive un financement d'IMP.

⁴⁷⁵ Les critères d'IMP pour la sélection des bénéficiaires restent un mystère pour nous.

NT et de Konsepsi qui ont ici trouvé un moyen de valoriser leurs efforts et d'en tirer d'importants bénéfices en termes de communication (voir section 7.2).

6.5.2. Notre regard sur les paiements du PDAM

Comme nous l'avons dit, le PDAM Giri Menang ne paie pas la taxe de Rp. 10/m³ à laquelle il est astreint (*Perbup 42, 2008, art. 3§2*). L'explication reçue s'appuie sur la fonction sociale du PDAM⁴⁷⁶. L'ajout d'une taxe sur la facture de l'eau est décrit comme une mesure antisociale qui risque d'exclure certains abonnés de leur accès à l'eau. Si sur le fond cette critique peut être reçue, elle semble cependant exagérée quand on sait que la taxe forfaitaire équivaut au prix d'une cigarette par mois et par raccordement. D'autre part, le PDAM, en tant que prestataire de service, n'est pas dans une position qui lui permet de rediscuter les décisions politiques une fois approuvées.

De toute évidence, la vraie raison est ailleurs. La crise de l'eau à Lombok est maintenant largement politisée et il y a ici des enjeux quant au positionnement des acteurs. Le PDAM se perçoit encore comme l'inventeur des PES et souhaite en retirer les fruits. Or, depuis que le *kabupaten* a repris en main le système de paiement, le PDAM est relégué à un rôle de percepteur (Rp. 1000/mois) et de payeur (Rp. 10/m³). C'est désormais IMP qui occupe l'avant-scène en dépensant l'argent collecté par le PDAM. Ici, l'enjeu est essentiellement une question de visibilité et de rémunération politique comme nous le verrons plus loin (section 7.2). A nouveau, ce sont des enjeux institutionnels de répartition et de gestion de ressources d'actions qui sont au centre des stratégies des acteurs.

Pour sortir de son isolement, le PDAM Giri Menang a donc décidé unilatéralement de ne pas contribuer au système de la *perda 4/2007* et de créer en parallèle son propre programme. Pour cela, le PDAM retient pour chaque abonné un montant de Rp. 1000 par mois. Ce montant est inclus dans le prix de l'eau et n'apparaît donc pas sur la facture, contrairement à la taxe de la *perda 4/2007* qui ajoute Rp. 1000 par mois sur chaque facture. Ce prélèvement est donc internalisé. Cette distinction est essentielle pour comprendre le potentiel de développement des PES destinés à la protection des captages en Indonésie. Nous reviendrons sur ce point dans notre discussion concernant les limites et opportunités pour la conclusion de PES pour protéger des captages en Indonésie (section 7.1)

⁴⁷⁶ Comme nous l'avons montré en section 2.4.2.4, les PDAM ont une double fonction en Indonésie.

A l'évidence, cette action du PDAM n'est pas un hasard, mais une stratégie mûrement réfléchie. Selon nous, le PDAM cherche à contourner la réglementation en vigueur pour créer ses propres règles sur une base bilatérale. On pourrait s'attendre à ce que le *kabupaten* impose au PDAM, entreprise publique dont il détient 65% des parts, de respecter la réglementation et de lui verser les montants dus. Rappelons ici qu'il s'agit tout de même de près de Rp. 330 millions par an, dont un quart tombe directement dans les caisses du *kabupaten*. Ici, la passivité du gouvernement de Lobar reste inexplicée. D'autre part, relevons qu'avec Rp. 738 millions versés en 2011, le PDAM Giri Menang finance tout de même plus du double⁴⁷⁷ de ce qui lui est imposé. Cette générosité bienvenue en amont n'est toutefois pas expliquée par un programme d'actions à long terme, ni par un inventaire des besoins identifiés. La multiplication d'actions ponctuelles semble être la règle aussi bien pour IMP que pour le PDAM. Retenons ici que le programme d'actions d'IMP paraît bien modeste au regard de ce que finance le PDAM Giri Menang.

6.5.3. Commentaires sur les activités réalisées à Ranget

Sur le site de Ranget, nos observations confirment ce qui a été énoncé plus haut. Les activités financées par IMP sont très similaires à celles constatées ailleurs. Dans cette section, nous relevons les particularités du cas de Ranget.

Les réalisations étant dispersées loin du captage, nous pouvons nous interroger sur leur efficacité pour le service environnemental de protection des eaux brutes. L'absence d'étude hydrogéologique ne permet pas de justifier une réalisation plutôt qu'une autre. Il est à craindre que la mise en œuvre soit efficace (respect des procédures, documentation, etc.), mais que son efficacité sur la source soit nulle. Nos doutes sont grands, car lors de visites sur d'autres sites il est apparu que des réalisations sont payées même s'il n'existe aucun captage à proximité⁴⁷⁸.

A Kalimantan, le travail de sensibilisation du Forum Ranget permet de décrire une prise de conscience locale de l'interdépendance entre les usages du sol et l'eau souterraine. Ainsi, même si le service n'est pas objectivé, il est cependant reconnu localement. Cela contraste avec nos observations dans d'autres cas où le paiement est accepté de manière plus

⁴⁷⁷ Voire près du triple, si on enlève la part retenue par le *kabupaten* sur les montants de la *perda* 4/2007 ($738/(330*0.75)=2.98$).

⁴⁷⁸ Par exemple pour les activités réalisées à Punikan (*desa* Batu Mekar) par le *kelompok* Tani Sanggar Muda Mandiri.

opportuniste⁴⁷⁹. La gratuité de l'investissement de base explique souvent davantage le reboisement que l'idée de contribuer à la qualité et la quantité des eaux brutes en aval.

Nous avons expliqué que les propositions transmises par les *kelompok* à IMP ne sont pas des contrats bilatéraux, mais des engagements unilatéraux qui constituent d'abord un document de candidature. Pourtant la proposition transmise à IMP par le Forum Ranget semble avoir été discutée à l'interne du *kelompok*. Ceci explique pourquoi cette proposition diffère des autres plus uniformes. Une hypothèse est que suite à une première expérience en 2010, IMP ait standardisé les propositions (*usulan*) de la deuxième vague en 2011 afin de faciliter son travail. La proposition du Forum Ranget n'est pas pour autant un contrat bilatéral négocié.

Les conditions sont généralement absentes des documents étudiés. Pourtant, ici encore la proposition du Forum Ranget fait exception, puisqu'elle propose une surveillance et un suivi des jeunes plants. Or cela n'a jamais été mis en œuvre, et cela reste sans aucune conséquence. Ces éléments de la proposition du Forum Ranget ne constituent donc pas des conditions.

Lors de nos visites à Kalimantan, nous avons pu observer que les terrains en amont et à proximité du captage sont effectivement boisés. Ceci est le résultat des actions antérieures au programme d'IMP. Nous pensions que Forum Ranget serait favorable à nous faire visiter les réalisations financées par IMP, mais nous nous sommes heurtés à une défiance inattendue. Ainsi, en trois mois de présence sur le site, nous ne sommes pas parvenus à déterminer où exactement les plantules financées par IMP ont été plantées. La seule plantation que nous ayons obtenu de visiter est un ancien terrain vague que son propriétaire a reboisé aux frais d'IMP sans aucun entretien depuis. On nous a indiqué que le propriétaire, un policier, était parti sur une autre île (Florès).

Nous nous sommes donc limités aux données disponibles dans le rapport des cinq vérificateurs d'IMP qui ont mené une mission de suivi. Or, ici aussi les données sont largement insatisfaisantes. Les questions pertinentes posées ne trouvent souvent pas de réponse et jamais d'assurance⁴⁸⁰. D'autre part, lors de nos visites nous avons constaté que le contenu du rapport de vérification ne correspond pas à nos observations. Notamment, il est

⁴⁷⁹ Nous avons constaté cela à Longserang Barat Utara (*desa* Langko) auprès du *kelompok* Tani Emas Hijau.

⁴⁸⁰ Par exemple, lorsque les vérificateurs demandent comment garantir que la contribution des consommateurs d'eau est bien utilisée, la réponse souligne l'expérience du Forum Ranget. Les vérificateurs ajoutent qu'un suivi est nécessaire pour garantir que les jeunes arbres soient bien plantés. Ne l'auraient-ils donc pas été ? Le suivi recommandé ici n'a jamais été mis sur pieds.

indiqué qu'un livre de contrôle (*buku kontrol*) documente la plantation. Le Forum Ranget nous a confirmé que celui-ci n'existe pas.

Nos observations ne nous permettent donc malheureusement pas d'attester de réalisations financées par IMP qui soient bénéfiques pour le captage de Ranget. Par ailleurs, nous aurions souhaité documenter précisément l'emplacement des différentes réalisations énumérées à la section 6.4.3 pour vérifier qu'aucun double financement n'ait eu lieu pour une même plantation. Ça n'a pas été possible. Nos commentaires ne doivent toutefois pas être mal compris. Il y a ici des doutes, mais aucun reproche concret à formuler. Peut-être une action exemplaire a-t-elle été réalisée, mais si tel est le cas, nous ne pouvons pas ici en témoigner.

Pour clore cette section, nous pouvons confirmer n'avoir identifié aucune transaction de type PES entre IMP et Forum Ranget. Un paiement a bien eu lieu, mais il s'agit davantage d'une aide unilatérale que d'une transaction. L'action d'IMP sur le terrain correspond exactement à la mise en œuvre d'une politique incitative de développement local avec un volet « reboisement » (ou une politique incitative forestière avec une composante de « renforcement des communautés locales »). Néanmoins, au vu de l'état des Ressources forêt et eau sur l'île de Lombok, il s'agit ici d'une intervention publique parfaitement justifiée. Nous la saluons et espérons qu'elle produise des effets. Cependant, du fait de sa petite taille⁴⁸¹, son principal intérêt s'observe dans la sensibilisation de la population et la politisation des effets de la déforestation.

6.5.4. Des PES ont-ils été mis en œuvre à Ranget ?

Dans les sections précédentes, nous avons détaillé le fonctionnement de la *perda* 4/2007 et montré qu'il s'agit d'une politique incitative qui ne peut pas être assimilée à une transaction de type PES. Cela a été confirmé par nos observations des réalisations d'IMP en 2010 à Ranget. Pour autant, peut-on conclure qu'aucun PES n'est documenté par notre recherche sur le captage de Ranget ? Non, notre étude de cas documente bien la mise en œuvre d'un PES sur le captage de Ranget. Le programme de conservation des sources du PDAM est perçu par les acteurs locaux comme une transaction bilatérale qui vise à modifier les pratiques locales en réponse à la diminution des débits.

Le rapport d'activités du PDAM pour ce programme identifie très clairement un échange entre les bénéficiaires (les consommateurs en aval) et les prestataires d'un service en amont

⁴⁸¹ Comparativement aux programmes de reforestation des services forestiers, du PDAM ou d'autres ONG.

(PDAM Menang Mataram, 2012a, p. 2). Le rapport d'un autre bénéficiaire du même programme fait référence à un « *lien de coopération intense* » (P2AB Amak-Ulam, 2012, p. 5)⁴⁸². On retrouve bien ici l'idée d'un service rendu qui constitue la transaction. Par ailleurs, contrairement au programme d'IMP, celui du PDAM contient un volet entretien qui impose au propriétaire du terrain sur lequel a lieu une plantation de remplacer à ses frais les plants qui ne survivent pas. De plus, en cas de mauvais entretien, une pénalité est due par l'exploitant (P2AB Amak-Ulam, 2012, p. 5). Ce contenu normatif constitue lui aussi la transaction. Le dernier élément en est bien sûr le versement d'un montant en contrepartie du service et du respect des conditions mentionnées.

Notons encore que ce PES est mis en place directement par le PDAM Giri Menang, sous couvert d'une action de responsabilité sociale (CSR). Or, comme nous l'avons dit, le PDAM était justement un des promoteurs initiaux des PES (avec le WWF et Konsepsi). Déçu de la teneur de la mise en œuvre de la *perda* 4/2007, le PDAM a décidé unilatéralement de ne pas l'appliquer (voir section 6.5.2) et de créer en parallèle sa propre régulation sur une base bilatérale. Nous retrouvons ici exactement l'essence de la transaction coaséenne qui se veut être une alternative à la réglementation publique.

6.5.5. Synthèse du cas

Une grande partie de la présentation de nos résultats sert à déconstruire l'idée erronée que le programme d'IMP constitue un PES. Pourtant cette interprétation est promue par les acteurs locaux (WWF en tête) et les auteurs s'en font l'écho dans la littérature. Nos résultats montrent que l'action d'IMP est une politique incitative qui ne saurait être assimilée à une transaction. Il s'agit toutefois d'une réponse publique à un problème bien identifié. Ici, notre étude de cas à Ranget contraste avec celle conduite à Bak Pakem.

Pour protéger le captage de Ranget, les acteurs mobilisent plusieurs types d'institutions :

- Premièrement, l'action du Forum Ranget crée une autorégulation sur ses membres, dont la protection des sources est un objectif très clair. Cette régulation par le règlement interne d'un *kelompok* semble être suivie. Il s'agit d'une des principales explications de la modification des usages du sol à Kalimantan.

⁴⁸² Comme nous l'avons déjà relevé plus haut (voir la note de bas de page no 391 en section 5.2), le cas du captage de Amak-Ulam aurait pu faire une excellente étude de cas. Ici, nous en trouvons une seconde justification.

- Deuxièmement, sur le site de Ranget la *perda* 4/2007 a été mise en œuvre en 2010. En vertu de cette réglementation, le *kelompok* Forum Ranget a reçu des versements pour réaliser différentes actions. Nous ne sommes malheureusement pas parvenus à les visiter et à documenter leurs effets sur le terrain. Toutefois, cette politique incitative a un effet indirect par la sensibilisation des locaux aux effets de leurs actions en aval et inversement des consommateurs d'eau sur le service rendu par l'amont.
- Troisièmement, des arrangements bilatéraux entre les *kelompok* du bassin d'alimentation et l'entreprise régionale d'adduction des eaux complète le tableau. Il s'agit là d'une transaction en lien avec un service rendu que nous identifions comme une mise en œuvre du concept de PES. A la différence de la politique incitative d'IMP, l'administration publique n'a ici aucune prise sur la transaction.

A côté de ces institutions mobilisées, il est intéressant de relever que d'autres sont délaissées par les acteurs locaux. Ce sont en premier lieu les droits de propriété. Le PDAM détient l'ensemble des droits de propriété sur le périmètre immédiat du captage, depuis l'expropriation formelle réalisée dans le contexte de la dictature de Suharto. Aujourd'hui il apparaît que le PDAM tolère d'autres usages sur sa parcelle. Il ne cherche ni à les exclure ni à élargir sa propriété. Au-delà, nos recherches n'ont identifié aucune mobilisation de droits de propriété⁴⁸³.

Un autre type d'institutions, qui n'est pas mobilisé, est la réglementation régionale prévue pour protéger les captages (*perda* 2/2001). Ici, le *kabupaten* dispose d'un instrument exemplaire par rapport à ce qui existe ailleurs en Indonésie. Or, les zonages de protection prévus ne sont pas activables, car le *kabupaten* renonce à mettre en œuvre cette protection. Dès lors, toute mobilisation des limitations d'usage prévues par la *perda* 2/2001 est impossible. Nous avons cherché à expliquer cette passivité, mais nous n'avons pu que dresser quelques pistes sans rien en conclure. Pourtant, il est essentiel de noter que les acteurs locaux mobilisent ces règles de manière fictive. Tant le Forum Ranget que le PDAM s'appuient sur un zonage inexistant pour justifier leurs actions.

Pour notre analyse (troisième partie), nous pouvons ici retenir que les acteurs privilégient le contournement des règles prévues. Cependant les régimes institutionnels des Ressources sont néanmoins invoqués par les acteurs pour influencer les usages locaux. Nous retrouvons ici nos

⁴⁸³ Par exemple des limitations des droits d'usages des propriétaires en amont du captage ou des demandes de compensation de ces derniers.

réflexions du cas de Bak Pakem concernant la faible importance matérielle des règles prévues (enjeux substantiels), mais leurs influences indirectes par les enjeux institutionnels (voir section 5.6.6).

7. Discussion des résultats

Dans cette dernière section de notre deuxième partie, nous présentons une synthèse des éléments identifiés dans nos cas, qui méritent une discussion plus approfondie. Ci-après, nous discutons des limites et opportunités à la conclusion de PES (section 7.1) ; de la construction du problème et de sa solution (section 7.2) ; des communautés traditionnelles et de leur fonctionnement actuel (section 7.3) de l'organisation sectorielle des réseaux d'acteurs (section 7.4). En synthèse (section 7.5), nous répondons à plusieurs questions que nous avons traitées à l'identique dans nos précédentes recherches. Le but est de faciliter une lecture comparative entre nos six études de cas. Ces questions sont les suivantes : quelle importance les acteurs locaux donnent-ils aux problèmes publics auxquels les politiques publiques tentent de répondre ? La réponse publique est-elle jugée satisfaisante par ces mêmes acteurs ? Observe-t-on au niveau local des arrangements formels ou informels qui corrigent les éventuels déficits de la réponse publique ou contournent cette dernière en proposant d'autres solutions ? La conclusion de contrat est-elle envisagée par les acteurs locaux comme une voie possible pour éviter la survenue de rivalités d'usages entre l'exploitation forestière et la production d'eau domestique sur le site de Lombok ?

7.1. Les limites et opportunités à la conclusion de PES

Après la présentation de nos observations et de nos commentaires concernant la mise en œuvre des PES, nous revenons sur des questions plus techniques. Pour cela, nous nous limitons aux seuls PES destinés à la protection d'eau captée pour l'adduction publique. Nous écartons aussi les captages commerciaux privés (par exemple pour produire de l'eau en bouteille). Pour nous, la question cruciale est de savoir dans quelle mesure des arrangements bilatéraux peuvent être utilisés par des structures publiques (en premier lieu des PDAM) pour protéger leur(s) captage(s). Cette question prend toute son importance lorsque ni les réglementations publiques, ni les règles de la propriété ne permettent d'influencer les usages du sol. Dans une telle situation, la conclusion d'arrangements bilatéraux présente une alternative pour protéger l'eau brute⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Il existe deux autres alternatives : (1) accepter que l'eau prélevée soit de mauvaise qualité et utiliser les technologies d'ultrafiltration pour la purifier ou (2) dessaler de l'eau de mer par évaporation ou filtration à haute pression. Ce sont deux technologies extrêmement coûteuses sur lesquelles nous ne nous attardons pas.

La question sur laquelle butent les chercheurs et les acteurs en Indonésie concerne les règles fiscales. Depuis la décentralisation, les régions manquent de moyens et multiplient les taxes pour se financer. Pour limiter cette prolifération, de nouvelles règles fiscales nationales ont été introduites (loi 28/2009 concernant les taxes régionales du 15 septembre 2009)⁴⁸⁵. Butt & Parsons nous donnent la mesure du phénomène : ce sont plus de 10'000 nouvelles taxes qui ont été introduites depuis 1999 par les gouvernements régionaux et le ministère des affaires intérieures en avait déjà invalidé 1691 entre 2004 et 2009 (2012, pp. 93–94).

Le cadre fiscal national pour l'établissement de taxes régionales est fixé par les lois 18/1997 et son amendement par la loi 34/2000. La loi 28/2009 les complète et réaffirme l'autorité de l'Etat central sur les régions. Elle ne fixe aucun cadre spécifique à la mise en place de PES, mais autorise la taxation des Ressources naturelles par les *kabupaten* et *kota*. C'est donc au niveau régional que des lois spécifiques sont promulguées. Pour unifier les législations régionales, le ministère de l'environnement est en train de définir des *guidelines* qui précisent la marge de manœuvre des régions.

Dans le cas du *kabupaten* de Lombok Occidental, la *perda* 4/2007 sur la gestion des services environnementaux établit un modèle unique en Indonésie qui éveille l'intérêt d'autres régions. Cependant, une commission de l'agence nationale de contrôle des finances et du développement (*Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan*, BPKP) a étudié son mécanisme et relève que si l'objectif est bon, la méthode ne respecte pas les règles fiscales. En conséquence, cette commission demande la révocation de la taxe régionale et le remboursement des prélèvements effectués au trésor régional (Lombokpos.ko.id, 2011). L'argumentation des auditeurs se base sur la dénonciation d'une double imposition faite aux abonnés du PDAM Giri Menang⁴⁸⁶.

En vertu de l'ordonnance gouvernementale 16/2005 sur le développement d'un système de distribution d'eau potable (SPAM), l'exploitant a l'obligation de participer aux efforts de protection et de conservation des Ressources en eau et doit en internaliser les coûts dans son calcul du tarif de l'eau. L'ordonnance ministérielle 23/2006 concernant les tarifs de l'eau potable confirme que les prix pratiqués doivent permettre de protéger et conserver les sources

⁴⁸⁵ L'article de Butt et Parsons montre que cette nouvelle réglementation a peu de chance d'arriver à ses fins (2012).

⁴⁸⁶ Nous avons eu connaissance du rapport de cette commission par la presse. Nous ne sommes pas parvenus à obtenir le rapport (réf 22/05/2010 900/PW du 12 octobre 2010). Son argumentaire juridique nous est donc inconnu. Dans le paragraphe suivant, nous identifions un double financement, indépendamment de ce rapport.

sur un long terme, conformément au principe du recouvrement des coûts⁴⁸⁷. Dès lors, le coût de la protection des captages est déjà compris dans la facture des abonnés et l'ajout d'une taxe mensuelle de Rp. 1000 sur le total facturé constitue un double prélèvement. En d'autres termes, les coûts de la protection de l'environnement font partie des coûts opérationnels des PDAM et ne sauraient être transférés sur les consommateurs.

Ces considérations invalident le prélèvement tel que prévu par la *perda* 4/2007, mais inversement justifient au contraire totalement le programme de protection des captages du PDAM Giri Menang. Cet exemple constitue une opportunité pour le développement de PES similaires ailleurs en Indonésie. Insistons sur le fait que pour la mise en œuvre du programme du PDAM toutes les bases légales nécessaires existent, contrairement à la *perda* 4/2007 dont la légalité est discutée. Or, actuellement c'est le système de la *perda* 4/2007 qui est érigé en modèle, à tort selon nous.

Une autre distinction fondamentale concernant ces deux programmes est la nature des interactions mises en place. Dans le cas de la politique incitative de la *perda* 4/2007, IMP met en œuvre une politique prédéfinie par le processus législatif. L'interaction est ici constituée d'actes unilatéraux : une proposition d'un *kelompok*, qui reçoit une réponse par une décision administrative, concrétisée par un versement. Par contre, dans le cas du programme du PDAM, la mise en œuvre est établie sur une base négociée pour remplir une tâche nécessaire à la fourniture d'une prestation publique. Ceci implique la conclusion de contrats administratifs par nature bilatéraux. Ici, seul le programme du PDAM peut être assimilé à une transaction de type PES.

7.2. La construction du problème et de sa solution

L'effet de la déforestation sur la réduction des débits des sources est une réalité perçue par nos interlocuteurs. Cette interdépendance est maintenant une évidence sur le site de Lombok. Pourtant, comme nous l'avons montré, la solution trouvée n'a pas été spontanée. Elle a été construite. Pour compléter nos résultats, il est important de revenir sur le processus et les efforts déployés pour parvenir à la solution actuelle.

La réduction des débits, ainsi que la déforestation sont des réalités documentées. Le lien entre les deux ainsi que la solution des PES trouvent leurs origines dans le partenariat entre WWF-

⁴⁸⁷ Tous les détails et les références légales précises sont présentés dans la section 2.4.2.4 sur les tarifs de l'eau domestique.

NT et l'ICRAF pour l'étude des changements des usages du sol dans la région du Rinjani. Entre 1999 et 2006, ils ont travaillé ensemble et ont identifié les causes de la conversion de près 20'000 ha de forêt primaire en forêt secondaire. Le siège de l'ICRAF pour l'Asie du Sud-Est est basé sur le campus du CIFOR à Bogor. ICRAF et CIFOR sont justement des promoteurs des PES au niveau international. Il n'est donc pas surprenant de trouver dans les recommandations issues de l'étude du WWF et de l'ICRAF la création d'un marché régional pour les PES (ICRAF, 2009). Pour mettre en œuvre la solution imaginée, le WWF-NT documente la valeur de l'écoservice (WWF-NT, 2001) et collabore avec le PDAM Giri Menang pour démontrer la disponibilité à payer des consommateurs d'eau (PDAM Menang Mataram, 2004). Nous avons déjà présenté en détail ces étapes en section 3.3.4.

A l'époque, l'enthousiasme pour les PES est général. A Lombok, une solution concrète se présente et offre enfin la possibilité de démontrer l'intérêt d'un concept jusqu'ici surtout théorique. Dans un premier temps, les promoteurs pensent pouvoir concrétiser leur solution sans s'appuyer sur l'administration régionale, grâce à des soutiens internationaux⁴⁸⁸. Tout change lorsqu'ils décident d'avoir recours à la facturation du PDAM pour collecter les fonds. Comme nous l'avons déjà dit, cela offre l'occasion au *kabupaten* de reprendre la main, WWF-NT, Konsepsi et le PDAM se faisant écartier de la scène. Ici, il faut noter que le *kabupaten* hérite d'une politique publique quasiment complète, construite par des acteurs parapublics. On y retrouve en effet les trois éléments constitutifs du modèle de causalité de l'analyse de politiques publiques (Knoepfel et al., 2006), à savoir : (1) un problème public identifié (la réduction des débits) ; (2) une hypothèse causale (qui attribue la responsabilité de problème aux acteurs de la déforestation) et (3) une hypothèse d'intervention (qui dresse le versement d'incitation comme solution).

Une fois la *perda* 4/2007 promulguée, chacun revendique sa paternité sur la solution. Il s'agit pour eux de tirer profit des efforts investis. On observe de véritables campagnes de promotion, notamment de la part du WWF-NT, puis du WWF Indonesia, avant même que les paiements n'aient lieu. Ils en collectent des bénéfices directs (acquisition de mandats, la participation à IMP, etc.), mais aussi et surtout des bénéfices indirects (positionnement politique, invitations à des conférences, organisation de visites, etc.). Les chercheurs, dont nous faisons partie, sollicitent leurs homologues de Lombok, établissent des partenariats, etc. Cet engouement pour la petite île périphérique de Lombok est une aubaine qui est entretenue

⁴⁸⁸ Ford Foundation et PNUD.

et dont les acteurs locaux se partagent les revenus. Pourtant, comme nous l'avons démontré, toute cette émulation est basée sur une perception erronée des fameux « PES » de Lombok qui n'en sont pas.

Sur le plan politique régional, cet engouement extérieur sert de caution pour obtenir une rémunération politique interne. L'exemple de Lombok est mis en avant pour démontrer les efforts et l'ingéniosité de l'Indonésie en matière de reforestation. Cela vaut au *bupati* de Lombok Occidental de recevoir du président Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) le prix du *kabupaten* le plus actif pour l'atteinte du programme national « *Un milliard d'arbres en Indonésie* » (*Satu Miliar Pohon Indonesia*) (Busyairi, 2012). Une telle récompense constitue d'abord une rémunération politique (Busyairi, 2012; PDAM Menang Mataram, 2012a, avant-propos).

La politique provinciale reconnaît aussi le problème, mais sa construction suit un autre chemin. La capitale provinciale étant établie à Mataram, l'administration et le monde politique sont informés de l'action entreprise par le *kabupaten* de Lombok Occidental. Toutefois, la reconnaissance politique émerge suite à une étude publiée en 2010 par le ministère de l'environnement, GTZ et le WWF sur les effets du changement climatique. Dans leur rapport, les auteurs revendiquent explicitement l'ambition de « construire » un problème public qui justifie la modification de la politique publique provinciale (Ministère de l'environnement et al., 2010a, pp. 5–7). La simultanéité entre cette étude et la formulation du plan quinquennal de développement provincial 2009-2013 (RPJMD) n'est pas un hasard. C'est par cette entrée que les auteurs sont parvenus à intégrer la question dans les objectifs politiques provinciaux. Ajoutons que certaines administrations provinciales cherchent actuellement à élargir l'action du *kabupaten* et de cette manière faire transiter les flux financiers par leur intermédiaire et non plus par IMP⁴⁸⁹. Leur principal argument se trouve dans la résolution du problème de coordination entre le *kabupaten* de Lobar et le *kota* de Mataram.

Pour conclure cette section, il est intéressant de décrire le repositionnement des rôles. Désormais le WWF se présente en dehors de l'île comme l'artisan des PES. Konsepsi se focalise sur l'action locale sur le bassin d'alimentation et s'apprête à tirer les fruits du déblocage du conflit des forêts communautaires de Sesaot (lire section 5.6.1). Le PDAM Giri

⁴⁸⁹ Un projet de réglementation, que nous avons pu étudier, est en circulation.

Menang construit son propre PES. Le *kabupaten* de Lombok Occidental collecte les bénéfices politiques nationaux. Chacun se présente en gagnant dans sa sphère d'influence. Les ONG présentées sont de réels acteurs parapublics (et non pas indépendants) qui influencent les politiques publiques et cherchent à en retirer des avantages. Cette proximité pose des questions de conflits d'intérêt que certains interlocuteurs ont relevés.

7.3. Les communautés traditionnelles et leur fonctionnement actuel

Comme nous l'avons vu en introduction et dans notre première partie, le rôle des communautés locales (*adat*) et de leurs régulations coutumières (*hukum adat*) sont reconnus de manière générale par le système juridique indonésien et sont prévus par les réglementations sectorielles. Dans la deuxième partie, nos observations illustrent le rôle très variable des *kelompok* dans la gestion des Ressources naturelles. Ici, nous revenons sur le fonctionnement des communautés et leurs relations avec les autorités. Nous verrons que la réalité n'est pas réductible à une vision simpliste. Pour les communautés locales les enjeux sont importants et génèrent des jeux d'acteurs intéressants.

Bakker décrit les jeux de pouvoir entre les autorités nationales et régionales depuis la décentralisation. Selon lui, les premières utilisent la reconnaissance des droits communautaires pour accroître leur popularité et restaurer la confiance des partenaires. Toutefois, elles délèguent la très sensible mise en œuvre aux régions⁴⁹⁰. Il s'agit notamment de traduire la formulation générale des lois dans des règles applicables à la diversité des pratiques communautaires (L. Bakker, 2008, p. 19).

Un élément clé est la reconnaissance formelle de l'existence d'une communauté « *authentique et dotée d'une autorité sur l'adat* » (L. Bakker, 2008, p. 19) qui peut recevoir des droits et obligations. Cette reconnaissance serait impossible sans expérience et soutien politique (L. Bakker, 2008, p. 19). Or, comme nous l'avons vu dans l'étude de cas de Bak Pakem, les enjeux de la gestion des forêts communautaires sont importants (section 5.6.1). Dès lors, il est normal d'observer ici des jeux d'acteurs.

Relevons notamment le rôle de l'ONG Konsepsi qui s'est spécialisée dans le soutien aux communautés locales. A priori ce besoin paraît évident, cependant la situation est beaucoup

⁴⁹⁰ Dans les années qui précèdent la décentralisation, les rôles sont inversés, puisque les régions revendiquent de tels droits aux autorités nationales.

plus problématique quand les communautés ne sont plus suffisamment actives pour être reconnues formellement. Sans communauté reconnue, la possible attribution de droits d'usages en forêts communautaires (HKm) disparaît. Ici la tentation est forte de reconstruire artificiellement des structures locales, aujourd'hui désuètes, pour obtenir des droits d'usages. Dans un tel cas, un hiatus apparaît entre la réalité sociale du terrain et les exigences formelles.

Nos observations ne permettent ni d'affirmer que les *adat* sont une réalité, ni que les structures communautaires sont des créations « hors sol ». Sur notre site d'étude, la réalité est nuancée. Par exemple, nous avons montré que le Forum Ranget n'est pas apparu spontanément, mais à l'initiative de Konsepsi. C'est néanmoins ainsi que la dynamique communautaire locale a été réactivée. Inversement, à Kumbi (et plus largement dans les forêts de Sesaot) les structures communautaires⁴⁹¹ existent mais semblent avoir bien peu d'effet sur les usages quotidiens de la forêt face à des enjeux plus lourds.

Nos observations montrent que les communautés locales sont en pleine crise identitaire⁴⁹². Les jeunes ne s'intéressent plus aux traditions et à la politique communautaire locale. L'accès à la mobilité individuelle, avec la prolifération des motos achetées à crédit, et l'évolution des communications, grâce aux *smartphone*, érodent le contrôle des élites traditionnelles locales.

Cette évolution s'affirme alors que d'importants enjeux concernant les droits communautaires en forêt sont en cours de stabilisation. Ici, les acteurs locaux se repositionnent les uns par rapport aux autres. Ce sont des champs d'influence qui solidarisent certains en excluant d'autres. Il s'agit pour chacun de se positionner au mieux avant la distribution des droits en forêt. Certains interlocuteurs nous ont même parlé d'un fonctionnement « mafieux » des élites locales. Cette description nous apparaît abusive, mais nous avons néanmoins observé des rapports de domination-soumission, avec le prélèvement de taxes informelles par les élites locales. Ces élites locales tissent des relations avec leurs soutiens (par exemple l'ONG Konsepsi) et avec les autorités. C'est donc à ce niveau méta que se négocient les questions importantes et pas à la base. Cette réalité contredit toute lecture naïve d'une organisation communautaire harmonieuse.

Lors de nos interviews dans les administrations régionales et provinciales, nous avons été frappés par le renvoi systématique de la résolution des problèmes par les autorités aux

⁴⁹¹ Assemblée, tribunal et police communautaires (voir section 5.6.3).

⁴⁹² Notre perception d'une crise de valeur se retrouve aussi décrite dans des blogs, très populaires en Indonésie (Zainal, 2012).

communautés locales. L'exemple classique est celui d'une compétence clairement attribuée à un service, qui se dit non concerné et désigne les communautés locales comme les seules capables d'empoigner la question. Dès lors, faut-il imposer une application du droit ou au contraire renforcer les coutumes locales ?

Tant dans le cas de Bak Pakem que de celui de Ranget, les protagonistes ne suivent pas ce qui est prévu par la réglementation formelle. Alors que l'administration forestière provinciale joue sur les deux tableaux, l'administration forestière régionale privilégie la seule régulation traditionnelle coutumière. Ainsi, l'agence de l'environnement (BLH) du *kabupaten* de Lombok Occidental prépare une nouvelle réglementation régionale qui laisse davantage de latitude au droit coutumier. Nous n'avons pas réussi à déterminer s'il s'agit d'une déresponsabilisation fautive ou plutôt d'un pragmatisme lucide. Dans tous les cas, cette passivité de l'administration régionale pose des problèmes et nos interlocuteurs la dénoncent.

Pour clore cette section, il nous semble que les capacités des *adat* pour gérer de manière durable les Ressources naturelles, en particulier la forêt, sont surestimées. Les acteurs locaux que nous avons rencontrés sont aussi divers et intéressés que tout autre groupe d'individus. Certes, les valeurs traditionnelles existent, mais elles ne suffisent plus à canaliser les rapports de force. Ce microcosme est en pleine mutation. Peut-être qu'un(e) anthropologue affinera à l'avenir nos observations.

7.4. L'organisation sectorielle des réseaux d'acteurs

Sans surprise, des alliances et des fractures se forment entre les différents groupes d'acteurs. Une première observation est l'importance de la logique sectorielle. Les réseaux d'acteurs de la forêt ou de l'eau évoluent dans des mondes séparés.

Le monde de la forêt paraît particulièrement structuré avec des groupes et des concurrences internes. Néanmoins tous se connaissent et les élites forestières sont presque toutes issues des mêmes filières académiques, en particulier d'IPB à Bogor. Ce corps administratif connaît des règles informelles, un « *habitus* » (Bourdieu, 1972), qui structurent les actions de ses membres⁴⁹³. Il traîne aussi un long et très lourd héritage issu de l'hégémonie du ministère des forêts sur le territoire durant la dictature de Suharto. Tout différemment, le monde des acteurs

⁴⁹³ Des questions comme l'appropriation, selon nous illégitime, par le ministère des forêts des terres sans titre de propriété est par exemple un sujet tabou.

de l'eau est fragmenté. Un exemple frappant est la localisation sur la même rue de Mataram de plusieurs organisations liées à l'eau⁴⁹⁴, qui ne communiquent pas ensemble, ni ne se connaissent.

Une conséquence évidente est la prédominance des enjeux forestiers. Un exemple de cette mainmise s'observe dans la présence des services forestiers du *kabupaten* de Lombok Occidental dans tous les programmes de réhabilitation des bassins d'alimentation des captages, y compris lorsqu'ils s'appliquent en dehors de la zone forêt (lire section 6.4.3). L'administration forestière gère le secrétariat d'IMP, se charge de la mise en œuvre du programme du PDAM et conduit son propre programme de promotion de l'agroforesterie (KBR). Elle n'y voit aucune redondance. Cette omniprésence lui assure un contrôle des actions entreprises. Seule la concurrence avec les services forestiers provinciaux lui fait de l'ombre (sections 5.6.5).

Si on place la focale sur les organismes, et non plus sur les réseaux, alors derrière chaque enseigne on observe des fonctionnements très variables. L'organisation quasi-militaire du PDAM Giri Menang, où les rôles de chacun sont strictement définis, contraste avec la structure des travaux publics, où chacun agit dans son coin sans que personne ne sache qui fait quoi⁴⁹⁵.

Une habitude qui s'observe aussi bien dans les administrations, qu'entre elles, est le phénomène dit de la « patate chaude » : plutôt que d'empoigner un problème, le réflexe est de le transmettre au voisin⁴⁹⁶. Nous identifions ici une cause de la passivité observée pour la protection des bassins d'alimentation des captages. Cela permet aux administrations d'une part de se déresponsabiliser et d'autre part d'éviter d'empiéter sur les plates-bandes du voisin. Ainsi aucune surcharge ni conflit n'apparaît, garantissant la durabilité du pantouflette d'une élite administrative privilégiée.

⁴⁹⁴ Service d'information hydrologique, le centre de recherche universitaire sur l'eau de l'UNRAM et l'entreprise régionale d'adduction des eaux.

⁴⁹⁵ Par exemple, les fonctionnaires de cette administration n'ont pas été capables de désigner qui est en charge des infrastructures d'eau potable, malgré plusieurs rendez-vous et de nombreux appels téléphoniques. C'est pourtant bien les travaux publics qui réalisent et financent les infrastructures, comme nous l'avons vu dans le cas de Bak Pakem.

⁴⁹⁶ Concernant la réglementation par la *perda* 2/2001 des usages du sol hors forêt, nous avons suivi toute la chaîne jusqu'à ce qu'on nous renvoie au point de départ. Nous avons ainsi bouclé la boucle sans que personne ne nous dise être en charge de la question. Notre parcours est le suivant : les services forestiers nous ont envoyés au service de l'environnement qui nous a renvoyés vers l'agence régionale de planification, qui nous a transféré aux travaux publics, qui finalement nous ont redirigés aux services forestiers quand bien même le captage concerné (Ranget) se trouve en dehors de la zone forêt.

Retenons ici que la vision sectorielle prévaut et que les relations intersectorielles sont limitées. Ceci contraste avec ce que nous avons observé dans nos précédentes recherches. Tant en France qu'en Suisse cette logique a cessé d'être efficace depuis la période dite du « *tournant écosystémique* » (Aubin, Nahrath, & Varone, 2006, p. 181) à la fin des années 1980, lorsque les questions environnementales ont relégué les questions sectorielles. En Indonésie, cette évolution était recherchée par la loi agraire (UUPA 1960) qui avait comme ambition de poser des principes non seulement pour l'agriculture, mais pour tous les usages des Ressources naturelles (lire notre note de bas de page no 71 en introduction III.f.i) nous avons été frappé par le renvoi systématique de la résolution des problèmes par les autorités aux communautés locales en introduction III.f.i). Or, contrairement à l'esprit de la loi, chaque ministère s'appuie sur sa réglementation sectorielle et seule l'agence territoriale nationale (BPN) du ministère de l'agriculture applique les principes de l'UUPA (Safitri, 2010, pp. 72–73).

Ici, IMP fait figure d'exception. La composition multiple de son conseil permet de rapprocher des acteurs qui n'auraient pas de contact autrement. Cette configuration est une excellente chose qui mérite d'être saluée. Pour l'instant, ce sont les ONG proches des élites administratives, comme WWF-NT, qui utilisent efficacement ces relations transversales intersectorielles. Cela leur permet d'avoir accès aux informations et aux soutiens extérieurs. Ce positionnement leur garantit un rôle influant en jouant sur plusieurs tableaux simultanément.

7.5. Synthèse intermédiaire

Notre recherche s'intéresse en premier lieu à la manière dont les acteurs mobilisent différents types d'institutions (politiques publiques, règles de la propriété et arrangements négociés) pour résoudre un problème donné : la préservation de l'écoservice forestier pour la filtration et la purification des eaux souterraines captées par les distributeurs d'eau publics. Cette entrée en matière nécessite que le problème⁴⁹⁷ soit perçu en tant que tel.

Rappelons que l'interdépendance entre la forêt et l'eau potable est traitée par les règles coutumières traditionnelles (voir section 4.2.1) et que le sujet a été politisé ces dernières

⁴⁹⁷ Le terme anglais de « issue » est plus approprié. Nous faisons ici référence à un sujet que les acteurs jugent suffisamment important pour entreprendre des actions. Ici, la passivité doit être expliquée. Il peut s'agir aussi bien d'une stratégie que d'une absence de perception.

années (section 4.2.4). Pourtant, dans nos deux cas, la perception diffère. A Bak Pakem, le problème est connu, mais non politisé. Les acteurs locaux considèrent qu'il n'est pas nécessaire d'intervenir. Nous avons expliqué cela par l'absence de conséquence ressentie sur place. C'est en effet en aval que la réduction des débits des sources se fait sentir. Pourtant on observe à Jurangmanlang, le village voisin de Kumbi, une prise de conscience qui se traduit par la mobilisation des locaux dans une association des consommateurs d'eau pure (P2AB Amak-Ulam). Il nous semble donc qu'à Kumbi la rivalité entre les usages de la forêt (protection des captages vs production de bois) fait l'objet d'un arbitrage en faveur de l'exploitation du bois. En d'autres termes, les acteurs locaux favorisent la production ligneuse au détriment de la protection du bassin d'alimentation. Ce choix s'explique par les enjeux institutionnels locaux liés au probable déplacement du parc forestier (*tahura*) sur la zone qui est utilisée actuellement comme jardin (section 5.6.1). L'incertitude qui en découle explique alors en grande partie l'accélération de la déforestation que nous avons documentée (section 5.6.2). Ceci nous permet d'affirmer l'importance des enjeux institutionnels sur les comportements des acteurs. Dès lors, la compréhension de ceux-ci est une clé pour expliquer les usages locaux.

Dans le cas de Ranget, la question de la réduction des débits a été problématisée par le *kelompok* local : le Forum Ranget. Kalimantan a été un exemple témoin pour la mise en œuvre de paiements des consommateurs en aval pour les exploitants en amont. Ces incitations ont été concrétisées d'abord en partenariat avec l'ONG Bestari Community Fund, puis lors de la mise en œuvre de la politique incitative de la *perda* 4/2007 et désormais sur une base négociée directement avec l'entreprise régionale de distribution des eaux. Ici, il est très intéressant pour nous de voir que différents types d'institutions ont été utilisés successivement pour résoudre le même problème avec des réalisations très similaires.

Ces deux cas nous montrent que les droits de propriété ne sont peu, voire pas mobilisés. Ceci s'explique par leur définition imparfaite qui rend leur utilisation difficilement prévisible. En forêt, toute revendication impliquerait de se confronter directement au ministère. Hors forêt, autour de Ranget, chacun agit sur sa parcelle sans empiéter sur le territoire des autres. Tant que les limitations d'usages dans les zonages de protection, telles que prévues par la *perda* 2/2001, ne sont pas mises en œuvre, les propriétaires gardent un usage absolu et exclusif de leur propriété.

Les règles de droit public issues des politiques publiques ne semblent pas non plus influencer les usages du sol, ni en forêt, ni en dehors. Une explication est à trouver dans la passivité des autorités pour mettre en œuvre, contrôler et faire respecter les limitations prévues. La seule mise en œuvre observée n'est pas prescriptive, mais incitative : les soutiens d'IMP pour le reboisement et le renforcement des communautés en amont des captages. Son effet sur la modification des usages en amont des captages est très discutable. Cependant, cette action du *kabupaten* produit une sensibilisation qui va au-delà des seuls bénéficiaires. D'autre part, le mode de fonctionnement d'IMP est original. Il permet de dépasser les cadres sectoriels et favorise une optique transversale.

Ces considérations sur la faiblesse des politiques publiques pour réguler les usages des acteurs omettent leurs influences indirectes. Comme nous l'avons rappelé ci-dessus pour Bak Pakem, il nous semble que les acteurs locaux perçoivent les enjeux institutionnels. Ce n'est donc pas tellement le contenu normatif des réglementations publiques qui est important, mais les jeux d'influence entre les acteurs qui modifient les usages. Il y a ici une anticipation qui s'illustre très bien dans le choix d'un exploitant de couper ses arbres fruitiers avant qu'une probable modification du zonage ne l'en empêche.

Dans la troisième partie, nous analysons les régimes institutionnels des Ressources forêt et eau. Nous y décryptons les interactions entre les droits de propriété et les politiques publiques pour déceler les lacunes et incohérences du montage normatif. C'est en effet dans ces faiblesses que s'observent les usages non durables des Ressources. Toutefois compte tenu de la faible capacité prescriptive des règles prévues, telle que nous l'observons sur notre site d'étude, la pertinence de cette analyse doit être discutée (section 8.4). Dans nos cas, nous constatons que les acteurs locaux sont bien conscients des limites des régimes institutionnels. Ils s'en détournent et ont comme habitude de s'arranger entre eux. Les rivalités d'usages sont donc résolues au cas par cas. Ici la mobilisation d'accords bilatéraux peut augmenter la prévisibilité. La solution des PES offre donc une alternative pertinente. Nous avons ici documenté la solution utilisée par le PDAM Giri Menang. Toutefois, nous avons longuement expliqué que les cas exposés dans la littérature ne sont pas des PES. Nous expliquons cette perception erronée par la promotion active qu'en font certains acteurs qui en tirent des profits directs et indirects (section 7.2).

Avant de clore cette synthèse, relevons encore que le *kabupaten* de Lombok Occidental dispose d'une réglementation modèle pour préserver ses Ressources en eau brute (*perda*

2/2001), mais que celle-ci n'est pas mise en œuvre. Pourtant, comme nous l'avons montré avec le cas de Bak Pakem, la déforestation est une réalité. Ici la passivité de l'appareil d'Etat est une cause directe des problèmes auxquels il cherche à répondre avec sa *perda* 4/2007. Il est dès lors intéressant de s'interroger sur la perception de cette intervention publique par les administrés au niveau local. Pour cela, nous répondons aux quatre questions énoncées en introduction de la section 7.

Quelle importance les acteurs locaux donnent-ils aux problèmes publics auxquelles les politiques publiques tentent de répondre ?

Le problème, lorsqu'il est reconnu, a une grande importance pour les acteurs locaux. C'est le cas à Ranget, mais par contre à Kumbi le problème n'est pas ressenti comme tel, car l'eau reste abondante et de bonne qualité, malgré la déforestation. Ainsi, même si le problème est perçu, il est relégué par d'autres enjeux prioritaires (section 7.1).

La réponse publique est-elle jugée satisfaisante par ces mêmes acteurs ?

Non. Partout, il nous semble que seules les actions ponctuelles sont privilégiées. L'action de l'appareil d'Etat est disqualifiée par les acteurs locaux qui s'en méfient. Les politiques publiques ne sont donc pas perçues comme des instruments destinés à résoudre un tel problème. Cependant, il est très important de relever que si le caractère prescriptif des réglementations publiques est faible, les acteurs locaux n'ignorent pas les politiques publiques. Ils sont conscients des enjeux institutionnels, notamment de la répartition des ressources d'action et de l'évolution des règles administratives. Par exemple, un dézonage modifie certes les droits d'usages, mais change aussi le type de soutien auquel il est possible d'avoir accès et redistribue les responsabilités. Tout cela est perçu et les acteurs essaient d'influencer les décisions. Cela permet d'affirmer que *policies matter*⁴⁹⁸, autrement dit que les politiques publiques sont importantes même lorsqu'elles n'ont que peu d'influence directe sur les usages.

Observe-t-on au niveau local des arrangements formels ou informels qui corrigent les éventuels déficits de la réponse publique ou contourne cette dernière en proposant d'autres solutions ?

⁴⁹⁸ Pour paraphraser le « *institutions matter* » de North (1994).

Oui, très clairement. Les arrangements bilatéraux entre le PDAM et plusieurs *kelompok*, que nous avons décrits comme des PES, sont une alternative. Faute d'intervention publique crédible, les communautés régulent elles-mêmes les pratiques pour résoudre les problèmes ressentis. Toutefois, nous avons observé que la capacité des communautés traditionnelles d'orienter les pratiques s'affaiblit avec l'évolution sociale (section 7.3). Elles ne parviennent plus à contraindre les usagers lorsque des enjeux supérieurs apparaissent.

La conclusion de contrat, est-elle envisagée par les acteurs locaux comme une voie possible pour éviter la survenue de rivalités d'usages entre l'exploitation forestière et la production d'eau domestique sur le site de Lombok ?

Nous avons montré que les arrangements bilatéraux sont une réalité. Dans le cas du programme de protection des captages du PDAM, il s'agit de contrats administratifs conclus entre une entreprise publique et des acteurs locaux, pour réaliser une tâche d'intérêt public, à savoir le reboisement des bassins d'alimentation. Nous nous situons aujourd'hui dans une logique ponctuelle qui, à l'avenir, devra évoluer vers du plus long terme. Ici se posera alors la question de la volatilité des contrats.

Troisième partie : analyse et synthèse générale

Après une première partie qui traite des règles prévues, et une deuxième qui expose ce qui est fait, notre troisième partie cherche à expliquer comment ce qui est prévu influence ce qui est fait. Pour cela, nous utilisons le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources (RIR) (Gerber et al., 2009; Knoepfel, 2007; Varone, Nahrath, & Gerber, 2008). Ce cadre d'analyse a l'avantage de traiter non seulement des règles publiques, mais prend aussi en compte les limites que leur impose la propriété. Il ne s'agit pas seulement de comprendre la mécanique des institutions, mais surtout d'expliquer comment les acteurs mobilisent (ou non) ces institutions pour influencer (ou maintenir) des usages. Le postulat de départ est donc que les acteurs n'appliquent pas mécaniquement ce qui est prévu, mais développent des stratégies en fonction des droits activables avec leurs ressources. Pour pouvoir identifier ces jeux d'acteurs, il est indispensable de connaître les règles à leur disposition et leurs articulations. Dans des contextes institutionnels fortement développés, comme dans nos études de cas français et suisses, cette entrée en matière est une évidence. Par contre, dans le contexte indonésien où les règles prévues sont peu mises en œuvre, l'intérêt d'une telle analyse doit être justifié.

Comme nous le verrons à la section 8.4, les acteurs disposent de davantage de marge de manœuvre lorsque les cadres institutionnels dans lesquels ils évoluent sont peu intégrés. Ce constat ne réduit pas pour autant la complexité de l'articulation entre les règles prévues, telles que nous les avons décrites en première partie. Ici, les cadres sont plus lâches et en conséquence, les acteurs parviennent davantage à naviguer entre les contraintes. Comme nous l'avons montré en deuxième partie, les acteurs du terrain perçoivent ces contraintes et s'y adaptent. Une caractéristique des contextes institutionnels faiblement intégrés⁴⁹⁹, est, d'après nous, la faible prédictibilité des stratégies des acteurs. Cela ne signifie pas que les institutions n'ont pas d'influence, mais qu'il est impossible de prévoir lesquelles seront mobilisées. Sur le terrain, nous avons constaté que les acteurs activent des régulations, tant formelles qu'informelles, aussi bien pour justifier leurs comportements que pour dénoncer les pratiques d'autres acteurs. Les institutions sont présentes même si elles sont peu contraignantes. Se passer d'une analyse de ces institutions opacifie toute cette complexité pour donner une fausse

⁴⁹⁹ Nous utilisons ce qualificatif en référence au cadre d'analyse présenté dans les sections 8.1 à 8.4.

image, naïve, d'acteurs autonomes mus par leurs préférences et leurs valeurs. Par notre recherche nous souhaitons aussi illustrer une réalité perçue grâce au cadre d'analyse des RIR.

Dans les sections qui suivent, nous présentons d'abord le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources (section 8). Ensuite, nous présentons nos résultats de l'analyse du régime institutionnel de la forêt (section 9), puis de l'eau domestique (section 10). Pour cela, nous nous appuyons sur leur description faite en première partie (section 1 et 2) et sur nos observations présentées en deuxième partie. Cela nous permettra d'illustrer l'écart qui existe entre le mode de régulation choisi et la situation concrète observée. En fin de partie, en synthèse générale (section 11), nous discutons des questions transversales qui concernent le contexte indonésien en général, en nous appuyant sur nos études de cas.

8. Présentation du cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources

8.1. La lecture classique

Les acteurs et les institutions s'influencent réciproquement et de manière itérative. Les acteurs adaptent leurs actions aux règles formelles et informelles tout en les influençant. De cette approche, dite néo-institutionnaliste, découle une multi-causalité qu'il s'agit de décrypter et de reconstruire analytiquement. Pour ce faire, nous avons choisi un cadre d'analyse qui s'intéresse aux institutions et à leur activation par les usagers ayants droit : le cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources (RIR) développé par Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001, 2003), qui a été appliqué dans maintes recherches (Bisang, 2000; Reynard et al., 2000; Nahrath, 2003; Gerber, 2006; Nicol, 2009; Olgiati, 2011, etc. Schweizer, 2011; Bréthaut, 2012). Ce cadre d'analyse des RIR inventorie deux catégories d'institutions spécifiques à la Ressource étudiée : d'une part l'ensemble des règles issues de politiques publiques et d'autre part l'ensemble des droits de propriété. Toutes ces règles, qui influencent les usages de la Ressource, constituent le régime institutionnel (RI) de la Ressource. Attention, le RIR et le RI ne doivent pas être confondus : le RI est le résultat de l'analyse obtenu par l'application du RIR.

Le premier, l'économiste Bromley (1992, p. 9), formule le concept de régime d'une Ressource naturelle pour désigner l'ensemble des institutions qui lui sont spécifiques. « *Cette notion est fondamentale. Elle met en évidence que ce ne sont pas les caractéristiques*

intrinsèques (biophysiques, matérielles) des [R]essources qui déterminent les modalités selon lesquelles les sociétés les exploitent ou non, mais l'ensemble des arrangements institutionnels (droits, devoirs, obligations, sanctions, etc.) qui leur est associé » (Oviedo & van Griethuysen, 2006, p. 114). D'autres auteurs ont recours au terme de « régime » pour désigner les contraintes institutionnelles qui influencent les usages des Ressources naturelles (Vatn, 2007)⁵⁰⁰ ou le caractère interinstitutionnel des politiques publiques ainsi que pour saisir l'influence du niveau international⁵⁰¹.

Knoepfel, Kissling-Näf et Varone (2001, 2003) opérationnalisent le concept de régime institutionnel de la Ressource pour en faire un instrument d'analyse. D'après ces auteurs, les comportements des acteurs varient selon la forme du RI. Ceci permet de comprendre pourquoi la gestion des Ressources varie dans le temps et dans l'espace. En conséquence, ce cadre d'analyse « *relie de manière causale trois composantes majeures de la gestion des ressources naturelles : le cadre institutionnel, les usagers et la ressource naturelle* » (Aubin, 2007, p. 43).

Pour caractériser les différents types de régime institutionnel, les auteurs ont établi une typologie en basant leur analyse sur deux dimensions : l'étendue et la cohérence du régime institutionnel (voir figure 14). « *La dimension dite de l'étendue d'un régime a trait au simple fait de savoir dans quelle mesure les différents biens et services d'une ressource, identifiés dans le monde réel, sont effectivement régulés ou non. L'analyse en terme de régime part ainsi de l'idée selon laquelle l'absence de régulation du comportement des acteurs usagers, au travers d'une description plus ou moins précise du contenu des droits d'usages moyennant des politiques publiques et/ou des droits de propriété définis dans le système régulateur, risque, en cas de rivalités entre acteurs usagers, de mener à des comportements stratégiques ayant comme conséquence, en période de raréfaction de la ressource, la surexploitation de cette dernière. [...] Le critère de la cohérence renvoie au contenu et à l'articulation des*

⁵⁰⁰ Pour l'économiste institutionnel Arild Vatn, « *Resource regimes are institutional structures distributing access to resources and regulating their uses. They consist of (a) the property regime governing the use and transfer of the resource itself (property right), and (b) the rules and norms that govern the transactions concerning the products made from the resource (product transfer). Institutions may be both formal and informal* » (Vatn, 2007, p. 624).

⁵⁰¹ Le politologue Peter May discute de l'usage de ce terme dans la littérature scientifique, relevant des lacunes et proposant sa définition : au lieu de partir d'une politique publique, l'idée est de partir d'un problème pour ensuite identifier « *the ideas, institutional arrangements, and interests that constitute the governing arrangements for dealing with the problem. In this manner, the breadth of the policy regime is largely determined by the boundaries that one establishes in conceptualizing the problem or set of problems* » (May & Joachim, 2013, pp. 3–6).

régulations mises en place par le régime. Elle suppose en premier lieu que la définition des droits d'usages individuels, créés par les politiques publiques et/ou les droits de propriété, soit faite de telle manière que ceux-ci ne dépassent pas le quota global de biens et services considérés comme prélevables sans porter atteinte à la capacité de reproduction du stock » (Knoepfel, Schenkel, & Savary, 2007, pp. 42–44).

Ces deux dimensions sont opérationnalisées dans des dimensions plus fines que sont l'*étendue absolue*, l'*étendue relative*, la *cohérence interne au système régulateur*, la *cohérence interne aux politiques publiques* et la *cohérence externe*. Nous présentons rapidement ces cinq éléments.

(1) L'*étendue absolue* désigne le nombre de biens et services fournis par la Ressource sur lesquels s'applique la réglementation. Au fil de l'évolution historique, ce nombre s'est en général accru, permettant de distinguer des grandes étapes du régime institutionnel concerné. (2) L'*étendue relative* représente le nombre de biens et services régulés par rapport au nombre de biens et services effectivement utilisés. Cela permet de distinguer des déficits propices à l'apparition de rivalités d'usages (lorsque certains usages ne sont pas réglementés) ou de la surréglementation, source de lourdeurs inutiles (lorsque la réglementation contraint des pratiques inusitées). (3) La *cohérence interne au système régulateur* s'intéresse à la définition des titres de propriété sur la Ressource. Ceci paraît évident pour les Ressources à forte incidence sur le sol (comme la forêt), mais plus ardu pour les Ressources telles que l'air. (4) La *cohérence interne aux politiques publiques* questionne la coordination entre les politiques publiques qui touchent à la Ressource concernée. Il est typique de constater des incohérences internes entre les politiques d'exploitation et de protection qui étaient autrefois distinctes, mais qui tendent à se confondre depuis l'écologisation des politiques publiques. Finalement, (5) la *cohérence externe* désigne l'articulation (et la confrontation) entre les deux grandes familles juridiques qui se retrouvent dans le cadre d'analyse des RIR : le droit privé (des titres de propriété) et le droit public (des politiques publiques). Il existe ici une tension dans laquelle le droit public limite l'étendue des droits de propriété, mais simultanément une réaction de la propriété qui limite l'emprise des politiques publiques ; les titres de propriété étant généralement plus robustes⁵⁰² que les politiques publiques.

⁵⁰² La résistance des institutions aux influences externes est au centre de débats intenses dans notre groupe de recherche. Nous qualifions ici de « robuste » l'institution de la propriété en référence à l'effort important que doit produire celui qui veut en limiter les droits d'usages qui en découlent. Comparativement, la restriction de

Ainsi le cadre d'analyse des RIR prononce comme hypothèse centrale que le régime institutionnel intégré, défini par sa forte cohérence et sa forte étendue, est le plus à même d'assurer la durabilité des usages de la Ressource (Gerber et al., 2009, p. 807) (voir figure 17). Inversement, cela suppose qu'une Ressource dont les usages ne seraient pas tous réglementés (identification de lacunes) ou de manière incohérente (identification d'incohérences) est plus sujette à l'apparition de rivalités entre les usages. Cette logique encourage donc une réglementation aboutie, sans incohérence ni lacune.

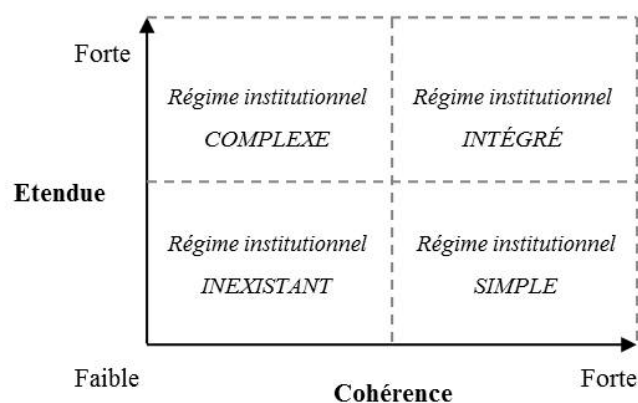


Figure 14 : Typologie des régimes institutionnels selon leur cohérence et étendue (Knoepfel et al., 2001, p. 38).

Dans ce document, nous ne discutons pas de cette hypothèse et des limites de ce cadre d'analyse. Nous renvoyons le lecteur intéressé par cette approche à la littérature citée et à notre thèse à venir. Pour nos études de cas, notre approche est centrée sur l'influence des institutions sur les usages effectifs et non sur la durabilité des usages de la Ressource et sa capacité de renouvellement. Dès lors, notre utilisation du cadre d'analyse varie de son application classique.

8.2. L'entrée par les activités

Le cadre d'analyse des RIR a largement montré sa pertinence pour l'approche ressourcielle, mais lorsqu'il s'intéresse à l'interdépendance entre plusieurs Ressources, le chercheur est confronté à un phénomène de saturation. La complexité et le temps nécessaire pour

droits d'usages issus de politiques publiques nous apparaît plus aisée. Cette appréciation se base sur nos observations et rejoint les constats de nos collègues. Seule la qualification est discutée.

l'application du cadre d'analyse à des phénomènes interressourciels impliquent d'explorer de nouvelles pistes pour ne pas s'embourber.

Les nouvelles approches, telles que celle du projet Systerra New Rurality (Knoepfel, 2010), ouvrent des perspectives. Ce n'est plus la Ressource qui est au centre de la focale, mais l'activité. Celle-ci prélève dans différentes Ressources et en enrichit d'autres. L'activité a donc des effets sur plusieurs Ressources ce qui implique dans l'approche classique de multiplier les analyses des régimes institutionnels. Pourtant, l'intérêt de l'analyse est d'identifier l'effet des régulations sur les usages concernés par l'activité. Dans nos études de cas, nous nous sommes donc écartés de l'approche ressourcielle pour nous focaliser sur l'activité (voir figure 15). Nous ne nous intéressons non plus aux régulations de tous les usages de biens et services de chaque Ressource, mais aux seules régulations des usages de biens et services qui influencent l'activité centrale directement ou indirectement.

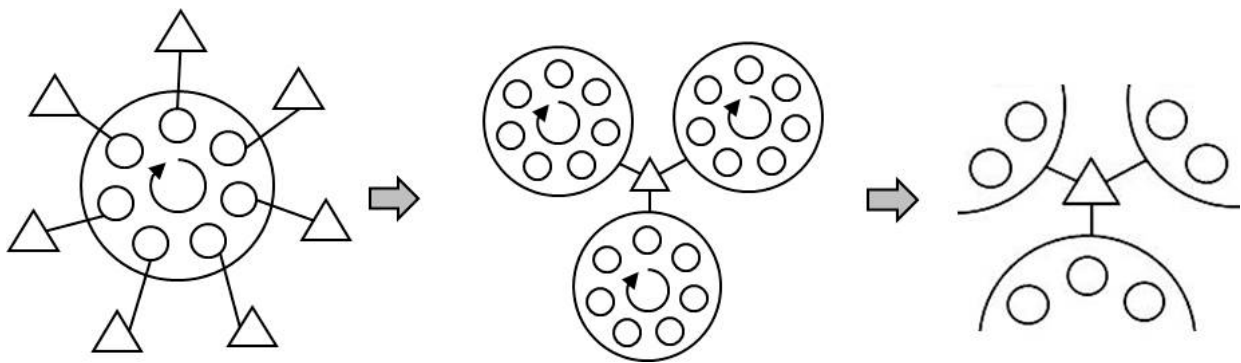


Figure 15 : Distinction entre l'approche mono-ressourcielle classique à gauche, l'approche activité multi-ressourcielle au milieu et l'approche proposée à droite. Les petits ronds représentent les biens et services produits par la Ressource (le grand cercle qui les englobe). Les triangles symbolisent les activités consommatrices de biens et services.

(Figures inspirées de Knoepfel, 2010, p. 17, figure 6).

Cette approche a cependant des conséquences par rapport aux leçons qu'il est possible de tirer d'une analyse classique au moyen du RIR. Premièrement, une conséquence immédiate est de perdre de vue la perspective ressourcielle, qui constitue, d'un point de vue conceptuel, le principal intérêt du RIR. D'emblée, nous reconnaissons que cette orientation ne permet plus de porter un regard sur la capacité de renouvellement des Ressources étudiées. Néanmoins, notre intention est de maintenir le cadre d'analyse concernant la durabilité des activités.

Derrières les régulations des usages nécessaires à l'activité, il y a des enjeux et des jeux d'acteurs qui rendent l'analyse pertinente. Or, il s'agit dans cette recherche non pas d'un usage direct, mais de l'utilisation indirecte par les distributeurs d'eau potable de l'écoservice forestier de filtration et d'épuration. Ce caractère indirect est au centre de la vulnérabilité des services environnementaux (Knoepfel & de Buren, 2011; Knoepfel, 2011).

Pour garantir la durabilité de cette activité, il importe de réguler les rivalités potentielles. Ce sont ces régulations qui sont l'objet de l'analyse. Il s'agit de voir si elles existent et sont coordonnées. Pour cela, nous reprenons les deux dimensions de l'analyse (étendue et cohérence) et nous les reformulons légèrement pour permettre leur application :

(1) L'étendue absolue désigne le nombre de biens et services liés directement ou indirectement à l'activité et sur lesquels s'applique une réglementation (quel que soit le régime institutionnel dont cette réglementation est issue). Cette dimension permet d'observer simplement l'évolution quantitative des régulations des usages nécessaires à l'activité (2) L'étendue relative représente le nombre d'usages régulés par rapport au nombre d'usages effectivement utilisés. Elle nous permet d'identifier des lacunes (usages effectifs non régulés) et des surréglementations (régulations sans effet sur les usages). (3) La cohérence interne au système régulateur s'intéresse à la définition des titres de propriété sur les biens et services dont il est fait usage pour que l'activité puisse être réalisée. (4) La cohérence interne aux politiques publiques questionne l'articulation entre les droits d'usages issus des différentes politiques publiques qui touchent une activité concernée. Finalement, (5) la cohérence externe désigne l'articulation (et la confrontation) entre les régulations issues du droit privé (titres de propriété notamment) et celles issues du droit public (des politiques publiques) qui tous deux règlent les usages en lien avec l'activité étudiée.

8.3. La place des institutions informelles

Le cadre d'analyse des RIR est parfois critiqué pour son apparence statique, à la manière d'un catalogue des règles prévues. Or, cet outil d'analyse prend son sens lorsqu'on s'intéresse à la manière dont les règles sont activées par les acteurs et à leurs articulations les unes par rapport aux autres, notamment entre les droits publics et les droits issus de la propriété. Dans le contexte de nos études de cas à Lombok, si l'analyse veut conserver une valeur explicative pour les usages observés, alors on ne peut pas omettre les règles informelles.

En effet, dans le contexte rural indonésien, les institutions informelles sont présentes et influencent les usages que les acteurs locaux font des Ressources naturelles. Dans notre section 4.2.1 sur le régionalisme et les *adat* sur notre site d'étude, nous avons présenté le renouveau d'une culture communautaire et simultanément nous avons reconnu nos limites pour traiter de cette évolution. Néanmoins, même sans compétence en anthropologie, nous avons, au cours de nos entretiens, identifié toute une série de règles prévues, de droits sur le sol et de coutumes qui influencent très concrètement les pratiques à proximité des captages. Nous avons aussi montré comment les acteurs locaux tentent de réveiller ces institutions informelles pour ensuite faire reconnaître les droits formels des communautés *adat* (sections 1.5.2.5 et 7.3). Ceci nous a permis de décrire des jeux d'acteurs dans, pour et autour de ces institutions informelles (section 7.3).

Rappelons que le système juridique indonésien a la particularité de reconnaître les règles communautaires (*hukum adat*) comme nous l'avons vu en introduction (section III.f.v). Cette reconnaissance ne vaut cependant que tant que les normes informelles ne contredisent pas les règles formelles, confirmant la supériorité du droit écrit. Sur le terrain il nous semble que les règles informelles prévalent tant que les règles formelles ne sont pas appliquées. Elles cadrent donc les pratiques « à l'ombre de la loi ». Or, nos observations montrent que les règles prévues sont très peu activées, laissant ainsi le champ libre aux institutions informelles. Par contre, dans les rares cas où le droit formel est mobilisé avec succès, alors les pratiques s'y ajustent. Cette interaction entre les règles formelles et informelles est intégrée tant par les acteurs locaux que par les administrations. Ils nous ont décrit de manière précise comment les règles coutumières structurent l'action au quotidien et de quelle manière ces références sont chamboulées par l'application des règles de droit formel. Une belle démonstration est celle des enjeux institutionnels qui apparaissent en marge du déplacement du *tahura* (section 5.6.1). En conséquence, les règles informelles participent au régime institutionnel localisé et doivent être intégrées dans notre analyse.

Nous appréhendons la prise en compte des institutions informelles dans le cadre d'analyse des RIR, mais cela s'est fait aisément. Nous avons simplement effectué une distinction entre les règles informelles collectives, que nous assimilons à des politiques publiques locales, et les droits fonciers informels, que nous assimilons aux droits de propriété. Nous justifions cela dans les paragraphes qui suivent.

Les règles informelles communautaires assimilées à des politiques publiques

Plus haut nous relevions que les règles communautaires sont bien documentées malgré leur caractère évolutif. Sur la durée d'une recherche comme la nôtre, on peut les décrire comme des normes stables, reconnues et prévisibles qui influencent les usages locaux (section 4.2.1). Dans nos entretiens, nous avons cherché à les identifier. Plusieurs interprétations de leur contenu en sont sorties, que nous avons croisées pour reconstruire une description cohérente (section 5.6.3).

Il s'agit d'institutions légitimées par les collectivités locales, qui expriment un consensus au sein de la communauté. Loin d'être de simples accords à bien plaisir, il s'agit de contraintes accompagnées localement d'organes d'exécution (police communautaire) et d'instances judiciaires (tribunaux communautaires) (voir section 5.6.3). Nous y voyons l'expression d'une action collective et non l'agrégation d'actions individuelles, comme le serait la régulation négociée. Les normes qui en sont issues consacrent une puissance collective⁵⁰³, qui limite les libertés individuelles.

Ces règles sont connues et reconnues. Ceux qui les enfreignent sont conscients de leur transgression, comme nous avons pu l'observer (section 5.6.2). Sur cette base, nous assimilons ces règles informelles à des normes issues de politiques publiques locales dans le cadre d'analyse des RIR.

Les droits sur le sol informels assimilés à des droits issus des règles de la propriété

Dans le contexte de la propriété forestière indonésienne, nous avons longuement exposé l'appropriation par le ministère de la quasi-totalité de la zone forêt au détriment des communautés locales (section 1.5.3). Sur le terrain, on observe une perte de contrôle public sur le sol forestier depuis la décentralisation, renforcée par la concurrence entre les administrations forestières provinciales et régionales (section 5.6.5). Dès lors, nos observations montrent que la propriété formelle publique sur la zone forêt n'a pas, ou peu, d'effet concret sur les usages. Au contraire, en forêt, on observe un parcellaire informel qui se matérialise par des haies, des chemins, des barrières, des plantations, des alignements, etc. (sections 1.5.3.4 et 5.4). Tout cela crée un morcellement du sol qui reflète différents usages exclusifs, contredisant les droits de propriété formels uniformes.

⁵⁰³ Que nous ne qualifions pas de « publiques », puisque l'Etat en est absent.

Sans surprise, lorsque l'administration tente de réaffirmer son contrôle sur « ses » forêts, des oppositions apparaissent du fait de la concurrence entre la propriété formelle et la propriété informelle. Tant que la puissance publique ne vient pas imposer la propriété formelle, la propriété informelle prévaut. Elle doit donc être prise en compte dans l'analyse pour expliquer les usages observés.

Ici, l'appellation anglaise « *land tenure* » nous paraît plus adaptée à saisir cette complexité que la formulation « droits issus de la propriété ». Selon nous, c'est dans le sens de droits attachés au sol (plutôt qu'à la collectivité) que doivent être compris les tenures⁵⁰⁴ qui composent le système régulateur. Ici, on ne saurait donc se limiter aux seuls droits de propriété formels.

Pour nous, l'essence de la distinction établie par le cadre des RIR entre les droits issus de politiques publiques et ceux issus de la propriété est la suivante : les premiers émanent de décisions collectives qui visent à guider les actions individuelles, alors que les secondes émergent d'un ancrage au sol. A ce stade, il ne nous apparaît pas nécessaire de savoir s'il s'agit de normes formelles ou informelles. Toutefois, par la suite, leur articulation peut s'avérer contradictoire ou complémentaire pour les politiques publiques et le système régulateur. La prise en compte des institutions informelles dans le RIR génère une tension qu'on retrouve dans ce que les auteurs du cadre d'analyse désignent par la « cohérence interne ». Nous ne nions donc pas l'importance de cette distinction pour comprendre les stratégies de mobilisation des règles par les acteurs. Nous pensons simplement qu'elle n'empêche pas d'assimiler les règles formelles et informelles pour une première entrée dans le cadre d'analyse des RIR.

⁵⁰⁴ Le sens du terme *tenure* en français est précisé dans un article du *Dictionnaire historique* suisse qui nous apprend que les tenures (notamment paysannes) étaient une institution juridique très importante au Moyen-Âge en Europe. Il s'agissait d'une forme de concession, par laquelle un droit d'usages est attribué en contrepartie d'un partage des revenus avec le seigneur, détenteur des droits sur le sol. A partir du XVI^{ème} siècle, la tenure devient héréditaire ce qui encourage les tenanciers à s'investir davantage et accroît la productivité en faveur des paysans. Dès le XVII^{ème} siècle, les paysans traitent les tenures comme leur propriété. Au XVIII^{ème} siècle elles sont assimilées à la libre propriété foncière, avant que les redevances féodales soient abolies en 1798 et que la République helvétique transforme officiellement les tenanciers en propriétaires. En ville, les tenures urbaines ont toujours été considérées comme une forme de propriété soumises à redevance (Dubler, 2012). Aujourd'hui, ce terme désigne l'époque médiévale, raison pour laquelle nous l'évitons dans nos études de cas.

8.4. Notre lecture du cadre d'analyse

En synthèse de notre deuxième partie (section 7.5), nous indiquions qu'en raison de la faible capacité prescriptive des règles prévues, la pertinence du cadre d'analyse des RIR devrait être discutée. Cela renvoie à la place des normes informelles que nous venons de traiter, mais aussi à l'importance des arrangements conclus entre les acteurs comme alternatives aux règles prévues. Ce dernier point a été identifié dans nos précédentes recherches et développé en synthèse générale des études de cas helvétiques (de Buren, 2012, section 11.2). Nous constatons que les acteurs locaux perçoivent les limites des règles prévues. Ils s'en détournent pour s'arranger entre eux et résoudre leurs rivalités d'usages au cas par cas. C'est dans ce contexte que nous avons abordé la régulation négociée (section 3) et la mise en œuvre de PES dans nos études de cas.

Les arrangements constituent un élément complémentaire au régime institutionnel sans en être indépendants. A notre avis, ils prennent place dans la marge de manœuvre que laisse le régime institutionnel aux acteurs. Dès lors, la question est de déterminer cette marge de manœuvre qui dépend de la teneur de chaque régime institutionnel.

La lecture classique du cadre d'analyse des régimes institutionnels des Ressources traite de ce qui « *est* » (étendue, cohérence) et laisse de côté ce qui « *n'est pas* » (la marge de manœuvre des acteurs). Dans un régime (très) simple, force est de constater que l'étendue est excessivement faible. Trop peu cadrés, les acteurs peuvent facilement nuire à la capacité de renouvellement de la Ressource. Dans ce cas, les usages observés, mais non régulés par le régime institutionnel nous apparaissent déterminants. Inversement, dans un régime complexe, il existe des incohérences qui expliquent l'apparition de rivalités d'usages non régulées. A l'extrême, dans un régime parfaitement intégré, il ne devrait y avoir ni lacune, ni incohérence. Or, l'expérience montre que les acteurs disposent toujours d'une marge de manœuvre. Inversement, si le régime est totalement inexistant, cela signifie que la Ressource n'est pas perçue, car les usages effectifs des Ressources impliquent toujours des règles, au moins informelles, entre les usagers. Nous considérons donc les régimes institutionnels intégrés et inexistantes comme des idéaux-types. La réalité observée se trouve toujours dans des régimes institutionnels de types simples ou complexes.

Selon cette interprétation, nous percevons une marge de manœuvre, en dehors du régime institutionnel, qui va en diminuant avec l'augmentation du degré d'intégration : elle est totale lorsque le régime est inexistant, grande lorsqu'il est simple, faible lorsqu'il est complexe et

inexistante lorsque le régime est intégré (figure 16). La marge de manœuvre dans laquelle prennent place les PES est donc déterminée par les lacunes et incohérences des régimes institutionnels.

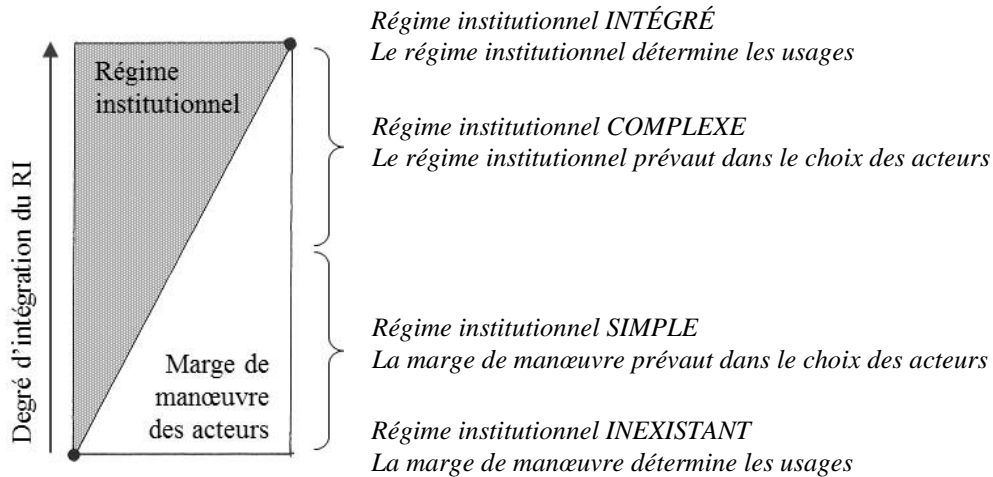


Figure 16 : Le RI et la marge de manœuvre des acteurs selon le type de régime institutionnel.

Cette interprétation permet de distinguer des marges de manœuvre distinctes entre les régimes institutionnels. Ceci facilite la comparaison entre des cas documentés dans des contextes institutionnels différents et désigne la marge de manœuvre spécifique de chacun. De notre point de vue, cette lecture permet aussi de comprendre pourquoi les potentiels à la conclusion d'arrangement (notamment des PES) diffèrent, non seulement en fonction des ressources d'actions dont disposent les acteurs, mais aussi en fonction des règles prédéfinies. Sur la figure 16, plus le cas étudié est simple, plus il est situé dans le bas de la figure et plus la marge de manœuvre est importante. Inversement, plus le cas tend vers l'intégration, plus il sera situé dans le haut de la figure et plus les choix des acteurs seront influencés par le régime institutionnel.

Cette représentation rappelle la distinction proposée par les économistes Davis et North entre les arrangements que concluent les acteurs entre eux et l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent⁵⁰⁵. Pour les économistes, cet environnement est un élément exogène donné,

⁵⁰⁵ Ils le formulent ainsi: “*The Institutional Environment [is] a set of fundamental political, social, and legal ground rules that govern economic and political activity (rules governing elections, property rights, and the rights of contract are examples of these ground rules) [...]. An Institutional Arrangement is an arrangement between economic units that govern the ways in which these units can cooperate or compete*” (Davis & North, 1970, p. 133).

alors que, pour nous, il s'agit d'une variable indépendante qui est opérationnalisée dans le cadre d'analyse du RIR. Nous pensons donc que notre lecture complète leur approche. Même si les formulations sont différentes, on retrouve des questionnements très proches chez les politologues et chez les économistes, avec évidemment des entrées en matière différentes. C'est sur ce constat que Williamson (2000, p. 608) décrit dans son article de synthèse une convergence : les économistes s'intéressent de plus en plus à l'environnement institutionnel qu'ils considéraient jusqu'ici comme une contrainte fixe. Un exemple s'observe dans les évolutions proposées au cadre d'analyse institutionnelle et du développement⁵⁰⁶ (*Institutional Analysis and Development, IAD*) par McGinnis (2011). Quant aux politologues, ils cherchent à comprendre l'importance des arrangements négociés, qui influencent la mise en œuvre concrète des régulations, parfois de manière prépondérante. Notre démarche en offre une illustration.

Par-là, nous soulignons l'utilité du cadre d'analyse des RIR pour déterminer les règles prévues, qu'elles soient formelles ou informelles, mais nous rejetons son utilisation cloisonnée à la manière d'un catalogue dans une approche *top-down*. Nous insistons sur l'ingéniosité des acteurs qui utilisent stratégiquement les règles prévues, mais savent aussi les contourner, les détourner, voire les ignorer ou les compléter (Schweizer, 2011, p. 41). Ces constats montrent, d'une part, l'importance du régime institutionnel spécifique à chaque cas et, d'autre part, le rôle des perceptions locales qui modifient son influence sur les pratiques. Ceci constitue une justification de l'approche méthodologique choisie pour cette recherche qui conjugue l'approche par les règles (première partie) et par les usages (deuxième partie).

En synthèse de nos études de cas (section 7.5), nous avons retenu que les droits issus de la propriété et des politiques publiques ne sont pas activés. Or, comme nous venons de le voir il s'agit des deux composants du cadre d'analyse des régimes institutionnels. Loin de disqualifier notre instrument d'analyse, cela renforce la lecture que nous en proposons. En effet, il n'est guère surprenant que, dans le contexte indonésien, marqué par autant de lacunes et d'incohérences, les acteurs privilégient des alternatives, telles que les arrangements négociés entre eux. C'est ici que la solution des PES trouve tout son intérêt. Nous avons aussi montré que dans nos deux cas les acteurs perçoivent les enjeux institutionnels qui se présentent derrière les évolutions de la réglementation. Les régimes institutionnels influencent donc indirectement leur comportement (sections 5.6.6, 6.5.5 et 7.5). Ainsi, bien que la

⁵⁰⁶ Ce très fameux cadre d'analyse est celui développé par l'équipe de l'économiste Elinor Ostrom (2005).

capacité prescriptive des régimes institutionnels soit faible, leur influence reste sensible. Pour saisir leur portée, il reste nécessaire de les analyser. Sinon, leur influence ne sera pas perçue. Ceci est utile pour comprendre comment et pourquoi se développe une régulation négociée à leur marge. Toutes ces institutions (droits de propriété, politiques publiques et arrangements négociés) sont interdépendantes. N'en étudier qu'un type, par exemple les PES, sans se soucier des autres ne permet pas de comprendre les stratégies des acteurs. Convaincus de cela, nous plaidons pour une analyse de toutes les institutions (formelles ou informelles, prévues ou négociées, activées ou non) et de leurs articulations.

Jusqu'ici nous avons surtout abordé le régime institutionnel comme un concept. Pourtant, par l'analyse il devient quelque chose de concret. Nous le verrons dans les sections 9 et 10 ci-après concernant la forêt et l'eau domestique. Notre recherche veut comprendre comment différents régimes institutionnels s'articulent pour influencer les usages d'un service de nature interressourciel (section 3) par les acteurs locaux. L'identification de leurs déficits de cohérence (incohérences) et d'étendue (lacunes) respectifs y contribue.

*

Avant de commencer notre analyse, une remarque préliminaire s'impose. La structure de la troisième partie diffère de nos précédentes recherches. Ceci s'explique par le fait que dans nos sections 1, 2 et 3, nous avons déjà identifié et discuté les lacunes et incohérences rencontrées, sans attendre de présenter notre cadre d'analyse. Ceci s'est avéré nécessaire pour la compréhension du lecteur, tant ces faiblesses sont constitutives des règles prévues en Indonésie. Dans l'application du cadre d'analyse, qui suit aux sections 9 et 10, il n'est pas nécessaire de répéter ces discussions. Par ailleurs, les lacunes et incohérences sont tellement nombreuses qu'il n'est pas non plus nécessaire de toutes les exposer. Ci-après, nous nous limitons donc à une présentation de l'articulation générale entre les règles et une discussion plus approfondie sur les incohérences et lacunes fondamentales. De celles-ci découlent de nombreuses faiblesses secondaires qu'il n'est pas utile d'exposer.

9. Analyse du régime institutionnel de la forêt

Nous cherchons à comprendre comment les règles prévues influencent (ou non) les usages observés de la Ressource forêts. Dans ce but, cette section 9 présente les résultats de l'analyse du régime institutionnel de la forêt, obtenus par l'application du cadre d'analyse des RIR (section 8). Cela nous amène à traiter des deux dimensions du RI que sont l'étendue (section 9.1.1) et la cohérence (section 9.1.2). Comme annoncé, nous avons déjà largement discuté des incohérences et des lacunes du régime institutionnel de la forêt, lorsque nous avons présenté les règles prévues à la section 1.5. Dès lors, nous nous limiterons ici à reprendre les grands traits, sans répéter les détails déjà énoncés. D'autre part, le ton change, car ici la description fait place à l'interprétation. Pour cette raison, nous terminons notre analyse du régime institutionnel de la forêt par une discussion générale (section 9.2).

9.1. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel

Au cours de notre recherche, nous avons constaté que les auteurs sont unanimes pour considérer les incohérences des règles forestières comme la principale cause des rivalités d'usages sur la Ressource (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. iii; FWI & GFW, 2002, p. xii; Safitri, 2010; Singer, 2009; USAID, 2010, etc.). Ce constat se retrouve jusque dans les documents du ministère des forêts (2011, p. 4). Pourtant, l'existence d'incohérences n'est pas explicative en soit. Ce n'est que par le jeu des acteurs, qui mobilisent ou non telle ou telle règle et exploitent les faiblesses du RI, que les pratiques concrètes influencent la Ressource. Pour cela, tout au long de cette section, nous tentons de lier les lacunes et incohérences identifiées à des comportements et à des stratégies d'acteurs. Ce point sera aussi au cœur de nos discussions (section 9.2).

9.1.1. Étendue

Selon un rapport de la Banque Mondiale de 2006, depuis la loi sur la forêt de 1967, plus de mille textes réglementaires sur la forêt ont été promulgués en Indonésie. Ce rapport évoque 50 ordonnances gouvernementales, 500 prescriptions et ordonnances ministérielles, ainsi que 300 décrets des directeurs généraux (2006, p. 19). Les auteurs notent que ces règles sont si complexes et contradictoires qu'il n'est pas possible de toutes les respecter (2006, p. 19). Nous reconnaissons d'emblée que notre étude n'est pas en mesure de procéder à un inventaire exhaustif des règles prévues et à l'analyse complète de l'étendue du régime institutionnel de la forêt.

Même si la réglementation forestière est excessivement dense, il nous faut rappeler que notre Ressource est une construction politico-administrative qui est matérialisée par la zone forêt (section 1.1). Ainsi, les 8.6 millions d'hectares⁵⁰⁷ boisés qui se trouvent en dehors de la zone forêt ne sont pas traités ici, puisque le régime institutionnel de la forêt ne s'y applique pas. Par cette limitation, une première lacune dans l'étendue du régime apparaît : ces aires boisées ne sont pas régulées par les règles forestières. Inversement, celles-ci s'appliquent sur 42.5 millions d'hectares de zone forêt qui sont déboisés. Si cela n'est guère problématique en forêt de production, ça l'est en forêt de protection ou de conservation, puisque leurs fonctions ne peuvent plus être remplies en l'absence de couverture boisée. Par ailleurs, sur les 22.7 millions d'hectares de zone forêt en conversion, on applique les règles forestières, alors que la zone est justement vouée à d'autres activités. C'est ainsi le cas des plantations de palmiers à huile qui sont un usage agricole, mais dont deux tiers se trouvent en zone forêt (USAID, 2010, p. 13) et, par conséquence, régulé par le régime forestier au lieu de règles agricoles (section 1.2).

Nous voyons ici que l'étendue du régime institutionnel de la forêt ne correspond pas à l'étendue fonctionnelle de l'objet qu'il veut réguler. Les deux se chevauchent de manière imparfaite. Ceci n'est pas surprenant - nous retrouvons cette situation dans toutes nos études de cas -, mais l'ampleur des surfaces concernées dans le cas indonésien est singulier. Alors qu'en France et en Suisse, ce point est marginal, il s'agit en Indonésie d'un problème de fond. Nous expliquons cela par la concurrence entre le ministère des forêts et les autres administrations, notamment le ministère de l'agriculture en charge du directeur général des plantations et de l'agence territoriale nationale (BPN). Il nous apparaît qu'à force de vouloir préserver sa compétence exclusive sur « sa » zone forêt, le ministère des forêts ne dispose plus d'instruments adéquats dans le régime institutionnel de la forêt. Ceci explique en partie la prolifération de directives ministérielles, nécessaires pour réguler des pratiques en marge des activités forestières.

Lorsqu'on s'intéresse uniquement à la régulation des usages dans la zone forêt, le premier constat est que toute sa surface est régulée par l'attribution d'une fonction forestière : production, conservation ou protection (section 1.5.2.2). Pourtant des lacunes s'identifient aisément lorsqu'on se penche sur les usages concrets, comme nous l'avons fait au sujet de la protection des captages d'eau. De telles lacunes s'observent notamment si on cherche à

⁵⁰⁷ Les chiffres utilisés ici sont repris du tableau 5 en section 1.1.

comprendre comment sont réparties les responsabilités et comment s'appliquent les sanctions. Des prescriptions sont énoncées, sans qu'on leur donne un réel pouvoir de contrainte. Ailleurs, concernant les concessions pour l'exploitation forestière, nous observons des omissions volontaires. Au lieu de régler, les textes renvoient à la négociation contractuelle pour la définition de dispositions précises. Lorsque les conflits d'intérêt entre le régulateur et l'opérateur sont si évidents, il n'est guère surprenant qu'il ne soit pas possible de poursuivre un concessionnaire qui omettrait, par exemple, de replanter après l'exploitation des grumes. Loin d'être anecdotique, il s'agit d'un problème majeur, car sur les anciens chantiers forestiers, laissés en friche, se développe une exploitation secondaire informelle, suivie d'une conversion agricole des parcelles, comme nous l'avons observé à Lombok (section 4.2.2). Au final, on se retrouve avec une forêt déboisée, convertie *de facto* à l'agriculture, mais *de iure* soumise au régime forestier.

Une autre lacune importante est l'absence de définition explicite de la propriété en forêt, due à la lecture sectorielle de la loi agraire, comme d'une loi agricole, par le ministère des forêts. Pourtant ce texte complète le Code civil indonésien. Nous reviendrons largement sur ce point lorsque nous traitons des incohérences internes au système régulateur (section 9.1.2.1). Notons ici simplement qu'une conséquence de ceci est une absence de registre foncier en forêt. Cette situation génère une insécurité légale pour les usagers du sol de la zone forêt qui débouche sur des rivalités d'usages sur le sol (Singer, 2009, p. 18). Une autre lacune liée à cela est que le ministère des forêts refuse de reconnaître les forêts privées. Or, de telles forêts existent et disposent de titres de propriété. Il s'agit d'une épine dans le pied du ministère, car s'il les reconnaît, alors il ne contrôle pas toute la zone forêt et inversement s'il ne les inclut pas dans la zone forêt, alors cela signifie que des forêts sont régulées par des règles non forestières.

Nous voyons ici que des lacunes cachent des incohérences majeures et *vice versa*. Retenons que si, à première vue, la quantité des textes relatifs à la forêt fait penser à une situation de surréglementation, lorsqu'on s'intéresse à un usage particulier, on s'aperçoit pourtant que sous la réglementation de principe, les lacunes de la régulation concrète minent la capacité régulatrice du régime institutionnel de la forêt.

9.1.2. Cohérence

Nous venons de voir que la multiplication des textes ne suffit pas à combler les lacunes. Nous montrons maintenant que ce processus qui s'intensifie depuis la décentralisation, génère aussi d'innombrables incohérences qui affaiblissent le régime. Cette dynamique complexifie le

régime par la multiplication des organes législatifs régionaux, mus par leurs intérêts propres, sans se soucier de la cohérence de l'ensemble.

Nous présentons d'abord les incohérences internes au système régulateur, en rapport avec les droits de propriété en forêt (section 9.1.2.1), puis les incohérences internes aux politiques publiques, en rapport avec la réglementation forestière (section 9.1.2.2). Ensuite, nous traitons de la cohérence, dite « externe », entre les règles issues du système régulateur et celles issues des politiques publiques (section 9.1.2.3). Plutôt que d'énumérer chaque incohérence et leur(s) cause(s)⁵⁰⁸, nous choisissons, dans chaque sous-section, de nous concentrer sur une incohérence fondamentale, qui est à l'origine de nombreuses incohérences secondaires. Nous évoquons aussi les conséquences et solutions envisagées.

9.1.2.1. Cohérence interne au système régulateur

Nous avons montré dans notre présentation des règles de la propriété en forêt (section 1.5.3) qu'il existe un hiatus entre la définition et la mise en pratique des droits de propriété en forêt. Nous l'avons expliqué par une « incohérence fondamentale » (sous-section 1.5.3.4.i) que nous relierons à l'historique de l'apparition du régime forestier (1.5.3.1).

L'incohérence fondamentale

En résumé, il nous apparaît, que depuis la dictature de Suharto, l'appareil d'Etat, principalement le ministère des forêts, s'est approprié les forêts indonésiennes pour réaliser des profits. Or, la grande majorité de la propriété dans la zone forêt est encore indéterminée. Il n'est pas surprenant que le ministère rejette cette réalité, lui qui refuse de reconnaître les droits sur le sol en zone forêt. Pour étayer notre position, nous avons longuement discuté des procédures prévues pour la reconnaissance des droits de propriété et de ses conséquences en forêt (1.5.3.3). Depuis 1967, le ministère des forêts considère la zone forêt comme « son » domaine, confondant la *zone forêt* avec *forêt domaniale*. Or, nous réfutons l'amalgame qui est fait entre le « contrôle » et l'« appropriation ». Rien ne permet de penser que le contrôle public sur les Ressources naturelles, énoncé dans la constitution, prévoit un transfert de propriété à l'Etat (section 1.3.2). Au contraire, ce dernier devrait être garant de l'utilisation durable des Ressources, dans l'intérêt collectif.

⁵⁰⁸ A l'inverse de Nurrochmat, qui propose un tableau dans lequel il tente de lister les « disharmonies » réglementaires (Nurrochmat, 2011, p. 27, tableau 3-6).

En Indonésie, les droits de propriété restent à définir sur la grande majorité de la zone forêt⁵⁰⁹. Cela concerne aussi les forêts dont la propriété est revendiquée par l'Etat, car cette reconnaissance n'est pas automatique (section 1.5.3.3). Comme tout propriétaire potentiel, l'Etat est soumis à une procédure d'enregistrement de ses parcelles. Ce point est renforcé par une récente décision de la cour constitutionnelle sur laquelle nous reviendrons⁵¹⁰. Les juristes y voient la principale motivation du ministère en se fixant l'objectif de faire aboutir la procédure pour l'ensemble des forêts indonésienne d'ici à la fin 2014 (Wells et al., 2012, p. 1). A l'évidence, cela n'est pas réaliste, tant les enjeux de la définition des droits de propriété sont entremêlés et controversés. A notre avis, la motivation du ministère est de fermer au plus vite la porte à de nouvelles revendications sur les forêts, dont la propriété est, pour le moment, indéterminée.

Nous situons donc l'incohérence fondamentale au système régulateur dans l'appropriation des Ressources du pays par la dictature de Suharto. Pourtant d'autres auteurs remontent plus loin. Selon Bakker, l'origine du problème est issue de la formulation de la loi agraire de 1960, qui unifie les droits fonciers traditionnels (*hak ulayat*) dans des catégories occidentales inappropriées (L. Bakker, 2008, p. 3). Il en résulte une individualisation forcée qui dénaturerait la nature coutumière de ces droits (Fitzpatrick, 1997, et Lindsey, 1998, cités par USAID, 2010, pp. 6–7). Il y aurait donc dans la loi agraire une contradiction entre, d'une part, la reconnaissance des droits traditionnels comme droit foncier de référence (*UUPA 5*, 1960, art. 5) et, d'autre part, leur restriction par des contraintes qui les dénaturent (L. Bakker, 2008, p. 3). Bien que reconnus en principes, les droits traditionnels sur le sol sont fragilisés face à des intérêts contradictoires (L. Bakker, 2008, p. 3), tels que le développement économique, la sylviculture scientifique, etc. Cette vulnérabilité du droit coutumier traditionnel est d'autant plus forte qu'elle est orchestrée par un appareil d'Etat autoritaire déterminé à enrichir ses membres, plutôt qu'à défendre l'intérêt commun.

Notre approche centrée sur la manière dont les acteurs s'organisent pour mobiliser certaines institutions ne nous permet pas de remonter aussi loin que Bakker. Néanmoins, à l'évidence, nos regards se croisent sans se contredire. Les conséquences observables sont principalement

⁵⁰⁹ Les auteurs affirment que 90% de la zone forêt n'a pas de titre de propriété légalisé (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, pp. 11–12 et 13; Safitri, 2010, p. 132) (section 1.5.3.4).

⁵¹⁰ Lorsque nous abordons la cohérence externe (lire *infra* section 9.1.2.3), nous montrons comment la récente décision de la cour constitutionnelle (Décision MK 45 PUU IX 2011, du 21 février 2012), concernant la délimitation des forêts, réaffirme l'importance des inventaires des droits sur le sol (BATB) lors de la légalisation de la zone forêt (voir aussi section 1.5.2.1).

liées à la faiblesse des droits fonciers coutumiers dans les forêts communautaires. Ici les intérêts des locaux s'opposent au contrôle de l'Etat, dont le ministère bloque la reconnaissance de droits privés dans « ses » forêts (Safitri, 2010, p. 87).

Nos observations montrent pourtant que ces droits fonciers traditionnels influencent très concrètement les pratiques en forêt sur notre site d'étude (section 5.4). Ainsi, les incohérences *de iure*, ne semblent pas influencer au quotidien les pratiques. Ce n'est que lorsqu'un changement formel se présente, que les acteurs du terrain mesurent la faiblesse de leurs droits face aux projets des administrations forestières. Nous l'avons montré concernant les enjeux institutionnels autour du captage de Bak Pakem (section 5.6.1). En bref, nous constatons qu'au niveau des textes, les droits formels dominent les règles informelles et que ces droits formels contredisent l'appropriation de la forêt par le ministère. Pourtant dans la pratique, la situation est que le ministère ne laisse aucune place pour la reconnaissance de droits de propriété en forêt. Toutefois, au niveau du terrain, les forêts sont réparties entre des ayants-droits qui sont reconnus sur une base coutumière. *De facto*, c'est donc le *hak ulayat* qui régule la répartition des usages du sol, tant que les droits formels ne sont pas invoqués par les administrations pour reprendre le contrôle.

L'enjeu de l'évolution récente de la foresterie communautaire est de redonner aux communautés des droits sur leurs forêts. Cependant, il faut rappeler qu'aucun transfert de propriété n'est prévu. Il s'agit de concessions de droit public qui autorisent l'exploitation forestière, notamment les HKm (forêt communautaire ou *hutan kemasyarakatan*) dont nous avons discuté (sections 5.6.1 à 5.6.3). Néanmoins, l'obtention de tels droits formels stabilise pour 35 années les usages exclusifs du sol. Dans un contexte aussi volatile, nos interlocuteurs assimilent ces concessions à une reconnaissance des droits fonciers informels. Nous comprenons donc pourquoi les enjeux sont si importants localement.

Bakker décrit habilement les jeux d'acteurs actuels qui se cachent derrière la reconnaissance des droits coutumiers. Il montre que la revendication de droits coutumiers constitue une manière de légitimer localement le *leadership* d'élites locales (2008, pp. 19–20). Une grande difficulté pour l'Etat est donc de déterminer si ces revendications sont justifiées. Comme nous l'avons montré, des ONG sont actives pour « réveiller » les communautés locales et appuyer leurs revendications en vue de l'obtention de droits formels sur les forêts communautaires

(sections 4.2.1 et 5.6.1)⁵¹¹. Ici, Bakker rejette toute perception naïve des jeux de pouvoir locaux et suggère d'aborder de manière critique la question de la reconnaissance des droits coutumiers (2008, p. 6). C'est ce que nous avons cherché à faire lorsque nous avons abordé les enjeux institutionnels de nos cas (section 5.6.1).

Les incohérences secondaires

Suite à la décentralisation, l'Etat central a perdu son contrôle sur les forêts de deux manières : *de facto*, lorsque les communautés ont réoccupé « leur » forêt ancestrale et, *de iure*, par la décentralisation générale, avant la recentralisation sectorielle (section 1.5.1.3).

Les incohérences pratiques de la répartition informelle locale sont régulées localement par les autorités traditionnelles. Nous avons présenté certains principes qui régissent le droit foncier traditionnel sur l'île de Lombok (section 4.2.1). Pour aller plus loin, il aurait été intéressant de travailler avec des anthropologues. Il est raisonnable de penser que des tensions apparaissent, notamment lorsque des nouveaux arrivants revendiquent un droit à l'exploitation agricole de terres communautaires et que des familles établies défendent leurs parcelles.

Les incohérences dans la répartition des droits formels de propriété suite à la décentralisation s'observent dans la tension entre les administrations forestières. Il s'agit de la concurrence horizontale entre les administrations en charge de la régulation des usages du sol, mais aussi de la concurrence verticale entre les différents niveaux. Nous avons présenté comme exemple d'opposition au niveau national, l'affirmation de l'agence territoriale nationale (BPN) comme un contre-pouvoir au ministère des forêts conduisant à une réduction de 10% de la surface de la zone forêt en 2006 (section 1.5.2.1). La concurrence inter-niveau a été illustrée par l'opposition des services forestiers du *kabupaten* de Lombok Occidental à ceux de la province de Nusa Tenggara Occidental (section 5.6.5).

Conséquences et solution envisagées

De cette situation découlent des incertitudes que perçoivent les acteurs du terrain. Sans surprise, de très nombreuses rivalités⁵¹² foncières découlent de cette situation et peuvent

⁵¹¹ Nous avons discuté le rôle concret de l'ONG Konsepsi sur notre site de recherche (section 7.3).

⁵¹² L'existence de « rivalités d'usages » renvoie à une incompatibilité entre deux pratiques en lien avec une Ressource. Toutefois, cette terminologie issue de la littérature économique ne désigne pas un niveau de conflictualité. Une rivalité d'usages peut parfaitement être discutée paisiblement afin de trouver une solution qui permette d'éviter qu'elle ne se reproduise. Cependant, comme ceci implique un changement des usages d'au

rapidement évoluer de manière conflictuelle, voire violente (USAID, 2010, p. 14). Ainsi, l'exemple nous a été donné, dans notre cas de Bak Pakem, d'une réunion où les villageois de Kumbi sont venus armés en signe de défiance. Cet épisode a été ressenti par certaines personnes présentes comme une menace directe. Sur le même cas, des concurrences dans l'attribution des droits sur les terres auraient évolué en conflit entre deux *dusun*. Les exemples de tensions sont nombreux. Le ministère des forêts estime lui-même qu'ils concernent entre 17.6 et 24.4 millions d'hectares⁵¹³, soit entre 14 % et 20%⁵¹⁴ de la zone forêt (2011, p. 4). De son côté, USAID estime qu'au moins 1500 rivalités foncières majeures restent non résolues en Indonésie (Thorburn 2004, cité par USAID, 2010, p. 11).

Comme le propose l'agence américaine de développement, une piste pour sortir du blocage se trouve au niveau des régions (USAID, 2010, p. 2). C'est à elles qu'il revient de reconnaître (ou non) les droits sur les terrains à la propriété indéterminée, notamment sur les terres communautaires traditionnelles. Il y a ici une question de base légale régionale qu'il s'agit de créer ou d'affiner et un défi quant aux capacités nécessaires à l'aboutissement du processus d'enregistrement. Toutefois, en forêt cela reste compromis par l'interprétation sectorielle et l'inflexibilité du ministère. La solution nous paraît bloquée tant que le ministère n'accepte pas de se voir comme un régulateur plutôt que comme un organisme qui est tout à la fois : régulateur, opérateur et propriétaire. Sur ce point, aucun optimisme ne nous semble permis tant que des changements politiques profonds n'interviennent pas. Il s'agit de réformer les élites forestières pour permettre d'affronter le passé et de se positionner en régulateur, et non plus en opérateur qui régule. Or, il ne s'agit pas d'un enjeu politique actuel. La population indonésienne n'est guère concernée par la forêt. Les questions socio-économiques quotidiennes (accès au crédit, engorgement routier, etc.) prédominent dans ce pays en pleine transition.

9.1.2.2. Cohérence interne aux politiques publiques

Comme le relève Safitri, la réglementation publique indonésienne des usages de la forêt n'est ni coordonnée, ni harmonisée. Au contraire, cette juriste note que chacun ambitionne de créer un système de normes indépendant, mis en œuvre par des agences autonomes (2010, p. 71). Cette affirmation n'est pas surprenante suite à notre présentation de la réglementation des

moins un des acteurs, il est fréquent que ce dernier s'y oppose et génère un conflit. La menace et la violence physique ne sont qu'une forme de conflictualité.

⁵¹³ 4.3 à 5.9 fois la superficie totale de la Suisse ou entre 26% et 36% de la superficie totale de la France.

⁵¹⁴ $17.6/120.35 = 14.6\%$ et $24.4/120.35 = 20.3\%$.

usages de la forêt (section 1.5.2). Nous l'avons montré dans les textes et nous l'avons observé sur le terrain. Comme à la section précédente, nous proposons ici de mettre l'accent sur une incohérence qui nous semble fondamentale et ensuite de traiter d'incohérences secondaires.

L'incohérence fondamentale

Dans notre exposé des règles concernant la forêt, nous avons relevé la prédominance des lois sectorielles forestières sur les règles générales (Safitri, 2010, pp. 72–73). Cette incohérence est à l'origine de nombreuses faiblesses de la réglementation forestière. Historiquement, elle est issue de la même rupture que l'appropriation de la forêt, que nous avons exposée ci-avant. Ces deux incohérences fondamentales apparaissent suite à l'établissement du Nouvel Ordre de Suharto dans un même texte : la loi forestière de 1967 (section 1.5.3.1). Nous voyons ici un basculement qui extrait les forêts du domaine général de la loi agraire de 1960 et contribue ainsi à consolider l'empire sur lequel règne le ministère des forêts, sans partage jusqu'à la décentralisation. Cet « Etat dans l'Etat » édicte ses directives et fait passer des ordonnances sectorielles qui contredisent les règles générales applicables.

Le fonctionnement clientéliste du ministère était directement visé par les lois de décentralisation de 1999 (Singer, 2008, p. 529, 2009, p. 63). Or, cinq mois à peine après la loi sur l'administration régionale, (UU 22/1999) qui attribue la compétence sur la gestion des Ressources naturelles aux régions, une nouvelle loi sur la forêt (UU 41/1999) s'y oppose diamétralement et réaffirme l'autorité du ministère des forêts sur les régions (Contreras-Hermosilla & Fay, 2005, p. 14) (sections 1.5.1.2 et 1.5.1.3). Avec la nouvelle loi sur l'administration régionale (UU 32/2004), une autorité partagée apparaît (UU 32, 2004, art. 2§4, 2§5 et 17). Loin d'être une défaite pour le ministère, ce texte lui permet de mettre en place ses unités de gestion forestière (*Kesatuan Pengelolaan Hutan, KPH*) qui visent à uniformiser la gestion forestière dans le contexte fragmenté issu de la décentralisation (Nurrochmat, 2011, pp. 45–46).

Cette évolution est controversée, mais la réalité est celle-ci : le ministère s'est maintenu et surtout les règles sectorielles continuent à s'appliquer sur la zone forêt, excluant les règles générales. Nous observons ici les manœuvres du ministère pour limiter les effets de la *reformasi* sur son empire. Pour cette raison, nous voyons dans le ministère des forêts une survivance de l'ancien régime de Suharto. La constellation des acteurs a pourtant changé et continue d'évoluer. Confronté au contre-pouvoir de la BPN, à la modification du contexte politique international et à l'évolution du marché du bois, le ministère s'adapte. Désormais,

l'exploitation intensive n'est plus perçue comme une voie d'avenir et des démarches novatrices apparaissent⁵¹⁵.

Cette incohérence fondamentale s'observe dans l'opposition entre les deux planifications provinciales concurrentes que sont les RTRWP, hors forêt, et les TGHK du ministère (section 1.5.2.1). Cette opposition a finalement été apaisée par la « consolidation harmonieuse » (*paduserasi*) imposée depuis 1994, mais réalisée en 2006 suite à la *reformasi*. On observe aussi deux procédures pour la légalisation des droits sur le sol : celle en quatre étapes, prévue dans la loi agraire⁵¹⁶ (section 1.5.3.3 i) et celle du ministère des forêts⁵¹⁷ (section 1.5.3.3 ii). Notons encore que le ministère a ajouté une condition sectorielle supplémentaire à la reconnaissance de droits privés en forêt. Or, nous avons montré qu'elle est pratiquement impossible à remplir et que sa principale fonction est de bloquer la reconnaissance légale de nouvelles forêts privées (section 1.5.3.4 i). En conséquence de cette sectorialisation de la réglementation, il n'est pas surprenant d'observer que dans les administrations forestières la vision sectorielle prévaut (section 7.4). Dès lors, envisager la gestion interressourcielle comme nous le faisons dans cette recherche est difficilement concevable pour les acteurs locaux. Le réflexe est systématiquement de proposer une nouvelle réglementation forestière qui inclut la protection des captages alors que, comme dans le *kabupaten* de Lombok Occidental, une telle réglementation existe déjà, sans produire d'effet.

Un exemple concerne la protection de l'environnement. Si les zones concernées se trouvent dans la zone forêt, alors le ministère des forêts (Unité de protection des forêts et de conservation de la nature, *Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam*, PHKA) en répond. En dehors de la zone forêt, la question revient au ministère de l'environnement. Il y donc une distinction institutionnelle entre les questions environnementales situées dans la zone forêt ou à l'extérieur, sans coordination quant à l'objet de la protection (Singer, 2009, p. 97)

Les incohérences secondaires

La prédominance des lois sectorielles forestières sur les règles générales est le terreau de nombreuses incohérences que nous qualifions de secondaires, même si leurs conséquences

⁵¹⁵ Nous l'avons relevé dans le cas de l'implication des communautés locales pour la protection de l'environnement en forêt (sections 1.5.2.6 et 3.1), mais aussi concernant l'engouement pour la « marchandisation » des services environnementaux rendus par la forêt (section 3.3.3).

⁵¹⁶ Cette procédure est concrétisée par une ordonnance gouvernementale de 1997 (PP 24/1997).

⁵¹⁷ Elle est détaillée par une ordonnance gouvernementale de 1998 (PP 62/1998).

peuvent être importantes. Un grand nombre d'entre elles s'enracine dans la période de la décentralisation-recentralisation des années 1998 à 2004 (voir section 1.5.3).

Durant cette transition, nous sommes passés d'une gestion centralisée à un modèle décentralisé avant de revenir, suite à la loi sur l'administration régionale 32/2004, à une gestion coordonnée (section 1.5.1.3). Pourtant, les pratiques observées n'ont pas suivi mécaniquement cette évolution (sections 4.2.2 et 5.6.2). Nurrochmat, Krott et Birner dénoncent la multiplication de règles ambiguës et contradictoires qui en sont issues (2006, p. 34). Les réglementations régionales sont promulguées sans cohérence avec les textes nationaux, privilégiant l'adaptation aux contingences et aux règles coutumières locales (Sitomorang, 2010). Singer décrit la « *confusion générale* » (2009, p. 67) et le « *cauchemar légal* »⁵¹⁸ ressentis suite à la prolifération de lois contradictoires à cette période. Effendi et Sjahril relient cela à l'incohérence des règles sectorielles du ministère des affaires intérieures et de celui de la forêt (2011).

Aujourd'hui, nos observations montrent que la situation n'est pas clarifiée et qu'une concurrence verticale entre les administrations forestières maintient les incohérences (sections 5.6.5 et 7.4) et s'ajoute à la concurrence horizontale entre les visions générales ou sectorielles (Singer, 2009, p. 64). En conséquence, ce qui est illégal pour les uns est légal pour les autres. Sans surprise, certains profitent de ces faiblesses, ce qui favorise l'exploitation incontrôlée de la Ressource, qu'elle soit légale ou non. La distribution des compétences sur les forêts entre les différentes administrations publiques continue à alimenter la controverse. Trois exemples symptomatiques d'atteintes à la Ressource peuvent être donnés : l'exploitation illégale, la conversion des forêts et la prolifération de l'extraction minière. Nous les présentons maintenant avant de discuter des solutions envisagées.

Suite à la décentralisation s'observe une multiplication d'une petite agroforesterie de subsistance en zone forêt, sans aucune autorisation (Singer, 2009, p. 78). Cette exploitation locale souvent qualifiée d'illégale⁵¹⁹ (voir section 1.2) peut être vue comme une conséquence d'une faiblesse des règles forestières. Ces exploitations ont aussi un effet négatif sur les droits traditionnels, puisqu'elles sont souvent le fait de nouveaux arrivants et ne sont pas issues d'une gestion communautaire (section 5.6.2). Ailleurs, il s'agit d'exploitations commerciales

⁵¹⁸ « *legal nightmare* » (Singer, 2009, p. 67).

⁵¹⁹ C'est souvent de ce type d'exploitation dont il s'agit lorsque les auteurs parlent de manière trop générale d'exploitation illégale (*illegal logging*).

au bénéfice de concessions attribuées par les administrations régionales⁵²⁰, mais non reconnues par le ministère et les administrations provinciales.

Un second exemple concerne le dézonage de forêt permanente en forêts en conversion (APL) par les gouvernements régionaux au début de la décentralisation. Ces changements de statut n'ont pas été légalisés par le ministère, mais des concessions y ont, malgré tout, été attribuées par les régions pour des usages non forestiers (Singer, 2008, p. 530). On se retrouve donc actuellement avec des monocultures agricoles (palmiers à huile), des villages, des infrastructures, etc. soumis à des règles forestières.

Le troisième exemple est celui de l'exploitation minière qui est au centre d'oppositions très fortes du fait des enjeux économiques : les concessionnaires face aux communautés locales ; les administrations régionales face à l'Etat et le ministère des forêts face aux administrations générales. L'agence américaine de développement relève que tous les niveaux de gouvernement peuvent attribuer des concessions minières et qu'au final cela génère des conflits locaux (USAID, 2010, p. 17). Les réglementations contradictoires se chevauchent et les droits traditionnels sur le sol sont négligés. Cela débouche au mieux sur des solutions de consensus, définies au cas par cas, qui ressemblent davantage à des bricolages qu'à une réelle gestion. Pour ne rien arranger, du fait de leur caractère stratégique, les opérations minières sont prioritaires sur les considérations forestières, sans pour autant modifier les limites de la zone forêt (Singer, 2009, p. 99, Box IX). C'est sous le régime forestier, sous l'autorité du ministère des forêts, que l'usage et la réhabilitation des sols sont régulés. Pourtant sur le terrain, on observe une modification irrémédiable des pratiques suite aux déboisements, à la réalisation d'infrastructures et aux pollutions engendrées (Singer, 2009, p. 99, Box IX).

Toutes ces incohérences rendent le régime institutionnel de la forêt difficilement applicable et réduisent l'anticipation des acteurs qui s'en détournent et utilisent la forêt sans plus se soucier des règles prévues.

Une tentative de solution

Puisque les incohérences du régime institutionnel de la forêt sont reconnues, sa mise en cohérence est, sans surprise, considérée comme une condition pour permettre une gestion efficace de la Ressource (Effendi & Sjahril, 2011). Or, les réformes prévues ne produisent pas

⁵²⁰ Notamment des *mini-concessions* présentées en section 1.5.1.2.

d'effet. Pour comprendre ce paradoxe, il faut s'intéresser aux jeux des acteurs qui mobilisent ou non les institutions.

Le meilleur exemple est sans doute le décret sur la réforme agraire et la gestion des Ressources naturelles (TAP MPR IX/2001 du 9 novembre 2001) édicté par l'assemblée consultative du peuple (MPR) suite à la chute du régime de Suharto. Ce texte exige du Conseil représentatif du peuple (DPR) et du président qu'ils mettent en cohérence les lois sectorielles et générales relatives à l'usage du sol et des Ressources dans le but de promouvoir le développement durable. Il fixe aussi les principes applicables pour les réformes foncières et la gestion des Ressources naturelles en Indonésie (Safitri, 2010, pp. 70–71). Il s'agissait notamment de reconsidérer la zone forêt qui avait été extraite du domaine général de la loi agraire par la loi sectorielle sur la forêt de 1967 (section 1.5.3.1). Sans surprise, l'harmonisation souhaitée n'a pas (encore) eu lieu et ce texte n'a jamais produit d'effet direct (Thorburn 2004, cité par USAID, 2010, p. 6). L'incapacité du politique à contraindre l'administration se trouve ici démontrée. Ce décret donne néanmoins un signal politique très clair qui conduit à la « consolidation harmonisation » des différents documents de planification (TGHK et RTRWP) et qui aboutit à la diminution de la zone forêt (section 1.5.2.1).

Nous avons vu que tant les droits de propriété que les politiques publiques en rapport avec la forêt contiennent des incohérences importantes. Ceci nous amène à nous interroger sur l'articulation entre ces deux familles de droits issues du droit privé et du droit public.

9.1.2.3. Cohérence externe

Lorsqu'on s'intéresse aux politiques environnementales, on s'aperçoit qu'un des éléments qui détermine leur mise en œuvre efficace dépend de la complémentarité et de la confrontation entre les droits issus du système de propriété ou des politiques publiques. Ce constat explique pourquoi la cohérence externe est au cœur du cadre d'analyse des RIR. Dans le cas du régime institutionnel de la forêt indonésienne aussi, ces deux familles juridiques s'influencent, même si ni les politiques publiques, ni les droits de propriété ne sont privilégiés dans nos études de cas. En fait, il nous semble que les deux incohérences fondamentales présentées ci-avant se renforcent l'une l'autre, minant la capacité régulatrice du régime institutionnel de la forêt.

Dans les sous-sections précédentes, nous avons défendu l'idée que ces ambiguïtés sont maintenues par le ministère des forêts pour défendre son emprise. Cette stratégie consiste, d'une part, à bloquer la reconnaissance de propriété privée en forêt et à s'appropriier la

propriété indéterminée et, d'autre part, à extraire la zone forêt du champ d'application des lois générales et à contrôler de manière exclusive les règles sectorielles qui y sont appliquées. Ces deux éléments sont interdépendants et, en conséquence, difficiles à différencier.

Pour illustrer l'articulation entre les règles de droit public et celles de droit privé, nous proposons, dans le tableau 9 ci-après, de distinguer deux procédures qui sont facilement confondues. Il s'agit de la délimitation de l'affectation du sol (zone forêt ou non) et l'enregistrement des droits de propriétés sur le sol (propriété privée ou publique). La première détermine le régime de droit public applicable et nous renvoie à l'incohérence fondamentale interne aux politiques publiques, alors que la seconde concerne la définition des droits de propriété et rappelle l'incohérence fondamentale interne au système régulateur.

	Procédure générale	Procédure sectorielle en zone forêt
Délimitation de l'affectation du sol (zone forêt ou non)	Définie sur la base du plan provincial d'aménagement du territoire (<i>Rencana Tata Ruand Wilayah Propinsi, RTRWP</i>). (section 1.5.2.1)	Définie sur la base du plan consensuel d'aménagement forestier (<i>Tata Guna Hutan Kesepakatan, TGHK</i>). Mise en œuvre complète de la procédure, en 4 étapes, qui est imposée depuis la décision de la cour constitutionnelle de 2012 (MK 45 PUU IX 2011). (section 1.5.2.1)
Enregistrement des droits sur le sol (propriété privée ou publique)	Enregistrement légal par l'Agence territoriale nationale (BPN). (section 1.5.3.3, i)	Reconnaissance sectorielle, par un inventaire qui se retrouve dans le rapport de délimitation (<i>Berita Acara Tata Batas, BATB</i>), lui-même prévu dans la procédure complète d'élaboration des TGHK (voir la case ci-dessus). (section 1.5.3.3, ii)

Tableau 9 : Distinction entre les procédures d'affectations du sol et d'enregistrement des droits de propriété, en général et en forêt.

Dans le tableau 9, les procédures générales (colonne de gauche) sont bien différenciées, contrairement aux procédures sectorielles en zone forêt (colonne de droite). Pour que la propriété privée en forêt puisse être enregistrée, il faut que la procédure de démarcation de la zone forêt (affectation du sol) contienne un rapport de délimitation (BATB) qui lui-même doit contenir un inventaire des droits sur le sol (section 1.5.3.3.ii). Or, jusqu'à la décision de la cour constitutionnelle de 2012, la procédure appliquée pour la définition des plans consensuels d'aménagement forestier (TGHK) n'était pas complète. Seule la première étape sur quatre était réalisée, excluant le BATB (section 1.5.2.1). Ainsi, une procédure de reconnaissance des droits sur le sol en zone forêt est prévue, mais n'était pas mise en œuvre

jusqu'en 2012. Dès lors la revendication de droits de propriété en forêt ne pouvait pas aboutir et laissait le champ libre au ministère pour attribuer des concessions d'exploitation. Aucun droit de propriété n'était donc enregistré. Cela concerne, rappelons-le, 90% de la zone forêt indonésienne (section 1.5.3.4). Cette faiblesse de la cohérence externe du régime institutionnel de la forêt a donc marqué la gestion de la Ressource durant des décennies.

L'article premier de la loi sur la forêt de 1999 précise que le titre de propriété sur la forêt renvoie à « *un espace du sol désigné comme tel par un titre foncier* » (UU 41, 1999, art. 1§5). Sans titre de propriété, la forêt est assimilée au domaine de l'Etat (UU 41, 1999, art. 1§4). La désignation « forêt domaniale » s'effectue donc à défaut d'autre propriétaire, sans suivre la procédure administrative prévue (Safitri, 2010, p. 90). Pourtant, comme l'a reconnu la cour constitutionnelle, ce n'est qu'une fois que la procédure de délimitation de la zone forêt est aboutie, que le ministère peut revendiquer les parcelles de la zone forêt sans titre de propriété (Safitri, 2010, p. 97-98). En conséquence, il est erroné de considérer la zone forestière comme automatiquement partie de la forêt domaniale (sections 1.1 et 1.5.3.4.ii).

Notre interprétation s'oppose à la pratique défendue par le ministère des forêts. Nous rejoignons Safitri qui démontre habilement la faiblesse de la justification juridique du ministère (2010, p. 94)⁵²¹. Nous pensons que ce dernier crée et utilise délibérément des règles sectorielles de droit public afin de bloquer la reconnaissance de droits privés dans la zone forêt. Or, cette manœuvre pourrait se retourner contre lui, si des membres des communautés locales parviennent à faire reconnaître leur droit sur des terres dont la propriété était jusqu'alors indéterminée. De telles reconnaissances ouvriraient la voie à des revendications concernant des dédommagements pour les atteintes portées à la propriété sous le contrôle de l'Etat (sections 1.5.3.3.ii et 1.5.3.4.iii).

Au-delà des aspects techniques, il nous apparaît que la question illustre surtout la manière dont ces incohérences sont entretenues par le ministère des forêts. A cela s'ajoute les multiples incohérences « secondaires » issues des réglementations régionales suite à la décentralisation. Comme l'affirme Putri Guillaume, « *le problème des droits de propriété en forêt ne concerne pas seulement l'exploitation et la destruction de l'environnement, mais peut*

⁵²¹ “From a legal perspective, the arguments for justification of the Ministry of Forestry's control of all Forest Areas are weak. However, this study does not deny all state claims to Forest Areas. In some cases, the state needs to have a direct and effective control of forest, particularly for the sake of environmental protection. The main challenge is now to provide a lawful claim, which can provide the legal foundation for legal security of forest tenure, both for the state and the communities” (Safitri, 2010, p. 94).

être vu comme une évolution d'un rapport de force entre l'Etat et la société traditionnelle »⁵²² (2006, p. 167).

9.2. Discussion

En raison de l'imbrication des règles de la propriété dans la réglementation sectorielle, la rédaction de notre section 1.5.3 a été fastidieuse. Nous avons repris plusieurs fois cette structure pour charpenter et faire aboutir le raisonnement. Selon l'angle que l'on donne à la question de la propriété forestière en Indonésie, différentes synthèses peuvent être faites. La controverse est telle, que la position de chaque auteur doit être identifiée pour ensuite distinguer les informations des interprétations. Cela nous a amené à ne conserver que les références bibliographiques les plus pertinentes, et à en écarter beaucoup d'autres. Pour nous protéger, nous nous positionnons délibérément en observateur, plutôt qu'en acteur. Notre étude n'a aucune prétention d'influencer les pratiques que nous commentons.

Lorsqu'on s'intéresse aux acteurs qui influencent la forêt indonésienne, la première chose qui marque est la position hégémonique des administrations, tant sur le versant des politiques publiques que sur celui de la propriété. Les autres acteurs sont dispersés et se mobilisent très localement comme nous l'avons vu dans le cas de Lombok (sections 5.5 et 6.5). Ensuite, si on élargit la focale, la seconde impression est la lecture sectorielle des administrations forestières par rapport aux règles générales. On observe des cloisonnements similaires des acteurs forestiers dans d'autres pays, notamment en Suisse (de Buren, 2011b). Cependant, en Indonésie, il ne s'agit pas d'un petit groupe dans un grand ensemble, mais d'une administration hégémonique qui contrôle près de trois-quarts du territoire et de ses Ressources.

Nous avons expliqué que cette configuration est liée à la dictature du *Nouvel Ordre* de Suharto, qui a donné au ministère des forêts un pouvoir exorbitant. D'autres auteurs étendent l'explication à la perpétuation des mécanismes mis en place à la période coloniale, puis maintenus dans la *Démocratie dirigée* de Sukarno (Barr, 2006, p. 19). On peut en effet décrire une reproduction des rapports de force, à travers les époques, qui s'appuie tant sur le contrôle

⁵²² Notre traduction de "the property right problem in the forest is not merely about exploitation and environmental destruction, but can be seen as the evolution of a power struggle between the state and traditional society" (Putri Guillaume, 2006, p. 167).

du foncier, que sur un formatage intellectuel des élites forestières. Ce discours pourrait être simpliste, si les évidences n'étaient pas si flagrantes⁵²³.

Rappelons que le ministère des forêts n'est pas figé. Qu'il soit décrit comme un acteur unique ou comme une coalition d'acteurs, sa position évolue et s'adapte aux différents gouvernements successifs. On observe ici des positionnements stratégiques, mais aussi des tensions internes. Son double rôle, tantôt protecteur, tantôt d'exploitant (Steni, 2010, p. 3)⁵²⁴, doit être gardé à l'esprit. Au cours de la *reformasi*, la configuration des jeux d'acteurs s'est modifiée. Même si le ministère s'est maintenu dans une position dominante, une évolution structurelle a bien eu lieu et des contre-pouvoirs sont apparus. Face aux administrations forestières régionales, le ministère se positionne aujourd'hui en garant de la durabilité de la Ressource. C'est un comble au regard de son action passée, mais cela nous semble tellement nécessaire aujourd'hui ! Nous voyons ici qu'il est impossible de simplifier sans caricaturer et qu'une contextualisation est indispensable.

Luttrell et al. pointent la dichotomie des analyses de la politique économique de la période post-Suharto. Alors que certains auteurs insistent sur les profonds changements qui sont survenus en terme de gestion publique⁵²⁵, d'autres relèvent que l'oligarchie économique du *New Order* a maintenu son pouvoir⁵²⁶ (Luttrell et al., 2012, p. 2). Les regards sur le fonctionnement de l'appareil d'Etat sont donc contrastés.

Il est aussi honnête de souligner les évolutions positives dans l'approche du ministère des forêts. Un exemple est le changement de paradigme⁵²⁷ de la protection de l'environnement en forêt (section 1.5.6.2). Nous avons pu documenter les effets concrets de la mise en œuvre de

⁵²³ Le concept de *reproduction des rapports de force* est connoté et nous l'utilisons ici à dessein, bien que nous ne nous positionnions pas dans une logique « bourdieusienne ». Le concept nous semble cependant adapté pour décrire la situation caricaturale observée en Indonésie : un appareil d'Etat dont les membres utilisent à leur profit une situation d'un opérateur-régulateur hégémonique, maintenue obstinément par des incohérences flagrantes. La seule vraie nouveauté est la fragmentation et la dispersion dans les régions de ce schéma, à la suite de la décentralisation. Nous aurions voulu trouver une étude sociologique appliquée au ministère des forêts et plus largement au monde forestier indonésien, notamment aux administrations régionales, pour étayer notre analyse. La meilleure que nous ayons lue, est celle de Peluso (1992) qui est appliquée à l'île de Java durant le *Nouvel ordre*. Ses conclusions sont encore plus incisives que les nôtres.

⁵²⁴ Plutôt que de parler d'un protecteur-exploitant, Steni force le trait en relevant la contradiction d'un acteur à la fois protecteur et exterminateur (2010, p. 3).

⁵²⁵ Ces auteurs citent: MacIntyre and Ramage (2008), *Seeing Indonesia as a Normal Country*, p. 5.

⁵²⁶ Luttrell et al. citent : Harvard Kennedy School (2010), *From Reformasi to Institutional Transformation*, p.104. De son côté Steni affirme même que rien n'a changé (2010, p. 4).

⁵²⁷ L'élucidation de l'ordonnance 28/2011 justifie les changements prévus par un « changement de paradigme » d'une protection de l'environnement contre les atteintes des locaux, à une protection avec les communautés (section 1.5.2.6).

la nouvelle ordonnance gouvernementale sur la gestion des zones protégées (PP 28/2011) à Kumbi (sections 5.5.1 et 5.5.2). Il nous est apparu que les relations entre les locaux et les services forestiers provinciaux se sont améliorées et certains exploitants modifient leurs pratiques par anticipation des modifications réglementaires à venir. Ceci nous a permis d'affirmer que, même si la réglementation publique ne produit pas encore d'effets régulateurs directs, les locaux perçoivent les évolutions des politiques publiques et s'y adaptent (section 5.5.6). Cela témoigne d'une influence indirecte de l'évolution des règles générales et abstraites sur les jeux des acteurs.

Par notre recherche et nos études de cas, nous avons cherché à identifier les règles mobilisables et celles mobilisées par les acteurs. Concernant les premières, la réponse est directe : dans la zone forêt, seules les règles sectorielles forestières peuvent être activées. Toute invocation d'une règle publique ou de droit sur le sol implique de se confronter à l'administration forestière. Une conséquence est que les acteurs locaux renoncent à mobiliser le régime institutionnel et préfèrent chercher des accords au cas par cas. A cela s'ajoute la passivité des autorités pour mettre en œuvre, contrôler et faire respecter les limitations prévues. Curieusement, il semble que tous les acteurs s'accordent sur l'intérêt de contourner le régime institutionnel. Luttrell et al. s'intéressent au mode de fonctionnement du gouvernement national actuel du président SBY et relèvent que le contournement des institutions prévues est aussi privilégié au plus haut niveau⁵²⁸.

En conséquence de tout ce qui précède, la capacité prescriptive du régime institutionnel forestier sur les pratiques nous semble très faible.

Synthèse

Sur la base des éléments présentés dans cette section 9, l'étendue du régime institutionnel de la forêt indonésienne nous apparaît inadéquate. Le régime ne régule pas tous les usages des forêts, notamment les activités non forestières conduites en zone forêt. Par ailleurs, la régulation des usages concrets que nous avons documentés sur le terrain souffrent de lacunes importantes. C'est le cas d'omissions qui limitent la capacité de contrainte du régime.

⁵²⁸ En effet, pour parvenir à mettre en œuvre une action volontariste pour lutter contre la déforestation et la gestion durable des forêts, le gouvernement a coutume d'utiliser des agences *ad hoc* qui contournent les réseaux politico-bureaucratiques présents dans les ministères (Luttrell et al., 2012, p. 7). Le ministère des forêts voit donc des politiques lui échapper. L'efficacité recherchée a aussi un coût. Cette stratégie mine la légitimité démocratique du fonctionnement public, car les réformes sont mises en œuvre sans engagement formel du parlement (Luttrell et al., 2012, p. 4).

Lorsqu'on ajoute à cela la passivité des administrations en charge de la mise en œuvre, on comprend aisément que les acteurs locaux ne font pas confiance à la capacité prescriptive du régime pour influencer les pratiques. Bien que les règles soient excessivement nombreuses, l'étendue du régime institutionnel nous apparaît être faible.

Concernant la cohérence interne et externe, nous avons détaillé l'articulation imparfaite entre les règles prévues. Ces incohérences font entièrement partie du régime intentionnel de la forêt indonésienne et expriment des jeux d'acteurs. A notre avis, des contradictions et des ambiguïtés sont entretenues et utilisées par le ministère pour conserver son emprise. Nous avons identifié leurs origines dans une double incohérence fondamentale qui apparaît avec la loi sur la forêt de 1967, lors de la transition entre la *Démocratie dirigée* de Sukarno et le *Nouvel ordre* de Suharto. Ces incohérences n'ont pas été corrigées par la *reformasi*, mais au contraire dispersées au niveau régional. Il s'en est suivi une multiplication d'incohérences secondaires. Celles-ci sont encore accrues par la surréglementation documentée. En Indonésie, il n'est simplement plus possible de légiférer en respectant la cohérence, tant le régime en place est embrouillé. Dès lors, nous qualifions la cohérence générale du régime institutionnel de faible.

Dans la lecture classique du cadre d'analyse des RIR, une étendue faible associée à une cohérence faible désigne un régime « inexistant » (voir figure 14, section 8.1). Or, c'est une évidence ici que le régime existe. Selon nous, un qualificatif plus approprié serait celui de « désintégré », par opposition au régime intégré qui renvoie à une étendue et une cohérence fortes⁵²⁹. Notre relecture considère ceux-ci comme des idéaux-types (tant le régime intégré que le régime désintégré ou inexistant) (voir figure 16, section 8.4). En conséquence, nous qualifions le régime institutionnel de la forêt indonésienne de régime « simple » qui tend vers la désintégration. Au-delà de la terminologie, cette analyse du régime institutionnel de la forêt indonésienne est un bon exemple pour montrer que les régimes institutionnels faiblement intégrés ne permettent pas d'assurer la durabilité de leur Ressource, comme notre cadre d'analyse en fait l'hypothèse⁵³⁰.

⁵²⁹ A nouveau, la logique binaire exposée par un tableau à double entrée de la lecture classique du cadre d'analyse trouve ici ses limites (figure 14 en section 8.1).

⁵³⁰ Cette formulation laisse apparaître un problème de définition. Si des hypothèses sont posées, alors nous avons affaire à une théorie et non à un cadre d'analyse. Dès lors, le cadre d'analyse dans lequel celle-ci s'insère doit être précisé. Nous y reviendrons dans notre thèse.

10. Analyse du régime institutionnel de l'eau domestique

Pour présenter notre analyse du régime institutionnel de l'eau domestique, nous utilisons la même structure que pour la forêt. Nous reprenons les principales lacunes et incohérences identifiées dans notre exposé des règles prévues (section 2.4) pour traiter de l'étendue et de la cohérence du régime institutionnel actuel (section 10.1). Nous enrichissons cette présentation de l'articulation entre les règles, de nos observations du terrain. Nous terminons par une courte discussion de nos résultats (section 10.2).

10.1. Etendue et cohérence du régime institutionnel actuel

La collecte des informations pour la présentation des règles prévues pour la gestion de l'eau domestique a été bien différente que pour les usages de la forêt. Nous avons eu accès à très peu d'études à jour qui traitent de la protection de l'eau brute, en amont des captages. Sur le terrain, les prescriptions prévues sont inconnues ce qui ne nous a pas aidé à les identifier. Nous avons donc lu l'essentiel des textes légaux pour en retenir les éléments pertinents. Cette approche évite les interprétations contradictoires que nous avons dû démêler pour étayer notre raisonnement sur la forêt. L'analyse que nous présentons ici, bien que similaire dans sa forme à celle du régime institutionnel de la forêt, repose sur des sources différentes.

Dans chaque sous-section de notre présentation des règles prévues (section 2.4), nous avons déjà discuté de leurs limites (voir fin des sous-sections 2.4.2.1 à 2.4.2.5). Il ne paraît pas utile de répéter ces éléments. Nous relevons simplement les principales lacunes et incohérences constatées.

10.1.1. Étendue

Les textes sur l'eau domestiques contiennent de très nombreux détails techniques⁵³¹, pourtant des lacunes importantes apparaissent. Nous présentons successivement des exemples de lacunes substantielles, procédurales et sectorielles.

Ni l'ordonnance gouvernementale qui régleme les usages des eaux souterraines (PP 43/2008), ni celle sur la gestion des Ressources en eau (PP 42/2008) ne traite des sources. L'importance des eaux souterraines est reconnue, mais leur principal usage n'est pas réglementé (section 2.4.2.2). Compte tenu de l'importance et de la spécificité des sources et

⁵³¹ Rappelons les 600 pages de l'ordonnance du ministère des travaux publics du 6 juin 2007 sur le développement des systèmes d'adduction d'eau potable (Permen 18/2007).

de leur bassin d'alimentation, pour la qualité des eaux brutes, nous identifions ici une lacune substantielle importante. Il semble qu'il s'agisse d'une simple omission.

Une autre lacune substantielle est la conséquence de la dispense d'autorisation pour les prélèvements destinés à la petite agriculture. Certes, la mise en place de concessions ne serait simplement pas applicable, tant les usagers sont nombreux. Pourtant à bien des endroits, ces usages sont majoritaires et la définition de la « petite agriculture » pose problème. L'évolution des moyens techniques de transport et de pompage ont étendu le marché et en conséquence la production agricole commerciale. De nombreux petits agriculteurs sont devenus des producteurs commerciaux, mais restent dispensés d'autorisation. De nouveaux prélèvements apparaissent, sans qu'il ne soit possible de connaître leur volume. Cette information est pourtant nécessaire à la gestion durable de la Ressource. Ici l'administration se trouve désarmée face à une situation de libre accès. A Ranget, nous avons observé qu'en période de contraction de la Ressource cela génère des rivalités d'usages (section 6.2.2). La Ressource et les autres usagers pâtissent de cette lacune.

Les lacunes procédurales affaiblissent les mécanismes prévus. Nous en avons relevées plusieurs dans notre présentation des règles. Par exemple, la nouvelle loi sur l'eau ne définit pas les critères d'octroi des permis d'exploitation, alors qu'il s'agit de l'instrument principal de sa mise en œuvre (section 2.4.2.1).

Une autre lacune procédurale est l'absence de publicité du contenu des licences (section 2.4.2.1). Il est dès lors difficile de savoir qui prélève quelle quantité. Concernant le captage de Ranget, il ne nous a pas été possible de connaître à quelle quantité s'élèvent les droits d'eau du PDAM (section 6.3.2). Du fait des rivalités suite à la réduction du débit des sources, le PDAM se garde bien de divulguer cette information et il n'est pas possible de contrôler si la licence est respectée, ce dont nous doutons.

Une dernière lacune procédurale s'observe dans la réglementation régionale du *kabupaten* de Lombok Occidental concernant la protection des captages (*perda* 2/2001). Nous avons décrit ce texte comme un mécanisme modèle de protection, probablement unique en Indonésie. S'il était appliqué, les problèmes observés seraient amoindris, sinon résolus. Or, dans les dispositions procédurales, le texte ne se donne pas les moyens de produire un effet contraignant. Concrètement, il est prévu qu'un groupe technique procède à la délimitation des zones de protection prévues par le texte, mais ce groupe n'est simplement pas institué. Dès lors, personne ne délimite les zones et les prescriptions qui devraient s'y appliquer restent

lettre morte (section 2.4.2.5). Selon nos observations⁵³², cette réglementation exemplaire n'est pas mise en œuvre (section 6.4.1).

A ces faiblesses procédurales, s'ajoute une lacune sectorielle. Comme nous l'avons vu l'exploitation minière n'est pas soumise aux règles de la protection des eaux souterraines (section 2.4.2.2). Un simple article de l'ordonnance sur la gestion des eaux souterraines (*PP 43*, 2008, art. 59) suffit à extraire ce secteur du champ d'application et autorise l'assèchement de nappes pour permettre l'extraction minière. Assurément, il ne s'agit pas ici d'une omission. Sans avoir pu le vérifier, nous pensons que cela s'explique par le rôle du ministère des mines et des ressources minérales (ESDM). Ici, une contradiction nous apparaît entre son rôle de surveillant de l'exploitation durable des eaux souterraines et de gestionnaire de l'exploitation des richesses du sous-sol. Il est à craindre que la préoccupation principale de ce ministère soit l'attribution de concessions minières (et l'obtention des redevances qui y sont liées), plutôt que la protection des eaux souterraines. Grâce à cet article 59, l'ESDM se trouve libre de distribuer des concessions minières sans que les régions ne puissent bloquer la procédure sur la base de leur compétence sur les eaux souterraines.

Retenons que différents types de lacunes minent l'efficacité du régime institutionnel pour réguler les usages de l'eau. Il s'agit d'omission, mais aussi de lacunes construites par des acteurs.

10.1.2. Cohérence

Les règles prévues pour l'adduction sont bien moins complexes que celles concernant la forêt. Pour traiter de leur cohérence, nous reprenons le même schéma et présentons d'abord les incohérences internes au système régulateur, en rapport avec les droits de propriété en forêt (section 10.1.2.1), puis les incohérences internes aux politiques publiques, en rapport avec la réglementation forestière (section 10.1.2.2). Plus loin, nous traitons de la cohérence externe, entre les règles issues de la propriété et des réglementations (section 10.1.2.3).

10.1.2.1. Cohérence interne au système régulateur

Nous avons déduit de notre analyse qu'en Indonésie l'eau est une chose sans maître, un *res nullius* (section 2.4.3). Il n'y a donc pas de droits de propriété qui s'y appliquent. Cependant, ce n'est ni le cas des sources, ni le cas du sol où se trouvent des captages. Les usages de l'eau

⁵³² Nos observations contredisent les affirmations de la direction du PDAM, mais nous ont été confirmées par le service de l'environnement du *kabupaten*, qui est chargé d'appliquer cette réglementation régionale.

brute et la production d'eau domestique sont donc néanmoins influencés par les règles de la propriété. Ici la question immédiate qui se pose est la même que pour les usages de la forêt : les droits de propriété sur le sol sont-ils reconnus et enregistrés ou la propriété est-elle indéterminée ? Dans le cas de Bak Pakem, la situation est typiquement celle de forêts dont les droits sur le sol sont indéterminés. Nous renvoyons le lecteur à nos développements sur ce point essentiel dans la partie sur la forêt (sections 1.3.1, 1.5.3.4.iii et 9.1.2.3). Pour le cas de Ranget qui se trouve en dehors de la zone forêt, les droits sur le sol sont identifiés et reconnus. Il n'y a donc dans ce second cas pas d'incohérence importante.

Notons ici que le caractère non appropriable de l'eau souterraine constitue une limite au principe d'accession, qui veut que le propriétaire d'un bien-fonds détienne ce qui se trouve en-dessous et au-dessus de la surface de sa parcelle (KUHPer, 1847, art. 500 et 571). Cela constitue un risque dans la mesure où, hormis les producteurs d'eau potable, les propriétaires du sol sont rarement les usagers directs de l'eau. Par contre, les exploitants des produits du sol (forêts, jardin, culture, etc.) ou du sous-sol (minerais, gaz, pétrole, etc.) le sont. Dès lors, tant que la loi ne limite pas leurs usages pour protéger les eaux souterraines, ils peuvent facilement lui nuire.

La seule incohérence interne au système régulateur que nous ayons documentée sur le terrain date de la réalisation du captage de Ranget. Le gouvernement a exproprié les propriétaires du sol pour installer les infrastructures et les conduites, alors que le code civil indonésien prévoit l'établissement de servitudes (KUHPer, 1847, art. 687 et 688). On a donc utilisé une solution non prévue, et sans doute excessive, pour réaliser les travaux d'adduction de la source de Ranget (section 6.3.2). Toutefois les conséquences sur la Ressource sont nulles.

10.1.2.2. Cohérence interne aux politiques publiques

La nouvelle loi sur l'eau de 2004 présente une modernité (approche fonctionnelle par bassins, etc.) qui a nécessité un énorme travail de mise en cohérence. Cependant seules trois ordonnances de mise en œuvre ont été promulguées (section 2.4.2.1). Ceci est insuffisant pour concrétiser les mécanismes prévus par la loi et dans la pratique les mécanismes de coordination ne produisent pas d'effet. Il s'agit ici davantage d'une incohérence que d'une lacune, car cette faiblesse est la conséquence du décalage entre les ambitions et les moyens réels. Trop compliquée, la mécanique régulatrice nous semble grippée. C'est, d'après nous, la principale incohérence des politiques qui régulent les usages de l'eau domestique. Il y a ici un hiatus dont nous retenons trois causes possibles.

- Premièrement, les documents de planification prévus apparaissent excessivement complexes et sont autant de points de friction entre une approche technocratique et les jeux de pouvoir plus politiques (lire section 2.4.2.2).
- Deuxièmement, la concurrence entre les administrations des différents niveaux englu le mécanisme. Ainsi, les *kabupaten* revendiquent leurs compétences sur leurs Ressources, alors que les provinces tentent de reprendre le rôle hiérarchique qu'elles ont perdu avec la décentralisation. Des luttes de pouvoir apparaissent pour conserver le contrôle sur l'exploitation et la délivrance de concessions. Ceci est comparable avec ce que nous avons décrit concernant la gestion de la forêt, à la différence qu'il n'y a pas ici de ministère hégémonique.
- Troisièmement, sur le plan horizontal, entre les administrations d'un même *kabupaten*, les responsabilités sont souvent dispersées entre les services : la protection contre les eaux est du ressort des travaux publics, la qualité de l'eau des services de l'environnement, les questions sanitaires des services de santé publique, le zonage des services de la planification. Notre expérience montre que les acteurs restent figés dans leur logique sectorielle et contribuent ainsi à une dilution des responsabilités à la place d'une coordination transversale (lire section 7.4).

Une autre incohérence importante s'observe dans la double dimension de la politique de la distribution de l'eau : à la fois politique infrastructurelle et politique sociale (section 2.4.2.4). Même si ce mécanisme peut être justifié, le constat est que cette articulation ne fonctionne pas. Les tarifs sont insuffisants pour permettre d'investir dans le développement du réseau et simultanément les pauvres paient un prix supérieur car ils ne sont pas reliés au réseau. De plus, l'augmentation des tarifs est un sujet politiquement sensible. Pour beaucoup, le manque d'investissement est d'abord dû à la mauvaise gestion financière des PDAM ainsi qu'aux contributions que leur demandent les *kabupaten*. Si on accepte cette interprétation, alors l'augmentation des tarifs n'améliore rien, au contraire.

Sur le terrain, les règles coutumières, que nous considérons comme des politiques publiques informelles locales, influencent davantage les pratiques que les règles formelles. Or, il nous apparaît que leur cohérence est bien meilleure. Les règles traditionnelles des communautés locales Sasak, sur l'île de Lombok, reconnaissent l'importance des sources et de leur protection (section 4.2.1). Les administrations régionales sont bien conscientes de l'importance des communautés et tendent à leur attribuer davantage de responsabilités. Plus

haut, nous nous demandions si cela résulte d'un pragmatisme lucide ou d'une déresponsabilisation de l'administration (section 7.3).

Un élément intéressant est que les volumes fixés dans les permis d'exploitation ne sont pas absolus et peuvent être reconsidérés si la disponibilité de la Ressource a évolué de manière significative (*UU 7, 2004, élucidation générale, point 2*) (section 2.4.2.1). Or, justement sur le site de Lombok, les débits ont fortement diminué ces dernières années (section 4.2.3). Dès lors, on s'attend à ce que les permis d'exploitation, notamment celui du PDAM Giri Menang à Ranget, soient revus à la baisse pour limiter les rivalités entre les usages. Pourtant, c'est exactement l'inverse que nous avons constaté. Le PDAM prévoit d'augmenter de 25% ses droits d'eau (section 6.3.2). Nous pensons que le PDAM a bien conscience des difficultés liées à la réduction des débits et fait pression pour sortir gagnant de la rivalité. Pour cela, il s'appuie sur les droits formels inscrits dans sa licence, au détriment des autres usages locaux. Politiquement, le PDAM dispose aussi d'un poids qu'il utilise pour influencer l'action régulatrice des administrations. On voit donc que les jeux de pouvoir locaux peuvent contredire l'application des règles prévues.

10.1.2.3. Cohérence externe

La politique de protection des eaux souterraines captées entrent clairement en conflit avec les usages que font les propriétaires du sol. Or, bien souvent le propriétaire formel est l'Etat indonésien. Ce sont donc davantage avec les propriétaires informels des forêts communautaires que les gestionnaires de l'eau devraient avoir à faire.

Nous avons constaté une absence de mise en œuvre concrète des règles de protection des captages et des autres instruments réglementaires. En conséquence, on continue à déboiser en amont des captages et les producteurs d'eau continuent à voir l'eau brute de leurs captages altérée. Si le problème s'intensifie, des réponses ponctuelles sont privilégiées. Puisque les acteurs se détournent de la réglementation publique et privilégient les accords négociés, une articulation s'observe entre des droits de propriété et des arrangements de droit administratif ou privé. Par contre, la confrontation entre la propriété et la réglementation, qui caractérise la cohérence externe, ne se réalise pas et reste insaisissable pour l'analyste.

10.2. Discussion

Comme nous l'avons déjà affirmé, pour ce qui est de la complexité du régime institutionnel, la question de la production de l'eau domestique est bien moins problématique que la gestion forestière. Notre constat principal est que ce régime institutionnel ne produit guère d'effets, bien que ses ambitions soient grandes. Toute une série de lacunes et d'incohérences minent ses actions concrètes. Sur notre site d'étude, les acteurs s'en détournent et cherchent des solutions alternatives, telle que la régulation négociée au moyen de PES.

De manière générale, les acteurs de l'eau sont faibles et dispersés (section 7.4). Cependant, sur notre site, le PDAM est un acteur important qui a accès directement aux gouvernements régionaux. Puisqu'il peut être désigné comme un bénéficiaire direct des règles prévues, nous nous étonnons qu'il ne cherche pas à faire appliquer la réglementation régionale sur la protection des captages (*perda 2/2001*). Si les zonages qu'elle prévoit étaient mis en œuvre, le PDAM disposerait d'un instrument solide pour protéger la Ressource qu'il exploite. Or, au lieu d'activer ce texte, nous avons vu que le PDAM est un promoteur régional des PES (section 6.5.2). Il préfère payer les autres acteurs plutôt que de faire appliquer les prescriptions prévues. Il privilégie donc, lui aussi, le contournement du régime institutionnel. Les raisons de cette stratégie s'observent en dehors de la logique fonctionnelle de la production d'eau potable. Nous avons notamment identifiés des motivations en terme de communication et de rémunération politique régionale (sections 6.5.2 et 7.2). Peut-être que d'autres motivations nous échappent.

Aujourd'hui, l'Indonésie fait face à un enjeu très concret concernant le développement de ses réseaux d'adduction et d'assainissement. Des investissements à long terme doivent être consentis dans ce but. La promotion du secteur privé n'a eu que peu d'effet. Un élément de solution se trouve dans la réhabilitation des structures locales, notamment des PDAM. Or, les auteurs tendent à dénoncer leur surendettement. Pour nous, le fait que le développement d'un réseau d'adduction d'eau domestique engendre un endettement public n'est guère surprenant. Il s'agit d'une priorité sanitaire nationale et d'un élément important des plans de développement nationaux et régionaux. Dès lors, il est normal que des investissements publics soient consentis. Inversement, il semble que le *Water Dialogue Indonesia* construise ici un problème public dans l'intérêt de certains de ses membres privés. Il y a certes un enjeu, mais le fait que l'adduction soit chère et malgré tout nécessaire est une évidence. Les partenariats publics-privés peuvent offrir un élément de solution, mais ne résolvent pas la question de l'investissement nécessaire et des intérêts de celui-ci, qu'il soit privé ou public.

Nous avons présenté le régime institutionnel de l'eau potable, dont les lacunes de différents types nous amènent à qualifier l'étendue de faible. Concernant sa cohérence interne et externe, le principal élément est l'inadéquation entre les ambitions et les capacités pour la mise en œuvre. Cet élément mine la mise en œuvre d'une mécanique qui est bien construite et qui pourrait réguler les usages de manière à assurer leur durabilité. En ce qui concerne la cohérence générale du régime institutionnel, nous la qualifions aussi de faible. En conséquence, le régime institutionnel de l'eau domestique peut être considéré comme un régime simple qui tend vers l'idéaltype du régime « désintégré » (ou « inexistant » si on se réfère à la terminologie de la lecture classique du cadre d'analyse). Cela explique, en partie, pourquoi il ne parvient pas à influencer les usages et à garantir leur durabilité. Un autre élément explicatif est que le régime institutionnel baigne dans un contexte défavorable, qui associe la passivité de l'administration et la dilution des responsabilités. Tout cela conduit les acteurs à se détourner du régime institutionnel. Ils privilégient les régulations ponctuelles négociées au cas par cas plutôt qu'un régime prédéfini à vocation générale.

* *

Au terme de cette analyse des régimes institutionnels de la forêt et de l'eau domestique, l'image qui nous reste est celle de Ressources en mauvais état et de régimes institutionnels incapables d'influencer les pratiques. De manière lapidaire, nous pouvons décrire le régime institutionnel de la forêt comme largement incohérent et lacunaire, alors que celui de l'eau domestique correspond à un régime largement lacunaire et incohérent. En conséquence, dans la lecture classique du cadre d'analyse ils devraient être qualifiés de régimes institutionnels « inexistants ». Comme nous l'avons relevé, cet adjectif est inadéquat (section 9.2), car les règles prévues sont, malgré tout, très présentes, même si leur capacité à influencer les pratiques est faible. Ce qui caractérise nos deux régimes institutionnels est, en fait, le faible degré d'intégration de leur contenu. Selon la relecture que nous avons proposée (section 8.4), nous qualifions ces régimes de « simples ».

Sur notre figure 17 ci-après, nous voyons qu'ils sont plus proches de l'idéaltype du régime désintégré que de celui du régime intégré. A titre illustratif, nous positionnons aussi sur cette figure nos précédentes analyses des régimes institutionnels suisses et français. Cela permet de

mettre en évidence l'écart entre les différents contextes institutionnels et l'influence de ces régimes institutionnels spécifiques sur les stratégies d'acteurs possibles.

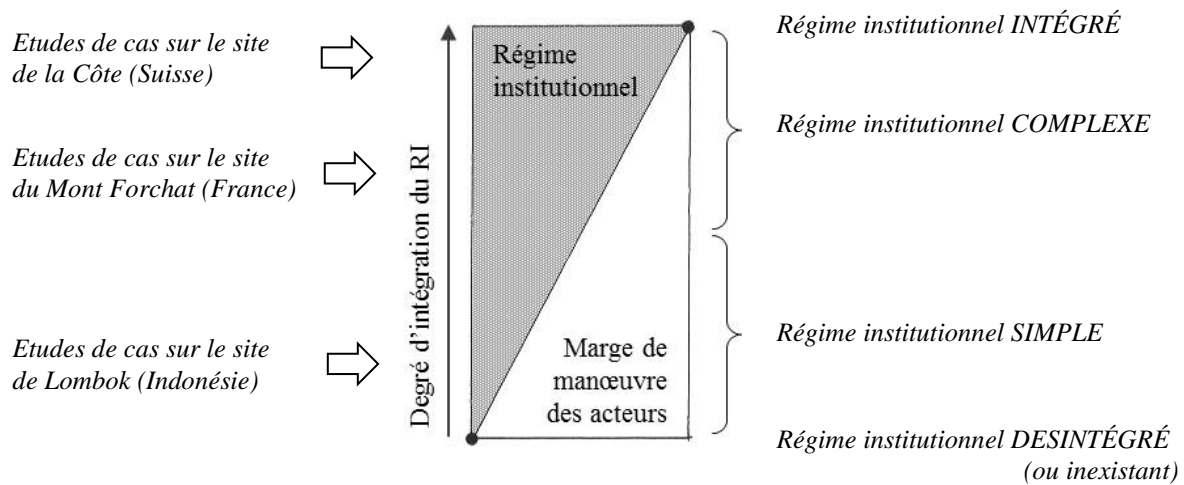


Figure 17 : Les différents types de régimes institutionnels selon la typologie (à droite) et tels qu'observés (à gauche) et leur effet sur la marge de manœuvre des acteurs.

Ce résultat de l'application du cadre d'analyse en Indonésie ne signifie pas pour autant que les usages des Ressources ne soient pas régulés. Le rôle des forêts pour l'eau sur le site de Lombok est reconnu, politisé et des institutions sont créées pour le corriger. Cette régulation ne s'appuie ni sur les politiques publiques ni sur les droits de propriété et échappe ainsi à l'approche du cadre d'analyse. Puisque les administrations publiques chargées d'appliquer les réglementations sont discréditées (voir sections 7.5 et 11.2) et que la définition des droits de propriété sur le sol est ambiguë (voir section 1.5.3), il n'est pas surprenant que les acteurs locaux ne s'y conforment pas. Tous nos interlocuteurs s'accordent sur le fait qu'il n'est concrètement pas possible pour tous les gouvernements régionaux indonésiens⁵³³ de mettre en œuvre des politiques publiques si complexes et mouvantes. Les membres de l'administration, eux-mêmes, nous avouaient qu'il leur était difficile de connaître l'état de la réglementation en vigueur.

Il existe ici des alternatives, notamment la régulation négociée (section 3.3) qui prennent place dans la large marge de manœuvre dont disposent les acteurs (section 8.4). Comme certains acteurs locaux nous l'ont affirmé, la réglementation publique leur apparaît davantage comme une liste de souhaits idéalisés que comme des contraintes réelles. Toutefois, lorsque

⁵³³ Pour rappel, il y a près de 500 *kabupaten* et *kota* en Indonésie (Introduction III.c). Chacun dispose de son parlement, de son gouvernement et de ses administrations.

des problèmes font surface, ils ne sont pas éludés. Les parties prenantes se mobilisent, discutent et trouvent des solutions, généralement de consensus, en marge des règles prévues. Il arrive que pour cela, on ignore l'existence du régime institutionnel pour définir des arrangements locaux en contradiction avec les règles prévues. Ces régulations ponctuelles sont perçues par l'observateur extérieur comme illégales, alors qu'elles sont parfaitement légitimées localement. Nous revenons sur ce point dans notre synthèse ci-après (section 11.1).

En conséquence, les hypothèses de notre cadre d'analyse se fragilisent au fur et à mesure que l'on s'éloigne de l'idéaltype du régime institutionnel intégré. A l'évidence, l'approche doit être élargie non seulement aux règles prévues, mais aussi aux institutions diverses issues de la marge de manœuvre. Pour y parvenir, nous avons centré notre focale sur les régulations activées plutôt que sur les règles prévues. Nous avons donc reconstruit, à rebours, le régime institutionnel dans une approche bottom-up plutôt que dans une lecture linéaire top-down⁵³⁴.

L'identification du régime institutionnel n'a cependant pas été vaine. Même si son influence est faible sur les pratiques, elle est réelle. Premièrement, c'est grâce à l'application du cadre d'analyse que nous sommes parvenus à démêler la complexité des règles qui s'appliquent aux usages de la forêt et à percevoir les jeux des acteurs. Deuxièmement, l'analyse nous a conduit à identifier des jeux institutionnels d'acteurs dont nous n'imaginions initialement même pas qu'ils aient connaissance de l'existence des règles formelles. Pourtant, il nous est apparu que les acteurs locaux perçoivent et anticipent les évolutions du régime institutionnel. Dans la région Kumbi nous avons pu documenter une poussée de la déforestation mue par anticipation d'un changement réglementaire formel. Les cultivateurs connaissent, au moins partiellement, les règles et s'y adaptent lorsqu'ils estiment qu'elles pourraient les influencer (section 5.6).

Une leçon est donc que les régimes institutionnels, même très peu intégrés, conservent une influence indirecte sur les usages des Ressources. Il est toutefois évident que ces régimes institutionnels très faibles ne déterminent pas les pratiques de manière prépondérante, tout au plus les influencent-ils à la marge.

Cela nous inspire une adaptation de notre relecture du cadre d'analyse : non seulement moins les régimes sont intégrés, plus ils laissent de marge de manœuvre aux acteurs, mais en plus leur capacité d'influence sur les pratiques décroît. Nous essayons de le représenter en adaptant

⁵³⁴ La structure de ce rapport donne pourtant une image inverse, puisque les règles prévues sont décrites dans la première partie et ensuite les régulations observées, dans la seconde partie. L'explication est que nous sommes contraints de suivre la même structure de présentation que pour nos quatre études de cas précédentes.

la figure 17 dans la figure 18 ci-après. Pour cela, nous ajoutons un dégradé au remplissage du triangle grisé qui représente les différents types de régimes institutionnels possibles. Nous superposons ainsi deux logiques complémentaires : d'une part, les lacunes et incohérences créent des failles dans le filet réglementaire qui permettent aux acteurs d'exploiter leur marge de manœuvre et, d'autre part, la perception par les acteurs du caractère contraignant du régime diminue avec le degré d'intégration du régime. Ainsi, même la petite partie qui est réglementée de manière complète et cohérente dans les régimes simples a une faible capacité prescriptive sur les comportements des acteurs. Nous expliquons ainsi l'« illégalité légitime » observée sur le site de Lombok, dont nous traitons plus loin (section 11.1), mais aussi à *contrario* la surinterprétation de la réglementation observée dans nos cas helvétiques par les acteurs forestiers (de Buren, 2012, p. 228). Cet affaiblissement de l'influence des régimes institutionnels avec l'abaissement de leur degré d'intégration dépend de leur perception par les acteurs. Il s'agit donc d'un élément subjectif qui reste impondérable, mais qui peut néanmoins être documenté, comme nous le faisons à la prochaine section.

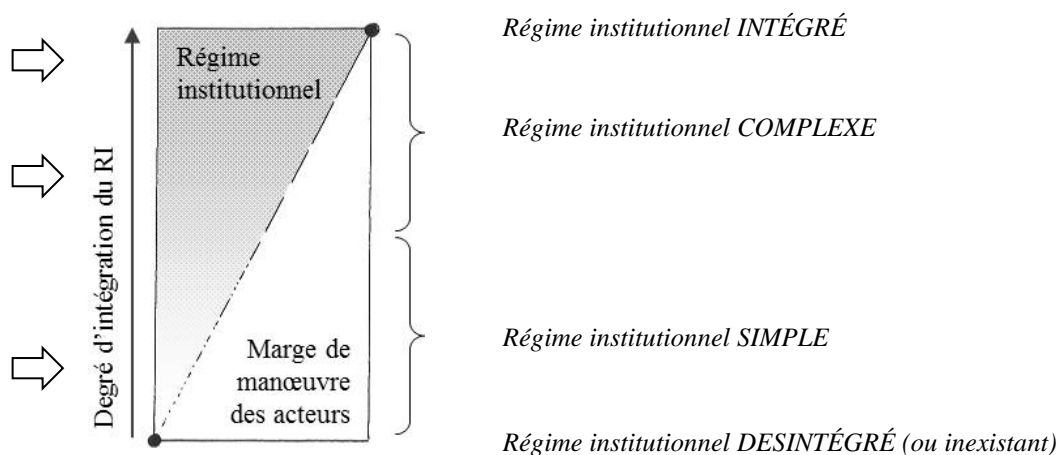


Figure 18 : Le RI et son influence sur le comportement des acteurs selon le type de régime institutionnel.

11. Synthèse générale

Notre démarche nous a permis, en première partie, d'exposer les règles prévues pour la gestion des forêts et pour la protection de l'eau potable. Le principal apport est de démêler et vulgariser des éléments complexes et entremêlés. En deuxième partie, nous avons observé quelles sont les régulations qui sont appliquées. A l'évidence, les règles présentées en première partie n'influencent guère les comportements des acteurs, sinon à la marge. Ensuite, dans les sections 9 et 10 de la troisième partie, nous avons pointé les principales lacunes et incohérences de chacun des régimes institutionnels. Les failles sont si béantes qu'un constat s'impose rapidement : les régimes institutionnels ne permettent pas d'assurer la durabilité des usages observés. Dans la discussion, précédente nous tirons quelques leçons pour notre thèse qui, nous l'espérons, contribuent au développement conceptuel de notre cadre d'analyse. Dans cette onzième et dernière section, nous voulons clore notre étude par des considérations plus subjectives qui entourent notre analyse. Certains de ces éléments auraient certainement été utiles à la compréhension du lecteur si nous les avions présentés plus tôt dans le texte. Cependant, leur nature moins construite, qui s'appuie davantage sur des impressions que sur des évidences documentées, nous a amené à les placer ici pour ne pas affaiblir notre analyse.

Nous commençons par traiter de l'illégalité dans la stratégie des acteurs (section 11.1). Cela nous amène naturellement à discuter de l'Etat, perçu tantôt comme un acteur public, tantôt comme un appareil à l'usage de ses membres (section 11.2). Nous comprenons alors pourquoi les acteurs développent des stratégies de contournement des règles (section 11.3). Ensuite, nous revenons sur la mise en œuvre de PES comme une intervention publique (section 11.4). Finalement, nous terminons ce rapport par une conclusion générale dans laquelle nous rappelons les principaux apports de cette recherche, ses limites et les pistes identifiées (section 11.5).

11.1. L'illégalité dans les stratégies des acteurs

Pour comprendre la réalité indonésienne, il faut accepter de rejeter certains cadres normatifs. La place des pratiques illégales des membres de l'administration est à prendre comme un constituant du contexte. Bien que nous nous positionnions comme un simple observateur, lorsqu'on connaît précisément les règles, la tentation est grande de dénoncer les écarts au lieu de simplement les documenter.

Pour traiter de cet aspect, nous nous appuyons sur l'ouvrage coordonné par Aspinall et van Klinken (2011) : *The state and illegality in Indonesia*. Pour les éditeurs, les pratiques illégales des membres de l'administration doivent être intégrées dans l'analyse comme une réalité (2011, p. 22). En Indonésie, les règles bureaucratiques ne constituent qu'une surface, alors que la corruption et les autres pratiques illégales sont indissociables des activités quotidiennes. Aspinall et van Klinken rejettent donc les approches normatives, qui idéalisent la réalité et décrivent les pratiques illégales comme des aberrations ponctuelles, alors qu'il s'agit en fait de la norme⁵³⁵ (2011, pp. 22–23).

Lorsqu'on aborde ces pratiques comme des faits observés, alors les comportements illégaux enfreignent les règles certes, mais répondent aux attentes collectives. Ce sont des comportements anticipés par les acteurs locaux. Il ne s'agit pas non plus d'actions extérieures dissociables des pratiques locales. Au contraire, Aspinall et van Klinken défendent l'idée que l'illégalité prend place dans une démarche collective, organisée et structurée qui vise à l'acquisition de ressources ou de pouvoir politique (2011, p. 23). En clair, il s'agit d'éléments du jeu entre les acteurs qui structurent les interactions. Dès lors, l'Etat ne doit pas être regardé comme une machine bureaucratique, mais davantage comme un champ d'exercice du pouvoir (Aspinall & van Klinken, 2011, p. 23). Cette affirmation n'est pas surprenante pour l'analyste de politiques publiques. Par contre, ce qui est ici particulier, c'est qu'en Indonésie cette compétition se caractérise par une insécurité permanente (Aspinall & van Klinken, 2011, p. 23). Lorsque les pouvoirs publics interviennent, l'issue devient imprévisible pour les acteurs locaux. La seule constante est que des ressources financières sont extraites. Lors d'une de nos rencontres, les membres d'une petite ONG environnementale nous disaient qu'ils travaillaient discrètement pour éviter toute intervention publique. Leur constat était que lorsque l'administration intervenait, alors la cause était perdue pour eux. Loin d'être une solution à un problème public, comme le postule l'analyse de politique publique, ici l'intervention étatique est un problème additionnel.

Les comportements illégaux des membres de l'appareil d'Etat sont souvent légitimés localement, notamment lorsqu'ils servent les intérêts de groupes plus larges (Aspinall & van Klinken, 2011, p. 3). Il se crée alors des « *régimes locaux* » (McCarthy et Ford cités par Aspinall & van Klinken, 2011, p. 26), autour d'une acceptation passive des pratiques

⁵³⁵ "In reality, if there are pockets in state institutions where formal bureaucratic procedures and legal rules are scrupulously observed, it is these pockets that are the aberrations, not the illegal practices that are so ubiquitous." (Aspinall & van Klinken, 2011, pp. 22–23).

illégales. Il s'agit de réseaux d'interactions structurés qui, pour perdurer, redistribuent et servent d'autres intérêts locaux. Dans ces cas, les « interventions publiques » illégales consolident des politiques publiques informelles locales qui résistent à d'autres changements, notamment aux tentatives de l'Etat central de rétablir l'ordre légal. Dans ces cas, Aspinall et van Klinken montrent que le pouvoir temporel légal est perçu comme un « Léviathan hostile », contre lequel il est légitime de lutter (2011, p. 26). Nous trouvons ici une des causes de la concurrence entre les administrations dont nous avons traité (section 5.6.5).

Ces réflexions s'observent concrètement dans la région de Kumbi à proximité du captage de Bak Pakem (section 5). Les locaux qui exploitent le bois se sentent dans leur bon droit, bien qu'ils sachent que leurs pratiques enfreignent les règles prévues. L'administration régionale est parfaitement informée du déboisement des forêts de Sesaot (section 5.6.2). Tous les niveaux administratifs, du *dusun* à l'Etat, y participent à leur manière. Relevons-en quelques illustrations : des tas de bois coupés frauduleusement sont déposés devant la maison du chef du village ; des péages informels tenus par les forces de l'ordre filtrent les camions chargés de ce bois ; des taxes informelles sur la production sont collectées par le *kabupaten* ; etc.. Depuis que la déforestation est politisée comme la cause de la réduction du débit des sources, une politique concurrente s'affirme : la réhabilitation des bassins d'alimentation. Il était intéressant pour nous de constater comment les locaux s'accommodent de cette nouvelle contrainte pour jouer sur les deux tableaux. A Kumbi, une stratégie d'adaptation consiste à réduire très rapidement, de manière coordonnée toutes les activités d'extraction dans le village lors de la présence d'officiels en charge des programmes de reboisement. En moins de cinq minutes, les tronçonneuses sont éteintes, les camions sont cachés, les motos parkées et les habitants sont tranquillement assis à boire le café. Ayant pu visiter la zone avec différents masques, nous avons constaté une différence caricaturale entre les tableaux. Un jour, dans les dix minutes qui ont suivi le départ des officiels de Kumbi, nous avons observé cinq camions remplis de bois descendre la route du village. Tout le monde, y compris l'administration en charge du futur *tahura*, est conscient de cette situation.

11.2. L'Etat, entre acteur public et appareil à usage de ses membres

Dans la suite directe de ce qui précède, nous nous intéressons au fonctionnement de l'Etat indonésien et à sa perception par les administrés. Davantage qu'un régulateur public, défenseur de l'intérêt commun, les structures publiques sont parfois décrites comme un

appareil d'enrichissement au service de ses membres. Pour cette raison, nous avons privilégié le terme « appareil d'Etat » et restreint l'utilisation de l'adjectif « public » dans cette étude.

Concernant l'exploitation forestière, les présidences Soekarno et Suharto ont poursuivi l'exploitation intensive du bois sur le modèle colonial (sections 1.3.2 et 1.5.1.1). Désormais, cette filière n'est plus aussi profitable. Avec la décentralisation et l'évolution du contexte international, de nouveaux modèles économiques se développent autour des « potentiels⁵³⁶ de la forêt ». Les différentes administrations se profilent sur un marché où les donateurs internationaux sont les clients payeurs. La protection des eaux est vendue comme un « produit » parmi d'autres (protection de la biodiversité, stockage du carbone, etc.). Après la vague de la décentralisation, les ministères des forêts et de l'environnement jouent les bons élèves et dénoncent les pratiques des *kabupaten* pour retrouver la confiance des financeurs. Il n'est donc pas surprenant de trouver ici une des raisons à la concurrence entre les services provinciaux et du *kabupaten* pour le contrôle sur ce *business*. C'est dans cette dynamique que se montent les « projets »⁵³⁷ qui permettent de rémunérer les supporters engagés. Nous le constatons, les pratiques évoluent, mais la fin reste la même : il s'agit pour les membres de l'appareil d'Etat de collecter des revenus. La gestion durable des Ressources n'est pas un objectif, mais un moyen.

Nous pouvons en donner plusieurs exemples. Dans la région de Kumbi, l'administration provinciale cherche à reprendre le contrôle de richesses locales, qui sont maintenant accaparées par les populations locales. Son nouveau *tahura* va interdire la coupe de bois (une fois de plus), tout en accordant aux locaux des droits d'usages sur les autres produits forestiers. On va donc les priver d'un revenu, mais simultanément légaliser leur exploitation agricole de la forêt. En marge de cet arrangement les vrais enjeux sont ceux de la création de nouvelles activités autour de Kumbi : production d'hydroélectricité, construction de routes et bungalows, promotion touristique, etc. Tout cela va générer des dépenses qui seront autant d'occasions de capter des revenus pour les administrations et les élites locales. A notre avis, l'application de l'ordonnance gouvernementale sur la gestion des réserves naturelles et des

⁵³⁶ Ce terme de « potentiel » (*potensi*) apparaît fréquemment dans les études sur la forêt réalisées par des chercheurs indonésiens.

⁵³⁷ Ce terme de « projet » a une signification toute particulière dans le contexte de notre recherche. Il ne décrit pas une activité prévue, mais un moyen de redistribuer des fonds aux personnes impliquées. Ainsi, pour les activités, il faut parler de « programme » de reboisement même si une seule activité est prévue. D'un projet d'infrastructure naîtra une route ou un pont, mais surtout une redistribution d'environ 50% du budget aux personnes impliquées.

zones protégées (PP 28/2011) n'est pas envisagée dans le seul but de protéger l'environnement. Un autre exemple est le moratoire présidentiel sur la déforestation (section 1.5.2.6, note de bas de page 188) qui n'est qu'une contrepartie à la promesse de la Norvège de mettre à disposition de l'Indonésie un milliard de dollars. En marge de cela, nous voyons aussi se profiler des acteurs parapublics, opportunistes, qui espèrent s'attirer des retombées du fait de leur proximité avec les autorités. C'est notamment le cas de certaines ONG. Il existe néanmoins d'autres acteurs, moins visibles et plus indépendants qui se tiennent éloignés de l'Etat pour garder leur crédibilité.

11.3. Les stratégies de contournement des règles

Activer les droits issus de la réglementation implique invariablement la nécessité de se frotter à l'appareil d'Etat et à ses dysfonctionnements. Le contournement des règles prévues est donc un moyen légitime pour limiter les incertitudes et éviter d'éveiller l'appétit de l'administration. Nous relevons sans surprise que les acteurs locaux privilégient les solutions négociées au cas par cas et que les régimes institutionnels que nous avons détaillés ne sont pas mobilisés. C'est surtout l'administration qui utilise les régimes pour légitimer son action. Ce qui est plus surprenant, c'est que certains acteurs publics forts, et bénéficiaires directs des règles prévues, ne les activent pas non plus. Nous avons mentionné le cas du PDAM Giri Menang qui n'essaie même pas de faire appliquer la réglementation régionale sur la protection des captages (perda 2/2001) (section 10.2).

Dans ce contexte, la régulation négociée peut être une alternative intéressante, dont nous avons discuté des limites et opportunités plus haut (section 7.1). La très grande marge de manœuvre laissée aux acteurs par le régime institutionnel facilite sa mise en œuvre (figure 17 et discussion en fin de section 10.2). Cette particularité indonésienne prend tout son sens lorsqu'on la compare avec nos précédentes études de cas⁵³⁸. Ainsi, en Suisse nous avons vu que les règles (aussi bien issues de la réglementation que de la propriété) sont tellement abouties que la marge de manœuvre est quasi nulle. En conséquence, les acteurs ne parviennent pas à conclure des arrangements négociés (de Buren, 2012, pp. 225–231, section 11.2). En France, le régime institutionnel laisse une marge de manœuvre, propice à la

⁵³⁸ Sur la figure 17, nous les avons représentées par des flèches sur la gauche.

contractualisation, mais les règles communautaires imposent des limites institutionnelles strictes qui bloquent les réalisations (de Buren, 2011a, pp. 165–170, section 11).

Dans toutes nos études de cas, nous nous sommes intéressés à une forme particulière de régulation négociée : les PES. Ceux-ci se concrétisent à la marge du régime institutionnel. Leur mise en œuvre est donc facilitée dans les régimes simples. Nous observons actuellement un intérêt croissant au sujet des PES publics (section 3.3.2.2). On les rencontre surtout lorsque la collectivité est bénéficiaire des services environnementaux qui sont l'objet de la transaction. La protection des captages publics est un bon exemple. Davantage que le simple rôle de l'Etat pour le développement de PES, les chercheurs s'intéressent au processus de transfert d'un PES existant extérieur à l'Etat (ou son projet) vers une intervention publique. Il est coutume de parler ici d'intégration ou d'absorption (*embedment*) des PES. Nous traitons de cette transposition dans notre section suivante. Nous verrons que dans certains cas, cette intégration constitue une stratégie inverse au contournement dont nous avons discuté ici.

11.4. Les PES comme instrument public

Dans notre section 3.3.2, nous avons présenté les origines du concept de PES (*paiement pour services environnementaux*), l'évolution de sa définition et nous en avons donné une appréciation. Rappelons que ce concept est né de la justification de la non-intervention publique en présence d'externalités (section 3.3.2.1). Dans les pays où les régimes institutionnels peinent à réguler les pratiques, comme en Indonésie, l'idée que les bénéficiaires et les prestataires de services environnementaux négocient entre eux la régulation de leurs pratiques est séduisante. Ceci amène les économistes écologiques à élargir la définition, en opposition à la lecture néoclassique traditionnelle. Comme nous l'avons exposé, cela conduit à un affaiblissement des ancrages théoriques du concept (section 3.3.2.3). Cette évolution est néanmoins fondée sur une observation de la réalité : les PES « purs » peinent à se concrétiser et les administrations publiques s'emparent du concept pour justifier de nouvelles actions incitatives.

Malgré l'engouement autour du concept, la régulation concrète au moyen de PES est loin d'être une pratique courante en Indonésie. On observe quelques ébauches de PES, mis en place par des ONG ou des organismes internationaux, qui sont ensuite intégrés par l'administration, comme c'est le cas dans le *kabupaten* de Lombok occidental (sections 3.3.4 et 7.1). Cette absorption (*embedment*) connaît un intérêt croissant de la recherche sur les PES.

Pour comprendre cette transposition, il nous faut reprendre ce que nous avons développé lorsque nous avons traité des limites et opportunités à la conclusion de PES⁵³⁹ (section 7.1) en y ajoutant une dimension dynamique. Un moyen efficace pour cela est de s'intéresser à la chronologie de la mise en place de ces paiements, comme nous l'avons fait à propos des expériences menées sur le site de Lombok (section 3.3.4). Dans ce cas concret, deux aboutissements sont à distinguer à partir d'un projet initial identique : une réglementation issue de la voie législative (*perda* 4/2007) et une régulation négociée promue par une entreprise publique (PDAM Giri Menang) :

- La *perda* 4/2007 sur la gestion des services environnementaux du *kabupaten* de Lombok Occidental émerge d'un long processus législatif. Une fois la réglementation publique formalisée, plusieurs textes sont venus concrétiser la mise en œuvre de la politique incitative. Une agence publique (IMP) est créée pour assurer la mise en œuvre. Dans cet exemple, un projet-pilote de PES entre des acteurs privés a été érigé en modèle par des organisations locales afin d'adapter le régime institutionnel. Il y a une transposition d'une logique négociée dans une logique réglementaire, sous la forme d'une politique incitative. Nous n'observons ici aucune transaction. Le produit final n'est donc pas un PES, bien qu'il soit originaire d'un projet de PES.
- De l'autre côté, nous observons qu'un acteur public, le PDAM Giri Menang, renonce à faire appliquer la politique publique dont il est le bénéficiaire direct (*perda* 2/2001 sur la protection des captages). Conscient de son incapacité à faire appliquer la loi, il préfère négocier avec les acteurs visés pour qu'ils modifient leurs pratiques. Ici, un acteur public reprend la logique bi- ou multilatérale développée par le projet-pilote. Le résultat concret est donc une transaction de type PES.

Ces deux processus de transposition sont radicalement différents. Alors que la voie législative présente une rupture logique fondamentale, on peut voir un continuum entre la régulation négociée privé-privé et public-privé. Qui veut aboutir à l'un ou l'autre résultat, doit mettre en œuvre des actions bien différentes. Pour modifier une réglementation publique, on attend des acteurs qu'ils entreprennent de définir un nouveau problème public, de le médiatiser pour politiser la question, d'inscrire cela à l'agenda politique et de participer ensuite à la construction d'une solution publique. Inversement, si on vise à mettre en œuvre une

⁵³⁹ Nous avons alors répondu à la question de savoir dans quelle mesure des arrangements bilatéraux peuvent être utilisés par des structures publiques (en premier lieu des PDAM) pour protéger leur(s) captage(s).

régulation négociée, les acteurs vont échanger directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, sans politiser la démarche, pour limiter les incertitudes. Ceci explique pourquoi à Lombok l'approche du PDAM Giri Menang est beaucoup plus discrète que celle d'IMP. Il s'agit de contourner les règles prévues, ce qui peut être très sensible politiquement de la part d'une structure publique.

Relevons que l'explication de l'apparition de politiques incitatives est déjà traitée par l'analyse de politique publique et la littérature sur la mise en œuvre (*implementation theories*) (Pressman & Wildavsky, 1973; Mazmanian & Sabatier, 1989; Hill, 1997; Hill & Hupe, 2008; Knoepfel et al., 2006). Concrètement, l'analyse des politiques environnementales (incitatives ou prescriptives) n'a pas attendu que le concept de PES soit élargi et traite de ces questions depuis une vingtaine d'années (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone, & Dupuis, 2010, etc. Knoepfel, 2007) Or, ici les raisonnements basés sur la rationalité des acteurs (*rational choice theories*), notamment les approches économiques, sont invalidés. Pour traiter de la transformation de PES en politiques incitatives, il nous semble donc urgent d'intégrer davantage d'interdisciplinarité.

Une question ouverte est de savoir dans quelle mesure des acteurs publics peuvent, pour atteindre leurs objectifs, choisir de se détourner des règles prévues et décider de payer les acteurs locaux, comme le fait le PDAM Giri Menang. Pirard et Billé perçoivent ici un « *potentiel d'inhibition de l'action publique [qui] n'est pas neutre, d'autant plus dans des pays en développement où la gouvernance est souvent défailante, et où le renforcement des autorités publiques peut par ailleurs constituer un objectif de long terme* » (2011, §60). La faiblesse générale de l'Etat est compensée par certains acteurs publics au moyen de ressources financières. Même si leur démarche se veut pragmatique, elle participe à la détérioration du terreau dans lequel s'enracine l'action publique.

Ces évolutions ne sont pas spontanées, mais issues de jeux d'acteurs. Ce sont eux, et non un supposé souci de cohérence théorique, qui déterminent la concrétisation (ou non) de PES ou de politiques publiques. L'intégration de PES (*embedment*) dans l'action publique n'est pas automatique. Il s'agit d'un processus au cours duquel les acteurs cherchent à influencer la construction d'une solution. Ces processus sont peu visibles, car leur conflictualité est en général faible, puisque le principe est de remplacer la contrainte par l'incitation. Dans notre cas, les coûts sont reportés sur une multitude de consommateurs d'eau non mobilisés, qui peinent à s'opposer collectivement.

Une conséquence possible est de générer des effets pervers, notamment des situations de pollueurs-payés. C'est par exemple le cas lorsqu'on paie des forestiers pour qu'ils cessent de couper illégalement la forêt. Nous retrouvons ici les questions abordées plus haut concernant la légitimité locale de pratiques illégales (section 11.1).

Pour conclure, il nous apparaît que les PES sont d'abord et surtout un concept théorique, qui en pratique reste rare, ponctuel et fragile. Nous les percevons comme une sorte de bricolage qui se substitue à la mécanique réglementaire. On comprend aisément l'intérêt de bricoler lorsque le mécanisme ne produit pas les effets escomptés. La régulation négociée est certes plus souple que la réglementation, mais elle est aussi moins prévisible, plus volatile, tant pour celui qui reçoit l'argent que pour celui qui paie. A notre avis, les tentatives de mise en œuvre de PES produisent néanmoins un effet signal intéressant. Ces projets pointent des adaptations nécessaires et appellent spontanément une réponse publique.

Ceci nous permet de revenir sur le hiatus entre la théorie et la pratique. Sur la base de notre positionnement restrictif, quant à la définition des PES, nous pouvons dénoncer l'évolution de ce concept qui devient un fourre-tout et qui empiète sur d'autres instruments (Pirard, 2012a, p. 67). Nous partageons le constat de Pirard et Billé qui affirment que « *quiconque ayant fréquenté la littérature sur les [PES] ne peut que constater l'écart entre la théorie et la pratique. Tout se passe comme si la mise en pratique du concept agissait comme un prisme déformant, qui en changerait les caractéristiques jusqu'à le faire tendre vers d'autres modes d'action déjà bien connus dans le champ de la conservation* » (2011, §24).

11.5. Conclusion générale

Pour conclure ce rapport, nous souhaitons revenir brièvement sur ce que nous considérons comme les principaux apports de notre étude indonésienne. Comme nous l'avons indiqué (section 9.2), nous nous sommes positionnés en observateur externe. Dès lors nous n'apportons rien de concret, sinon l'analyse documentée de la régulation des usages et les problématiques sous-jacentes sur les captages de Bak Pakem et Ranget⁵⁴⁰. Les résultats que nous voulons relever ici sont ceux que nous considérons comme des apports utiles à d'autres recherches. Il s'agit d'abord de la régulation de l'interdépendance entre les forêts et l'eau en

⁵⁴⁰ Cela contraste avec les précédentes recherches en Suisse et en France qui étaient financées par des mandats avec des questions pratiques bien précises concernant la mise en œuvre de paiements destinés aux acteurs forestiers.

Indonésie et en particulier l'usage de PES (section 11.5.1). Ensuite, nous traitons des apports conceptuels pour notre cadre d'analyse (section 11.5.2). Cela nous amène à exposer les limites de notre approche et des pistes pour de nouvelles recherches (section 11.5.3).

11.5.1. Les apports de nos études de cas sur l'utilisation de PES en Indonésie

Tout d'abord, nous constatons une incohérence entre la littérature et le terrain. Il nous semble que les PES sont des solutions ponctuelles plutôt rares. A notre avis, les auteurs ont tendance à exagérer leur utilisation et leur potentiel. Ce sont des instruments volatiles qui peuvent compenser les faiblesses réglementaires, mais rien dans nos observations ne permet d'imaginer leur généralisation comme une alternative capable d'assurer une gestion durable des Ressources naturelles. Il y a ici des erreurs de perception de chercheurs qui assimilent tous les paiements et contrats à des PES. Souvent, il manque un vrai travail de décryptage et de reconstruction des étapes et des dynamiques actuelles qui fondent les solutions documentées.

Soulignons ici deux résultats qui peuvent contribuer au travail d'autres chercheurs :

Concernant notre regard sur les fameux paiements d'IMP dans le *kabupaten* de Lombok Occidental rappelons que : sur la base des données que nous avons collectées sur le terrain, et contrairement à la littérature, nous rejetons l'assimilation des paiements d'IMP au concept de PES. En effet, notre étude conclut que (section 6.5.1) : il s'agit d'une mise en œuvre d'une politique incitative et non d'une régulation négociée ; le paiement n'est pas volontaire ; les consommateurs de la ville de Mataram, qui sont les principaux bénéficiaires du service, ne paient pas ; les contrats ne contiennent aucune conditionnalité ; l'additionalité est très faible, voire nulle dans certains cas ; etc. Toutefois, notre appréciation de la démarche reste positive. C'est une excellente chose de la part de l'administration régionale d'entreprendre une action pour protéger l'eau brute des captages du PDAM dont dépendent près de 400'000 consommateurs. Relevons aussi que la solution est endogène. Ce sont les acteurs locaux qui sont parvenus, à travers le processus législatif, à concrétiser une politique incitative. Même si l'efficacité de la mise en œuvre réalisée par IMP n'est pas optimale, des améliorations sont possibles. Ici, les membres de son conseil, notamment les représentants du PDAM, du WWF-NT et de Konsepsi, peuvent contribuer à affiner son action. Dans le contexte indonésien, il s'agit d'une solution innovatrice, peut-être unique. Elle mérite donc d'être saluée et contraste avec l'image passive de l'administration régionale parfois dénoncée.

En marge de ce programme d'IMP, nous avons identifié une nouvelle démarche de plus grande ampleur, mais plus discrète : les paiements du PDAM Giri Menang dans les aires d'alimentation de ses captages. Il s'agit clairement d'une alternative à l'application de la réglementation sur la protection des captages (*perda* 2/2001). A défaut de mieux, ces PES contribuent à une adaptation des pratiques à proximité des captages. Notre principal résultat, mis à part la description d'un PES jamais documenté, est l'identification de la base légale nécessaire à l'ancrage juridique de ces PES qui sont financés par des fonds publics. Nous l'avons trouvée dans les règles sur la distribution des eaux qui imposent aux distributeurs de participer à la protection et à la conservation de la Ressource en eau⁵⁴¹ (sections 2.4.2.3). Le reboisement des environs des sources ainsi que de leur aire d'alimentation est même explicitement prévu⁵⁴² (section 3.2.2). Les coûts de cette contrainte sont à internaliser dans les tarifs de l'eau⁵⁴³ (section 2.4.2.4). Ainsi, lorsque le PDAM paie des exploitants du sol en amont de ses captages pour reboiser son aire d'alimentation, afin de protéger l'eau brute captée, il ne fait rien d'autre que de suivre la réglementation prévue. L'originalité est de le faire au moyen d'une régulation négociée, faute de mise en œuvre de la réglementation régionale dédiée. Répétons-le, cette solution est généralisable pour tous les captages du réseau d'adduction publique, partout en Indonésie. La solution légale, recherchée par le ministère de l'environnement, pour l'extension des PES en Indonésie existe donc. Celle qui figure ici n'avait, à notre connaissance, jamais été exposée.

11.5.2. Les apports conceptuels pour le RIR

Cette étude est le troisième volet d'une thèse qui ambitionne de contribuer au développement du cadre d'analyse des régimes institutionnels de Ressources (RIR). C'est dans ce sens que nous en avons proposé des relectures parfois profondes.

Un apport conceptuel auquel nous participons avec d'autres (Aubin, 2007; Schweizer, 2011, et d'autres) est la distinction entre la *réglementation* prévue et la *régulation* activée. Elle justifie le fait de procéder d'une part à une étude fouillée de la réglementation en vigueur (première partie) et d'autre part de traiter des effets de celle-ci sur le terrain en termes de

⁵⁴¹ Cette contrainte est explicitée à l'article 68§2(g) de l'ordonnance gouvernementale sur le développement d'un système de distribution d'eau potable du 21 mars 2005 (PP 16/2005).

⁵⁴² On retrouve cela clairement exposé dans l'élucidation de l'art 68§2(g) mentionnée à la note précédente.

⁵⁴³ On retrouve ceci à plusieurs endroits : dans l'élucidation des articles 60§2(f) et 60§3(a) de la PP 16/2005 et aux articles 8, 12§2 et 14§2(a) de l'ordonnance du ministère des affaires intérieures du 3 juillet 2006 sur les normes techniques et les procédures concernant les tarifs applicables à l'eau potable par les entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM) (Permen 23/2006).

pouvoir de régulation (deuxième partie). Dans la réalité, il existe toujours un hiatus entre ce qui est prévu et ce qui est appliqué. Il est faible en Suisse, présent en France et immense en Indonésie.

Jusqu'ici notre principal apport conceptuel était d'avoir ajouté la notion de « marge de manœuvre » au cadre d'analyse. Par nos études de cas indonésiennes, nous voulions comprendre comment les acteurs utilisent cette marge de manœuvre. Cela nous a conduit à constater un quasi-effacement du régime institutionnel dans les régimes simples (figure 18 à la section 10.2), mais aussi, de manière plus surprenante, à montrer que les acteurs locaux perçoivent les enjeux institutionnels en marge de l'évolution substantielle du régime. Ce second élément signifie que le paysan qui cultive, sans droit formel, les flancs du Rinjani est attentif aux évolutions réglementaires qui pourraient potentiellement le toucher positivement (reconnaissance de droits communautaires) ou négativement (interdiction de déboiser dans un futur parc forestier). Nous avons montré comment leurs pratiques concrètes s'adaptent en fonction des évolutions attendues. Un exemple parlant est la manière dont les habitants de Kumbi ont adapté leurs pratiques en prévision du déplacement du *tahura*. La déforestation s'est d'abord accélérée avec l'incertitude générée, avant de se stabiliser en prévision de la définition de « blocs » dans lesquels la culture reste possible (sections 5.6.1, 5.6.6 et 7.5). Un autre exemple concerne la répartition des droits d'eau sur le captage de Ranget. Le PDAM souhaite accroître de 25% les prélèvements autorisés par son permis d'exploitation. Sachant que les locaux perçoivent très bien l'enjeu, le PDAM cherche à taire son projet. Ici aussi, les effets de la redistribution des droits formels sont anticipés et modifient les jeux des acteurs (sections 6.2.2 et 6.3.2). La vision naïve de villageois éloignés des centres de décision, qui se désintéressent des enjeux de l'évolution des régimes institutionnels est ici battue en brèche. Les locaux y sont attentifs, bien qu'ils n'aient pas toujours toutes les informations nécessaires. En conséquence, la pleine compréhension des règles formelles et des enjeux de leurs évolutions est nécessaire pour percevoir leur influence indirecte. Sans la longue description de notre première partie (sections 1 à 3), il nous aurait été impossible de démontrer cela. Inversement, celui qui n'effectue pas un tel décryptage ne peut pas affirmer que les règles formelles ne comptent pas.

Pour réaliser cette analyse, nous ne connaissons aucun meilleur instrument que le RIR. Nous sommes convaincus que l'utilisation de ce cadre d'analyse est un excellent moyen pour comprendre et expliquer les enjeux qui sous-tendent les actions concrètes aussi bien en Europe que dans d'autres contextes institutionnels.

11.5.3. Les limites de notre approche et les pistes de recherche

Une limite évidente de notre travail est que les règles décrites évoluent très vite en Indonésie. Cela se traduit par un décalage constant. Par exemple, lorsque nous présentons les détails de la nouvelle loi sur le processus législatif de 2011 (Introduction III.e et III.f), nous exposons un mécanisme qui aura un effet dans l'avenir. Au contraire, sur le terrain nous sommes confrontés aux conséquences des mécanismes antérieurs, que la loi de 2011 vient corriger.

Le contexte social indonésien est aussi très mouvant, notamment en périphérie des zones urbaines qui sont en pleine transition. Les pratiques que nous avons documentées sont peut-être déjà désuètes. En conséquence, les grandes problématiques environnementales changent aussi : les moteurs de la dégradation des forêts changent et d'autres questions apparaissent, comme la qualité des eaux souterraines.

Auparavant, durant les ères Soekarno et Suharto, les jeux étaient clairs, voire simplistes : l'appareil d'Etat clientéliste s'appropriait les Ressources naturelles pour les exploiter à son profit. Désormais, cette vision manichéenne est invalidée. Chacun fait comme il peut pour s'accommoder des contraintes et s'en tirer au mieux. Les intérêts individuels s'additionnent sans que le bien commun ne l'emporte. Les correctifs nécessaires sont plus complexe à prévoir, car il est difficile de discerner les causes des conséquences ; les lésés des profiteurs.

Pour décrypter cette réalité mouvante nous aurions besoin de davantage de compétences et d'outils d'analyse. Pour ne pas se perdre, le chercheur limite son approche, mais l'attrait de l'interdisciplinarité est grand pour assouvir notre curiosité. La complémentarité entre les approches nous semble une évidence dans nos cas d'étude. Nous avons montré que notre cadre d'analyse peut répondre aux questions soulevées par l'élargissement de la définition des PES par les économistes écologiques, notamment concernant la transposition de PES dans des politiques incitatives (sections 3.3.2.3, 7.1 et 11.4). De notre côté, nous avons ressenti un besoin de travailler avec des sociologues et des anthropologues pour affiner nos observations de terrain (sections 4.2.1., 7.3, 8.3 et 9.1).

Le fait de conduire une recherche en sciences sociales dans un contexte culturel qui nous est étranger est une contrainte évidente. Ça aura été pour nous un exercice riche et frustrant à la fois. Nous espérons pourtant que cette première utilisation du cadre d'analyse dans un pays en

voie de développement ouvre la voie à de nouvelles recherches⁵⁴⁴. Nous tenons à rappeler que nous nous sommes imposés comme limite de rester dans un contexte juridique de tradition romano-germanique. La comparaison entre différents contextes juridiques, notamment avec du droit commun ou du droit religieux, nous semble périlleuse, tant les valeurs et les mécaniques diffèrent.

⁵⁴⁴ Jusqu'ici, le RIR a surtout été utilisé pour des comparaisons diachroniques (identifiant les évolutions d'un même régime à travers le temps). Les quelques comparaisons synchroniques de nos collègues se sont concentrées sur des régimes institutionnels relativement proches en Suisse ou en Europe (Bréthaut, 2012; Schweizer, 2011).

Bibliographie

- Al'Afghani, M. M. (2010). The Potential Role of the Human Right to Water in the Management of Indonesia's Water Resources. SSRN Electronic Journal. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.ssrn.com/abstract=1723205>
- Amron, M. (2011). Sustainable Water Management. Presented at the Workshop Sustainable Water Management for Agriculture, Jakarta: Ministry of Agriculture. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.oecd.org/tad/sustainableagriculture/49201197.pdf>
- Antara. (2012, July 5). Indonesia's Clean Drinking Water Crisis Worst in Southeast Asia. The Jakarta Globe. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.thejakartaglobe.com/health/indonesias-clean-drinking-water-crisis-worst-in-southeast-asia-expert/528758>
- Antaraneews. (2010, August 10). Indonesia has completed surveys on its 13,000 islands. Retrieved January 7, 2013, from <http://www.antaraneews.com/en/news/1282089150/indonesia-has-completed-surveys-on-its-13-000-islands>
- Aritonang, M. (2012, May 9). Evidence of "systematic killings" in 1965. The Jakarta Post. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.thejakartapost.com/news/2012/05/09/evidence-systematic-killings-1965.html>
- Aspinall, E., & Mietzner, M. (Eds.). (2010). Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society. Institute of Southeast Asian Studies.
- Aspinall, E., & van Klinken, G. (Eds.). (2011). The state and illegality in Indonesia. Leiden: KITLV Press.
- Aubin, D. (2007). L'eau en partage : activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse. Bruxelles: P.I.E. Lang.
- Aubin, D., Nahrath, S., & Varone, F. (2006). Paysage et propriété: un retour vers la plura dominia? In D. Vander Gucht & F. Varone (Eds.), *Le paysage à la croisée des regards* (pp. 171–190). Bruxelles: La lettre volée.
- Avonius, L. (2004). Reforming Wetu Telu : Islam, adat, and the promises of regionalism in post-New Order Lombok. Helsinki: Helsinki University Press.
- Azdan, D. (2011). Overview of Indonesia Water System and Policies. Presented at the Workshop Sustainable Water Management for Agriculture, Jakarta: Ministry of Agriculture. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/49213672.pdf>
- Badan Pusat Statistik. (2009). Identifikasi Desa di Dalam dan di Sekitar Kawasan Hutan 2009. Jakarta: Ministère des forêts.
- Bakker, K. (2007). Trickle Down? Private sector participation and the pro-poor water supply debate in Jakarta, Indonesia. *Geoforum*, 38(5), 855–868.
- Bakker, L. (2008). Can We Get Hak Ulayat? Land and Community in Pasir and Nunukan, East Kalimantan. Center for Southeast Asia Studies, University of California, Berkeley. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://escholarship.org/uc/item/5pj3z2jr>

- Banque Mondiale. (2006). *Sustaining economic growth, rural livelihoods, and environmental benefits: Strategic options for forest assistance in Indonesia*. Washington, DC.
- Banque Mondiale. (2011). *Indonésie | Données*. Retrieved January 7, 2013, from <http://donnees.banquemondiale.org/pays/indonesie>
- Banque Mondiale. (2012). *Indonesia Overview*. Retrieved January 8, 2013, from <http://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview>
- Barr, C. (2006). *Forest Administration and Forestry Sector Development Prior to 1998*. In C. Barr, I. A. P. Resosudarmo, A. Dermawan, & J. McCarthy (Eds.), *Decentralisation of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods* (pp. 18–30). Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H., & Komarudin, H. (2010). *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989–2009: a political economic analysis of lessons for REDD+*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Barr, C., Resosudarmo, I. A. P., Dermawan, A., & Setiono, B. (2006). *Decentralization's Effects on Forest Concessions and Timber Production*. In C. Barr, I. A. N. P. D. N. Resosudarmo, A. Dermawan, & J. McCarthy (Eds.), *Decentralisation of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods* (pp. 87–107). Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). *Qualitative research: Recent Developments in Case Study Methods*. *Annual Review of Political Science*, 9(1), 455–476.
- Bertrand, R. (2004). *Les ingénieurs de la démocratie. Changement politique et assistance électorale en Indonésie*. *A contrario*, Vol. 2(1), 6–28.
- Bertrand, R. (2007). *Histoire d'une «réforme morale» de la politique coloniale des Pays-Bas: les Éthicistes et l'Insulinde (vers 1880-1930)*. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 54(4), 86–116.
- Bertrand, R. (2011). *L'Histoire à parts égales : Récits d'une rencontre Orient-Occident*. Paris: Seuil.
- Bey, F. (2007). *The three most important features of Indonesian legal system that others should understand*. In *Learning from Each Other: Enriching the Law School Curriculum in an Interrelated World, Papers presented at the International Association of Law School (IALS) Conference in Suzhou (China), October 17-19, 2007* (pp. 115–117). Suzhou (China): Soochow University, Kenneth Wang School of Law.
- Bisang, K. (2000). *Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)*. Chavannes-près-Renens: idheap.
- Boisseaux, S., Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., & Nahrath, S. (2011). *Penser la territorialité des changements d'échelles*. Presented at the *Quatrième Congrès international du réseau francophone des Associations de Science politique: «Être gouverné au 21e siècle»*, Bruxelles: ABSP. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/200/files/2011/05/Territorialit%C3%A9-changements-d%C3%A9chelle-Boisseaux-et-al.pdf>
- Bonnefond, M. (2009). *Les modes de régulation des usages des espaces naturels en France et au Mexique. Analyse des cas de la Brenne et du bassin du Tepalcatepec*. Université de Tours.
- Bourdieu, P. (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Paris: Droz.

- BPS Lobar. (2011). *Lombok Barat Daram Angka 2011*. Gerung: Kab. Lobar.
- BPS Mataram. (2011). *Statistik Daerah Kota Mataram 2012*. Mataram: Kota Mataram.
- Braudel, F. (1993). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme : XVe-XVIIIe siècle; Tome 3 Le Temps du monde*. Paris: Armand Colin.
- Bréthaut, C. (2012). *Analyse comparée de régimes institutionnels de gestion des réseaux urbains de l'eau en station touristique de montagne, les cas de Crans-Montana (Suisse) et de Morzine-Avoriaz (France)*. Université de Lausanne - IUKB, Sion.
- Bromley, D. (1992). The commons, common property, and environmental policy. *Environmental and Resource Economics*, 2(1), 1–17.
- Busyairi. (2012, June 1). Saat Orang yang Menanam Mulai Memetik “Buahnya”; Keberhasilan Bupati Zaini Arony Meraih Penghargaan Satu Miliar Pohon Indonesia. Site officiel du kabupaten de Lombok Occidental. Retrieved November 19, 2012, from <http://lombokbaratkab.go.id/saat-orang-yang-menanam-mulai-memetik-%E2%80%9Cbuanya%E2%80%9D.html>
- Butler, J., Latifah, S., Handayani, T., Habibi, P., Ichsan, A. C., Aji, I. M. L., & Sullivan, C. A. (2012). Payment for ecosystem services in Eastern Indonesian island watersheds: the role of religion and traditional institutions.
- Butt, S., & Parsons, N. (2012). Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia. *Sydney Law Review*, 34(1), 91–106.
- Center for International Environmental Law. (2002). *Whose resources? Whose common goods? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia*. CIEL.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Combe, J. (2002). Forêt à production d'eau potable. In J. Combe & W. Rosseli (Eds.), *L'eau qui sort des bois - quand forêt durable rime avec eau potable. Actes de la Journée thématique de l'Antenne romande du WSL du 26 novembre 2002 à l'EPFL - Lausanne* (pp. 7–14). Lausanne: Institut fédéral de recherches WSL, Antenne romande.
- Contreras-Hermosilla, A., & Fay, C. (2005). *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform : issues and framework for action*. Washington, D.C.: Forest Trends.
- Costanza, R., d' Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., ... van den Belt, M. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387(6630), 253–260.
- Daily, G. C. (1997). *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Washington, DC: Island Press.
- Darmawan, K. (2011). *Kajian pengaruh perubahan tataguna lahan terhadap fluktuasi debit DAS Jangkok*. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Darmawan, & Prasetijaningsih, C. D. (2008). *Evaluation of the proliferation of administrative region in Indonesia 2001-2007; a study of Bappenas and UNDP*. Jakarta: Building and Reinventing Decentralised Governance (Bridge). Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.undp.or.id/pubs/docs/pemekaran_EN.pdf

- Davis, L., & North, D. (1970). Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation. *The Journal of Economic History*, 30(1), 131–149.
- de Buren, G. (2011a). La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en France ; études de cas sur le site du Mont Forchat (Vol. 6/2011). Lausanne: idheap - Université de Lausanne.
- de Buren, G. (2011b). Un regard sur la politique forestière suisse. *Journal forestier suisse*, 162(2), 205–208.
- de Buren, G. (2012). La régulation des interdépendances entre la forêt et l'eau potable en Suisse; études de cas sur le site du La Côte (Vol. 9/2012). Lausanne: idheap.
- Delaistre, A.-F. (2012, August 22). Le Citarum, le fleuve le plus pollué du monde. *Le Temps*. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.letemps.ch/Facet/print/Uuid/1714391c-ebba-11e1-a349-a7198c41d2c7/Le_Citarum_le_fleuve_le_plus_pollué_du_monde
- Derissen, S., & Latacz-Lohmann, U. (2013). What are PES? A review of definitions and an extension. *Ecosystem Services*.
- Dubler, A.-M. (2012). Tenure. In *Dictionnaire historique suisse*. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8974.php>
- Effendi, C., & Sjahril, S. (2011, February 14). Reshaping regional autonomy. *The Jakarta Post*. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/14/reshaping-regional-autonomy.html>
- Ellis, A., & Yudhini, E. (2003). Law on the Structure and Composition of the MPR, DPR, DPD and DPRD's (Susduk Law) passed by the DPR on 9 July 2003 A Short Guide. National Democratic Institute. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.ndi.org/files/1621_id_lawstructurePDF.pdf
- Enemark, S. (2012). From Cadastre to land Governance. Presented at the Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage; FIG Working Week 2012, Young Surveyors Conference, Rome.
- Engel, Stefanie, Pagiola, S., & Wunder, S. (2008). Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65(4), 663–674.
- Engel, Stephanie, & Palmer, C. (2008). Payments for environmental services as an alternative to logging under weak property rights: The case of Indonesia. *Ecological Economics*, 65(4), 799–809.
- Fao. (2012). Waterlex Indonesia. Retrieved August 14, 2012, from <http://faolex.fao.org/faolex/waterlex.htm>
- FAO. (2011). *Situation des forêts du monde 2011*. Rome: FAO.
- FAO. (2013). *Irrigation in Southern and Eastern Asia in figures, AQUASTAT Survey - 2011*. Rome: FAO.
- Fauzi, A., & Anna, Z. (2011, November 10). Firms, forest and fiscal: complexity of institution of Indonesian Payment for Environmental Services programs. Presented at the International conference on Payment for Environmental Services, Berlin.

- Fauzi, N. (2009). Land titles do not equal agrarian reform. Inside Indonesia, (oct.-déc.). Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.insideindonesia.org/feature-editions/land-titles-do-not-equal-agrarian-reform>
- Ferguson, I., & Chandrasekharan, C. (2005). Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experience of the Asia Pacific Region. In C. J. P. Colfer & D. Capistrano (Eds.), *The Politics of Decentralization: Forests, People and Power* (pp. 63–85). Lon: Earthscan.
- Forum Ranget. Kesepakatan awiq-awiq kelompok Forum Ranget (2006).
- Forum Ranget. (2010, May 12). Usulan Program dukungan program Jasa Lingkungan Kabupaten Lombok Barat.
- Freudenthal, M. (2004). Les Pays-Bas. In L. Cadiet (Ed.), *Dictionnaire de la justice* (pp. 967–971). Paris: Presses Universitaires de France.
- FWI, & GFW. (2002). The state of the forest: Indonesia. (E. Matthews, Ed.). Bogor, Indonesia; Washington, DC: Forest Watch Indonesia ; Global Forest Watch. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.globalforestwatch.org/common/indonesia/sof.indonesia.english.low.pdf>
- Galudra, G. (2011a). Management of Sesaot Forest: Quo Vadis? ICRAF Policy Analysis Unit Brief, (13).
- Galudra, G. (2011b). Which way forward forest management of Sesaot, Mataram, Indonesia? World Agroforestry Centre. Obtenu sur Internet à l'adresse www.worldagroforestrycentre.org/sea/projects/tulsea/node/192
- Gerber, J.-D. (2006). Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage: une analyse comparée de trois cas alpins (Vol. 21). Zurich: Rüegger.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798–809.
- Gómez-Baggethun, E., de Groot, R., Lomas, P. L., & Montes, C. (2010). The history of ecosystem services in economic theory and practice: From early notions to markets and payment schemes. *Ecological Economics*, 69(6), 1209–1218.
- Goodman, J. (2011). Struggling for control; Winning the right to manage its own forest is not easy for a community in West Lombok. Inside Indonesia, Oct-Dec(106). Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.insideindonesia.org/past-articles/struggling-for-control-9>
- Hadipuro, W. (2010). Indonesia's water supply regulatory framework: Between commercialisation and public service? *Water Alternatives*, 3(3), 475–491.
- Hamid, Y. (2011, July 20). Land administration system in Indonesia. Presented at the Pre - 17th AVA Congress, Siem Reap (Cambodia). Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.aseanvaluers.org/PDF/Land%20Administration%20System%20in%20Indonesia.pdf>
- Hanstad, T., & Nielsen, R. (2004). West Bengal's Bargadars and Landownership. *Economic and political weekly*.
- Harrington, W., & Morgenstern, R. (2004). Economic Incentives Versus Command and Control: What's the Best Approach for Solving Environmental Problems? *Resources*, 152, 13–17.

- Haryanto, U. (2011, February 23). Green Tax Urged Over Jakarta Water Crisis Fear. *The Jakarta Globe*.
- Hegg, C., Jeisy, M., & Waldner, P. (2006). *La forêt et l'eau potable: Une étude bibliographique*. Birmensdorf: Institut fédéral de recherche WSL.
- Henley, D., & Davidson, J. (2008). In the Name of Adat: Regional Perspectives on Reform, Tradition, and Democracy in Indonesia. *Modern Asian Studies*, 42(4), 815–852. doi:10.1017/S0026749X07003083
- Hill, M. (1997). Implementation Theory: yesterday's issue? *Policy & Politics*, 25(4), 375–385.
- Hill, M., & Hupe, P. (2008). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance* (2nd ed.). London: Sage.
- Hillel, D. (1992). *Out of the earth: civilization and the life of the soil*. Berkeley: University of California Press.
- Hirsch, P., Carrard, N., Miller, F., & Wyatt, A. (2006). *Water Governance in Context; Lessons for Development Assistance* (Vol. 1). Sydney: Australian Mekong Resource Centre University of Sydney.
- ICG. (2003). *The Perils of Private Security in Indonesia: Guards and Militias on Bali and Lombok* (Vol. 67). Jakarta: International Crisis Group.
- ICRAF, T. project. (2009, September 17). Hydrological and Land Cover Analysis in Rinjani area, West Nusa Tenggara Province, Indonesia. Retrieved June 29, 2012, from <http://www.worldagroforestry.org/sea/projects/tulsea/node/83>
- Kab Lobar. (2005). *Laporan Akhir Rencana Strategis Air Minum dan Penyehatan Lingkungan*. Kabupaten Lombok Barat. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.digilib-ampl.net/detail/detail.php?kode=1470&row=2&tp=pustaka&ktg=petunjuk&kd_link=
- Kawamura, K. (2010). *Is the Indonesian President Strong or Weak? Chiba (Japan): IDE-JETRO*. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/235.html>
- Knoepfel, P. (2007). *Environmental Policy Analyses: Learning from the Past for the Future – 25 Years of Research*. Berlin: Springer.
- Knoepfel, P. (2010). *New Rurality, Conceptual framework, hypothesis and protocol*. Chavannes-près-Renens: idheap.
- Knoepfel, P. (2011). *Droits sur les écoservices de ressources naturelles? Droit de l'environnement dans la pratique/Umweltrecht in der Praxis*, 25(8), 915–948.
- Knoepfel, P., & de Buren, G. (2011). *Redefining ecoservices for resource policy analysis*. In K. Ingold, K. Bisang, & C. Hirschi (Eds.), *Umwelt und Gesellschaft im Einklang?* (Vol. 4, pp. 101–115). Zurich: Dike Verlag.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2001). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich* (Vol. 17). Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2003). *Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion* (Vol. 19). Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zurich: Rüeeggger.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J., Varone, F., & Dupuis, J. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement* (Vol. 22). Zurich: Rüeeggger.
- Knoepfel, P., Schenkel, W., & Savary, J. (2007). *Nutzung der natürlichen Ressourcen steuern / Piloter l'usage des ressources naturelles (idheap.)*. Chavannes-près-Renens.
- Konsepsi, & WWF-NT (Eds.). (2007a). Newsletter "PES Lombok" de avril-juin 2007.
- Konsepsi, & WWF-NT (Eds.). (2007b). Newsletter "PES Lombok" de juillet-septembre 2007.
- KPH Rinjani Barat. (2012). *Perkembangan KPH Rinjani Barat*.
- Küchli, C. (1997). *Forests of hope : stories of regeneration*. London: Earthscan.
- Küchli, C., & Meylan, B. (2002). La meilleure eau potable sort des forêts. *La Forêt*, 10/02, 15–18.
- Kurniawan. (2012, July 2). PES Implementation in Lombok Island. Presented at the Potential for ES certification, Bogor, Indonesia.
- La Documentation française. (2003). Dossier: l'indépendance de Timor oriental en 2002. Retrieved January 8, 2013, from <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000125-l-independance-de-timor-oriental-en-2002>
- Laiman, A., Savitri, D., Lengkong, R., Ardiyanto, S., & Kimbrough, T. (2012). *The Indonesian Legal System and Legal Research*. Hauser Global Law School - GlobaLex. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Indonesia1.htm>
- Landolt, E. (1862). *Rapport au Conseil Fédéral sur les forêts de hautes montagnes de la Suisse inspectées dans les années 1858, 1859 et 1860*. Lausanne.
- Latifah, S., Ichsan, A. C., Aji, I., Tarningsih, & Habibi, P. (n.d.). Initial Process of Payment for Environmental Services in West Nusa Tenggara, contribution presented at the Bandung Conference on resource Economics.
- Le Galès, P., & Thatcher, M. (1995). *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: Harmattan.
- Leimona, B. (2011). Fairly efficient and efficiently fair: success factors and constraints in payment and reward for environmental schemes in Asia. Wageningen University, Wageningen (NL). Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.worldagroforestry.org/sea/publication?do=view_pub_detail&pub_no=TD0166-11
- Leimona, B. (2013, March 15). Indonesia prepares to expand schemes that pay for environmental services. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://blog.worldagroforestry.org/index.php/2013/03/15/indonesia-prepares-to-expand-schemes-that-pay-for-environmental-services/>
- Lindall, M. (2011). *Payment for Environmental Services (PES): Options for development of PES in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Environment.
- Lombokpos.ko.id. (2011, November 29). *Jasa Lingkungan PDAM Harus Dicabut*. Lombok Post. Mataram. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.lombokpos.co.id/index.php?option=com_k2&view=item&id=6705:jasa-lingkungan-pdam-harus-dicabut&Itemid=544

- Lucas, A., & Warren, C. (2003). *The State, the People, and Their Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post-New Order Indonesia*. *Indonesia*, (76), 87–126.
- Lukas, M. C. (2012). *Political Transformation and Watershed Governance in Java: Actors and Interests*. In R. Muradian & L. Rival (Eds.), *Governing the provision of ecosystem services* (pp. 111–132). New York: Springer.
- Luttrell, C., Resosudarmo, I. A. P., Muharrom, E., Brockhaus, M., & Seymour, F. (2012). *The political context of REDD+ in Indonesia: Constituencies for change*. *Environmental Science and Policy*.
- Maga, A. (2009, May 6). NTB butuh 15 tahun pulihkan kerusakan hutan. *Antaramataram*. Mataram. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.antaramataram.com/berita/?rubrik=5&id=2698>
- Marchand, X. (1849). *Mémoire sur le déboisement des montagnes adressé à la Direction de l'Intérieur du Canton de Berne*. Porrentruy.
- May, P., & Joachim, A. (2013). *Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing*. Presented at the International Conference on Public Policy, Grenoble.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1989). *Implementation and public policy*. Boston: University Press of America.
- McCarthy, J., Barr, C., Resosudarmo, I. A. P., & Dermawan, A. (2006). *Origins and scope of Indonesia's decentralization laws*. In C. Barr, I. A. P. Resosudarmo, A. Dermawan, & J. McCarthy (Eds.), *Decentralisation of Forest Administration in Indonesia: Implications for Forest Sustainability, Economic Development and Community Livelihoods* (pp. 31–57). Bogor, Indonesia: CIFOR.
- McGinnis, M. (2011). *Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance*. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51–78.
- Ministère de l'énergie et des ressources minérales. (2012, June 1). "Lombok Dry Minyak Tanah Subsidi per 1 Juni 2012" Communiqué de presse du 1er juin 2012. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/5759-lombok-dry-minyak-tanah-subsidi-per-1-juni-2012.html>
- Ministère de l'environnement, GTZ, & WWF. (2010a). *Risk and Adaptation Assessment to Climate Change in Lombok Island, West Nusa Tenggara Province: Synthesis Report*. Ministère de l'environnement, République d'Indonésie.
- Ministère de l'environnement, GTZ, & WWF. (2010b). *Kajian Risiko dan Adaptasi Terhadap Perubahan Iklim Pulau Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat*. Ministère de l'environnement, République d'Indonésie.
- Ministère des forêts. (2002). *National Action Programme (NAP) for Combating Land Degradation in Indonesia*. Jakarta: Ministère des forêts, République d'Indonésie.
- Ministère des forêts. (2011). *Summary - Forest Management Unit Development – Concept, Legislation and Implementation*. Jakarta: Ministère des forêts.
- Ministère des forêts, D. générale de la planification forestière. (2010). *Statistik Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah VIII Tahun 2009*. Dempasar: Ministère des forêts.
- Ministère des forêts, D. générale de la planification forestière. (2012). *Statistik Bidang Planologi Kehutanan Tahun 2011*. Jakarta.

- Monk, K. A., De Fretes, Y., & Reksodiharjo-Lilley, G. (1997). *The Ecology of Nusa Tenggara and Maluku* (Vol. V). Hong Kong: Periplus.
- Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N., & May, P. H. (2010). Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69(6), 1202–1208.
- Murdiyarsa, D., Dewi, S., Lawrence, D., & Seymour, F. (2011). *Indonesia's forest moratorium: a stepping stone to better forest governance?* Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Nahrath, S. (2003). *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*. Chavannes-près-Renens: idheap - Université de Lausanne.
- Nasoetion, L. I. (2003). Cadastral Template - Indonesia. Fédération internationale des géomètres. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.fig.net/cadastraltemplate/countryreport/Indonesia.pdf>
- Nawir, A. A., Hakim, R., Julumansyah, Ahyar, H., & Trison, S. (2007). Feasibility of community-based forestry management in partnership with a Forestry District Agency (case studies: Sumbawa and Bima, West Nusa Tenggara); Proceedings of the workshop to identify sustainable rural livelihoods, Kupang - Indonesia 5-7 April 2006 (ACIAR Proceedings No. 126) (pp. 150–161). Canberra: ACIAR.
- Nicol, L. (2009). *Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing*. Chavannes-près-Renens: idheap.
- Norimitsu, O. (2011, July 9). *Lombok's Danger Zone: Illegal Gold Mines*. The Jakarta Globe. Jakarta. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.thejakartaglobe.com/lifeandtimes/lomboks-danger-zone-illegal-gold-mines/451860>
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112.
- North, D. (1994). Institutions Matter. *Economic History*. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9411004.html>
- Nugraha, P. (2008, December 28). NTB imposes environmental service fees. *The Jakarta Post*. Jakarta.
- Nugraha, P. (2010, August 1). West Lombok residents resist illegal mine closures. *The Jakarta Post*. Jakarta.
- Nugraha, P. (2011, May 29). Number of natural springs in West Nusa Tenggara sees sharp fall in recent years. *The Jakarta Post*. Jakarta.
- Nugraha, P. (2012, September 27). Poverty rate “down” in Lombok. *The Jakarta Post*. Jakarta.
- Nurrochmat, D. R. (2011). Review infrastructure framework and mechanism related to SFM as important option in reducing emission from deforestation and forest degradation (ITTO project report No. RED-PD 007/09 REV. 2 (F) ACTIVITY 2.1). Ministère des forêts, République d'Indonésie.
- Nurrochmat, D. R., Krott, M., & Birner, R. (2006). Decentralization policy and the struggle for authority over forest resources in Tebo regency, Jambi. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 12(2), 27–35.
- Oentoeng Suria & Partners. (2011). *Indonesian Regulatory Update*, september 2011.

- Olang, L. O., & Kundu, P. M. (2011). Land Degradation of the Mau Forest Complex in Eastern Africa: A Review for Management and Restoration Planning. In E. Ekundayo (Ed.), *Environmental Monitoring*. Rijeka (Croatia): InTech Europe.
- Olgati, M. (2011). *Nouveau regard sur l'information documentaire publique*. Zurich: Rüegger.
- OMS, & UNICEF. (2012). Estimates for the use of Improved Drinking-Water Sources: INDONESIA. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/IDN_wat.pdf
- ONU. (1992). Agenda 21; chapitre 18 sur la protection des ressources en eau douce et de leur qualité. Retrieved May 15, 2013, from <http://www.un.org/french/events/rio92/agenda21/action18.htm>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Oviedo, G., & van Griethuysen, P. (2006). *Poverty, equity and rights in conservation; Technical papers and case studies : joint IUCN-IUED project*. Gland :: IUCN-IUED.
- P2AB Amak-Ulam. (2011). *Statuts de l'association des consommateurs d'eau pure du captage d'Amak-Ulam*.
- P2AB Amak-Ulam. (2012). *Laporan Program Konservasi Daerah Tangkapan Air Kelompok Perkumpulan Pemakai Air Bersih (P2AB Amak-Ulam); Tahun 2012*. Pakuan.
- Parthu. (2001). *Kronologi Kepemilikan PDAM oleh pesmda kab Lobar & kota Mataram*. Mataram: PDAM Menang Mataram.
- Partomihardjo, T., & Rugayah. (1989). Pangium edule, an Almost Forgotten Plant and Its Potential. *Media Konservasi*, II, 45–50.
- Pasha, R., Leimona, B., & Rooswiadji, T. A. (2011, June 13). *Reward for ecosystem services schemes; lessons from Indonesia*. Presented at the 3rd SEA Regional Workshop on Payment for Ecosystem Services, Banda Aceh.
- Patt, J. (1979). *The Uses and Symbolism of Water in Ancient Indonesian Temple Architecture*. University of California, Berkeley.
- PDAM Menang Mataram. (2004). *Ringkasan estimasi nilai willingness to pay di Pulau Lombok*. Mataram.
- PDAM Menang Mataram. (2012a). *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Konservasi Sumber Mata Air PDAM Menang Mataram pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Jangkok, Kabupaten Lombok Barat; Tahun 2011-2012*. Mataram.
- PDAM Menang Mataram. (2012b). *Profil PDAM Menang Mataram 2006-2011*. Mataram: PDAM Menang Mataram.
- Peluso, N. L. (1992). *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. Londres: Macmillan and Co.
- Pirard, R. (2012a). Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: A lexicon. *Environmental Science & Policy*, 19-20, 59–68.

- Pirard, R. (2012b). Case Study No. 4 Lombok, Indonesia. In *Payment for Ecosystem Services. From Theory to Practice - What are the prospects for developing countries?* Agence Française de Développement.
- Pirard, R. (2012c). Payments for Environmental Services (PES) in the public policy landscape: “Mandatory” spices in the Indonesian recipe. *Forest Policy and Economics*, 18, 23–29.
- Pirard, R., & Billé, R. (2011). Paiements pour services environnementaux – de la théorie à la pratique en Indonésie. *VertigO*, 11(1).
- Pirard, R., & Rokhim, R. (2006). *Asia Pulp & Paper Indonesia: The business rationale that led to forest degradation and financial collapse*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- PNUD. (2011). Indonésie - Profil de pays : Indicateurs de développement humain. Retrieved January 7, 2013, from <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/IDN.html>
- Pompe, S. (2005). *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*. Ithaca: Cornell University.
- Prasetyo, Agung, F., Suwarno, A., Purwanto, & Hakim, R. (2007). Making Policies Work for Payment for Environmental Services (PES): An evaluation of the experience of formulating conservation policies in districts of Indonesia. Presented at the ISTF Conference: Financing of Forest Conservation; Payments for environmental services in the tropics, Yale University.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Putri Guillaume, N. (2006). State Building and Property Rights Conflict in the Indonesian Forest. In V. Chetail, C. van der Poel, S. Ramel, & R. Schwok (Eds.), *Prévention, gestion et sortie des conflits* (pp. 159–180). Genève: Institut européen de l’Université de Genève.
- Putri Guillaume, N. (2009). *Building a State, Dispossessing the Nation: Sovereignty and Land Dispossession in Indonesia*, thèse de doctorat. Genève: Institut de hautes études internationales et du développement, Université de Genève.
- Radio Berita. (2012, July 12). Pengeringan Tembakau, Petani Pilih Gunakan Kayu Bakar, actualité du 12 juillet 2012. Obtenu sur Internet à l’adresse <http://globalfmlombok.com/content/pengeringan-tembakau-petani-pilih-gunakan-kayu-bakar>
- Raillon, F., Hervouet, G., Bertrand, J., Bertrand, R., Cayrac-Blanchard, F., & Tissier, P. (2010). République d’Indonésie - Bilans annuels de 1981 à 2012. L’état du monde. Obtenu sur Internet à l’adresse http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=EDM_ASIINSULIDS_BA
- Reed, D. (2005). *Changing the Political Economy of Poverty and Ecological Disruption*. Washington, DC: WWF Macroeconomics Program Office.
- Reid, W. V., Mooney, A. A., Cropper, A., Capistrano, D., Carpenter, S. R., Chopra, K., ... Zurek, M. B. (2005). *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being, Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Resosudarmo, I. A. P. (2007). *Has Indonesia’s Decentralisation Led to Improved Forestry Governance? A Case study of Bulungan and Kutai Barat Districts, East Kalimantan*, PhD dissertation. Canberra: Australian National University.

- Reynard, E., Mauch, C., & Thorens, A. (2000). *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000*. Chavannes-près-Renens: idheap.
- Ricklefs, M. (2008). *A History of Modern Indonesia Since c. 1200* (4th ed.). Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Ripaah. (2007). *Membangun legitimasi masyarakat hulu*. PES Lombok, (juillet-septembre), 8.
- Rooswiadji, T. A. (2011, February 1). *Payment for Watershed Services Scheme in Lombok Island, NTB Province*. Presented at the FGD meeting of Payment for Environmental Services (PES), Jakarta.
- RRI. (2012). *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- Ruetschi, D., Wuetrich, C., Wuesler, R., & Nagel, P. (2001). *Naturnahe Grundwasseranreicherung: Reinigungsmechanismen in den bewaldeten Wasserstellen der Landen Erlen*. GWA, (6).
- Safitri, M. A. (2010). *Forest Tenure in Indonesia: the socio-legal challenges of securing communities' rights*. PhD Dissertation. Leiden University: Faculty of Law. Obtenu sur Internet à l'adresse <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/16242>
- Sandler, T., & Arce, D. G. (2003). *Pure Public Goods versus Commons: Benefit-Cost Duality*. *Land Economics*, 79(3), 355–368.
- Santono, H. (2011). *Water privatization in Indonesia and the chance of PuPs as alternative*. Retrieved May 2, 2013, from http://www.kruha.org/page/en/dinamic_detil/46/186/Article/WATER_PRIVATIZATION_IN_INDONESIA_AND__THE_CHANCE_OF_PuPs_AS__ALTERNATIVES__.html
- Schweizer, R. (2011). *Apport du concept d'arrangement régulateur à l'analyse de la gestion des systèmes d'irrigation sous l'angle de la durabilité*. Lausanne: idheap - Université de Lausanne.
- Setiono, I. M., Woodcock, J., Djumhana, B., Sukarma, R., & Parton, B. (2012). *Indonesia Water Investment Roadmap 2011-2014*. Jakarta: The World Bank, Ministry of Public Works and Water Partnership Program.
- Singer, B. (2008). *Putting the National back into Forest-Related Policies: the International Forests Regime and National Policies in Brazil and Indonesia*. *International Forestry Review*, 10(3), 523–537.
- Singer, B. (2009). *Indonesian forest-related policies; a multisectoral overview of public policies in Indonesia's forests since 1965* (Draft report, part of a PhD). Pairs: CIRAD. Obtenu sur Internet à l'adresse http://www.b-singer.fr/pdf/Forest_policies_in_Indonesia.pdf
- Siswanto, W., & Wardoyo, W. (2005). *Decentralization of the Forestry Sector: Indonesia's Experience*. In C. J. P. Colfer & D. Capistrano (Eds.), *The Politics of Decentralization: Forests, People and Power* (pp. 141–151). London: Earthscan.
- Situmorang, Y. (2010, June 9). *Strategic Asia: When it Comes to Regional Autonomy in Indonesia, Breaking Up Should be Harder to Do*. *The Jakarta Globe*. Obtenu sur Internet

- à l'adresse <http://www.thejakartaglobe.com/opinion/strategic-asia-when-it-comes-to-regional-autonomy-in-indonesia-breaking-up-should-be-harder-to-do/377006>
- Soesangobeng, H. (2004). The Possibility and Mode of Registering Adat Title on Land. Presented at the 3rd FIG Regional Conference, Jakarta. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.oicrf.org>
- Steni, B. (2010). REDD in Indonesia: Forestry Policy and Indigenous' Rights. Perkumpulan HuMa.
- Stern, N. H. (2007). The economics of climate change. Cambridge University Press.
- Stolton, S., & Dudley, N. (2007). Gérer les forêts pour fournir de l'eau plus propre aux populations urbaines. *Unasylva*, 58, 39–43.
- Suara NTB. (2011, April 29). Dishut dan Polda NTB Gelar Razia Gabungan Tujuh Truk Kayu Hasil Curian Diamankan. Suara NTB. Mataram. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.suarantb.com/2011/04/29/Sosial/detil4%202.html>
- Suprpto, A. (2002). Land and water resources development in Indonesia. In *Investment in land and water: proceedings of the Regional Consultation* (pp. 233–242). Bangkok: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/005/ac623e/ac623e0g.htm>
- Tabalujan, B. (2002, December 2). Features - The Indonesian Legal System: An Overview | LLRX.com. Retrieved July 1, 2012, from <http://www.llrx.com/features/indonesia.htm>
- Turner, M. (2001). Implementing Laws 22 and 25: The Challenge of Decentralization in Indonesia. *Asian Review of Public Administration*, XIII(1), 69–82.
- UNDP. (2009). Ten Years of the Implementation of Indonesia's Decentralization: Reformulating the Role of the Province. Retrieved August 1, 2012, from <http://www.undp.or.id/press/view.asp?FileID=20090625-1&lang=en>
- USAID. (2010). USAID Country profile; property rights and resources governance; Indonesia. Obtenu sur Internet à l'adresse http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/Indonesia_Country_Profile%20%281%29.pdf
- Varone, F., Nahrath, S., & Gerber, J.-D. (2008). Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation. *Revue de la régulation*, (2).
- Vatn, A. (2007). Resource regimes and cooperation. *Land Use Policy*, 24(4), 624–632.
- Vatn, A. (2010). An institutional analysis of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 69(6), 1245–1252.
- Water Dialogues Indonesia. (2009). Indonesia contextual analysis in water supply and sanitation sector.
- Wells, P., Franklin, N., Gunarso, P., Mafira, T., Kusumo, D. R., & Clanchy, B. (2012). Indonesian Constitutional Court Ruling Number 45/PUU-IX/2011 in relation to Forest Lands: Implications for Forests, Development and REDD+. Daemeter consulting, Tropenbos international, Makarim & Taira S. Counselors at law.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613.
- World Bank. (2000). Indonesia - Lombok Poverty Alleviation and Environmental Infrastructure Project. Washington, D.C. Obtenu sur Internet à l'adresse

- <http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/02/438455/indonesia-lombok-poverty-alleviation-environmental-infrastructure-project>
- World Bank. (2003). Decentralizing Indonesia (World Bank Regional Public Expenditure Review Overview Report No. 26191-IND). Washington, DC.
- World Bank. (2013). Page Web de la Banque Mondiale. Retrieved April 24, 2013, from <http://data.worldbank.org/indicator>
- Wunder, S. (2005). Payments for environmental services: Some nuts and bolts. Jakarta: Center for International Forestry Research.
- Wunder, S. (2007). The efficiency of payments for environmental services in tropical conservation. *Conservation Biology*, 21(1), 48–58.
- Wunder, S. (2011, November 11). Payments for Environmental Services: Institutional Reconditions in Developing Countries. Presented at the International Conference on Payments for Ecosystem Services and their Institutional Dimensions, Berlin.
- Wunder, S., Engel, S., & Angelo, S. (2008). Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, 65, 834–852.
- WWF-NT. (2001). Research Economic Valuation of Rinjani Mountain Area. Mataram.
- WWF-NT, Balai Penelitian Kehutanan Mataram, & Balai Pengelolaan DAS Dodokan Moyosari. (2008). Studi analisis hidrologis dan perubahan tutupan lahan (land use land cover change) kawasan gunung Rinjani, Lombok. Mataram: WWF Indonesia.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.
- Zainal, A. (2012, May 20). Sangkep (Gawe) Beleq Ditengah Krisis. DR.H.Zainal Asikin, SH, SU. Obtenu sur Internet à l'adresse <http://asikinzainal.blogspot.com/2012/05/sangkep-beleq.html>
- Zaini, A. (2005). Program Pengelolaan Perlindungan Sumber air baku PDAM Menang Mataram, Propinsi Nusa Tenggara Barat. In Aunul Fauzi, B. Leimona, & D. Muhtadi (Eds.), *Strategi Pengembangan Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan di Indonesia* (pp. 56–65). Presented at the Lokakarya Nasional Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan, Jakarta: World Agroforestry Centre.
- Zimmermann, W. (2010). Rechtliche Aspekte bei der Vermarktung von Nischholz-Waldleistungen. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 161(9), 362–367.

Sources juridiques

- Accord du 7 octobre 2011 entre le Bupati de Lombok Occidental et le Walikota de Mataram.
- Code civil indonésien du 30 avril 1847.
- Constitution de la République d'Indonésie de 1945 (UD 1945).
- Décret du 12 juillet 2012 du *bupati* de Lombok Occidental concernant la composition de l'IMP pour la période 2012-2014. (834/42/Dishut/2012).
- Loi agraire du 24 septembre 1960. (UUPA 1960 ou UU 5/1960).
- Loi sur l'administration régionale du 15 octobre 2004. (UU 32/2004).
- Loi sur l'administration régionale du 7 mai 1999. (UU 22/1999).

Loi sur l'aménagement du territoire du 13 octobre 1992. (UU 24/1999).

Loi sur l'aménagement du territoire du 27 avril 2007. (UU 26/2007).

Loi sur l'environnement du 3 octobre 2009. (UU 32/2009).

Loi sur l'expropriation du 26 septembre 1961. (UU 20/1961).

Loi sur la forêt du 24 mai 1967. (UU 5/1967).

Loi sur la forêt du 30 septembre 1999. (UU 41/1999).

Loi sur le processus législatif du 12 août 2011. (UU 12/2011).

Loi sur les ressources en eau du 8 mars 2004. (UU 7/2004).

Ordonnance du ministère de l'agriculture du 24 juin 1999 sur les moyens pour résoudre les problèmes des droits locaux des groupes communautaires. (Permen 5/1999).

Ordonnance du ministère de la santé du 19 avril 2010 sur les exigences de qualité des eaux potables. (Permen 492/2010).

Ordonnance du ministère des affaires intérieures du 3 juillet 2006 sur les normes techniques et les procédures concernant les tarifs applicables à l'eau potable par les entreprises publiques régionales d'adduction des eaux (PDAM). (Permen 23/2006).

Ordonnance du ministère des forêts du 16 août 2005 sur la propriété privée. (Permen 26/2005).

Ordonnance du ministère des forêts du 27 juillet 2009 sur la confirmation du statut et des fonctions de la zone forêt. (Permen 50/2009).

Ordonnance du ministère des forêts du 28 octobre 2008 sur la procédure d'attribution des IUPHHK dans un but de restauration des écosystèmes dans les forêts naturelles classé en forêt de production. (Permen 61/2008).

Ordonnance du ministère des forêts du 7 septembre 2007 sur les forêts communautaires. (Permen 37/2007).

Ordonnance du ministère des travaux publics du 15 septembre 2006 sur la stratégie nationale de développement de l'adduction d'eau potable. (Permen 20/2006).

Ordonnance du ministère des travaux publics du 6 juin 2007 sur développement des systèmes d'adduction d'eau potable (Permen 18/2007).

Ordonnance gouvernementale du 12 août 1982 sur la gestion de l'eau. (PP 22/1982).

Ordonnance gouvernementale du 19 mai 2011 concernant la gestion des réserves naturelles et des zones protégées. (PP 28/2011).

Ordonnance gouvernementale du 23 mai 2008 sur la gestion des ressources en eau. (PP 42/2008).

Ordonnance gouvernementale du 23 mai 2008 sur les eaux souterraines. (PP 43/2008).

Ordonnance gouvernementale du 3 septembre 2007 veut créer un mouvement national pour la réhabilitation des forêts et des terres. (PP 89/2007).

Ordonnance gouvernementale du 8 janvier 2007 sur la gestion forestière. (PP 6/2007).

Ordonnance gouvernementale du *bupati* de Lombok Occidental du 10 août 2012 concernant la structure de l'organisation, le système d'emploi, les tâches, les droits et les compétences de l'institut multipartis. (*perbup* 22/2012).

Ordonnance gouvernementale du bupati de Lombok Occidental du 4 décembre 2008 concernant l'objet, le tarif, la procédure et les sanctions administratives relatifs aux paiements pour services environnementaux (*perbup* 42/2008).

Ordonnance gouvernementale du 8 juillet 1997 sur l'enregistrement des terres. (PP 24/1997).

Ordonnance gouvernementale du 1^{er} février 2010 sur l'utilisation des forêts. (PP 24/2010).

Ordonnance gouvernementale du 18 octobre 2004 sur la planification forestière. (PP 44/2004).

Ordonnance gouvernementale du 21 mars 2005 sur le développement d'un système de distribution d'eau potable. (PP 16/2005).

Ordonnance gouvernementale du 22 janvier 2010 sur les changements de l'allocation et des fonctions de la zone forêt de la zone forêt. (PP 10/2010).

Prescription gouvernementale du 23 juin 1998 sur la délégation partielle dans le secteur forestier. (PP 62/1998).

Prescription présidentielle du 26 février 2008 concernant le conseil de la ressource en eau. (*Perpres* 12/2008).

Prescription présidentielle du 31 janvier 2005 concernant la modification du cinquième amendement du décret présidentiel (*keppres*) 103/2001 sur le status, la tâche, la fonction, la compétence, la composition, l'organisation et le travail des agences gouvernementales non départementales. (*perpres* 11/2005)

Réglementation régionale du 1^{er} février 2001 du *kabupaten* de Lombok Occidental concernant la protection de l'eau brute (*perda* 2/2001).

Réglementation régionale du 9 juin 2007 du *kabupaten* de Lombok Occidental concernant la gestion des services environnementaux (*perda* 4/2007).

Plan quinquennal 2009-2013 de développement provincial de Nusa Tenggara Occidental (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, RPJMD).

Annexe I : liste des personnes rencontrées

Les deux listes ci-après présentent les noms (surnoms en parenthèse) et fonctions des personnes rencontrées, ainsi que le lieu de l'interview. Chacun des interlocuteurs a été prié d'inscrire lui-même son nom de la manière dont il souhaite que celui-ci apparaisse, pour éviter des erreurs de transcription.

Ils sont classés par ordre alphabétique. Certains ont été revus à plusieurs reprises entre juillet et décembre 2012. La méthode utilisée est présentée en section 4.3.

Entretiens exploratoires

Tri Agung, WWF Indonésie, rencontré à Bogor.

Ahmad Awaludin, chef du kelompok Tani Sari Mandiri, rencontré à Murpeji (*desa* Dansan Geria)^c.

Jae Soo Bae, coordinateur de projet, KFRI, rencontré à l'Université de Mataram.

Arifin Bakti, directeur du Research Center for Regional Planning (P3R), rencontré à l'Université de Mataram.

Lalu Ahmad Bukhari, chef du kelompok de Tani Sanggar Muda Mandiri, rencontré à Punikan (*desa* Batu Mekar)^c.

Burhan (Bono), chef de section de la conservation de la nature (*Tahura*), services forestiers provinciaux, rencontré à trois reprises à Mataram et à Kumbi.

Akhmad Fauzy, Professeur d'économie des ressources à IPB, rencontré à Bogor.

Mardan Haris, chef du *desa* de Pakuan, rencontré à deux reprises à Pakuan^a.

Husni Idriss, Research Center for Water Resources and Agriculture, rencontré à l'Université de Mataram.

Kurniawan (Wawan), WWF-NT, rencontré à Bogor.

Papuk Marite, doyenne de Ranget, rencontrée à Kalimantan (*desa* Suranadi)^a.

Ahmad Muliadi, chef du Forum Kawasan, et Ahmad Sanusi, secrétaire du Forum Kawasan et secrétaire du *desa* de Sesaot, rencontrés à Sesaot^a.

Nasarudin, chef du kelompok Tani Emas Hijau, rencontré à Longserang Barat Utara (*desa* Langko)^c.

Dodik Ridho Nurrochmat ; Professeur de politique forestière et de développement à IPB, rencontré à Bogor.

Abdur Rahman, chef du kelompok KMPH jusqu'en 2008, rencontré à Lebah Sempage^a.

Rahmat Sabani, Simon King et Arkanita Rabi'ah (Nita), ONG Konsepsi NTB, rencontrés à Mataram^a.

Wayan Sugiarta, coordinateur du fonds de soutien et de collaboration de l'IMP, rencontré à Gerung^a.

Arya Ahsani Takwim, ONG Konsepsi NTB, rencontré à Mataram^a.

Pak Turmuzi, chef du desa de Lebah Sempage, rencontré à Lebah Sempage^a.

Septori Wirawan (Toriq), chef du Forum Ranget, rencontré à trois reprises à Kalimanting (*desa* Suranadi) pour une visite et un entretien exploratoire^a.

Eka Yadi, exploitant et producteur de plantules, rencontré à trois reprises lors de visites à Kumbi (*desa* Pakuan)^a.

Lalu Mohamad Yasir, chef du département transmission et distribution, PDAM Giri Menang, rencontré à trois reprises à Mataram^a.

Accompagnants :

^a Putu Arcana, assistant de recherche

^b Mira Astarini, traductrice

^c Pak Mahnip, de IMP et Romain Pirard et Renaud Lapeyre de l'IDDRI (France).

Entretiens semi-directifs

Idrus Ali, chef du de l'association des consommateurs d'eau pure (P2AB) et responsables des constructions du *desa* Pakuan, rencontré à Pakuan^a.

Burhan (Bono), chef de section de la conservation de la nature, services forestiers provinciaux, rencontré à Mataram^a.

Drs Dayat, chef de la section de planification, gestion et contrôle de l'environnement et des décharges (P3L), agence de l'environnement du kabupaten Lombok Occidental, rencontré à Gerung^a.

Pak Junaidi, chef du dusun de Kumbi et chef du futur Blok V du Tahura, rencontré à Kumbi (*desa* Pakuan)^a.

Kurniawan (Wawan), manager IMP et responsable de programme PES pour le WWF-NT, rencontré à Mataram^b.

Pak Miri, gardien du captage de Ranget, PDAM Giri Menang, rencontré sur le site de Ranget^a.

Madani Mukarom, chef de l'unité de gestion des forêts de l'Ouest du Rinjani (KPH Rinjani Barat), services forestiers provinciaux, rencontré à Mataram^b.

Samsyah Samad, cheffe de la section forêts de production, services forestiers du kabupaten de Lombok Occidental et coordinatrice des programmes PES pour IMP, rencontrée à Gerung^a.

Septori Wirawan (Toriq), chef du Forum Ranget, rencontré à Kalimantan (*desa* Suranadi)^a.

Lalu Ahmad Zaini, directeur du PDAM Giri Menang, rencontrés à Mataram^a.

Accompagnants :

^a Putu Arcana, assistant de recherche

^b Mira Astarini, traductrice

^c Pak Mahnip, de IMP et Romain Pirard et Renaud Lapeyre de l'IDDRI (France).