



**Études économiques
de l'OCDE**

INDONÉSIE

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE



Études économiques de l'OCDE

Indonésie

Évaluation économique

2008



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ISBN 978-92-64-04900-0 (print)
ISBN 978-92-64-04902-4 (PDF)

ISSN 0304-3363 (print)
ISSN 1684-3428 (online)

Publié également en anglais.

Crédits photo : Couverture © Altrendo nature/Altrendo/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2008

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Chapitre 1. Performances économiques et enjeux de l'action publique	17
Reprise depuis la crise de 1997-98	18
Qu'est-ce qui tire la croissance de l'économie indonésienne ?	21
Politique macroéconomique	30
Enjeux de l'amélioration des performances économiques	39
Notes	52
Bibliographie	53
Annexe 1.A1. Estimer le PIB potentiel de l'Indonésie	56
Annexe 1.A2. Rendre compte de la diversité régionale de l'Indonésie	59
Annexe 1.A3. Évaluer le caractère restrictif de la réglementation des marchés de produits	63
Chapitre 2. Améliorer le climat des affaires et de l'investissement	65
Évolution de l'investissement et évaluation du climat des affaires	66
Le régime de l'IDE en Indonésie : comparaisons internationales	72
La résorption des goulets d'étranglement dans les infrastructures	74
L'accès des entreprises au crédit	78
Considérations de politique économique	82
Notes	87
Bibliographie	89
Annexe 2.A1. Investissements en infrastructures et croissance économique ..	91
Annexe 2.A2. Dépenses consacrées par les entreprises aux redevances, à la recherche-développement et à la formation de la main-d'œuvre : données probantes au niveau des entreprises	94
Chapitre 3. Améliorer la situation du marché du travail	97
Tendances du marché du travail	98
Législation en matière de protection de l'emploi	105
Impact de la législation relative au salaire minimum sur les revenus d'activité et l'emploi	112
Tendances de la pauvreté et de la distribution des revenus	115
Considérations de politique économique	117
Notes	124
Bibliographie	125
Annexe 3.A1. Les déterminants de l'emploi et des revenus d'activité	127
Annexe 3.A2. L'impact de la législation relative au salaire minimum sur le chômage	136
Liste des acronymes	139

Encadrés

1.1. Visi Indonesia 2030 : les grandes lignes	24
1.2. Quantification comptable de la croissance en Indonésie : synthèse des ouvrages existants	25
1.3. Régime commercial et performances économiques en Indonésie : vue d'ensemble	27
1.4. Décentralisation budgétaire en Indonésie : réalisations et défis à relever	31
1.5. Ciblage de l'inflation en Indonésie	36
2.1. La Loi de 2007 sur l'investissement	71
2.2. Aperçu général des mesures prises contre la corruption	73
2.3. La méthodologie de l'OCDE pour évaluer le caractère restrictif de la réglementation de l'IDE	73
2.4. Mesures pour encourager le secteur privé à participer au développement des infrastructures	79
2.5. Résumé des considérations de politique économique visant à améliorer le climat des affaires et de l'investissement	87
3.1. La sécurité sociale en Indonésie	101
3.2. Définir le travail informel en Indonésie	102
3.3. Méthodologie employée par l'OCDE pour évaluer la rigueur de la LPE	109
3.4. Présentation des principaux programmes de lutte contre la pauvreté en Indonésie	121
3.5. Synthèse des considérations de politique économique en vue de l'amélioration de la situation du marché du travail	124

Tableaux

1.1. Indonésie : principaux indicateurs macroéconomiques, 2001-07	22
1.2. Opérations budgétaires : administration centrale, 1990-2007	34
1.3. Indonésie : choix d'indicateurs financiers et monétaires, 2001-07	39
1.4. Indicateurs de l'éducation et de la santé : comparaisons entre pays, 1990, 2000 et 2005	40
1.5. Réglementation des marchés de produits : comparaisons internationales	47
1.A2.1. Indicateurs de l'activité économique des provinces, 1975-2007	61
1.A2.2. Indicateurs du développement des provinces, 1975-2007	62
2.1. Choix d'indicateurs relatifs aux infrastructures, 1990, 2000 et 2005	75
2.2. Indonésie : accès aux infrastructures en fonction du niveau de revenu, 2005	77
2.3. Indicateurs du secteur financier : comparaisons internationales, 2003	80
2.A1.1. Développement des infrastructures et activité économique : tests de co-intégration, 1970-2006	93
2.A2.1. Les déterminants des dépenses en matière de redevances, de recherche-développement et de formation de la main-d'œuvre, 1997	95
3.1. Tendances de l'activité, du chômage et de l'emploi, 1996 et 2004	99
3.2. Composition de l'emploi par profession, 1996 et 2004	103
3.3. Législation en matière de protection de l'emploi : comparaisons internationales	110
3.4. Rigueur de la LPE, 2008	111
3.5. Indicateurs de pauvreté et d'inégalité des revenus, 1996 et 2005	116
3.A1.1. Équations des salaires, 1996 et 2004	130
3.A1.2. Équations de sélection à logit multinomial, 1996 et 2004	132
3.A1.3. Équations des salaires corrigées du biais de sélection, 1996 et 2004	134
3.A2.1. Effet du salaire minimum sur le chômage, 1996-2004	137

Graphiques

1.1. Crise asiatique et performances économiques : comparaisons internationales, 1990-2006	19
1.2. Croissance à long terme de l'Indonésie	21
1.3. Protection commerciale, 1989-2006	26
1.4. Concentration des exportations, 1979-2005	28
1.5. Productivité du travail dans le secteur manufacturier, 1999-2005	30
1.6. Inflation, politique monétaire et taux de change, 2000-08	37
1.7. Niveau d'instruction et performances en matière d'éducation : comparaisons internationales, 2006	41
1.8. Dépenses d'éducation : comparaisons internationales, 2006	42
1.9. Indicateurs de l'innovation : comparaisons internationales	43
1.10. Investissement et IDE : tendances et comparaisons internationales	49
1.A1.1. Croissance tendancielle du PIB : comparaisons internationales, 1980-2006 ..	57
1.A2.1. Carte de l'Indonésie	60
2.1. Entrées nettes d'IDE en Asie du Sud-Est, 1990-2006	67
2.2. Principales entraves à la pratique des affaires en Indonésie, 2003 et 2007 ...	68
2.3. Législation relative à l'IDE : comparaisons internationales	74
2.4. Évolution du crédit et du marché financier, 2000-07	80
3.1. Taux d'activité par âge et par sexe : comparaisons internationales, 2004 ...	100
3.2. Tendances du salaire minimum	107
3.3. Évolution du salaire minimum avant et après la décentralisation, 1988-2006	108
3.4. Salaire minimum et distribution des revenus d'activité, 1996 et 2004	113
3.5. Incidence de la pauvreté, 2004	116

Cette Évaluation économique a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Luiz de Mello et Diego Moccerro, sous la supervision de Peter Jarrett.

Margherita Comola, Hal Hill et Arianto Patunru ont apporté leurs conseils.

La recherche statistique a été assurée par Anne Legendre et le travail de secrétariat par Mee-Lan Frank.

Cette Évaluation économique a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 9 juin 2008.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>.

Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DE L'INDONÉSIE (2007, sauf indication contraire)

PAYS

Superficie (milliers de km ²)	1 919
Superficie totale (milliers de km ² , territoire et ZEE)	5 800

POPULATION

Total (millions)	224.9
Habitants par km ²	117.2
Croissance annuelle moyenne de la population, 2000-06 (en %)	1.3
Taux d'urbanisation (2006, en %)	49.0
Composition par âge (2004, en % de la population totale)	
0-14	28.2
15-64	66.4
65+	4.9

EMPLOI

Population d'âge actif (2006, en millions)	160.8
Emploi total (2006, en millions)	95.5
Croissance annuelle moyenne de la population active, 2000-06 (en %)	1.9
Taux d'activité de la population active (2006, en %)	66.2
Taux de chômage (2006, déf. de l'Office statistique indonésien, en %)	10.3
Taux d'emploi informel (déf. de l'Évaluation économique, en %, 2004)	69.6

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

PIB, prix et taux de change courants (milliards USD)	432.8
PIB par habitant, prix courants et taux de change de marché (USD)	1 924.6
Croissance annuelle moyenne réelle sur les 5 dernières années (en %)	5.5
Formation brute de capital fixe (FBCF) en % du PIB	24.9

FINANCES PUBLIQUES (en % du PIB)

Recettes	17.9
Solde primaire	19.1
Solde nominal	-1.2
Dette brute	35.0

INDICATEURS DU NIVEAU DE VIE

Médecins pour 1 000 habitants (2003)	0.13
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2005)	36.0
Espérance de vie à la naissance (2005)	68.1
Indice de développement humain (2005)	69.6
Scolarisation dans l'enseignement secondaire du second cycle (2006)	20.1
Taux d'alphabétisation (2006, en % de la population de plus de 15 ans)	90.0
Inégalité de revenus (2005, coefficient de Gini)	0.36
Incidence de la pauvreté (2006, seuil de pauvreté national)	17.8
Utilisateurs de l'Internet pour 1 000 habitants (2005)	72.5

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens (milliards USD)	118.0
En % du PIB	26.9
Croissance annuelle moyenne sur les 5 dernières années (en %)	14.9
Importations de biens (milliards USD)	85.3
En % du PIB	19.5
Croissance annuelle moyenne sur les 5 dernières années (en %)	19.6

Résumé

La croissance s'accélère, contribuant à résorber un décalage encore notable par rapport au niveau de vie dans la zone OCDE

Les performances économiques de l'Indonésie se sont sensiblement améliorées ces dernières années. L'économie s'est totalement remise de la crise financière de 1997-98, et la croissance du PIB a été de l'ordre de 5½ pour cent par an depuis 2004. Ce taux est inférieur à celui observé dans d'autres pays comparables de la région, mais néanmoins suffisamment élevé pour permettre une amélioration globale du niveau de vie. La contribution de la consommation privée a eu tendance à s'accroître, surtout depuis 2004, s'appuyant sur une forte création de crédit. L'investissement semble par ailleurs rebondir, même si, en pourcentage du PIB, il reste inférieur à ce qu'il est ailleurs dans la région. La croissance des exportations a bénéficié de la fermeté des prix des matières premières. Le rythme de l'expansion actuelle devrait se poursuivre en 2008-09, avec une croissance du PIB qui dépassera probablement 6 % par an. Pour autant, le niveau actuel de cette croissance ne permet pas d'accélérer la réduction de la pauvreté et du chômage. Pour l'Indonésie, le réel enjeu consistera donc à élever le potentiel de croissance de l'économie et à le maintenir sur le long terme. Pour y parvenir, des efforts concertés s'imposeront sur plusieurs fronts, en particulier pour atteindre les objectifs énoncés dans l'initiative *Vision 2030*, fruit d'une réflexion aboutie d'un groupe d'experts indépendants en vue de doper la croissance. Sur cette toile de fond, la présente *Évaluation économique* examine diverses options propres à améliorer le climat des affaires et à favoriser une meilleure utilisation du facteur travail. Les progrès qui seront réalisés à cet égard contribueront à améliorer encore l'efficacité économique, de façon à resserrer l'écart de niveau de vie actuellement observé entre l'Indonésie et les pays plus prospères de la zone OCDE.

La situation des finances publiques s'améliore et devrait rester solide

La politique budgétaire responsable menée dans un contexte de décentralisation de plus en plus poussée a eu pour effet de faire baisser les déficits et la part de la dette publique dans le PIB. Le budget a donc bénéficié d'un « dividende d'intérêts », qui a permis aux autorités d'envisager une réaffectation de ressources au profit de programmes plus salutaires de développement social et de modernisation des infrastructures. Un effort d'accumulation de capital humain, et plus précisément d'amélioration de la qualité des services, y compris la formation de la main-d'œuvre, serait particulièrement opportun, car

les indicateurs du niveau de formation en Indonésie sont très médiocres par rapport à ceux d'autres pays comparables de la région et des pays de la zone OCDE. Des efforts sont faits par ailleurs pour renforcer l'administration fiscale, alléger la pression de l'impôt sur le revenu des sociétés et améliorer la fiscalité indirecte sous forme de TVA. La décentralisation, qui a dévolu aux autorités locales la responsabilité de la prestation des services depuis 2001, se déroule rapidement et sans heurts. De l'avis général, compte tenu de l'évolution favorable de l'endettement public, l'Indonésie continuera selon toute vraisemblance de jouir d'une situation budgétaire confortable dans les années à venir. Le temps est donc venu de tirer parti des résultats déjà obtenus, dont il y a lieu de se féliciter, et de consolider encore le dispositif budgétaire.

*Il est possible de réduire davantage
les subventions des prix des carburants,
des combustibles et de l'électricité*

L'Indonésie continue de subventionner la consommation de carburants, de combustibles et d'électricité en maintenant un écart notable entre les prix intérieurs et les prix internationaux du pétrole. En 2008, ces subventions devraient représenter environ 13 % des dépenses de l'État, les subventions aux carburants et combustibles se taillant sur ce total la part du lion. Quelques produits alimentaires sont également subventionnés, mais la dépense correspondante ne constitue qu'une part minime des sommes allouées aux subventions. Les efforts déployés pour supprimer le subventionnement des prix des carburants et combustibles ont donné des résultats contrastés. À titre d'exemple, un mécanisme instauré en 2001-02, qui permettait d'ajuster automatiquement les prix intérieurs pour réduire l'écart entre ces prix et les prix internationaux des carburants et combustibles a été supprimé peu de temps après. La ponction que représentent ces subventions concourt à une utilisation inefficace de ressources budgétaires déjà rares à l'heure où elles seraient nécessaires à l'accumulation de capital humain et au développement des infrastructures, d'autant que cette ponction crée des tensions budgétaires considérables dans une situation où les prix internationaux des carburants et combustibles sont élevés. D'abord et avant tout, une part importante des dépenses publiques affectées à certaines subventions (les deux tiers environ dans le cas des carburants et combustibles, selon des estimations officielles) bénéficie aux particuliers des deux quintiles supérieurs de l'échelle des revenus et non pas à des groupes sociaux vulnérables. Ensuite, ces subventions font que les compagnies pétrolières et électriques ont du mal à poursuivre leurs objectifs commerciaux indépendamment des politiques sociales menées par le gouvernement. De plus, l'ampleur des subventions complique le dispositif réglementaire car l'incertitude qui entoure la fixation des prix décourage un investissement privé pourtant fort nécessaire dans ces secteurs. Enfin, en maintenant le prix des combustibles fossiles à un niveau artificiellement bas, un tel soutien des prix favorise le gaspillage et décourage la recherche d'autres sources d'énergie, ce qui a des retombées préjudiciables pour l'environnement. Les efforts des autorités visant à réduire progressivement l'écart entre les prix intérieurs et internationaux de l'énergie seront donc bienvenus, sous réserve que des mesures compensatoires ciblées (examinées ci-après) soient prises pour préserver les plus démunis des hausses de prix qui en découleraient. Le relèvement de près de 30 % des prix intérieurs des carburants et combustibles à la mi-mai va dans le bon sens, mais l'instauration d'un mécanisme de

fixation des prix des carburants et combustibles sur la base d'une formule aurait l'avantage de rendre transparentes les variations de prix et de leur retirer leur dimension politique.

Une politique monétaire qui peut être encore durcie

La conduite de la politique monétaire s'est articulée autour d'un véritable dispositif de ciblage de l'inflation depuis le milieu de 2005, avec l'abandon officiel de la formulation d'objectifs de croissance monétaire. Après une envolée en 2005-06 sous l'effet de la hausse des prix des hydrocarbures, l'inflation a pu être réduite et contenue en 2007 dans la cible de 5-7 % fixée pour la fin d'année. L'augmentation des prix de l'énergie et de l'alimentation influe néanmoins de nouveau sur les résultats de l'inflation. La poussée de l'inflation globale et des anticipations inflationnistes les place désormais bien au-delà de la limite supérieure de la fourchette retenue pour 2008, soit 4-6 %. L'impact de la hausse des prix alimentaires sur l'inflation est particulièrement fort dans les économies de marché émergentes, où le poids de ces produits dans l'indice des prix à la consommation est relativement élevé. Pour renforcer la crédibilité du régime de politique monétaire, il est recommandé à la banque centrale de prendre les devants en resserrant son dispositif dans l'éventualité où les perspectives d'évolution de l'inflation et les anticipations viendraient à se détériorer. L'expérience internationale montre qu'une action résolue et clairvoyante est essentielle pour ancrer les anticipations d'inflation et la crédibilité de la politique menée dans les pays qui n'ont encore qu'une expérience limitée du ciblage de l'inflation. À plus longue échéance, les pouvoirs publics doivent s'appliquer à rapprocher l'inflation de la moyenne observée chez les principaux partenaires commerciaux de l'Indonésie. L'annonce d'un abaissement progressif des cibles d'inflation dans les années qui viennent, de 4-6 % en 2008 à 3-5 % à moyen terme, est le signal bienvenu d'une volonté de convergence en matière d'inflation, qui nécessitera un effort suivi pour atteindre ces objectifs.

Le secteur financier s'est totalement remis de la crise

Les mesures prises pour renforcer le secteur financier depuis la crise de 1997-98, y compris le tout récent Programme biennal de réforme structurelle, ont largement porté leurs fruits : le système bancaire est sain, les indicateurs relatifs à la solvabilité et à la liquidité des banques se sont améliorés au fil des années, et la qualité des portefeuilles de prêts a été rehaussée. Les banques détenues par l'État restent toutefois très présentes dans le secteur, du fait notamment des opérations de sauvetage des établissements défailants après la crise, et le secteur non bancaire est encore relativement modeste. Le ratio du crédit intérieur au PIB est inférieur à celui d'autres pays comparables de la région et au niveau enregistré par l'Indonésie avant la crise, en dépit d'une expansion vigoureuse des prêts à la consommation depuis quelques années. Comme dans d'autres pays dotés d'un vaste secteur informel, l'accès au crédit est particulièrement difficile pour les petites entreprises et les entreprises non déclarées, qui s'en remettent généralement à des sources de financement informelles coûteuses. L'Indonésie gagnerait donc à financiariser son économie, en particulier par le développement du segment non bancaire du marché et par

l'expansion du crédit aux petites entreprises. Des avancées sur ce front pourraient s'avérer porteuses pour l'activité entrepreneuriale, sachant que l'action publique doit néanmoins continuer d'obéir à des normes strictes de contrôle, notamment prudentiel, dans le secteur financier.

*Il est tout à fait possible de rendre
la réglementation du marché des produits
plus favorable à la concurrence*

Une réglementation du marché des produits propice à la concurrence favorise généralement la croissance, car la réaffectation des moyens de production vers des secteurs plus productifs peut s'opérer sans encombre. D'après l'évaluation de la réglementation en Indonésie, sur la base de la méthodologie mise au point par l'OCDE pour mesurer les pressions concurrentielles auxquelles sont exposés les marchés des produits, la situation pourrait être grandement améliorée. Malgré les efforts de déréglementation et les réformes de ces derniers temps, l'Indonésie reste particulièrement mal placée par rapport aux pays de l'OCDE en ce qui concerne la taille et le champ du secteur étatique. De fait, l'État détient l'ensemble ou une majorité des grandes entreprises de plusieurs secteurs, notamment des industries de réseau. Il est également présent dans le secteur manufacturier et les services, y compris la banque et l'assurance. Il subsiste en outre des restrictions à la participation du secteur privé dans certains secteurs, notamment dans les transports et la distribution de détail, et les participations étrangères sont plafonnées, comme le montre l'analyse ci-après. Diverses solutions sont proposées par les autorités pour libéraliser les monopoles d'État dans les industries de réseaux essentielles, ce qui contribuerait à élargir les possibilités offertes au secteur privé. Il ressort de l'expérience de plusieurs pays de la zone OCDE et au-delà que, moyennant la mise en place d'une réglementation judicieuse, la cession de parts de l'État dans les industries de réseau se traduit par une expansion de l'offre et une diminution des prix des services, et par une amélioration de la productivité.

*Maintenir un taux élevé de croissance suppose
une amélioration du climat des affaires*

Il règne une quasi-unanimité autour du fait que la croissance à long terme est pénalisée par des facteurs qui tiennent plus à l'offre qu'à la demande. Le secteur privé peut jouer un rôle prééminent dans le processus de croissance, moyennant une amélioration sensible du climat des affaires. Les incertitudes sur les plans aussi bien économique que réglementaire, les lacunes dans l'application du droit et l'engorgement des infrastructures comptent parmi les principaux obstacles à l'activité entrepreneuriale. Le classement de l'Indonésie concernant les indicateurs internationaux qui mesurent les perceptions de la corruption laisse penser par ailleurs qu'il y a de quoi progresser sur ce plan également. Les autorités sont conscientes de la nécessité d'agir résolument pour pallier ces dysfonctionnements, et des progrès ont indéniablement été accomplis dans certains domaines au cours des dernières années. L'adoption de la Loi sur l'investissement de 2007 marque à cet égard un grand pas en avant. La loi renforce la transparence du régime d'investissement pour les investisseurs et assure l'égalité de traitement entre investisseurs nationaux et étrangers. Les procédures de sélection, de notification et d'approbation ont été simplifiées, mais les

participations restent plafonnées dans de nombreux secteurs. La législation indonésienne en matière d'IDE reste donc plus restrictive que dans la plupart des pays de l'OCDE au vu des résultats de l'évaluation et de la comparaison internationale des régimes d'IDE selon la méthodologie mise au point par l'OCDE. Un nouvel assouplissement des restrictions applicables aux participations étrangères pourrait donc être envisagé afin de soutenir les efforts déployés par les pouvoirs publics pour encourager l'investissement et stimuler l'activité entrepreneuriale. Une action de la part des pouvoirs publics serait en effet salutaire pour susciter la confiance des investisseurs vis-à-vis du nouveau régime d'IDE.

*Il faut faire plus pour encourager
un investissement dont le pays a grand besoin*

En Indonésie, le ratio de l'investissement au PIB reste en deçà de ce qu'il est dans d'autres pays voisins comparables, ce qui ne manque pas de faire naître des préoccupations chez les décideurs quant à l'aptitude du pays à relever et maintenir le potentiel de croissance sur le long terme et à s'aligner sur les taux qui prévalent dans les économies à forte croissance de la région comme la Chine et l'Inde. Par ailleurs, les indicateurs de développement des infrastructures en Indonésie comptent parmi les plus faibles de l'Asie du Sud-Est, ce qui dénote sans doute une ample demande d'investissement non satisfaite. Compte tenu de la bonne tenue des finances publiques, il est possible d'envisager un accroissement des crédits budgétaires alloués aux infrastructures. Il sera toutefois essentiel de mobiliser le secteur privé afin qu'il participe davantage à la modernisation et à l'entretien des infrastructures. Il convient pour ce faire de limiter les incertitudes sur le plan de la réglementation, en particulier pour ce qui concerne la détermination du prix des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, des carburants, des combustibles et de l'électricité. Le subventionnement des prix complique les décisions des investisseurs qui ont du mal à évaluer la rentabilité des projets. Les restrictions applicables aux participations étrangères dans ces secteurs limitent également le rôle du secteur privé. L'instauration d'une nouvelle réglementation favorable à l'investissement, ouvrant notamment la voie à une libéralisation des prix, à l'accès aux industries de réseau et à la mise en place d'un organe de réglementation indépendant ne sera certainement pas chose aisée, mais pourrait créer des opportunités intéressantes pour le secteur privé et lui donner les moyens de contribuer au développement des infrastructures.

*Il convient de limiter les règlements économiques
édités par les autorités locales, qui pèsent
sur le secteur privé*

Le programme de décentralisation engagé en 2001 a investi les autorités locales d'une considérable autonomie, notamment en matière de réglementation du secteur des entreprises (octroi de licences, par exemple) et de perception de redevances et de droits auprès des utilisateurs pour la fourniture de services au niveau local. Fortes de ces prérogatives, la plupart des autorités locales prélèvent des droits, souvent sans l'accord de l'administration centrale, afin d'accroître leurs recettes. Les efforts déployés par l'administration centrale pour remédier au problème ont jusqu'ici donné des résultats inégaux. Diverses initiatives ont toutefois été mises en place, notamment par des laboratoires d'idées indépendants, en vue de sensibiliser les décideurs au niveau des districts aux effets indésirables associés à une prolifération de réglementations locales de l'activité des entreprises. Ces efforts semblent porter leurs fruits.

Plusieurs administrations locales mettent en place des guichets uniques dans l'optique de faciliter l'inscription des entreprises au registre du commerce et l'octroi de licences. Par ailleurs, l'administration centrale étudie actuellement un dispositif législatif qui aurait pour effet de supprimer les prélèvements locaux jugés en contravention avec la réglementation nationale. Il serait donc salutaire de poursuivre les efforts destinés à simplifier les procédures réglementaires applicables aux entreprises et à les rendre plus conviviales pour ces dernières. Il est capital de progresser régulièrement dans ce domaine afin de rendre la réglementation plus transparente et favorable à l'investissement.

*Il faudra pallier l'insuffisance des capacités
à l'échelon local pour permettre la relance
de l'investissement public*

La décentralisation a placé les autorités locales en première ligne de la fourniture de services, y compris dans le cadre de programmes d'investissement public. Or, les capacités ne suivent pas, d'où des retards dans l'exécution des projets d'investissement. Dans le même temps, la lenteur de l'approbation des budgets des autorités locales par le ministère de l'Intérieur, aval exigé par la loi, a de lourdes conséquences sur la mise en œuvre des projets. En outre, dans la mesure où la programmation budgétaire privilégie le court terme et se cale sur l'horizon d'une année civile, les autorités locales ont du mal à financer et mener à bien des projets d'investissement pluriannuels. Les faits montrent que les lacunes des procédures de passation des marchés publics et le durcissement des contrôles lié aux initiatives actuelles de lutte contre la corruption induisent une certaine circonspection de la part des fonctionnaires locaux qui hésitent à dépenser les crédits ouverts de peur de faire l'objet de poursuites. C'est peut-être le prix inévitable à payer dans l'immédiat pour les efforts anticorruption visant à responsabiliser davantage tous les échelons de l'administration publique au fil du temps. L'encours des crédits budgétaires non dépensés, en particulier ceux qui sont financés grâce à des mécanismes de partage des recettes avec les régions administratives riches en ressources naturelles, a gonflé au fil du temps, ce qui rend plus difficile pour l'administration de mener à bien les projets d'investissement. Il y a donc beaucoup à faire pour remédier à ces insuffisances de capacités à l'échelon local et accélérer les procédures budgétaires, notamment l'approbation par l'administration centrale des budgets des autorités locales, et pour donner à ces dernières les moyens de mieux assurer la gestion des projets d'investissement pluriannuels.

*Un assouplissement de la législation
sur la protection de l'emploi entraînerait
une meilleure utilisation du facteur travail*

Il faut également mieux utiliser le facteur travail pour placer durablement l'économie sur une trajectoire de plus forte croissance. Le durcissement de la législation du travail, en particulier avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003, a contribué aux performances médiocres du marché du travail. Elle se traduit par un chômage élevé, la persistance de l'économie informelle, et l'atonie des secteurs manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre tels que le textile, l'habillement et la chaussure, secteurs où l'Indonésie possède pourtant un avantage comparatif. La législation indonésienne du travail est plus rigide que dans la plupart des pays de l'OCDE, et en particulier dans d'autres pays

comparables de la région. Sur la base de la méthodologie mise au point par l'OCDE pour évaluer la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (LPE) des différents pays, il apparaît que le code du travail indonésien est particulièrement restrictif en ce qui concerne les contrats classiques, du fait essentiellement de la complexité administrative des procédures de licenciement et du coût des indemnités versées. Le recours à des dispositifs portant sur des contrats fixes ou temporaires est très réglementé, la durée et le renouvellement de ces contrats, de même que la nature des activités et professions auxquelles ils s'appliquent étant soumis à des règles très strictes. D'autres indicateurs, comme ceux que publie la Banque mondiale dans ses rapports sur la *Pratique des affaires*, mettent en évidence la rigueur de la LPE en Indonésie par rapport à ses voisins et aux pays de l'OCDE. Plusieurs options peuvent être envisagées en vue d'assouplir la législation du travail, par exemple une simplification des procédures de licenciement relatives aux contrats classiques, un assouplissement des restrictions applicables aux contrats temporaires ou à durée déterminée, et un allègement des charges que représentent pour les employeurs les indemnités de licenciement et l'indemnisation du chômage de longue durée.

La législation relative au salaire minimum doit également être revue

Équivalant à environ 65 % de la rémunération moyenne des travailleurs salariés, le salaire minimum en Indonésie est relativement élevé par rapport à ce qu'il est dans les pays de l'OCDE. Il a rapidement augmenté, surtout depuis le lancement en 2001 du processus de décentralisation, puisque c'est désormais aux autorités locales qu'il appartient de fixer le montant du salaire minimum. Cette augmentation a eu un effet néfaste sur les performances du marché du travail : une progression excessive du salaire minimum par rapport aux gains de productivité a toutes les chances d'évincer du marché du travail les travailleurs peu qualifiés. Comme il ressort de l'analyse de la rigueur de la LPE, l'essoufflement des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre peut être imputable dans une large mesure à l'augmentation de la valeur relative du salaire minimum. C'est pourquoi il pourrait être salutaire de plafonner la progression du salaire minimum de sorte qu'elle n'excède pas les gains de productivité du travail. Un tel plafonnement ou, mieux encore, une diminution progressive du salaire minimum, concourrait à atténuer les effets négatifs d'un salaire minimum si élevé (par rapport au salaire moyen) sur les travailleurs peu qualifiés et à faciliter une évolution du marché du travail au profit du secteur formel.

L'amélioration de la protection sociale pourrait venir en complément des efforts visant à assouplir le code du travail

La rigidité de la législation du travail, y compris des dispositions relatives au salaire minimum, a souvent pour effet de pénaliser les travailleurs vulnérables au lieu de les protéger. En effet, la loi n'a aucun effet contraignant dans le secteur informel, où les revenus sont généralement plus faibles et les emplois plus précaires. De même, les hausses du salaire minimum affectent au premier chef les travailleurs les plus exposés au risque de perdre leur emploi dans le secteur formel. C'est pourquoi des initiatives visant à mettre en place une protection sociale efficace tout en assouplissant le code du travail pourraient être une source de dividendes considérables, notamment du point de vue des performances du marché du

travail. Plusieurs options peuvent être envisagées par les pouvoirs publics pour produire des résultats tangibles dans ce domaine. Une assurance chômage pourrait être introduite en lieu et place des indemnités de licenciement ou de perte d'emploi. Plusieurs solutions s'offrent pour élaborer un dispositif efficace d'assurance chômage. Mais en règle générale, il faut veiller à ce que ces dispositifs soient budgétairement sains et ne soient pas trop coûteux ni pour les salariés ni pour les employeurs. En même temps, si les finances publiques le permettent, des régimes formels de couverture sociale pourraient être mis au point. À cet égard, une fois que le dispositif existant d'assurance sociale (*Jamsostek*) aura gagné en crédibilité, le fonds d'assurance sociale existant, pourrait être étendu aux travailleurs indépendants et aux salariés de petites entreprises sur la base du volontariat, comme l'envisageait la Loi sur la sécurité sociale de 2004 (*Jamsosnas*). Une action dans ce domaine serait opportune afin d'élargir l'éventail des possibilités d'épargne retraite et de faciliter l'accès aux soins de santé des travailleurs non couverts aujourd'hui et de leur famille. En tout état de cause, il faut reconnaître que l'intérêt d'une couverture, via une assurance chômage ou une assurance sociale, dépend en dernier ressort des avantages attendus de la protection sociale et du maintien des cotisations à un coût abordable, qui peut constituer un obstacle substantiel pour les ménages économiquement faibles.

Les programmes d'aide sociale pourraient être améliorés

L'Indonésie dispose déjà d'un certain nombre de filets de sécurité formels financés par l'État. Depuis la crise financière de 1997-98, les autorités s'appliquent à renforcer les dispositifs existants par des transferts de revenu au niveau local ciblant les personnes pauvres et vulnérables, ce qui mérite d'être salué. Ces dispositifs semblent bien fonctionner, depuis que des efforts ont été faits pour améliorer le ciblage et la gestion de la distribution des prestations. Les pouvoirs publics cherchent désormais à améliorer l'aide sociale en dotant les individus les plus vulnérables des compétences de base indispensables pour leur permettre de sortir de la pauvreté. Cette évolution est à l'évidence bienvenue. Pour consolider les acquis, il conviendrait d'améliorer les conditions d'éligibilité au principal programme de transfert de revenus existant (*Program Keluarga Harapan*) de façon à resserrer l'articulation entre la protection sociale et l'amélioration durable de la situation sociale. L'expérience internationale, en particulier des pays d'Amérique latine qui ont été parmi les premiers à expérimenter les transferts sous conditions, laisse penser que les conditions d'éligibilité qui donnent les meilleurs résultats sont celles qui ont trait à l'assiduité scolaire et à la participation à des programmes de soins de santé préventifs. D'autres initiatives peuvent également être prises pour améliorer le ciblage des dépenses publiques consacrées aux politiques sociales. Une diminution des dépenses allouées au subventionnement des prix des carburants, des combustibles et de l'électricité, qui sont en général mal ciblées, comme on l'a vu, serait une bonne base de départ. Les ressources budgétaires ainsi dégagées pourraient être réaffectées au financement de dispositifs qui bénéficient effectivement aux segments les plus vulnérables de la société, améliorant ainsi la progressivité globale des dépenses sociales.

Chapitre 1

Performances économiques et enjeux de l'action publique

Les résultats de l'Indonésie sur le front de la croissance s'améliorent, après une lente reprise au sortir de la crise financière de 1997-98. La croissance est de plus en plus alimentée par une demande intérieure tonique et de moins en moins par les exportations nettes. L'investissement suit une pente ascendante, malgré un climat des affaires très peu porteur. Le chômage demeure élevé et l'emploi dans le secteur informel très largement répandu, principalement à cause des contraintes toujours plus pesantes imposées par le code du travail.

Les grandes orientations de la politique macroéconomique sont dans l'ensemble adaptées à la situation. La politique budgétaire est conduite de façon responsable et aussi de plus en plus décentralisée. La dette publique a été réduite, ce qui a permis de dégager des crédits pour financer une augmentation des dépenses bien nécessaire en faveur de la modernisation des infrastructures, de l'accumulation de capital humain et de la protection sociale. La politique monétaire s'articule désormais autour d'un véritable dispositif de ciblage de l'inflation. Elle a fait reculer l'inflation même si son niveau demeure supérieur aux taux affichés par les partenaires commerciaux du pays. Il conviendrait de faire des efforts pour conforter la crédibilité du régime monétaire.

D'après l'Évaluation économique, les principaux obstacles au relèvement du potentiel de croissance de l'économie indonésienne se situent du côté de l'offre. L'Indonésie va devoir améliorer le climat des affaires et utiliser plus avant le facteur travail pour mettre son économie sur une trajectoire de croissance plus soutenue. L'écart de revenu par rapport aux pays de l'OCDE est considérable et il faudra plusieurs années de croissance soutenue pour le combler.

Après une reprise relativement lente au lendemain de la crise financière de 1997-98 qui a frappé plusieurs pays d'Asie du Sud-Est et au-delà de cette région, la croissance indonésienne s'est nettement redressée ces dernières années. L'augmentation du PIB a été de 6.3 % en 2007, soit le meilleur chiffre enregistré depuis la crise. Les exportations nettes se portent toujours bien, mais depuis quelques années, la majeure partie de l'accélération de la croissance de la production est d'origine interne. Pourtant, le chômage demeure obstinément élevé, et le secteur informel est omniprésent sur le marché du travail indonésien. La politique budgétaire continue d'être conduite de façon responsable, d'où un recul de la dette publique, et les services publics sont assurés de façon de plus en plus décentralisée. Le dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique monétaire a été renforcé par l'application d'un véritable ciblage de l'inflation à la mi-2005. L'inflation s'est repliée en 2007, après une poussée en 2005-06 faisant suite à une réduction notable des subventions à l'énergie, mais elle se redresse à présent sous l'effet du renchérissement des denrées alimentaires et des carburants et combustibles.

Compte tenu du niveau de revenu en Indonésie, l'un des enjeux importants de l'action publique à long terme va être le relèvement du potentiel de croissance destiné à assurer une convergence entre le niveau de vie des Indonésiens et celui des habitants de pays plus prospères de la zone de l'OCDE. Il faudra des initiatives dans plusieurs domaines, comme le souligne un document (*Visi Indonesia 2030*) publié par un groupe d'experts indépendants et qui présente la façon dont ils envisagent l'avenir de l'Indonésie. Leur ambition est de relever le potentiel de croissance de l'économie et de porter le taux de croissance à 8.5 % environ par an en moyenne sur toute la période 2006-30 afin de faire de l'Indonésie, à l'issue de cette période, l'une des cinq premières économies du monde. C'est important car le rythme actuel de la croissance n'est pas assez soutenu pour entraîner une réduction sensible de la pauvreté et du chômage sur le long terme.

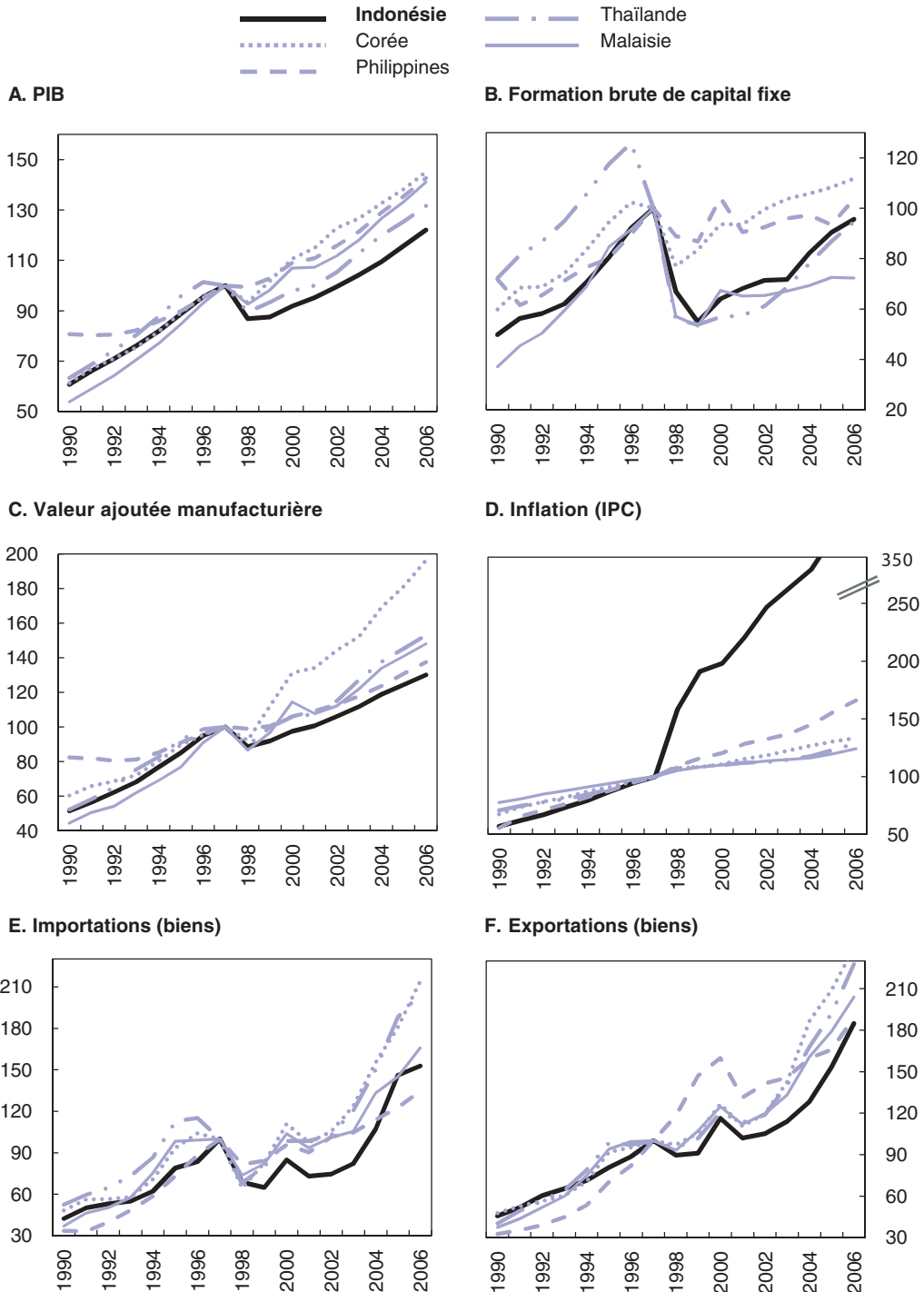

Ce chapitre a pour objet d'analyser les performances économiques de l'Indonésie depuis la crise financière de 1997-98 et de décrire les grands défis que devront relever les pouvoirs publics pour rehausser de façon durable le potentiel de croissance de l'économie indonésienne. L'attention du lecteur est attirée sur les principaux obstacles à l'activité entrepreneuriale et à une utilisation efficace des ressources en main-d'œuvre, qui sont abordés plus en détail respectivement dans les chapitres 2 et 3.

Reprise depuis la crise de 1997-98

L'Indonésie est désormais totalement remise de la crise financière de 1997-98. Néanmoins, il ressort de comparaisons internationales que le redressement après la crise y a été plus lent que dans d'autres pays de la région où un essor de l'investissement et des exportations a nourri la croissance et la création d'emplois au lendemain de la crise (graphique 1.1). La progression du PIB de l'Indonésie se situait à peu près dans la moyenne des pays comparables pendant la période qui a précédé la crise, mais elle s'est

Graphique 1.1. Crise asiatique et performances économiques : comparaisons internationales, 1990-2006

1997 = 100

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414525406465>

considérablement ralentie par la suite en dépit de la reprise observée ces dernières années. Il apparaît en particulier que :

- L'investissement a été la composante de la demande qui a subi le recul le plus marqué au moment de la crise, phénomène qui peut être attribué, dans une large mesure, à une inversion des entrées d'IDE (dont il sera question plus loin). La formation brute de capital fixe a rebondi depuis 2000 et se rapproche à présent, en termes réels, de son niveau de 1997, date à laquelle la crise a éclaté. On observe cependant que le regain d'investissement après le choc a été particulièrement rapide en Corée et, dans une moindre mesure, aux Philippines.
- Du côté de l'offre, le retournement de tendance, pour ce qui est de la valeur ajoutée manufacturière, a également été plus lent en Indonésie que dans les pays comparables même si elle a renoué avec son niveau d'avant la crise dès 2000. L'atonie de la croissance dans le secteur manufacturier après la crise constitue un handicap pour l'avenir. Tous les secteurs ont été touchés par la crise bien que l'agriculture ait relativement mieux résisté¹.
- Depuis la crise, l'inflation est plus forte en Indonésie que dans les autres pays de la région, ce qui s'explique en partie par la dépréciation nominale marquée de la *rupiah* survenue pendant la crise. La monnaie indonésienne s'est dépréciée, en termes nominaux, beaucoup plus nettement que les monnaies des autres pays de la région. Il s'en est suivi une accélération de l'inflation qui a atteint environ 80 % en rythme annuel au premier semestre de 1998, neutralisant ainsi l'essentiel des gains initiaux de compétitivité liés à l'affaiblissement de la monnaie.
- La croissance des exportations indonésiennes a été la plus faible de tous les pays frappés par la crise, en particulier dans le secteur des biens manufacturés. C'est le pays de la région qui a subi la contraction la plus accentuée de ses exportations au lendemain de la crise même si la croissance est de retour depuis quelques années². L'essor des exportations après la crise est pour une large part imputable aux produits non manufacturés, y compris aux produits de base non agricoles, et il a été alimenté essentiellement par des hausses de prix plutôt que par des augmentations en volume. La décélération de la croissance en volume après la crise a été particulièrement accusée dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, notamment le textile et la chaussure³. Le rebond dans les courants d'échanges a été en revanche très prononcé en Corée, ce qui explique jusqu'à un certain point la rapidité de la convalescence du pays après la crise.

Le fait que l'Indonésie ait été plus rudement éprouvée pendant la crise et qu'elle n'ait pas réussi à remonter la pente aussi rapidement que ses voisins laisse penser qu'elle s'est heurtée à des écueils importants. Elle a en effet été victime de déséquilibres macroéconomiques, se traduisant par une poussée inflationniste, mais elle a en outre pâti d'un climat des affaires comparativement moins favorable qui s'est révélé dissuasif pour les entrepreneurs et a entravé une utilisation plus efficace du facteur travail, dans un contexte de chômage relativement élevé et de segmentation persistante du marché du travail imputable à une économie informelle endémique (voir chapitre 3). D'après l'*Évaluation économique*, l'Indonésie va devoir surmonter ces faiblesses pour relever le potentiel de croissance de son économie et maintenir ce cap sur le long terme.

Qu'est-ce qui tire la croissance de l'économie indonésienne ?

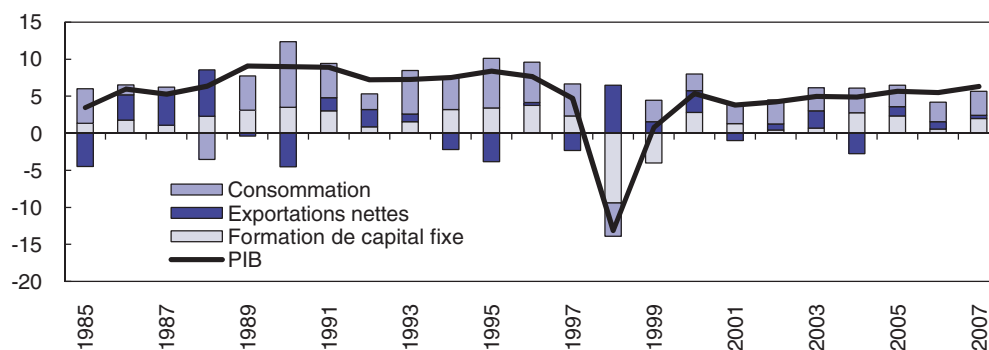
Performances économiques et écart de revenu relatif

La croissance qui accusait un ralentissement depuis la crise semble avoir regagné de la vigueur depuis 2004. Le rythme de progression du PIB réel a été de 8.1 % par an en moyenne pendant la période 1989-96, avant de revenir à 5.1 % en moyenne sur la période 2002-06 (graphique 1.2) qui n'englobe ni les années de crise, ni la reprise leur ayant

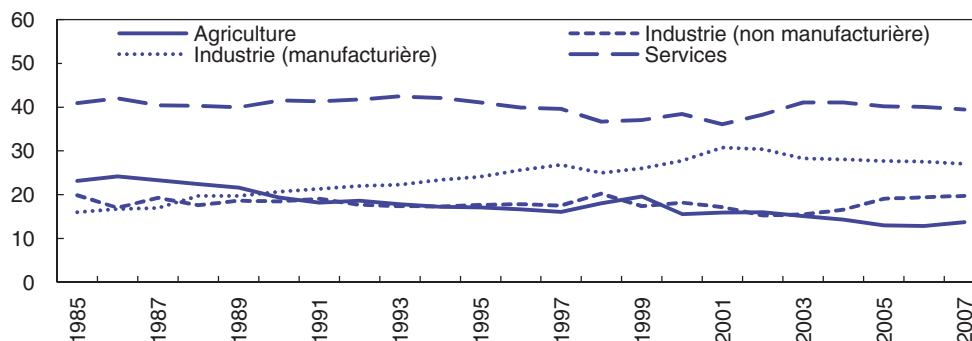
Graphique 1.2. **Croissance à long terme de l'Indonésie**

En pourcentage

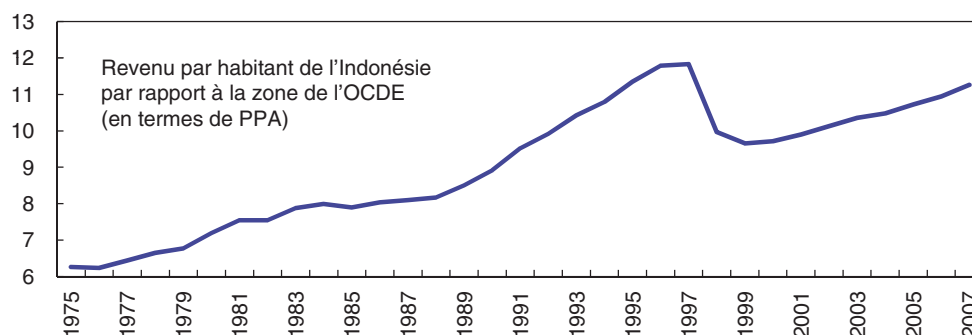
A. Croissance du PIB et contributions à la croissance, 1985-2007




B. Structure de l'offre, 1985-2007



C. Tendances des revenus relatifs, 1975-2007



Source : OCDE (Base de données des PIE), Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414540160708>

immédiatement succédé. Du côté de la demande, la contribution de la consommation privée semble suivre une courbe ascendante, surtout depuis 2004, après quelques années caractérisées par une croissance principalement mue par les exportations nettes et l'investissement.

Sur le front de l'offre, la production manufacturière, portée par un gonflement de la demande à l'exportation, a connu un essor rapide après les mesures de libéralisation du milieu des années 80. Elle semble cependant s'essouffler à présent (tableau 1.1), singulièrement dans les secteurs où l'Indonésie possède un avantage comparatif, y compris dans le secteur des ressources naturelles (bois, pétrole et gaz en particulier) et

Tableau 1.1. **Indonésie : principaux indicateurs macroéconomiques, 2001-07**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Offre et demande							
PIB (en milliers de milliards IDR courantes)	1 684.3	1 897.8	2 045.9	2 273.1	2 785.0	3 339.5	3 957.4
PIB (en milliards USD courants)	164.1	203.8	238.5	254.3	287.0	364.6	432.8
PIB par habitant (en USD PPA)	2 530.9	2 655.5	2 803.9	2 988.0	3 209.5	3 454.4	...
Taux de croissance du PIB (réel, en pourcentage)	3.8	4.3	5.0	4.9	5.7	5.5	6.3
Taux de croissance du PIB (réel, par habitant, en pourcentage)	2.4	2.9	3.6	3.5	4.3	4.5	5.1
Offre (taux de croissance réelle, en pourcentage)							
Agriculture	4.1	2.7	4.8	2.1	2.2	3.4	3.5
Secteur minier	0.3	0.5	-0.4	-4.9	3.1	1.8	2.0
Secteur manufacturier	3.3	5.9	4.7	6.4	4.6	4.6	4.7
Services ¹	5.0	4.7	6.6	7.2	8.0	7.4	8.9
Demande (taux de croissance réelle, en pourcentage)							
Consommation privée	3.5	3.8	3.9	5.0	4.0	3.2	5.0
Consommation publique	7.5	13.0	10.1	4.0	6.7	9.7	3.9
Investissement brut en capital fixe	6.5	2.2	3.5	14.1	10.9	2.5	9.2
Exportations	0.6	-1.0	8.0	11.1	16.4	9.6	8.0
Importations	4.2	-4.0	2.5	25.6	16.7	9.2	8.9
Finances publiques (administration centrale, en pourcentage du PIB)							
Recettes	18.3	16.4	17.0	17.8	17.8	19.1	17.9
Dépenses	20.7	17.7	18.7	18.6	18.3	20.1	19.1
Solde global	-2.5	-1.3	-1.7	-1.0	-0.5	-1.0	-1.2
Dette brute (administrations publiques)	75.0	65.8	60.6	56.1	45.5	39.2	35.0
Taux de change, taux d'intérêt et prix							
Taux de change (IDR pour un USD, en fin de période)	10 255	9 318	8 572	8 941	9 713	9 167	9 140
Taux d'intérêt à court terme (taux des SBI à un mois, en pourcentage)	17.6	12.9	8.3	7.4	12.8	9.8	8.0
Inflation IPC (en pourcentage, en fin de période)	12.5	9.9	5.2	6.5	17.1	6.6	6.6
Déflateur du PIB (en pourcentage)	16.7	8.1	2.7	5.9	15.9	13.6	11.5
Balance des paiements (en milliards USD)							
Solde de la balance courante	6.9	7.8	8.1	1.6	0.3	10.8	11.0
En pourcentage du PIB	4.2	3.9	3.4	0.6	0.1	2.9	2.4
Solde de la balance commerciale	22.7	23.5	24.6	20.2	17.5	29.7	33.1
Exportations	57.4	59.2	64.1	70.8	87.0	103.5	118.0
Importations	34.7	35.7	39.5	50.6	69.5	73.9	84.9
Réserves internationales (brutes)	28.0	32.0	36.3	36.3	34.7	42.6	56.9
Encours de la dette extérieure	133.1	131.3	135.4	137.0	130.7	128.7	136.6
En pourcentage du PIB	80.7	65.7	57.0	53.4	45.3	34.9	31.2

1. Y compris électricité, gaz, eau et construction.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*), ministère des Finances, BPS, Bloomberg et calculs de l'OCDE.

dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que la production de textiles, de vêtements et de chaussures. L'électronique, notamment les appareils électriques, et l'automobile, ont cependant fortement progressé pendant la période qui a suivi la crise⁴. À l'instar des autres composantes de l'offre, la part de l'agriculture dans le PIB a tendance à baisser, bien que ce secteur continue de fournir la majeure partie des emplois (voir chapitre 3)⁵. Dans le droit fil du redressement de la consommation privée, la croissance dans le secteur des services est particulièrement tonique depuis cinq ans. Ces évolutions donnent à penser que les secteurs produisant des produits non échangés sur les marchés internationaux ont gagné en dynamisme par opposition à ceux qui se spécialisent dans les produits exportables, dont l'agriculture, la sylviculture et les pêcheries, les secteurs minier et manufacturier.

Pour ce qui est du revenu par habitant, l'écart entre l'Indonésie et la moyenne de l'OCDE (mesuré par les parités de pouvoir d'achat) s'est réduit depuis la chute spectaculaire du revenu des Indonésiens induite par la crise. L'accroissement rapide du revenu par habitant entre 1989 et 1996 a permis un prompt mouvement de convergence, qui s'est pourtant interrompu au moment de la crise financière. Le niveau de revenu en Indonésie demeure toutefois relativement faible et n'a pas encore renoué avec le taux record d'avant la crise, soit environ 12 % de la moyenne de l'OCDE. Le décalage observé donne la mesure de la distance à parcourir pour rattraper le retard dans les années à venir. Si l'économie connaît une croissance de 8.5 % par an sur la période 2006-30 (soit un taux de croissance d'environ 7.5 % par habitant), comme l'envisagent les auteurs de *Visi Indonesia 2030* (encadré 1.1), sachant que la croissance potentielle dans la zone de l'OCDE sera tout au plus de 2.5 % par an (soit 1.7 % par habitant) en moyenne, le niveau de revenu des Indonésiens devrait atteindre environ 40 % de la moyenne de l'OCDE en 2030. Ce serait là un résultat comparable à la situation actuelle des pays de l'OCDE les moins prospères, comme le Mexique.

Rôles respectifs de l'accumulation des facteurs et des gains de productivité

C'est l'accumulation des facteurs et non l'accroissement de la productivité qui a été le principal moteur de la croissance en Indonésie. D'après les estimations établies à l'annexe 1.A1 à l'aide de données provenant des comptes nationaux, l'accumulation de travail et de capital physique explique la plus grande partie de la croissance estimée du PIB tendanciel avant la crise. Les gains enregistrés en termes de productivité totale des facteurs (PTF) – mesurant l'efficacité avec laquelle les facteurs de production sont utilisés pour réaliser la production – ne contribuent qu'à hauteur d'environ un quart à la croissance estimée du PIB tendanciel ressortant à 6 % sur la période 1990-96. La contribution de l'augmentation de la PTF semble toutefois être en progression puisqu'elle est évaluée entre 35 et 40 % environ de la croissance estimée du PIB tendanciel s'établissant à 4 % de 2000 à 2007. Ces calculs fondés sur les comptes nationaux concordent dans l'ensemble avec les estimations établies à partir de données au niveau des secteurs ou des entreprises. On observe des variations sensibles dans les estimations selon les sources de données et les méthodologies utilisées, mais les analyses empiriques récentes mettent en évidence une reprise de la croissance de la PTF ces dernières années (encadré 1.2).

On estime que la progression de la PTF a bénéficié des retombées de la réforme structurelle, et en particulier des mesures ayant renforcé l'ouverture des marchés. L'Indonésie a traversé une période de libéralisation économique vers le milieu des

Encadré 1.1. **Visi Indonesia 2030 : les grandes lignes**

Les principaux objectifs définis dans *Visi Indonesia 2030* sont les suivants : i) faire de l'Indonésie l'une des cinq premières économies du monde, affichant un PIB par habitant aux alentours de 18 000 USD (pour une population de 285 millions d'habitants) et la hisser dans le groupe des trente pays les mieux classés pour le développement humain (sur la base de l'indice IDH des Nations unies), et ii) faire en sorte qu'une trentaine d'entreprises indonésiennes figurent dans la liste Fortune 500. La réalisation de ces objectifs devra en outre être compatible avec une gestion durable des ressources naturelles du pays, notamment compte tenu de la nécessité d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires, en énergie et en eau. Faire de l'Indonésie l'une des dix premières destinations touristiques au monde constitue un objectif complémentaire des précédents.

Le document décrit une trajectoire de croissance projetée pour l'Indonésie se décomposant en trois phases distinctes : une phase de restructuration, pendant laquelle la croissance devra s'établir dans un premier temps dans une fourchette de 5 à 7 % par an, une phase d'accélération, caractérisée par une croissance annuelle de 9 à 11 % en termes réels, et une phase de stabilisation, marquée par un ralentissement de la croissance annuelle, celle-ci devant s'établir entre 7 et 9 %. Le taux de croissance moyen du PIB réel sur la période 2006-30 devra atteindre 8.5 % par an, pour un taux d'inflation de 3 %, soit un résultat conforme avec ceux des principaux partenaires commerciaux de l'Indonésie, et l'expansion démographique sera d'environ 1.1 % par an. Pendant la phase de restructuration, la croissance sera tirée par l'acquisition de technologies étrangères de nature à stimuler la croissance pendant la phase d'accélération, en particulier dans le secteur manufacturier et dans celui des services, le but étant d'amener l'économie indonésienne sur la voie d'une croissance durable. La croissance devra aller de pair avec une réduction de l'incidence de la pauvreté qui, de près de 18 % en 2006, devra être ramenée à environ 4 % de la population.

Ce scénario de croissance s'accompagnera d'un recul de la part de l'agriculture dans le PIB et d'une montée en puissance du secteur des services tandis que la part du secteur manufacturier dans le PIB demeurera stable. Le décollage de la croissance et son inscription dans la durée exigeront des améliorations durables de la productivité par travailleur, singulièrement dans les secteurs agricole et manufacturier. Le progrès technologique et l'innovation sont considérés comme des paramètres essentiels pour la réalisation de cet objectif et le secteur privé sera la principale source de vitalité de l'économie.

L'instauration d'une croissance nourrie par les gains de productivité supposera un relèvement du niveau d'instruction moyen des habitants. Il faudra donc améliorer l'accès au système éducatif de même que la qualité de l'enseignement à tous les niveaux, et aussi mettre l'accent sur l'enseignement supérieur qui fera office de levier de l'innovation pendant la phase d'accélération. Par ailleurs, l'effort engagé pour doper la compétitivité de l'économie indonésienne devra viser en priorité à améliorer les conditions d'investissement et la gouvernance, et à créer des synergies entre les secteurs privé et public.

années 80, caractérisée notamment par l'élimination progressive des obstacles aux échanges (graphique 1.3 et encadré 1.3). Ces réformes ont contribué à accroître la productivité dans le secteur des produits manufacturés non pétroliers par rapport aux années 70 pendant lesquelles les pouvoirs publics indonésiens étaient plus interventionnistes et les régimes d'échange et d'investissement plus restrictifs (Aswicahyono et Hill, 2002). En règle générale, l'ouverture aux échanges est censée

Encadré 1.2. **Quantification comptable de la croissance en Indonésie : synthèse des ouvrages existants**

Bien que la diversité des estimations s'explique par des différences méthodologiques entre les études empiriques, les spécialistes s'accordent généralement sur le fait que la croissance repose principalement sur l'accumulation des facteurs, et en particulier de capital physique. L'analyse au niveau des secteurs et l'analyse au niveau des entreprises conduites à partir de l'Enquête annuelle sur l'industrie (*Statistik Industri*) donnent des estimations plus hautes de la croissance de la PTF pour la période précédant la crise que celles fondées sur les données provenant des comptes nationaux.

Données à l'échelle de l'économie dans son ensemble

Van der Eng (2007) fait état d'une croissance de la PTF d'environ 2 % par an sur la période 2000-06 à partir d'une fonction de production utilisant l'emploi augmenté de l'éducation et des parts variables du facteur travail. Avant 1997, la croissance de la PTF était positive, mais ne concourait que de façon marginale à l'augmentation de la production. Depuis 2000 en revanche, elle est en progression et contribue dans une plus large mesure à la croissance de la production.

La croissance de la PTF, calculée à partir de données relatives à l'économie toute entière, est généralement sous-estimée en Indonésie car la part du travail telle qu'elle est mesurée dans les comptes nationaux, soit 0.2, est extrêmement faible par comparaison avec la moyenne des pays de l'OCDE qui est de 0.6-0.7. Des études ont été entreprises pour tenter de procéder à une nouvelle estimation des revenus du travail (notamment Sarel, 1997), lesquelles donnent à penser que la part du travail est supérieure et représente environ les deux tiers du revenu national. Les estimations reprises par Vial (2006), fondées sur des données au niveau des entreprises manufacturières pendant la période 1988-95, dénotent une élasticité de la valeur ajoutée par rapport au travail se situant aux alentours de 0.74, soit un chiffre plus élevé que dans des secteurs plus consommateurs de main-d'œuvre. Cette discordance entre les mesures estimées de la part du travail et celles des comptes nationaux invite à considérer que la part des salaires dans la valeur ajoutée est vraiment très largement sous-estimée.

Données sectorielles

Timmer (1999) et Aswicahyono et Hill (2002) figurent parmi les précurseurs de la quantification de la croissance indonésienne à partir de données relatives au secteur manufacturier. Leurs études respectives font état d'une accélération de la croissance de la PTF par rapport aux années 70 après le mouvement de libéralisation de l'économie engagé vers le milieu des années 80. Timmer (1999) estime que les gains de PTF représentent le cinquième de la croissance de la valeur ajoutée manufacturière sur la période 1975-95. La contribution du redéploiement des facteurs entre les secteurs est jugée modeste pendant ce laps de temps. Aswicahyono et Hill (2002) pensent pour leur part que la PTF explique à hauteur d'un tiers la croissance industrielle de 1984 à 1993, laquelle est due pour l'essentiel à des gains de productivité obtenus à l'intérieur des secteurs. Le mouvement de convergence entre les niveaux de la PTF relevés dans les différents secteurs s'est également accéléré sur cette période.

Warr (2006) décompose la croissance en accumulation des facteurs et amélioration de la PTF, cette dernière se décomposant elle-même entre la moyenne pondérée des niveaux de productivité sectorielle d'une part, et les effets sur l'efficacité de mouvements de facteurs entre des secteurs caractérisés par des niveaux de productivité variables, d'autre part.

Encadré 1.2. Quantification comptable de la croissance en Indonésie : synthèse des ouvrages existants (suite)

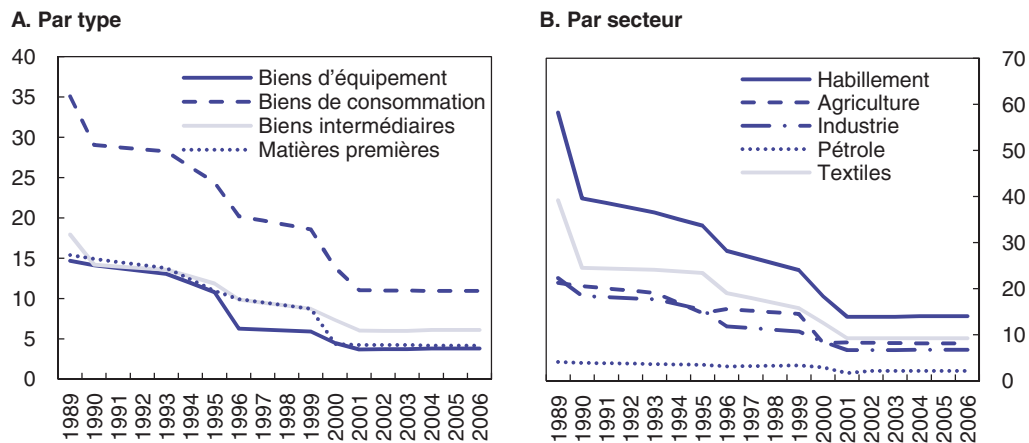
Il a appliqué cette méthode à la période 1980-2002. Les résultats obtenus montrent que pendant la période antérieure à la crise (1980-96), la croissance était imputable à hauteur de 93 % à la seule accumulation de facteurs. La croissance de la PTF est devenue négative immédiatement après la crise. Contrairement aux précédentes cependant, cette étude atteste que l'effet de redéploiement entre les secteurs joue un rôle particulièrement important dans l'explication de l'expansion de la PTF tant avant qu'après la crise.

Si l'on en croit les estimations de la croissance de la PTF dans le secteur agricole, la majeure partie de l'augmentation de la production résulte de l'accumulation des facteurs (Fuglie, 2004). La croissance de la PTF semblant s'être produite essentiellement de 1968 à 1992, l'absence de croissance de la productivité ne peut donc être entièrement attribuée à la crise financière.


À l'évidence, les estimations de la PTF sont tributaires des hypothèses de modélisation, de la qualité des données (singulièrement en ce qui concerne les calculs du stock de capital physique), du choix des méthodes d'agrégation sectorielle et de la sélection des déflateurs, entre autres paramètres. Le fait que l'Enquête sur l'industrie sur laquelle sont fondées la plupart des estimations actuelles ne comporte pas d'informations sur le stock de capital, et que l'on soupçonne en outre une sous-déclaration notable des chiffres dans les séries statistiques sur l'investissement (Timmer, 1999) invite à apprécier avec circonspection la fiabilité des estimations existantes.

Graphique 1.3. Protection commerciale, 1989-2006

Droits de douane NPF (moyennes non pondérées)



Source : Base de données TRAINS de la CNUCED et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414586677443>

stimuler la croissance de la PTF non seulement parce qu'elle concourt à intensifier la concurrence avec les produits importés, mais aussi parce qu'elle favorise la diffusion des connaissances et des avancées technologiques intégrées dans les biens d'équipement et les produits intermédiaires importés. Cet élan qui peut être ainsi donné à la diffusion du progrès technologique revêt une importance particulière en Indonésie à cause du faible niveau de la R-D dans le secteur privé (voir plus loin). L'ouverture aux échanges s'est également accompagnée d'un déclin progressif de la concentration des exportations, aussi bien en termes de marchés que de biens, notamment pour les produits non pétroliers

Encadré 1.3. Régime commercial et performances économiques en Indonésie : vue d'ensemble

Régime commercial

L'économie indonésienne est assez ouverte. Les droits de douane à l'importation n'ont cessé de baisser depuis les années 80. Le taux moyen NPF non pondéré était de 7 % en 2006 (6.1 % en chiffres pondérés des échanges). Les autorités se sont engagées à réduire encore les droits de douane moyens d'ici 2010. En attendant, 87 % des lignes tarifaires seront de 5 % ou 10 %. Il existe toutefois une liste d'exceptions sur laquelle figurent les produits assujettis à des droits de douane de 35 % ou plus, les exceptions correspondant à environ 6 % de l'ensemble des lignes tarifaires. Aucune baisse des taux applicables à ces produits n'interviendra avant 2020.

Se situant aux alentours de 3 à 4 %, les droits d'importation effectifs en Indonésie, définis comme les recettes tirées des droits de douane rapportées aux importations, sont bien inférieurs au taux moyen NPF et ce, principalement à cause des engagements pris par l'Indonésie du fait de son appartenance à la zone de libre-échange créée au sein de l'ANASE ; en conséquence, pour les lignes tarifaires préférentielles les plus communes, les taux effectifs appliqués se situent entre 0 et 5 %. Parallèlement, une proportion non négligeable des biens intermédiaires importés entrent en Indonésie en franchise de droits au titre de divers programmes de facilitation des exportations.

Malgré des droits relativement faibles, le régime commercial de l'Indonésie comporte un certain nombre de barrières non tarifaires. Celles-ci concernent essentiellement toute une gamme de produits de l'agriculture, comme le riz, le sucre, la farine de blé, les crevettes et les clous de girofle, mais aussi les véhicules automobiles, les composants électroniques et les textiles, pour n'en citer que quelques-uns. Les obstacles non tarifaires se sont multipliés depuis 2001 et les mesures de lutte contre le dumping passent pour des instruments protectionnistes.

Il est peu probable que la libéralisation du régime commercial de l'Indonésie engagée depuis quelques années s'inverse à l'avenir. Néanmoins, des pressions protectionnistes se manifestent parfois, en partie sous l'effet de divergences entre les priorités stratégiques des différents ministères et organismes gouvernementaux chargés de manier les instruments tarifaires et non tarifaires. Les droits à l'importation sont du ressort du ministère des Finances qui milite en faveur de l'ouverture des marchés alors que les barrières non tarifaires sont souvent l'œuvre de ministères sectoriels généralement plus enclins, à l'instar du ministère de l'Agriculture et de l'Industrie, au protectionnisme (Basri et Soesastro, 2005).

Résultats commerciaux

Bien que l'Indonésie possède un régime commercial relativement ouvert, l'ouverture réelle de son économie au commerce international, mesurée par les importations et exportations cumulées rapportées au PIB, la classe loin derrière d'autres pays de la région. À 51 % du PIB environ, son ratio d'échanges se situe très en deçà des 130 % du PIB en moyenne pour les pays de l'ANASE, sur la période 2000-07 bien que l'Indonésie soit un bien plus grand pays. Par ailleurs, la part de marché de l'Indonésie stagne aux alentours de 1 % du commerce mondial alors que celles d'autres pays asiatiques suivent une pente ascendante depuis la crise financière de 1997-98. Cette stagnation des exportations est d'autant plus inquiétante dans les secteurs des biens à forte intensité de main-d'œuvre et de l'exploitation des ressources naturelles dans lesquels l'Indonésie possède un avantage comparatif.

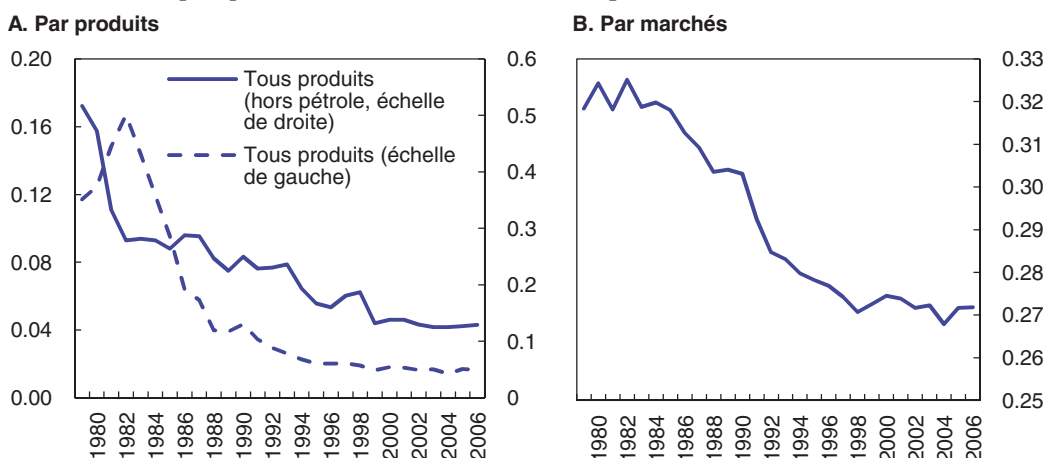
Encadré 1.3. Régime commercial et performances économiques en Indonésie : vue d'ensemble (suite)

Il est possible d'accroître les échanges commerciaux de l'Indonésie. Une fois neutralisé l'impact de la taille, du niveau de développement économique et de la localisation, les observations dont fait état Jain-Chandra (2007) montrent que les flux d'importations et d'exportations réels sont notablement inférieurs aux flux calculés à l'aide du modèle gravitationnel courant. L'écart donne à penser qu'il existe une demande latente non négligeable pour les exportations indonésiennes ainsi qu'une marge de progression des importations. Des contraintes du côté de l'offre, analysées dans d'autres sections de l'Évaluation économique, risquent de faire obstacle à une accélération des échanges. Les avantages comparatifs et les schémas de spécialisation comptent cependant aussi.

(graphique 1.4), une tendance à la concentration des exportations qui semble d'ailleurs s'être stabilisée depuis la crise financière.

L'effet de la libéralisation des échanges sur la productivité semble avoir été maximisé par l'abaissement des obstacles tarifaires visant des biens utilisés comme des intrants industriels et non comme des biens finals. Cette hypothèse se trouve confirmée par les observations concernant le secteur manufacturier (Amiti et Konings, 2005). On peut avancer que l'abaissement des droits de douane appliqués aux intrants importés stimule la productivité en raison de ses effets sur la diversité et la qualité des produits. Cependant, l'impact comparativement plus faible de la libéralisation des échanges sur la productivité résultant de l'abaissement des droits de douane applicables aux biens finals peut témoigner de l'existence d'entraves à la concurrence. En effet, pour que l'avènement d'un régime commercial plus libéral se traduise par des gains d'efficacité, encore faut-il stimuler la concurrence sur les marchés intérieurs⁶. Compte tenu de ces observations, on peut penser qu'au moment où le régime commercial a été libéralisé en Indonésie, la

Graphique 1.4. Concentration des exportations, 1979-2005¹



1. La concentration des exportations est définie par la formule $C = \sum_i \left(\frac{X_i}{X} \right)^2$, dans laquelle X désigne le total des exportations et i désigne les marchés ou produits d'exportations.

Source : COMTRADE et calculs de l'OCDE.

réglementation des marchés de produits n'a peut-être pas permis de garantir la concurrence entre producteurs étrangers et nationaux.

Les gains d'efficacité peuvent également résulter de la concurrence sur des marchés étrangers. Parce qu'elles affrontent la concurrence sur des marchés étrangers, les entreprises exportatrices tendent à être plus efficaces que celles qui restent cantonnées au marché intérieur. C'est ce que confirment les observations concernant l'Indonésie : il ressort d'une analyse fondée sur des données au niveau des entreprises que les firmes qui exportent sont généralement plus productives et grandissent plus vite que celles qui n'exportent pas (Sjöholm, 1999a et 1999b). Une comparaison internationale donne par ailleurs à penser que les entreprises exportatrices sont globalement plus portées à innover. Cette corrélation entre innovation, productivité et orientation à l'exportation est importante car elle met en évidence la logique de l'intégration – à des fins d'optimisation des synergies – des politiques menées en faveur de l'innovation et de la compétitivité internationale.

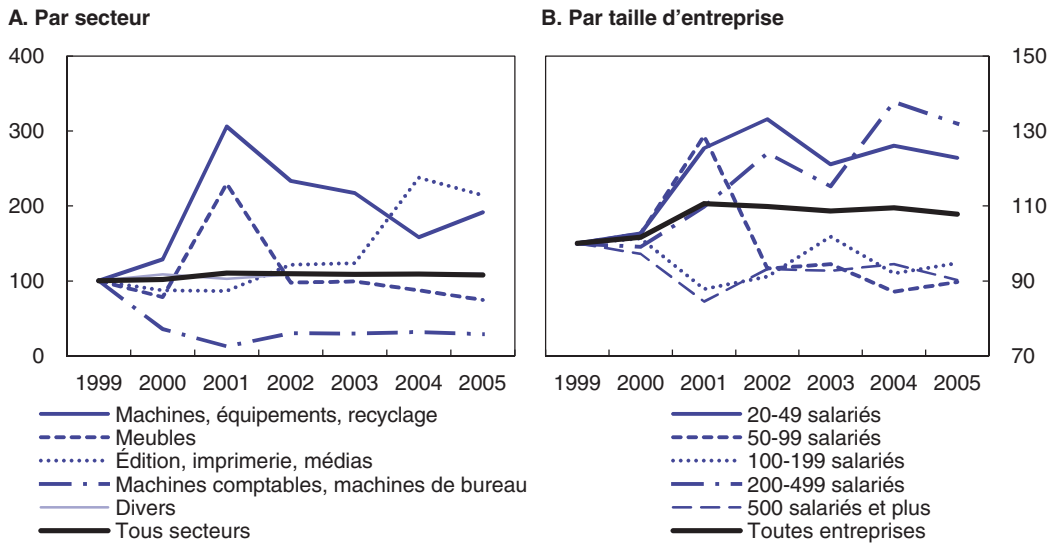
L'IDE concourt également à la croissance de la productivité. Les entreprises détenues ou contrôlées par des investisseurs étrangers sont généralement plus efficaces que celles qui le sont par des investisseurs locaux et ce, parce qu'elles possèdent des actifs spécifiques de qualité supérieure puisqu'elles utilisent des technologies plus modernes et des méthodes de gestion et un savoir-faire plus sophistiqués et qu'elles accèdent plus facilement aux réseaux mondiaux de production, de commercialisation et de distribution. Cette hypothèse est étayée par les données relatives à l'Indonésie. Il ressort des données au niveau des entreprises manufacturières que la valeur ajoutée par salarié est plus élevée dans les entreprises détenues ou contrôlées par des investisseurs étrangers, compte tenu des effets d'échelle au stade de la production (Takii et Ramstetter, 2005). La part des entreprises détenues ou contrôlées par des investisseurs étrangers dans la valeur ajoutée n'a cessé de progresser au fil du temps, y compris au lendemain de la crise de 1997-98, pour atteindre 36 % environ en moyenne en 2000-05 (pour une part dans l'emploi de 22 %) ⁷. Les entreprises à capitaux étrangers sont surtout présentes dans le secteur des appareils électriques et électroniques et celui des instruments de précision.

La productivité du travail a progressé à un rythme relativement modeste dans le secteur manufacturier depuis 1997-98. Les données tirées de l'Enquête sur l'industrie concernant les entreprises manufacturières de plus de 20 salariés montrent qu'elle a augmenté en moyenne d'environ 1.3 % par an sur la période 1999-2005 (graphique 1.5). Les gains de productivité ont été particulièrement élevés dans des secteurs comme l'équipement et l'outillage et les écarts de productivité entre entreprises de différentes tailles semblent avoir persisté avec le temps. Il convient toutefois de reconnaître que ces données surestiment peut-être la croissance de la productivité faute de prendre en compte les entreprises de plus petite taille, qui assurent la majeure partie des emplois en Indonésie, y compris celles qui n'ont pas d'existence officielle. La croissance de la productivité du travail a sans doute été encore plus lente dans ces entreprises.

La croissance de la productivité du travail peut pour l'essentiel être attribuée à la dynamique des entreprises. C'est le cas lors de l'arrivée d'entreprises plus productives qui supplantent des rivales moins productives, permettant ainsi un redéploiement des ressources (travail et capital) vers des affectations plus productives. Les observations au niveau des entreprises prouvent que l'effet sur la productivité de l'entrée et de la sortie d'entreprises a été particulièrement marqué pour les entreprises de petite taille pendant la


Graphique 1.5. **Productivité du travail dans le secteur manufacturier, 1999-2005**¹

1999 = 100



1. Corrigé par le déflateur du PIB.

Source : BPS (Statistik Industri) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414652628151>

période 1994-2000 (Ter Wengel et Rodriguez, 2006). La dynamique des entreprises semble toutefois avoir évolué avec le temps. Les taux d'entrée ne se sont apparemment pas redressés après la crise (Narjoko, 2006). Les entreprises de petite taille se développent plus lentement et la majeure partie de la croissance de la production est désormais le fait d'entreprises existantes et non de nouveaux venus. Les données sectorielles font apparaître que le chiffre des entrées nettes a été négatif dans certains secteurs, dont ceux du textiles, de l'habillement et de la chaussure, des produits du bois et des minerais non métalliques, dans lesquels l'Indonésie possède un avantage comparatif, et en revanche positif dans les secteurs des métaux de base et de l'électronique. Pour ce qui est de l'expansion ou de la réduction des installations, la configuration ne paraît pas avoir changé après la crise même si les situations varient selon les secteurs. Ces conclusions confirment les possibilités d'améliorer la productivité par des réformes de la réglementation destinées à abaisser les coûts d'entrée, en adoptant des procédures d'autorisation et d'enregistrement plus favorables aux entreprises, et à faciliter les sorties d'entreprises, grâce à un régime des faillites et à un système juridique et judiciaire efficaces (voir chapitre 2).

Politique macroéconomique

De nombreux observateurs s'accordent à penser que la stabilité du contexte macroéconomique est l'une des conditions essentielles à l'instauration d'une croissance durable. Or le cadre dans lequel s'inscrit la politique économique de l'Indonésie a beaucoup évolué au fil des ans et les performances macroéconomiques se sont améliorées.

Politique budgétaire

La conduite de la politique budgétaire est de plus en plus décentralisée. Ce processus entamé en 2001 place les administrations locales en première ligne pour la fourniture de services (encadré 1.4). Le contrôle ferme exercé par l'administration centrale sur la gestion

des finances au niveau infranational, singulièrement dans les domaines de l'élaboration du budget, de la gestion financière et des investissements, a empêché l'apparition de déséquilibres financiers qui auraient pu menacer la stabilité macroéconomique. C'est particulièrement remarquable dans un pays où l'on observe des déséquilibres verticaux

Encadré 1.4. **Décentralisation budgétaire en Indonésie : réalisations et défis à relever**

Après l'effondrement du régime de Suharto en 1998, l'Indonésie a engagé en 2001 un ambitieux programme de décentralisation budgétaire. La décentralisation a permis l'expression d'exigences d'autonomie de plus en plus pressantes aux échelons infranationaux dans un pays caractérisé par une très grande diversité économique, géographique, religieuse et ethnique. L'Indonésie est le plus grand archipel au monde et l'une des nations les plus diversifiées sur le plan spatial, sous l'angle de ses dotations en ressources, de l'implantation de sa population et de la localisation de l'activité économique et des contextes écologiques et ethniques. L'Indonésie compte au total pas moins de 350 groupes ethniques identifiés. Au début des années 2000, le produit régional par habitant de la province la plus riche, le Kalimantan oriental, était à peu près 16 fois supérieur à celui de la province la plus pauvre, le Maluku (annexe 1.A2).

Le cadre institutionnel de la décentralisation a été tracé par les Lois n° 22 (relative à la gouvernance régionale) et n° 25 (relative aux relations budgétaires entre administrations) adoptées en 1999. Une législation complémentaire (Loi n° 32) a été adoptée en 2004 pour renforcer le contrôle de l'administration centrale sur les finances des administrations locales et pour préciser la répartition des compétences en matière de dépenses entre les administrations provinciales et locales. Les principales caractéristiques de la décentralisation conduite en Indonésie sont :

- **Le rôle central assigné aux administrations locales, plutôt qu'aux instances intermédiaires, dans la fourniture des services.** Diverses compétences en matière de dépenses, en particulier dans le domaine social, ont été dévolues aux administrations locales (*kabupaten/kota*). Ces dernières bénéficient également désormais d'une autonomie politique, et des efforts ont été accomplis pour encourager la reddition de comptes par les dirigeants et les élus locaux. Les administrations locales sont désormais responsables de près des deux tiers des dépenses consolidées de l'ensemble des administrations publiques, soit près de deux fois plus qu'avant la décentralisation.
- **Des déséquilibres verticaux et horizontaux non négligeables dans les relations budgétaires entre administrations.** Les administrations locales disposent d'une autonomie fiscale limitée : les impôts sur le revenu et les impôts sur la propriété sont recouverts par l'administration centrale et les recettes correspondantes imputées aux administrations locales en application d'une formule. L'essentiel des recettes des administrations locales provient d'une dotation budgétaire globale (DAU, *dana alokasi umum*),¹ à laquelle s'ajoutent les revenus provenant du partage de la manne gazière et pétrolière (SDA) et un mécanisme de transferts fléchés ou conditionnels (DAK, *dana alokasi khusus*), ces ressources servant principalement à financer des dépenses d'investissement. Les recettes propres des administrations locales représentent moins de 10 % de leurs ressources. La décentralisation a aggravé les déséquilibres horizontaux entre administrations locales, car le partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles ne bénéficie qu'aux provinces richement dotées en gaz ou en pétrole et les possibilités de péréquation au moyen de la dotation globale en fonction des capacités budgétaires et des besoins de financement estimés sont limitées.

Encadré 1.4. **Décentralisation budgétaire en Indonésie : réalisations et défis à relever** (suite)

- **Le contrôle de l'État.** L'État continue d'exercer un contrôle sur les administrations régionales (administrations provinciales et locales) dans les domaines intéressant la politique fiscale (puisque c'est elle qui définit les bases d'imposition et fixe les fourchettes de taux), l'élaboration du budget (les budgets locaux doivent en effet être soumis à son approbation), la gestion des finances (les administrations locales sont soumises à des restrictions en matière d'emprunt et de gestion de la dette) et les programmes d'investissement, y compris dans des secteurs dont la responsabilité leur a été dévolue comme l'éducation, les soins de santé et le développement des infrastructures.

Les principales réussites à mettre à l'actif de la décentralisation radicale entreprise en 2001 sont les suivantes :

- **Une mise en œuvre sans heurts.** L'incertitude juridique et la nécessité de décentraliser un grand nombre d'agents et d'actifs vers les administrations provinciales et locales comportaient des risques énormes de voir la décentralisation perturber la fourniture des services. Pourtant, les dysfonctionnements ont été minimes en dépit de contraintes administratives et de contraintes de capacités très lourdes au niveau local.
- **La préservation de la stabilité macroéconomique.** La décentralisation des attributions en matière de dépenses et la mise au point de systèmes de partage et de transfert des recettes n'allaient pas sans risques pour la gestion financière au niveau macroéconomique. Cependant, le partage des recettes a obéi au principe « des recettes calquées sur les dépenses », grâce auquel il a été possible d'éviter l'attribution de compétences non assorties de moyens financiers même si les dépenses requises n'étaient pas évaluées avec précision au moment de la décentralisation. Les restrictions légales instituées pour encadrer les opérations financières effectuées au niveau infranational, y compris les emprunts, ont également permis de minimiser les risques financiers. Depuis 2004, le contrôle de l'État sur l'établissement des budgets et la gestion du personnel des administrations régionales a été renforcé.

En dépit de ces points positifs, il reste encore des défis importants à relever :

- **Contraintes de capacités.** La décentralisation a soumis l'administration centrale à des sollicitations intenses, notamment en ce qui concerne l'élaboration des budgets et, plus récemment, la gestion du personnel. Les retards dans l'approbation des budgets des administrations locales ont été fréquents, ce qui perturbe l'exécution de projets d'infrastructure locaux, comme on le verra au chapitre 2. Au niveau des administrations locales, les contraintes de capacités sont essentiellement perceptibles au stade de la fourniture des services. On estime que les régions ont constitué ces derniers temps une épargne qui a atteint quelque 70 000 milliards IDR (soit 2 % du PIB) au début de 2006 (Banque mondiale, 2006).
- **Création d'impôts et de prélèvements locaux².** Ces prélèvements sont souvent institués sans passer par la voie légale (c'est-à-dire sans que la décision ait été soumise à l'examen et à l'approbation de l'administration centrale, comme l'exige la loi) et ce, en dépit de l'adoption de la Loi n° 34 de 2006, qui dresse une « liste » d'impôts autorisés, assortie de fourchettes de taux préconisées. La prolifération des prélèvements locaux a abouti à une confusion sur le plan institutionnel qui a empoisonné le climat des affaires, comme l'explique le chapitre 2. Elle a également fait le lit de la corruption.

Encadré 1.4. **Décentralisation budgétaire en Indonésie : réalisations et défis à relever** (suite)

- **Possibilités de péréquation horizontale au sein du système de dotations.** Un arbitrage a dû être opéré entre la solution consistant à s'en remettre davantage, pour financer les coûts salariaux supportés par les administrations locales, à la dotation budgétaire globale, solution retenue à partir de 2004, et les possibilités de péréquation offertes par les mécanismes de transferts. En outre, pour que le fonctionnement de la péréquation au sein du système de transferts soit efficace, il faudrait disposer d'informations fiables et actualisées sur les capacités budgétaires et les besoins de financement des administrations locales au lieu des indicateurs de substitution utilisés pour le moment.
- **Prolifération d'instances locales.** Le nombre d'administrations locales est passé de 314 en 1998 à 440 fin 2005. Par ailleurs, cinq provinces ont été créées, ce qui a porté le nombre total de provinces à 33. Les dispositions destinées à freiner la création d'instances locales ne sont pas très contraignantes alors même que les incitations en sens inverse sont puissantes puisque les administrations locales dépendent financièrement de l'administration centrale et que certains membres de l'appareil administratif ou politique cherchent à bénéficier, dans certains cas, de rentes de situation³.
 1. La dotation budgétaire globale (DAU) est alimentée par le prélèvement d'un pourcentage déterminé des recettes nettes de l'administration centrale (actuellement fixé à 26 %), le montant correspondant étant affecté à hauteur de 90 % aux administrations locales, essentiellement par application d'une formule et, dans une bien moindre mesure, de règles de péréquation, le solde étant alloué aux provinces. Bien que les crédits distribués par la DAU soient censés être calculés en vertu d'une formule, ils le sont encore en fonction de l'historique des crédits alloués avant la décentralisation pour financer des actifs et des effectifs qui ont entre-temps été transférés aux administrations régionales. Depuis 2004, la péréquation est moins utilisée et on se préoccupe davantage du financement de la masse salariale à la charge des administrations locales. Voir Hofman *et al.* (2006) pour plus d'informations.
 2. Voir Lewis (2006) pour plus d'informations.
 3. Voir Fitriani *et al.* (2005) pour plus d'informations.

non négligeables dans les relations budgétaires entre les administrations, lesquels sont comblés en grande partie par des dotations globales à partir du budget de l'administration centrale. Dans un tel contexte, l'expérience internationale montre que la décentralisation se traduit souvent par des désordres budgétaires, singulièrement dans les pays dont les institutions budgétaires sont relativement peu solides (de Mello, 2000). La mise en œuvre effective de la décentralisation budgétaire en 2001, processus complexe qui a exigé des efforts de coordination considérables pour éviter de perturber la fourniture des services, est également une réalisation de l'Indonésie qui mérite d'être saluée.

Les résultats obtenus sur le plan budgétaire se sont améliorés avec le temps. Les recettes fiscales n'ont cessé de progresser, en particulier au titre de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (tableau 1.2). Les recettes tirées des prélèvements sur les échanges internationaux sont en recul en pourcentage du PIB, principalement à cause de l'abaissement progressif des droits de douane à l'importation (voir plus haut). Un effort a été engagé pour améliorer l'administration de l'impôt, en particulier dans les domaines de la protection des droits des contribuables⁸ et de la gestion des remboursements de TVA, afin d'alléger le fardeau de l'impôt sur le revenu pesant sur les entreprises par une réduction des taux d'imposition marginaux et d'élargir l'assiette de la TVA. Des mesures énergiques ont été prises pour éradiquer la corruption au sein de l'administration des impôts et des douanes ; c'est ainsi que des hauts

Tableau 1.2. Opérations budgétaires : administration centrale, 1990-2007

En pourcentage du PIB

	1990	1995	2000	2005	2006	2007 (est.)
Recettes et transferts	18.1	14.2	14.8	17.8	19.1	17.9
Impôts	9.4	9.7	8.3	12.5	12.2	12.4
Impôt sur le revenu	3.5	4.2	4.1	6.3	6.3	6.0
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	3.5	4.2	2.8	5.0	5.0	4.9
Échanges internationaux	...	...	1.3	1.3	1.3	1.1
Autres	3.5	3.7	2.5	3.6	3.7	3.9
Prélèvements non fiscaux	1.2	0.6	0.5	0.5	0.4	0.5
Transferts	1.2	1.2	1.2	2.0	1.9	1.9
Dépenses	17.1	13.0	15.9	18.3	20.1	19.1
d'exploitation	7.7	5.7	11.7	10.7	10.2	11.1
Personnel	3.0	2.6	2.1	2.0	2.2	2.3
Biens et services	0.8	1.0	0.7	1.2	1.4	1.4
Paiements d'intérêts	2.1	1.3	3.6	2.1	2.4	2.0
Subventions	1.5	0.0	4.5	4.3	3.2	3.8
<i>dont</i> : subventions aux carburants et combustibles	1.5	0.0	3.9	3.4	1.9	2.1
Autres	0.2	0.7	0.8	1.1	1.1	1.6
Dépenses de développement ¹	6.4	4.3	1.9	2.2	3.1	1.6
Transferts entre administrations	3.0	3.1	2.4	5.4	6.8	6.4
Solde global	1.0	1.2	-1.2	-0.5	-1.0	-1.2
<i>Pour mémoire :</i>						
Sources de financement						
Sources intérieures	-1.4	-0.2	0.4	0.8	1.7	1.8
Secteur bancaire	-1.4	-0.6	-0.9	-0.1	0.6	0.4
Secteur non bancaire	0.0	0.3	1.4	0.9	1.1	1.5
Privatisation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Récupération d'actifs bancaires	0.0	0.0	1.4	0.2	0.1	0.1
Garanties d'obligations	0.0	0.3	0.0	0.8	1.1	1.4
Sources étrangères	0.3	-1.0	0.7	-0.4	-0.8	-0.6
Endettement brut	42.4	30.8	83.8	45.5	39.2	35.0

1. Englobe les dépenses d'investissement et les dépenses affectées de l'aide sociale à partir de 2005.

Source : Ministère des Finances, Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.

fonctionnaires ont été révoqués et que les traitements versés aux fonctionnaires des administrations concernées ont été sensiblement relevés.

Dans le même temps, des évolutions notables ont pu être constatées dans la composition des dépenses. La diminution des paiements d'intérêts depuis la crise financière a permis de dégager des crédits sur le budget de l'administration centrale pour financer un accroissement des dépenses d'investissement. En outre, les transferts au bénéfice des administrations locales et provinciales ont suivi une courbe ascendante depuis 2001 parallèlement à la décentralisation, ce qui a permis de réduire progressivement les dépenses de l'État consacrées aux salaires en raison des transferts d'agents vers les administrations infranationales.

En dépit de réductions successives, surtout en 2001-02 puis en 2005, le subventionnement des prix des carburants, des combustibles et de l'électricité continue de grever lourdement le budget. Malgré une augmentation de près de 30 % des prix intérieurs en mai, les subventions sur les carburants et combustibles devraient représenter, selon les prévisions, près de 20 % des dépenses en 2008, contre 13 % environ en 2007, en raison du niveau élevé des prix du pétrole sur les marchés internationaux. Dans le cas des carburants

et combustibles, elles correspondent à des transferts du budget de l'État au profit de la compagnie pétrolière nationale (*Pertamina*) destinés à couvrir les pertes supportées par cette dernière lorsque les prix sur le marché intérieur sont maintenus en deçà des prix internationaux. Dans le cas de l'électricité, elles permettent également de maintenir les tarifs pratiqués sur le plan intérieur en dessous du prix du marché et elles sont également coûteuses budgétairement⁹. Les pouvoirs publics ont annoncé à plusieurs reprises leur intention d'éliminer ces subventions, mais aucune date n'a encore été fixée. Comme ce fut le cas en 2001-02, les tentatives pour introduire de véritables mécanismes d'ajustement des prix intérieurs des produits pétroliers se heurtent à une opposition politique, surtout en période de hausse des prix internationaux du pétrole.

Les pratiques consistant à subventionner les prix des carburants et combustibles sont déconseillées pour diverses raisons. *En premier lieu*, elles profitent aux personnes aisées plus qu'à celles qui sont vulnérables. Selon des estimations officielles, près des deux tiers des subventions sur les carburants et combustibles reviennent aux 40 % des ménages les plus riches de la population. Les subventions sur l'électricité sans limites de consommation se sont également avérées plutôt régressives (Banque mondiale, 2007). *En deuxième lieu*, elles imposent une charge financière inutile aux entreprises de services publics qui ne peuvent poursuivre leurs objectifs commerciaux indépendamment des politiques sociales conduites par le gouvernement. *En troisième lieu*, elles sont néfastes pour l'environnement dans la mesure où elles contribuent à maintenir artificiellement à bas niveau les prix des combustibles fossiles, décourageant par là même les économies d'énergie et la recherche de sources d'énergies de remplacement. *Enfin*, en pesant sur le budget, elles sapent les efforts engagés pour consacrer une part croissante des ressources budgétaires à des programmes d'investissement dans les infrastructures, d'accumulation de capital humain et de protection sociale.

Conséquence logique de l'amélioration des performances budgétaires et de la croissance, la dette publique a chuté, revenant de 84 % environ du PIB en 2000 à 35 % en 2007. Le rapport dette publique/PIB a connu une poussée alarmante immédiatement après la crise de 1997-98, principalement à cause de la ponction sur le budget (d'environ 740 000 milliards IDR au total en 1998-99, soit approximativement 50 % du PIB de 1999) résultant de la création du fonds de garantie des dépôts et de l'émission d'obligations de recapitalisation destinée à renflouer un secteur bancaire et des entreprises en déroute. Cependant, eu égard aux contraintes budgétaires, la dette publique est retombée rapidement depuis 2001 en proportion du PIB¹⁰. Une loi relative au budget (Loi n° 17), adoptée en 2003, plafonne les déficits budgétaires à 2 % du PIB et la dette publique à 60 % du PIB.

Les observateurs s'accordent dans une assez large mesure à reconnaître que, compte tenu de l'évolution favorable de sa dette publique, l'Indonésie devrait se trouver dans une situation budgétaire confortable à plus long terme. Une nouvelle réduction progressive de la dette publique devrait permettre de continuer à alléger la charge du service de la dette. Parallèlement, les efforts engagés pour réduire les subventions devraient ouvrir de nouvelles perspectives de redéploiement des ressources budgétaires au profit de programmes plus prometteurs et porteurs de croissance. Ces évolutions viennent à point nommé au moment où le renforcement de la protection sociale, singulièrement grâce à des transferts de revenu ciblés en faveur de ménages vulnérables (voir chapitre 3), et le gonflement de la demande de services sociaux, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé (voir ci-après), vont probablement peser de plus en plus sur le budget.

Politique monétaire

La conduite de la politique monétaire s'articule autour d'un véritable dispositif de ciblage de l'inflation depuis juillet 2005, date à laquelle la fixation d'objectifs de croissance monétaire a été officiellement abandonnée (encadré 1.5). Des objectifs annuels d'inflation avaient été annoncés dès 2000 et la législation garantissant l'indépendance de la Banque d'Indonésie (BSRI) a été adoptée en 1999 (puis modifiée en 2004). Il est donc trop tôt encore pour apprécier dans quelle mesure ce changement de cap a influé de manière perceptible sur les résultats macroéconomiques. La crédibilité de cette réorientation a été confortée par la réaction ferme de la BSRI face à une recrudescence de l'inflation en 2005-06 : elle a alors relevé à titre préventif son taux directeur pour empêcher les effets secondaires de l'ajustement des prix des carburants et combustibles d'alimenter l'inflation globale (graphique 1.6). Les perspectives d'évolution de l'inflation ont néanmoins commencé à se

Encadré 1.5. Ciblage de l'inflation en Indonésie

À la suite de la promulgation de la Loi relative à la banque centrale en 1999, la Banque d'Indonésie (BSRI) fixe et annonce depuis 2000 des cibles explicites d'inflation qui constituent les objectifs ultimes de sa politique monétaire*. Cette loi confère à la BSRI une totale autonomie dans le choix des objectifs et des instruments de sa politique de même qu'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis de l'État. Elle a été modifiée en 2004 et l'objectif d'inflation a été fixé par le gouvernement en coordination avec la banque centrale à 5-7 % en 2005, 4,5-6,5 % en 2006 et 4-7 % en 2007. Ces cibles ont été révisées à la hausse pour s'établir à 7-9 % en mars 2006 et 5-7 % en 2007 avant d'être fixées à 4-6 % en 2008.

La définition de l'indice des prix utilisé et le niveau d'inflation visé ont évolué avec le temps. La BSRI a annoncé début 2000 son premier objectif annuel d'inflation, mesurée par l'IPC, pour la période 2000-01 compte non tenu des prix administrés et instables des produits alimentaires. L'objectif d'inflation totale, mesurée par l'IPC, a été fixé en 2002. La banque centrale se préoccupe néanmoins de l'inflation tendancielle, calculée compte non tenu des prix administrés, lorsqu'elle élabore sa politique monétaire. En dehors des cibles annuelles, la BSRI a également annoncé en 2002 qu'elle se donnait pour objectif à moyen terme de ramener l'inflation, mesurée par l'IPC, dans une fourchette de 6 à 7 % dans les cinq ans. L'objectif à long terme a été revu à la hausse en 2006 et la fourchette retenue a été portée à 7-9 % à la suite de l'envol du prix du pétrole, pour être par la suite à nouveau revue à la baisse, soit 5-7 % à partir de 2007.

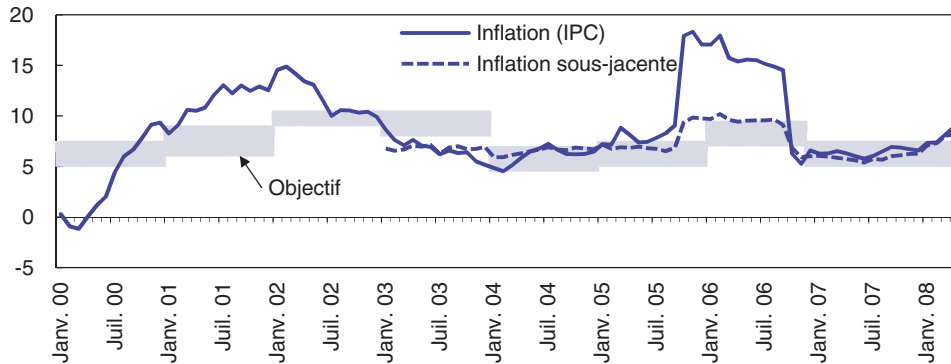
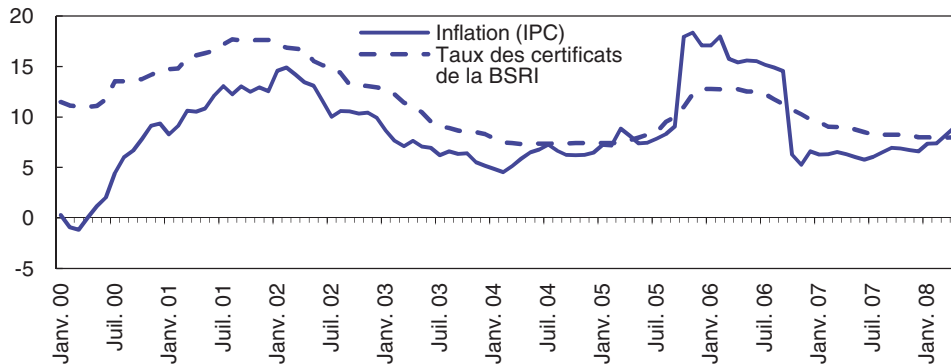
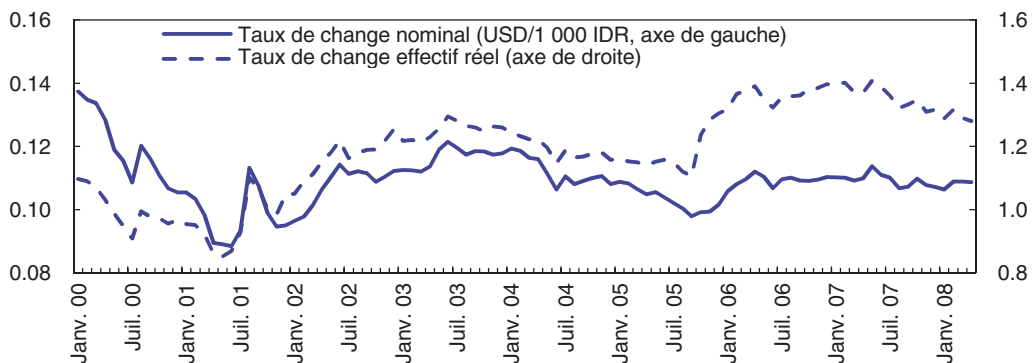
Comme dans d'autres économies de marché émergentes ayant opté pour un ciblage de l'inflation, l'annonce d'objectifs d'inflation a coexisté avec celle d'objectifs monétaires pendant la phase initiale de transition. La BSRI a utilisé la monnaie centrale comme objectif jusqu'en juillet 2005, mais l'instabilité de la demande de monnaie et la difficulté à poursuivre deux objectifs distincts l'ont conduite à se concentrer uniquement sur la réalisation de l'objectif d'inflation.

Le taux d'intérêt directeur est le taux de rendement des certificats de dépôt à un mois de la BSRI. Plusieurs mécanismes de prêt à court terme et de retraits de liquidité sont en place. De plus, dans un souci de stabilité du taux du marché monétaire, la BSRI propose un mécanisme permanent (corridor) dans une fourchette de 800 points de base (300 points de base au-dessus du taux de la BSRI et 500 points de base en dessous). Cette fourchette a été ramenée au début de 2008 à 600 points de base (300 points de base au-dessus et en dessous du taux de la banque centrale).


* Voir Sarwono (2008) pour plus d'informations.

Graphique 1.6. **Inflation, politique monétaire et taux de change, 2000-08**

En pourcentage, sauf indication contraire

A. Inflation et cibles**B. Inflation et politique monétaire****C. Taux de change**

Source : BSRI et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414731445773>

dégrader vers la fin de l'année 2007 à cause du renchérissement des denrées alimentaires et des carburants et combustibles non subventionnés ainsi que des anticipations inflationnistes. Le taux directeur a été relevé de 50 points de base au total en mai et juin 2008 pour ressortir à 8,5 % après avoir été réduit de 25 points de base en décembre 2007. Un nouveau resserrement devrait être annoncé dans le courant de l'année en réaction à la forte hausse des prix intérieurs des carburants et combustibles survenue à la mi-mai. Il faudra impérativement prendre des mesures vigoureuses pour ancrer les

anticipations inflationnistes au cours des mois à venir et continuer d'asseoir la crédibilité du nouveau régime monétaire.

L'Indonésie affiche actuellement une inflation plus élevée que ses principaux partenaires commerciaux. Avec un taux de près de 14 %, elle a connu de 1995 à 2007 une hausse moyenne des prix à la consommation largement supérieure à celle de ses partenaires commerciaux, qui est de 2 % en moyenne. L'inflation est en outre plus instable en Indonésie où le coefficient de variation de l'inflation sur la période 1995-2007 ressort à environ 1.1, contre à peine 0.4 en moyenne chez ses principaux partenaires commerciaux. Le point le plus important à souligner à cet égard est que la persistance d'un écart d'inflation ne peut qu'être préjudiciable à la compétitivité des exportations indonésiennes en l'absence d'ajustement du cours de change nominal. Le gouvernement indonésien a manifesté son attachement à une convergence des taux d'inflation en ramenant progressivement ses cibles d'inflation sur la période 2008-10, de 4-6 % en 2008 à 3-5 % à moyen terme.

L'Indonésie tire également avantage de son régime de taux de change flottants. Il a donné davantage de flexibilité à la banque centrale pour la conduite de la politique monétaire. La flexibilité des taux de change présente également l'intérêt de permettre d'amortir des chocs externes à moindre coût en termes de production qu'en régime de change fixe ou administré. La BSRI est intervenue périodiquement sur le marché des changes, en particulier lorsque le taux de change s'appréciait, éveillant des inquiétudes à propos de la compétitivité des exportations. Jusqu'à une époque récente, la réduction de l'écart de taux d'intérêt par rapport aux marchés mondiaux avait tendance à tirer vers le bas la *rupiah*.

Le poids considérable des prix alimentaires et des prix administrés dans l'indice des prix à la consommation (IPC) constitue une difficulté pour les autorités monétaires. En un sens, cela vaut pour les marchés émergents en général qui ont tendance à donner plus de poids à ces catégories de prix dans le calcul de l'IPC que des économies ayant une plus grande maturité. Pour surmonter cet écueil, la BSRI et le gouvernement ont créé en 2004 un groupe d'étude sur la maîtrise de l'inflation dont les membres sont issus de divers ministères sectoriels et qui doit proposer l'objectif annuel d'inflation, évaluer les sources de tensions inflationnistes et leurs effets sur la réalisation éventuelle de cet objectif, bâtir des scénarios pour la réalisation de l'objectif et de diffuser des informations sur l'objectif d'inflation ainsi que sur les efforts déployés par les pouvoirs publics pour l'atteindre.

Le secteur bancaire est en bonne santé et s'est vraiment rétabli de la crise financière de 1997-98. Les ratios de fonds propres et ceux des réserves liquides aux actifs se sont améliorés ces dernières années tandis que l'encours des prêts improductifs diminuait (tableau 1.3). La réglementation bancaire est plus stricte depuis la crise financière : des normes plus contraignantes sont appliquées en matière de classification des prêts, de provisions, de prêt à des parties liées, d'adéquation des fonds propres et de couverture du risque de change. Le fonds de garantie des dépôts qui a été institué au moment de la crise a été remplacé par des filets de sécurité plus efficaces prévoyant notamment des mécanismes de prêteur en dernier ressort pour les institutions revêtant une importance systémique et des facilités de crédit à court terme pour les banques ainsi qu'un dispositif limité d'assurance des dépôts bancaires. Les capacités de la BSRI en matière de surveillance ont également été renforcées. Par ailleurs, on assiste depuis quelques années à une concentration marquée dans le secteur bancaire, phénomène qui ne paraît pas

Tableau 1.3. Indonésie : choix d'indicateurs financiers et monétaires, 2001-07

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicateurs financiers							
Ratio de fonds propres des banques (en pourcentage)	5.2	8.8	9.6	10.8	10.2	10.7	11.1
Ratio « réserves liquides/actifs » des banques	11.1	11.1	12.0	14.1	15.5	15.9	..
Ratio « prêts improductifs/prêts bruts » (en pourcentage)	31.9	24.0	19.4	14.2	14.8	13.1	13.5
Agrégats monétaires							
Passifs liquides (M3, en pourcentage du PIB)	50.9	48.2	47.0	44.9	43.1	41.3	..
Monnaie et quasi-monnaie (M2, en pourcentage du PIB)	48.2	47.1	45.3	43.1	40.1	38.6	..
Croissance de la monnaie et de la quasi-monnaie (annuelle, en pourcentage)	11.9	4.8	7.9	8.9	16.4	14.9	..

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

encore contrecarrer les pressions concurrentielles dans le secteur. Néanmoins, comme il en sera question au chapitre 2, le segment non bancaire demeure peu développé et le secteur bancaire est dominé par des établissements publics.

Enjeux de l'amélioration des performances économiques

Favoriser l'accumulation de capital humain et l'innovation

Rappel

L'insuffisance du capital humain constitue un obstacle de taille à l'amélioration de la productivité. Elle freine le progrès technologique, notamment la création aussi bien que la diffusion de technologies nouvelles, mais aussi le développement de secteurs d'activité exigeant des niveaux de qualification élevés. Les indicateurs fondamentaux du niveau d'instruction des Indonésiens se sont améliorés, mais restent inférieurs à ceux des pays de l'OCDE et de ses voisins de la région (tableau 1.4). Les progrès cependant réalisés dans ce domaine, qui ne sauraient être sous-estimés, doivent beaucoup à un ambitieux programme mis en place dans les années 70 pour construire des écoles et assurer l'accès de la population à l'instruction, en particulier pour les enfants d'âge scolaire résidant dans des zones éloignées. Grâce à ces efforts, la hausse du niveau d'instruction dans toutes les cohortes d'âge a été remarquable (graphique 1.7). La fraction de la population ayant achevé au moins le premier cycle de l'enseignement secondaire est plus de trois fois supérieure chez les jeunes (25-34 ans) à ce qu'elle est dans la catégorie des 55-64 ans. En dépit de cette évolution satisfaisante, les performances des étudiants indonésiens, mesurées à partir de tests standardisés tels que le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, sont nettement inférieures à celles de leurs homologues régionaux et à celles obtenues dans la zone OCDE.

Dans une certaine mesure, la faiblesse du niveau d'instruction et la médiocrité des performances des étudiants en Indonésie semble liées à un manque d'investissement dans l'éducation. Le total des dépenses d'éducation financées à partir de sources publiques est en effet faible par rapport au revenu national, malgré une certaine amélioration au fil des années, même si l'on compare avec des pays de référence de la région (graphique 1.8). Pour remédier à cette situation, les autorités ont dans un premier temps modifié la Constitution en 2002 pour y introduire un plancher pour les dépenses publiques dans l'éducation, lesquelles ne peuvent être inférieure à 20 % du total des dépenses. Les affectations budgétaires devraient en conséquence augmenter progressivement, car les dépenses actuelles restent bien en deçà du niveau prescrit.

Tableau 1.4. Indicateurs de l'éducation et de la santé : comparaisons entre pays, 1990, 2000 et 2005

	Indonésie			Asie du Sud-Est	OCDE
	1990	2000	2005		
Éducation					
Fréquence de scolarisation nette (en %)					
Enseignement primaire	96.6 ¹	93.9	95.5	93.2	96.0
Enseignement secondaire	39.1 ¹	48.6	58.3	68.3	92.3
Enseignement supérieur (valeur brute)	9.2 ¹	14.4 ²	17.1	20.4	69.5
Élèves poursuivant leur scolarité jusqu'à la 5 ^e année d'enseignement primaire, total (en % de la cohorte)	83.6 ¹	95.3	89.5 ³	..	..
Taux de redoublement, dans le primaire (en % de la fréquence de scolarisation totale)	9.7 ¹	6.2 ²	4.6	1.5	..
Taux d'alphabétisation (en % de la population âgée de 15 ans et plus)	83.6 ¹	95.3	89.5 ³	..	..
Hommes	81.5	..	90.4 ³	90.8	99.1
Femmes	75.3	..	86.8 ³	86.8	98.9
Santé					
Naissances assistées par du personnel soignant qualifié (en % du total)	31.7 ¹	64.2 ²	71.5 ³	86.9	..
Femmes enceintes bénéficiant d'un suivi prénatal (en %)	76.2 ¹	..	..	88.6	0.0
Taux de vaccination (en % des enfants âgés de 12 à 23 mois)					
Diphtérie-coqueluche-tétanos	60.0	75.0	70.0	83.7	95.4
Rougeole	58.0	72.0	72.0	83.4	92.5
Prévalence de la malnutrition, évaluée à partir du poids en fonction de l'âge et exprimée en % des enfants de moins de 5 ans	..	24.6	..	15.0	..
Incidence de la tuberculose (pour 100 000 personnes)	342.8	269.7	239.2	136.5	16.0
Taux de mortalité avant 5 ans (pour 1 000)	91.0	48.0	36.0	32.7	5.7

1. Données de 1991.

2. Données de 2001.

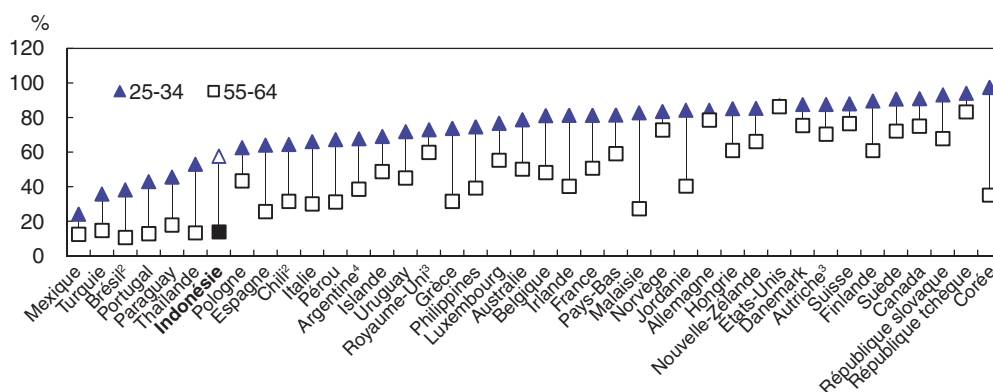
3. Données de 2004.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

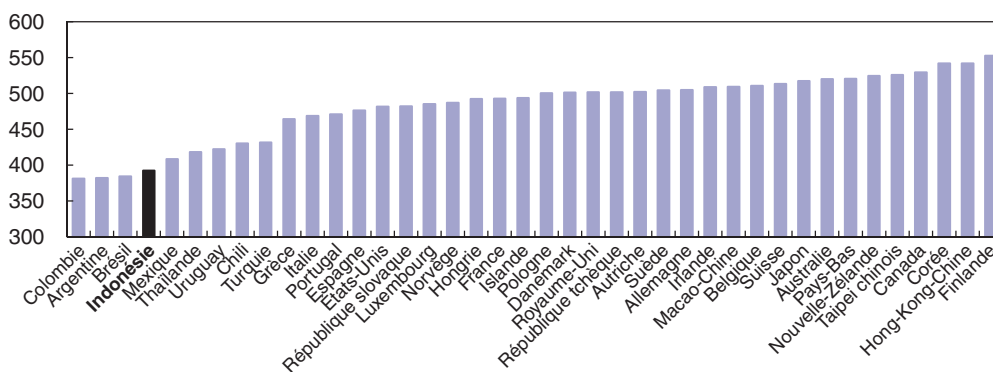
Comme le niveau d'instruction relativement faible pouvait le laisser prévoir, la qualité du capital humain représenté par la main-d'œuvre est également médiocre. Les données à l'échelle de l'entreprise extraites de l'Enquête sur l'industrie de 1997, dernière année pour laquelle on dispose d'informations exhaustives sur la répartition de l'emploi dans le secteur industriel en fonction du niveau d'instruction, montrent que seuls quelque 4 % des salariés avaient obtenu au moins un diplôme de l'enseignement supérieur, contre environ 40 % ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Ce n'est pas surprenant, étant donné le niveau relativement faible d'études supérieures du pays, qui n'a pas varié beaucoup parmi les cohortes d'âge.

L'insuffisance du capital humain a également des retombées sur le potentiel d'innovation d'un pays, domaine dans lequel l'Indonésie réalise des performances relativement médiocres par rapport aux pays de l'OCDE et à ses homologues régionaux. Les indicateurs relatifs aux intrants tels que l'intensité de R-D, les dépenses consacrées aux technologies de l'information et la communication ou encore la part des chercheurs dans la main-d'œuvre montrent que l'intensité d'innovation est faible (graphique 1.9). Les activités de recherche-développement sont très largement affectées par la structure de l'économie et les dépenses sont souvent relativement faibles dans les économies qui dépendent de ressources naturelles. C'est d'ailleurs aussi vrai dans la zone de l'OCDE. De plus, les activités de recherche-développement sont en Indonésie très largement financées par les pouvoirs publics, qui en 2007 ont contribué à hauteur d'environ 80 % aux 0.5 % du

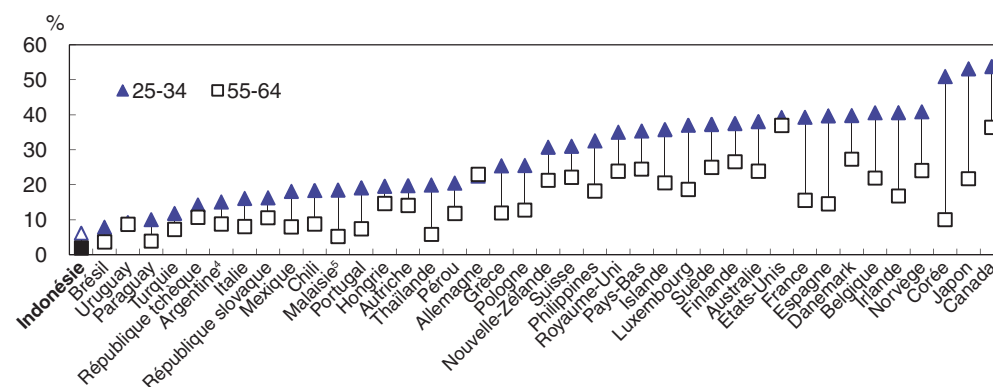
Graphique 1.7. Niveau d'instruction et performances en matière d'éducation : comparaisons internationales, 2006

A. Scolarisation en premier cycle de l'enseignement secondaire, par cohorte¹

B. Score PISA



C. Scolarisation dans l'enseignement supérieur par cohorte



1. Hors programmes courts CITE 3C.


2. L'année de référence est 2004.

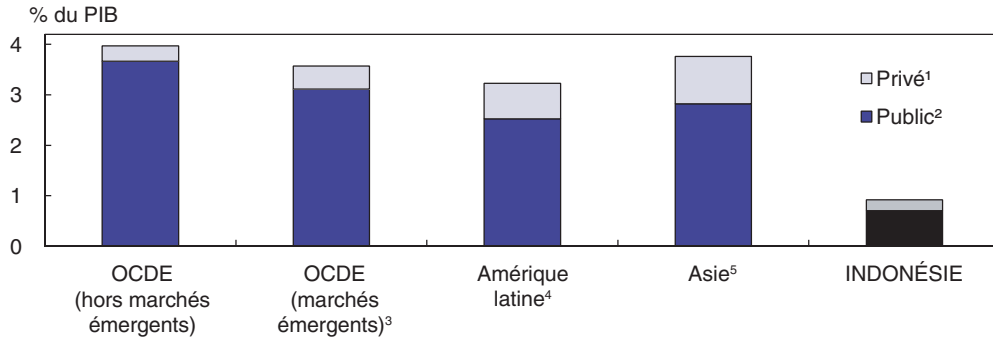
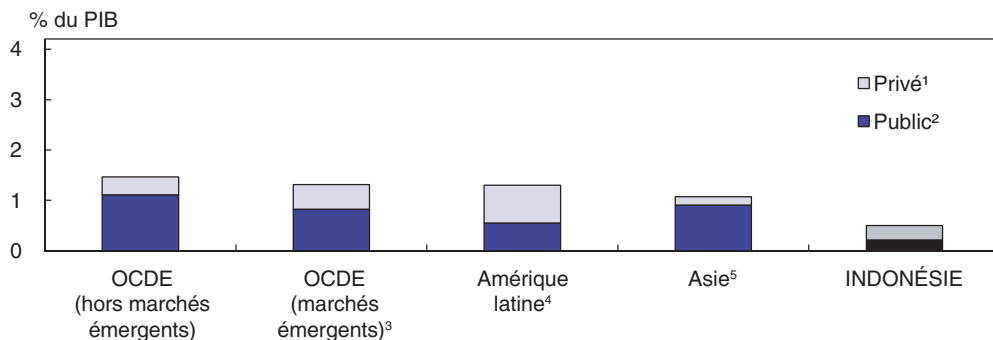
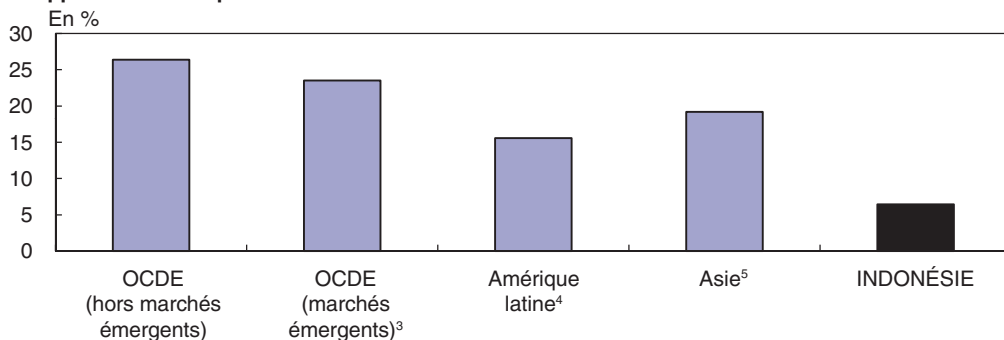
3. Inclut certains programmes courts CITE 3C.

4. Concerne les zones urbaines.

5. L'enseignement post-secondaire non tertiaire est inclus dans l'enseignement tertiaire.

Source : OCDE (*Regards sur l'éducation*) et Institut de statistique de l'UNESCO – Programme sur les indicateurs de l'éducation dans le monde (WEI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414755423170>

Graphique 1.8. **Dépenses d'éducation : comparaisons internationales, 2006****A. Scolarisation présupérieure****B. Scolarisation dans l'enseignement supérieur****C. Dépenses annuelles par étudiant pour les établissements d'enseignement, rapportées au PIB par habitant**

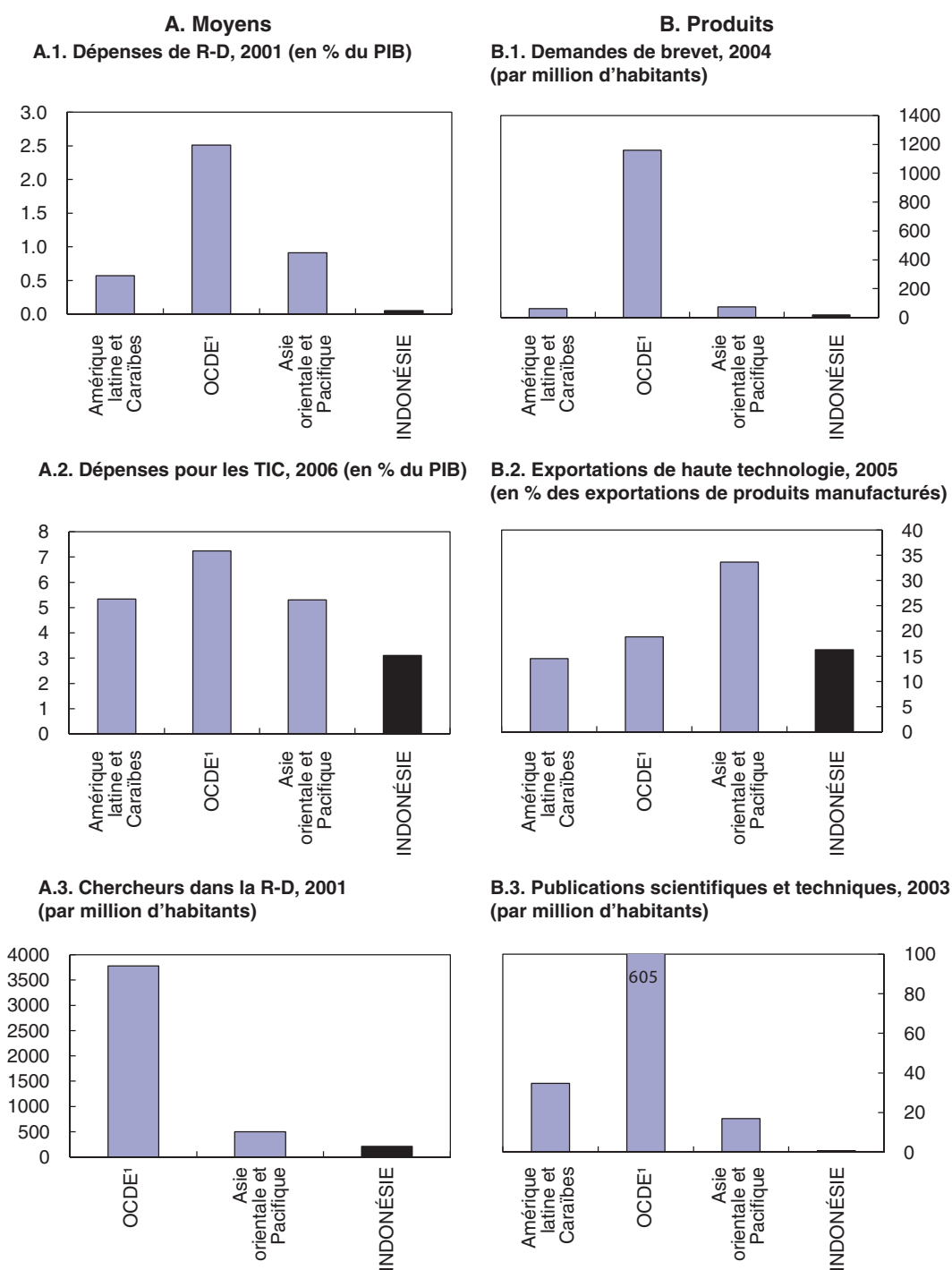
1. Net des subventions publiques versées aux établissements d'enseignement.
2. Y compris subventions publiques aux ménages au titre des établissements d'enseignement et dépenses directes des établissements d'enseignement financés par des sources internationales.
3. Englobe la Corée, la Hongrie, le Mexique, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie.
4. Englobe l'Argentine, le Brésil (dépenses publiques seulement), le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.
5. Englobe l'Inde, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande.

Source : OCDE (*Regards sur l'éducation*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414764330307>


PIB consacrés cette année-là à ces activités. En conséquence, la majorité des scientifiques et des chercheurs travaillent dans des universités et établissements de recherche publics plutôt que dans le secteur privé. C'est important, car cette situation de dépendance par rapport à des fonds publics est très différente de celle qui prévaut dans les pays de l'OCDE, où environ deux tiers des dépenses de recherche-développement trouvent leur

Graphique 1.9. Indicateurs de l'innovation : comparaisons internationales



1. Hors Corée, Hongrie, Mexique, République slovaque, République tchèque et Turquie.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414776662653>

financement dans des sources privées. L'innovation souffre également du faible niveau d'études supérieures, qui pèse sur l'offre de scientifiques et de personnes qualifiées dont les secteurs exigeant des niveaux de compétence élevés ont besoin pour se développer.

Du fait du caractère limité de l'activité d'innovation, il n'est pas étonnant que les performances dans ce domaine soient également peu satisfaisantes, en tous cas si on les mesure par le nombre de brevets triadiques (déposés simultanément dans l'Union européenne, au Japon et aux États-Unis) et de publications scientifiques attribuables à des résidents. L'Indonésie fait aussi moins bien que ses voisins pour ce qui est du contenu technologique de ses exportations. Il est vrai que les brevets et les publications ne sont que des indicateurs imparfaits, dans la mesure où des réussites en matière d'innovation peuvent aussi se traduire par des droits d'auteur ou par des contrats de licence. Quoi qu'il en soit, à l'aune de ces mesures conventionnelles, il semble qu'il y ait encore une grande marge d'amélioration pour relever la productivité en Indonésie par le biais d'un accroissement de l'intensité d'innovation.

Considérations relevant de l'action des pouvoirs publics

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour favoriser l'accumulation de capital humain et l'innovation devraient porter en priorité non seulement sur l'élévation du niveau d'instruction, en particulier dans l'enseignement du second degré et l'enseignement supérieur, mais aussi sur l'amélioration des performances. Dans une certaine mesure, l'augmentation des affectations budgétaires prévues pour arriver à ce qu'au moins 20 % des dépenses publiques soient consacrées à l'éducation permettrait de financer quelque peu les coûts corollaires. Cette obligation amène toutefois à se demander si un tel niveau de dépenses pourra être atteint à court terme, en particulier si la rémunération des enseignants, qui se taille la part du lion des dépenses, est exclue du calcul du plancher obligatoire. Il convient donc d'évaluer soigneusement le caractère à la fois réaliste et souhaitable de cet objectif de 20 %. Au minimum, le plancher devrait être redéfini de manière à inclure les dépenses de personnel, qui en sont exclues depuis 2003. Quoi qu'il en soit, il est difficile de savoir avec précision si une augmentation rapide des affectations budgétaires se traduirait véritablement par une amélioration proportionnelle des résultats. L'expérience internationale donne à penser que pour qu'une augmentation des dépenses porte ses fruits, elle doit être accompagnée de mesures publiques complémentaires destinées à améliorer l'efficacité des dépenses, notamment en matière de formation des enseignants.

Par contre, les initiatives destinées à améliorer le système éducatif ne bénéficieront pas aux travailleurs déjà intégrés dans la population active. L'enseignement et la formation professionnels sont du ressort des collectivités locales, même si l'administration centrale conserve un rôle de coordination et de supervision. On ne dispose que de peu d'informations sur les programmes actuellement en vigueur, en particulier sur ceux qui sont dispensés par des établissements privés, également actifs dans ce domaine. Il est néanmoins clair que les occasions de formation professionnelle sont rares, même pour les travailleurs du secteur formel, voire inexistantes pour ceux qui évoluent en dehors du marché officiel du travail. La Loi sur la main-d'œuvre de 2003, examinée en détail au chapitre 3, appelle à la création d'un système national de formation professionnelle. Les efforts devraient donc porter en priorité sur la mise en place de programmes de formation de la main-d'œuvre accessibles et raisonnables en termes de coûts, susceptibles d'être étendus aux travailleurs du secteur informel.

La validation des compétences devrait également être améliorée. La Loi sur la main-d'œuvre de 2003 vise également cette activité, qui est menée à bien par des établissements agréés par les pouvoirs publics. L'évolution engagée en 2003 en faveur d'une validation fondée sur les qualifications plutôt qu'orientée sur la formation doit être saluée, mais le nombre des compétences pouvant actuellement faire l'objet d'une validation formelle est limité. Le système est par ailleurs très fragmenté, avec plusieurs compétences pouvant s'appliquer à une seule profession, c'est pourquoi il serait souhaitable d'élargir le système de validation à davantage de professions, en particulier à celles qui concernent les secteurs les plus dynamiques de l'économie, et de mettre au point des validations croisées qui permettraient de mieux faire coïncider les professions et les compétences requises pour les exercer. L'intensification des efforts dans ce domaine pourrait aller dans le sens d'une amélioration des qualifications de la population active et permettre aux travailleurs, en particulier dans le secteur informel, d'acquérir des compétences monnayables. Il s'agit là d'une évolution importante, parce que les observations dont il est fait état au chapitre 3 montrent que le niveau d'instruction est un indicateur très fiable de l'aptitude d'un travailleur à trouver un emploi dans le secteur formel.

Les performances des étudiants indonésiens laissent à penser qu'il existe une grande marge d'amélioration. Les autorités, bien conscientes de la nécessité de faire des progrès durables dans ce domaine, ont commencé à prendre des mesures. Il existe un consensus relativement large, qui s'enracine dans l'expérience internationale, sur le fait que la qualité des enseignants constitue un facteur déterminant dans les performances des étudiants. Pour remédier aux lacunes en la matière, une loi sur la validation des compétences des enseignants a été votée en 2005 (Banque mondiale, 2007 ; Arze del Granado *et al.*, 2007). À l'évidence, pour que ces efforts portent leurs fruits, il est essentiel qu'ils soient poursuivis, et il conviendra de renforcer et de surveiller de près la capacité des collectivités locales, qui sont devenues les principaux fournisseurs de services d'enseignement depuis la décentralisation de 2001, à garantir des normes élevées en la matière. Si la rémunération des professeurs devait être incluse dans le calcul du plancher de dépenses consacrées à l'éducation, il faudrait débloquer des fonds supplémentaires pour financer des programmes de formation à l'intention des enseignants.

Dans les pays où l'intensité d'innovation est comparativement faible, l'investissement direct étranger et les importations de biens d'équipements et de produits intermédiaires sont des vecteurs importants de progrès technologique. De nouvelles réductions des droits de douane frappant ces produits seraient donc souhaitables et pourraient faciliter l'accès des entreprises indonésiennes aux nouvelles technologies intégrées dans les importations de produits, d'équipements et de matières premières. Cela étant, il faut aussi reconnaître que l'ampleur des avantages technologiques que procurent les filiales de sociétés étrangères aux sociétés locales est souvent limitée lorsque le fossé technologique entre ces deux catégories d'entreprises est trop large (de Mello, 1999 ; Takii, 2005), ce qui semblerait indiquer que les efforts déployés par les pouvoirs publics pour doper l'innovation pourraient réellement améliorer la capacité des entreprises locales à exploiter au maximum l'investissement étranger sur le plan technologique.

Rendre la réglementation plus favorable à la concurrence sur les marchés de produits **Rappel**

Pour mesurer l'ampleur des restrictions contenues dans la réglementation des marchés de produits en vigueur en Indonésie, un indicateur quantitatif a été élaboré en

utilisant la méthodologie déjà employée dans la *Base de données de l'OCDE sur la réglementation internationale* afin de décrire la diversité des approches dans la zone de l'OCDE (annexe 1.A3). Les résultats, repris dans le tableau 1.5, montrent que le score de l'Indonésie est très supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE et légèrement supérieur à celle des pays d'Amérique latine pour lesquels on disposait de données (Brésil, Chili et Mexique, ce dernier étant membre de l'OCDE). Ceci signifie qu'en Indonésie, la réglementation des marchés de produits est plus restrictive qu'il ne l'est au Brésil, au Chili ou dans les pays de l'OCDE. En revanche, l'Indonésie fait mieux que l'Inde, seul pays de la région pour lequel on dispose actuellement d'un indicateur de la réglementation des marchés de produits, et que l'Afrique du Sud.

L'évaluation de l'environnement réglementaire de l'Indonésie sur les marchés de produits montre qu'il existe en matière de réforme une marge de manœuvre considérable. En particulier, sur le plan des politiques à vocation interne, le caractère restrictif de la réglementation de l'Indonésie est comparable à celui d'autres économies de marché émergentes appartenant à la zone de l'OCDE. La réglementation y est plus restrictive qu'en Amérique latine, mais considérablement moins qu'en Inde. En particulier, les facteurs favorables à la concurrence sont contrecarrés par l'interventionnisme dans de nombreux domaines, malgré les efforts de déréglementation et les réformes entrepris récemment. Par exemple, le gouvernement indonésien est propriétaire des principales entreprises d'un certain nombre de secteurs (production/importation, transport et distribution d'électricité, production et importation de gaz ; production et distribution d'eau, et services postaux) et il est l'actionnaire majoritaire des entreprises les plus grandes dans d'autres, par exemple le transport, la distribution de gaz ou encore les télécommunications. L'État détient également des intérêts dans plusieurs branches manufacturières et dans l'assurance. Pour ce qui est des obstacles à l'entrepreneuriat, les obstacles d'ordre administratif sont comparativement légers par rapport à ceux observés dans d'autres pays de la zone OCDE ou d'Amérique latine, même si certaines restrictions sectorielles subsistent, notamment dans le transport et la distribution de détail.

En ce qui concerne les politiques à vocation externe, le caractère restrictif de la réglementation indonésienne est comparable à celui d'autres économies de marché émergentes de la zone de l'OCDE. Il est en revanche moins restrictif qu'en Amérique latine et surtout qu'en Inde. Des obstacles à l'investissement étranger subsistent, qu'ils aient trait aux structures de participation ou à des mesures de réglementation, mais ils sont comparables à ceux observés au Canada, en Italie, au Mexique ou bien en Turquie, où les restrictions de cet ordre sont particulièrement fortes pour la zone de l'OCDE. Les restrictions relatives aux participations étrangères sont spécialement contraignantes dans certains secteurs, par exemple les télécommunications, la distribution de détail ou bien les transports. Cet état de fait perdure malgré les améliorations considérables apportées par l'adoption de la Loi sur l'investissement (cette loi est examinée dans le chapitre 2, de même que la réglementation sur l'investissement étranger mise en place par l'Indonésie, en utilisant la méthodologie élaborée par l'OCDE pour quantifier la nature restrictive de ces dispositions prises par les pays membres). Les obstacles d'ordre réglementaire sont aussi particulièrement pesants en Indonésie par rapport à d'autres pays de l'OCDE, mais moins qu'en Amérique latine.

Tableau 1.5. **Réglementation des marchés de produits : comparaisons internationales**Des scores faibles sont le signe d'une restriction moindre¹

	Indonésie	Inde	Afrique du Sud	Amérique latine	Marchés émergents de l'OCDE	OCDE
Réglementation sur les marchés de produits	2.1	2.9	2.6	2.0	2.0	1.5
Politiques axées sur le fonctionnement interne des marchés	2.2	3.0	2.7	1.9	2.2	1.8
Contrôle par l'État	3.3	3.5	3.2	2.1	2.5	2.1
1. Actionnariat public	3.8	3.8	3.5	1.9	2.7	2.4
Champ du secteur des entreprises publiques	5.7	4.9	4.8	3.0	3.8	3.1
Taille du secteur des entreprises publiques	4.6	4.6	4.2	1.4	2.4	2.5
Contrôle direct d'entreprises industrielles ou commerciales	1.9	2.5	2.3	2.0	2.1	1.9
2. Intervention dans les activités des entreprises	2.7	3.0	2.7	2.3	2.2	1.7
Utilisation d'une réglementation contraignante	4.6	5.0	3.2	3.2	2.8	2.2
Contrôle des prix	0.5	0.8	2.0	1.3	1.5	1.0
Obstacles à l'esprit d'entreprise	1.2	2.6	2.2	1.8	2.0	1.5
1. Opacité réglementaire et administrative	0.4	1.6	3.5	1.7	1.6	1.4
Régime d'autorisation et de permis	0.0	1.8	6.0	2.0	2.3	2.2
Communication et simplification des règles et procédures	0.6	0.9	0.9	1.3	0.5	0.5
2. Formalités administratives liées à la création d'une entreprise	1.7	3.8	1.4	2.1	2.7	1.8
Formalités administratives liées à la création d'une société de capitaux	1.0	4.3	1.8	1.8	2.9	1.9
Formalités administratives liées à la création d'une entreprise individuelle	2.3	4.8	1.3	3.1	2.8	1.9
Charges administratives à caractère sectoriel	1.7	3.3	0.8	1.6	2.7	1.6
3. Obstacles à la concurrence	1.1	1.2	2.2	1.2	1.0	0.8
Obstacles juridiques	4.0	0.9	2.2	2.0	1.2	1.4
Déroptions au droit de la concurrence	0.0	1.2	2.2	0.9	0.9	0.4
Politiques axées sur les relations des marchés avec l'extérieur	1.8	2.6	2.4	2.2	1.7	1.1
Obstacles aux échanges et à l'investissement	1.7	2.6	2.3	2.2	1.7	1.0
1. Obstacles explicites	2.0	3.0	2.3	2.2	2.4	1.4
Obstacles aux prises de participation	3.0	2.9	2.3	1.6	2.6	1.8
Procédures discriminatoires	0.0	2.0	2.7	1.4	0.7	0.5
Droits de douane	2.0	4.0	2.0	3.7	3.3	1.4
2. Autres obstacles	1.5	2.0	2.4	2.2	0.8	0.5
Obstacles réglementaires	1.6	1.6	2.4	2.2	0.3	0.2
<i>Pour mémoire :</i>						
Politiques par domaine fonctionnel						
Réglementation administrative	1.1	3.0	2.2	1.9	2.3	1.6
1. Formalités administratives liées à la création d'une entreprise	1.6	4.0	1.3	2.1	2.7	1.8
2. Opacité réglementaire et administrative	0.4	1.5	3.4	1.7	1.5	1.4
Réglementation économique	2.9	2.7	2.9	1.9	2.1	1.8
1. Réglementation des structures économiques	4.1	3.0	3.3	2.1	2.3	2.2
2. Réglementation du comportement économique	2.9	3.3	2.8	2.3	2.4	1.9
3. Réglementation de la concurrence	0.9	1.4	2.3	1.2	1.3	0.9

1. Les scores se réfèrent au statut des réglementations en vigueur en 2003 pour les pays de l'OCDE et le Chili, en 2004 pour le Brésil et en 2007 pour l'Indonésie et l'Afrique du Sud. L'Amérique latine comprend le Brésil, le Chili et le Mexique. Les marchés émergents de l'OCDE sont la Corée, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Turquie.

Source : OCDE (2003, 2004, 2007 et 2008) et calculs réalisés par l'OCDE.

Considérations relevant de l'action publique

La concurrence est l'un des principaux moteurs de la croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE¹¹. L'existence d'une réglementation restrictive sur les marchés de produits a des répercussions négatives sur la croissance de l'économie, car elle empêche la réaffectation des facteurs de production au profit de secteurs où la productivité est plus forte. C'est aussi vrai en Indonésie, et d'ailleurs, les observations recueillies au niveau des entreprises et évoquées plus haut montrent que les réaffectations ont été d'importantes sources de gains de productivité dans le secteur manufacturier. Une levée des restrictions qui entravent la concurrence sur les marchés de produits contribuerait donc probablement à améliorer la productivité et, partant, à accélérer la croissance.

Il est tout à fait possible de réduire la taille et le poids du service public de façon à rendre la réglementation indonésienne des marchés de produits plus favorable à la concurrence. Les efforts déployés par l'Indonésie pour moderniser son économie en procédant à des privatisations dans les années 90, notamment les récentes tentatives de libéralisation des monopoles d'État dans des secteurs essentiels, doivent être salués, mais l'importance des participations encore détenues par l'État dans certains secteurs, comme les industries de réseaux, montre bien qu'il reste encore beaucoup à faire. L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE et d'Amérique latine semble indiquer que, lorsque des réglementations appropriées sont mises en place, le retrait de l'État du secteur manufacturier et des industries de réseaux s'accompagne d'un élargissement de l'offre, d'une réduction des prix et de gains de productivité. Dans ce contexte, le programme de privatisation des autorités mérite d'être soutenu sans réserve. Par ailleurs, les restrictions juridiques qui concernent actuellement le nombre des concurrents dans les secteurs où l'État détient une participation majoritaire (ou la totalité du capital) devraient être supprimées, en particulier dans les services financiers, les entreprises de services publics ou encore les transports.

Parallèlement, la réglementation pourrait être plus favorable aux entrepreneurs. La coordination avec les administrations infranationales pourrait être renforcée, étant donné le rôle croissant joué par ces collectivités dans les affaires réglementaires. Comme l'indique le chapitre 2, un programme pourrait au minimum être mis en place au niveau national pour examiner et réduire le nombre des licences et autorisations délivrées par les collectivités locales. Il conviendrait également de redoubler d'efforts pour supprimer les restrictions visant les participations des investisseurs étrangers. De telles mesures sont importantes pour dynamiser le potentiel de croissance de l'économie, non seulement en trouvant d'autres modes de financement pour les dépenses d'équipement, particulièrement nécessaires, mais aussi pour favoriser l'amélioration de la productivité grâce à la concurrence et à l'accès à la technologie.

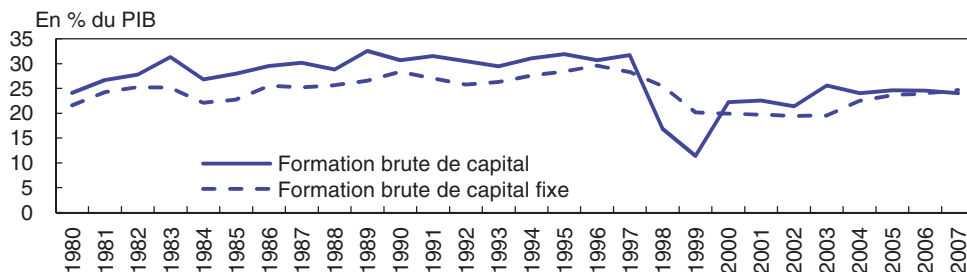
S'attaquer au problème de l'engorgement des infrastructures

Rappel

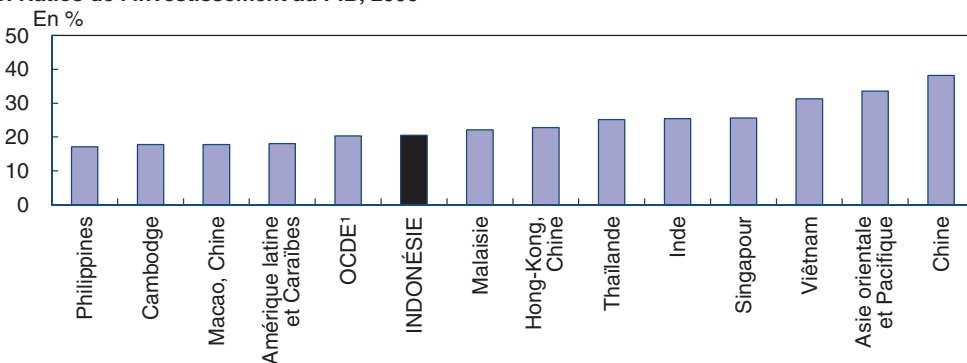
Malgré le regain récent des flux d'investissements ces dernières années, le ratio des investissements au PIB de l'Indonésie reste inférieur à celui de bien des pays de la région (graphique 1.10). À la différence de l'investissement public, qui a retrouvé son niveau d'avant la crise, l'investissement privé ne s'est pas encore redressé complètement. Il est vrai qu'avant la crise, les ratios d'investissement étaient déjà plus faibles en Indonésie que dans la plupart des pays voisins, reflétant dans une large mesure l'inefficacité de l'accumulation de capital pendant la majeure partie des années 90. En Indonésie, le stock

Graphique 1.10. Investissement et IDE : tendances et comparaisons internationales

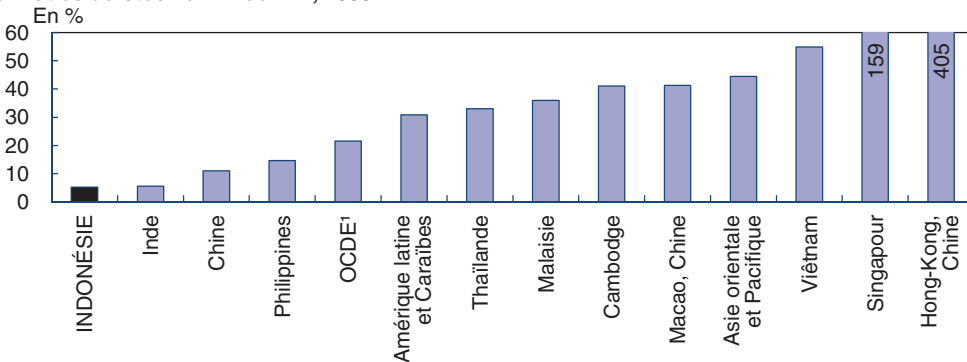
A. Tendances de l'investissement, 1980-2007



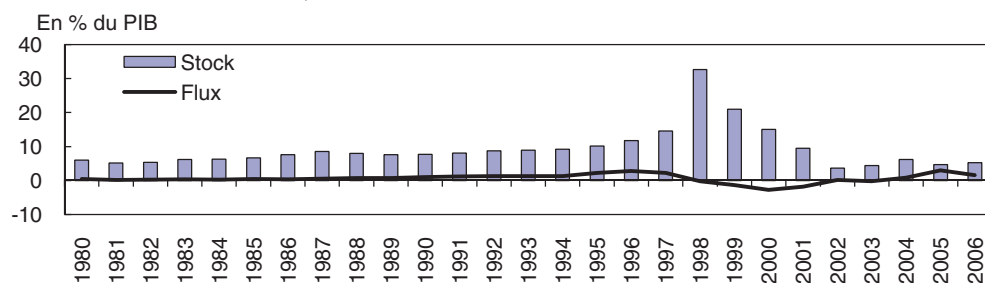
B. Ratios de l'investissement au PIB, 2006



C. Ratios du stock d'IDE au PIB, 2006




D. Flux nets en stocks d'IDE, 1980-2006



1. Hors Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque et Turquie.

Source : CNUCED, Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414786450013>

d'IDE est également relativement faible par rapport au PIB et il n'a pas encore renoué avec son niveau d'avant la crise. Dans la mesure où l'IDE constitue une source importante de financement de l'investissement et un vecteur de progrès technologique, la faiblesse des ratios IDE-PIB peut s'avérer préoccupante.

L'Indonésie semble souffrir d'une pénurie d'infrastructures qui entrave probablement la croissance. Comme le souligne le chapitre 2, les indicateurs des infrastructures de base, en particulier dans l'énergie, le transport et l'eau/l'assainissement sont particulièrement médiocres, même comparés aux autres pays de la région. Ces lacunes constituent un obstacle de taille à l'amélioration du climat de l'investissement dans le pays. On a donc toutes les raisons de penser qu'un effort d'investissement dans le développement des infrastructures donnerait un coup de pouce à la croissance pour le court terme. Plus généralement, il existe un consensus relativement large sur le fait que la relation entre infrastructures et croissance est plus forte dans les pays à faibles revenus, où les lacunes en matière d'infrastructure sont le plus criantes¹². Les observations à cet égard montrent également que cette relation évolue au fil du temps, souvent de manière non linéaire, parce que les conditions économiques générales et la réglementation ont un impact sur la capacité des entreprises à tirer parti du développement des infrastructures et des externalités de réseaux qui l'accompagnent¹³. En outre, comme il existe des complémentarités entre le développement des infrastructures et l'investissement dans le capital humain et physique, il est probable que les infrastructures participent au relèvement de la productivité des investissements dans d'autres catégories de capital, quand bien même leur impact direct sur la croissance serait en voie d'affaiblissement¹⁴.

Considérations relevant de l'action publique

Il est difficile d'estimer le montant d'investissements qu'il faudrait engager pour étayer le développement des infrastructures. Par exemple, pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure comme l'Indonésie, les besoins en investissements ont été estimés pour la période 2005-15 à environ 6.5 % du PIB par an en moyenne, dont 2.5 % du PIB au titre de l'entretien (Fay et Yepes, 2003)¹⁵. Toutefois, il y a une chose plus importante encore que la quantification de ces estimations : il s'agit de reconnaître que certains arbitrages doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de répartir des ressources budgétaires limitées entre les investissements dans les infrastructures et les autres. Les taux de rentabilité sociale pourraient constituer une mesure de référence, mais ils sont difficiles à calculer de manière fiable. C'est pourquoi il est très important de trouver des méthodes permettant à la fois de comparer la productivité de différents types d'investissement dans le développement des infrastructures à celle des investissements dans d'autres formes de capital, notamment le capital humain, et d'évaluer les complémentarités éventuelles entre ces différents investissements. Quoi qu'il en soit, compte tenu du rôle de plus en plus dominant des administrations publiques locales dans ce domaine, il convient de dynamiser la coordination entre les différents niveaux de l'administration publique aussi bien pour la formulation des orientations que les prestations de services et d'améliorer les capacités techniques au niveau local.

En gardant ces arbitrages à l'esprit, il apparaît que les efforts visant à réduire les goulets d'étranglement dans les transports et les communications devraient figurer en bonne place dans le programme de développement des infrastructures des pays ayant la forme d'un archipel tels que l'Indonésie. Si l'on se fonde sur les estimations relatives à l'Indonésie réalisées par Canning et Bennathan (2000), le taux de rentabilité sociale des

investissements dans les transports (routes revêtues) est supérieur, et de loin, à celui des investissements dans la production d'électricité ou dans d'autres types d'accumulation de capital physique. Tout progrès en la matière ne pourra que générer de nombreux gains d'efficacité. Par exemple, une amélioration des infrastructures de transport et de communication aurait probablement un effet d'entraînement sur les échanges, au plan régional et international, et faciliterait l'intégration des zones les plus éloignées du pays dans les réseaux économiques nationaux et mondiaux. L'impact connexe sur les conditions de l'offre ne doit pas non plus être sous-estimé, en particulier s'il s'accompagne d'initiatives propres à favoriser la concurrence sur les marchés de produits et sur le marché du travail. Cet élément a également son importance dans la conduite de la politique monétaire, car on estime généralement que des facteurs ayant trait à l'offre contribuent pour partie à la rigidité des prix à la baisse qui explique que le taux d'inflation de l'Indonésie soit resté obstinément supérieur à celui de ses partenaires commerciaux.

En plus des considérations d'efficacité économique, il apparaît que des infrastructures de meilleure qualité peuvent aussi avoir un impact sur les conditions de vie des pauvres, pour autant qu'ils puissent avoir accès à des services abordables. Les retombées positives de l'action publique dans ce domaine sont multiples. Par exemple, en réduisant les distances et les coûts de transport, l'amélioration des infrastructures de transport peut probablement accroître la valeur des actifs des pauvres, en particulier de ceux qui vivent dans des régions reculées, et réduire leurs coûts de production, par exemple les coûts d'expédition de la production agricole sur les marchés consommateurs. Par ailleurs, l'amélioration des infrastructures de transport et le raccordement au réseau d'électricité facilite l'accès à l'école, lequel favorise l'accumulation de capital humain et renforce par la suite le potentiel de gains de la population à faible revenu. De plus, les infrastructures dans le domaine de l'eau et de l'assainissement réduisent les risques de maladies d'origine hydrique et permettent en conséquence d'améliorer la santé des pauvres, dont on sait qu'elle est étroitement liée à leur capacité à gagner de l'argent.

Les considérations d'accès dépendent aussi souvent du caractère financièrement abordable des services, et pas uniquement de leur accessibilité physique. Or, des subventions mal conçues et mal ciblées pourraient certes rendre les services abordables, mais risqueraient de détourner les ressources budgétaires au profit de personnes moins démunies, tout en faussant les prix relatifs (voir plus haut et se reporter aussi au chapitre 3 ainsi qu'à OCDE, 2002b). Il s'agit là de questions complexes, mais des mesures visant à remplacer le subventionnement de l'électricité et des carburants et combustibles par des transferts judicieux en direction des personnes à faible revenu iraient dans la bonne direction. Par ailleurs, on peut rendre les services plus abordables grâce à une réglementation sectorielle propre à favoriser la concurrence dans la prestation des services, ce qui contribue aussi à abaisser les coûts des services. Pour améliorer la concurrence sur les marchés de produits, les pouvoirs publics pourraient envisager de supprimer les dispositifs qui font obstacle à la participation du secteur privé dans les industries de réseaux, et qui posent des problèmes considérables dans certains secteurs si l'on en croit l'analyse des restrictions figurant dans la réglementation des marchés de produits.

Assouplir le code du travail

Rappel

Comparée à certains pays de l'OCDE et à ses voisins, l'Indonésie possède un code du travail qui se caractérise par la lourdeur et la complexité des procédures de licenciement et de

détermination des droits correspondants à indemnisation. La législation du travail s'est aussi durcie au fil du temps, en particulier avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003. Les dispositions en matière de salaire minimum sont également devenues de plus en plus coûteuses, particulièrement depuis la décentralisation de 2001 qui a donné aux collectivités locales des prérogatives supplémentaires dans ce domaine. Comme l'explique le chapitre 3, la rigidité du code du travail nuit à la croissance, car elle perpétue la segmentation sur le marché du travail dans un pays où le secteur informel est déjà très important. Elle a également des retombées négatives sur la compétitivité étant donné l'avantage comparatif de l'Indonésie dans la production de biens à forte intensité de main-d'œuvre. Il est en effet probable que les entreprises ont remplacé une main-d'œuvre qualifiée et un capital spécialisé par une main-d'œuvre non qualifiée en réaction à la hausse des coûts entraînée par une législation du travail de plus en plus onéreuse.

Les éléments exposés au chapitre 3 montrent également qu'une législation très rigoureuse sur la protection de l'emploi est inéquitable. En effet, elle met à l'abri des chocs économiques les travailleurs généralement les plus éduqués et les mieux à même de se défendre, au détriment de ceux qui opèrent dans le secteur informel ou qui ont les liens les plus précaires avec le marché du travail officiel, par exemple les femmes ou les jeunes. Bref, non seulement un code du travail porte préjudice à l'efficacité économique, mais il ne permet pas d'assurer la protection sociale des travailleurs les plus vulnérables face à l'évolution des conditions sur le marché du travail.

Considérations relevant de l'action publique

Dans la mesure où une législation du travail contraignante pénalise les travailleurs vulnérables plus qu'elle ne les protège, son utilisation en tant qu'instrument de protection sociale devrait être remise en question. L'action publique devrait donc chercher prioritairement à assouplir la législation du travail, pour les contrats à durée indéterminée comme pour les contrats de travail temporaire/à durée déterminée. Le réexamen de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003, qui était prévu pour 2005-06 mais n'a pas pu être concrétisé, constitue une occasion idéale pour accomplir des progrès dans cet important domaine d'intervention des pouvoirs publics. Plusieurs options sont proposées au chapitre 3 pour y parvenir, sans perdre de vue la nécessité de renforcer les filets de sécurité selon des modalités budgétaires saines et de procéder aux arbitrages qui vont de pair avec l'allocation de ressources budgétaires rares en vue de satisfaire des demandes concurrentes d'accumulation de capital humain, de protection sociale et de développement des infrastructures de l'Indonésie. Depuis la crise de 1997-98, les autorités ont déployé des efforts louables pour procéder à des transferts de revenus ciblés, orientés vers des communautés spécifiques, en faveur des personnes vulnérables et des pauvres. On examinera ci-après d'autres options qui s'offrent aux pouvoirs publics pour poursuivre les avancées en la matière.

Notes

1. Voir Hill (2007) et Hill et Shiraishi (2007) pour plus d'informations.
2. Voir Athukorala (2006) pour plus d'informations. La part des biens électroniques (pièces et composants) dans les exportations de l'Indonésie s'établit à environ 9 %, contre respectivement 21 % et 36 % pour la Thaïlande et la Malaisie. L'Indonésie a également enregistré des contreperformances dans les principaux pays de destination de ses exportations, notamment la Chine, les États-Unis et le Japon.
3. Voir Basri et Papanek (2008) pour plus d'informations.

4. Dans le secteur des biens électroniques, l'Indonésie a commencé à développer des activités d'assemblage tournées vers l'exportation afin de s'intégrer dans des réseaux de production mondiaux même si elle ne joue encore qu'un rôle mineur au sein des grands réseaux d'Asie de l'Est (Athukorala, 2006).
5. Le riz est la principale culture vivrière, suivi du manioc et du maïs, les cultures non vivrières étant la caoutchouc, l'huile de palme, le café, le thé, le cacao et la canne à sucre. La volaille est le produit d'élevage dont le cycle de production est le plus court.
6. Il ressort des données concernant l'OCDE que l'existence d'un régime de protection de l'emploi relativement pesant, conjugué à une réglementation anticoncurrentielle sur les marchés de produits, a tendance à décourager l'IDE (Hajkova et al., 2006). Dans le même esprit, Blomström et Kokko (1993) concluent que plus les transferts technologiques imputables aux entreprises américaines investissant à l'étranger sont intenses, plus ils concourent à intensifier la concurrence dans les pays d'accueil.
7. Takii et Ramstetter (2005) soulignent des incohérences dans les tendances de l'IDE calculé à partir des données de la balance des paiements et de Statistik Industri. Les données tirées de l'Enquête sur l'industrie ne font pas apparaître de baisse des participations étrangères dans le secteur manufacturier contrairement aux estimations fondées sur les chiffres de la balance des paiements.
8. La proposition initiale du gouvernement consistait à inviter tout contribuable souhaitant intenter un recours contre une décision de l'administration fiscale à s'acquitter d'abord de l'impôt dont il était redevable. En cas de rejet de son recours, le contribuable risquait d'être tenu de payer une amende pouvant atteindre 100 % de sa dette fiscale. Il avait alors la possibilité d'intenter un nouveau recours, mais au risque d'avoir à payer une amende équivalant à 200 % de sa dette en cas de refus. Cette proposition a été rejetée et la loi adoptée par le Parlement en 2007 exclut tout paiement en cas de recours et prévoit des amendes limitées à respectivement 50 % et 100 % de la dette fiscale. La nouvelle loi prévoit également des sanctions à l'intention des fonctionnaires de l'administration fiscale convaincus d'avoir commis des abus vis-à-vis de contribuables.
9. Les dépenses affectées aux deux types de subventions sont étroitement corrélées : le niveau élevé des prix du pétrole se répercute en effet sur le coût de la production d'électricité car l'Indonésie est principalement équipée de groupes fonctionnant au gazole.
10. Voir Rosengard (2004) pour une analyse détaillée des résultats budgétaires de l'Indonésie avant et après la crise.
11. Voir OCDE (2002a) pour des observations sur les liens entre l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits et les performances en matière de productivité.
12. Voir Estache et Fay (2007) pour une étude de la littérature fondée sur des données empiriques.
13. Cette absence de linéarité dans la relation entre les investissements dans les infrastructures et la croissance vient des effets de réseau. Voir Hurlin (2006) qui a publié des données pour un grand nombre de pays développés ou en développement en étudiant plus particulièrement les routes, les chemins de fer, les télécommunications et l'électricité.
14. Voir Canning et Bennathan (2000) qui ont publié à propos de plusieurs pays des données sur l'élasticité de la production sous l'angle du développement des infrastructures (exprimé en termes de routes revêtues et de capacité de production d'électricité) en présence de complémentarités entre les différentes formes de capital.
15. Ces estimations portent sur les investissements nécessaires pour satisfaire la demande des consommateurs et des producteurs en fonction des prévisions de croissance du PIB et concernent les secteurs suivants : routes, chemins de fer, télécommunications, électricité, eau et assainissement.

Bibliographie

- Amiti, M. et J. Konings (2005), « Trade Liberalisation, Intermediate Inputs and Productivity: Evidence from Indonesia », *Document de travail du FMI*, n° WP/05/146, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Arze del Granado, F.J., W. Fengler, A. Ragatz et E. Yavuz (2007), « Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity and Efficiency of Public Expenditures », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 4329, Banque mondiale, Washington, DC.
- Aswicahyono, H. et H. Hill (2002), « "Perspiration" and "Inspiration" in Asian Industrialisation: Indonesia Before the Crisis », *Journal of Development Studies*, Vol. 38, pp. 138-63.

- Athukorala, P.C. (2006), « Post-crisis Export Performance: The Indonesian Experience in Regional Perspective », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 42, pp. 177-211.
- Banque mondiale (2006), « Revitalizing the Rural Economy: An Assessment of the Investment Climate Faced by Non-Farm Enterprises at the District Level », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2007), *Indonesia Public Expenditure Review 2007*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Basri, M.C. et H. Soesastro (2005), « The Political Economy of Trade Policy in Indonesia », *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 22, pp. 3-18.
- Basri, M.C. et G. Papanek (2008), « Dutch Disease and Employment in Indonesia », Document de travail, LPEM-FEUI, Université d'Indonésie, Djakarta.
- Blomström, M. et A. Kokko (1993), « Policies to Encourage Inflows of Technology through Foreign Multinationals », *World Development*, Vol. 23, pp. 459-68.
- Canning, D. et E. Bennathan (2000), « The Social Rate of Return on Infrastructure Investments », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 2390, Banque mondiale, Washington, DC.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulations in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris.
- de Mello, L. (1999), « Foreign Direct Investment-Led Growth: Evidence from Time Series and Panel Data », *Oxford Economic Papers*, Vol. 51(1999), pp. 133-51.
- de Mello, L. (2000), « Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis », *World Development*, Vol. 28, pp. 365-80.
- Estache, A. et M. Fay (2007), « Current Debates on Infrastructure Policy », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 4410, Banque mondiale, Washington, DC.
- Fay, M. et T. Yepes (2003), « Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000-2010 », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 3102, Banque mondiale, Washington, DC.
- Fitriani, F., B. Hofman et K. Kaiser (2005), « Unity or Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralised Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, pp. 57-79.
- Fuglie, K. (2004), « Productivity Growth in Indonesian Agriculture, 1961-2000 », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 40, pp. 209-25.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia et K.-Y. Yoo (2006), « Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 502, OCDE, Paris.
- Hill, H. (2007), « The Indonesian Economy: Growth, Crisis and Recovery », *Singapore Economic Review*, Vol. 52, pp. 137-66.
- Hill, H. et T. Shiraishi (2007), « The Indonesian Economy: A Decade after the Crisis », *Asian Economic Policy Review*, Vol. 2, pp. 127-45.
- Hofman, B., K. Kaiser Kadjatmiko et B.S. Sjahrir (2006), « Evaluating Fiscal Equalisation in Indonesia », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 3911, Banque mondiale, Washington, DC.
- Hurlin, C. (2006), « Network Effects of the Productivity of Infrastructure in Developing Countries », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 3808, Banque mondiale, Washington, DC.
- Jain-Chandra, S. (2007), « Is Indonesia Adequately Integrated into Global and Regional Trade and Finance? », *Indonesia: Selected Issues, Rapport par pays du FMI n° 7/273*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Lewis, B.D. (2006), « Local Government Taxation: An Analysis of Administrative Cost Inefficiency », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 42, pp. 213-33.
- Narjoko, D. (2006), *Indonesian Manufacturing and the Economic Crisis of 1997/98*, thèse de doctorat, Australian National University, Canberra.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 226, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72, OCDE, Paris.

- OCDE (2002b), *Towards Asia's Sustainable Development: The Role of Social Protection*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Évaluation économique sur l'Afrique du Sud*, OCDE, Paris.
- Rosengard, J. (2004), « Will Bank Bailouts Bust Budgets? Fiscalisation of the East Asian Financial Crisis », *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol. 18, pp. 19-29.
- Sarel, M. (1997), « Growth and Productivity in ASEAN Countries », *Document de travail du FMI*, n° 97/97, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Sarwono, H. (2008), « Monetary Policy in Emerging Markets: The Case of Indonesia », in L. de Mello (ed.), *Inflation Targeting in Emerging-Market Economies*, OCDE, Paris.
- Sjöholm, F. (1999a), « Exports, Imports and Productivity: Results from Indonesian Establishment Data », *World Development*, Vol. 27, pp. 705-15.
- Sjöholm, F. (1999b), « Technology Gap, Competition and Spillovers from Direct Foreign Investment: Evidence from Establishment Data », *Journal of Development Studies*, Vol. 36, pp. 53-73.
- Takii, S. (2005), « Productivity Spillovers and Characteristics of Foreign Multinational Plants in Indonesian Manufacturing 1990-95 », *Journal of Development Economics*, Vol. 76, pp. 521-42.
- Takii, S. et E.D. Ramstetter (2005), « Multinational Presence and Labour Productivity Differentials in Indonesian Manufacturing, 1975-2001 », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, pp. 221-42.
- Ter Wengel, J. et E.R. Rodriguez (2006), « Productivity and Firm Dynamics; Creative Destruction in Indonesian Manufacturing, 1994-2000 », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 42, pp. 341-55.
- Timmer, M.P. (1999) « Indonesia's Ascent on the Technology Ladder: Capital Stock and Total Factor Productivity in Indonesian Manufacturing, 1975-95 », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 35, pp. 75-97.
- van der Eng, P. (2007), « Total Factor Productivity and Economic Growth in Indonesia », manuscrit non publié, School of Management, Marketing and International Business, Australian National University, Canberra.
- Vial, V. (2006), « New Estimates of Total Factor Productivity Growth in Indonesian Manufacturing », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 42, pp. 357-69.
- Warr, P. (2006), « Productivity Growth in Thailand and Indonesia: How Agriculture Contributes to Economic Growth », *Working Paper in Economics and Development Studies*, n° 200606, Département d'économie, Université Padjadjaran, Bandung.

ANNEXE 1.A1

Estimer le PIB potentiel de l'Indonésie

La présente annexe a pour objet de calculer le PIB tendanciel de cinq pays d'Asie victimes de la crise financière de 1997-98 (Indonésie, Corée, Malaisie, Philippines et Thaïlande) à l'aide d'une méthode reposant sur une fonction de production proche de celle utilisée par le Secrétariat de l'OCDE pour ses pays membres.

Méthodologie

Dans un premier temps, la productivité totale des facteurs a été calculée comme suit :

$$\ln(TFP_t) = \ln(Y_t) - r_K \ln(\bar{K}_t) - r_L \ln(\bar{L}_t), \quad (1.A1.1)$$

où Y_t est le PIB réel, $\bar{K}_t = \gamma_t K_t$ le stock de capital corrigé du taux d'utilisation, avec $\gamma_t = (1 - u_t)$ qui renvoie au coefficient d'utilisation de la capacité installée, u_t au taux de chômage, et K_t au stock de capital ; $\bar{L}_t = (1 - u_t) \bar{F}_t$ est le facteur travail corrigé du taux d'utilisation, avec \bar{F}_t qui représente la population active ; le préfixe \ln renvoie au logarithme naturel et t au temps. Les parts du facteur capital et du facteur travail dans le PIB (respectivement r_K et r_L) ont été fixées à 33 et 67 %¹.

Enfin, le PIB tendanciel a été calculé comme suit :

$$\ln(Y_t^*) = \ln(TFP_t^*) + 0.33 \ln(K_t^*) + 0.67 \ln(L_t^*), \quad (1.A1.2)$$

où les astérisques indiquent que la série a été obtenue par application d'un filtre HP. Des prévisions des valeurs pertinentes ont été effectuées sur la période 2007-10 (2008-10 pour l'Indonésie) à l'aide d'un modèle autorégressif et utilisées pour calculer les tendances avec filtre HP afin de minimiser le biais sur les valeurs finales généré par l'application du filtre HP².

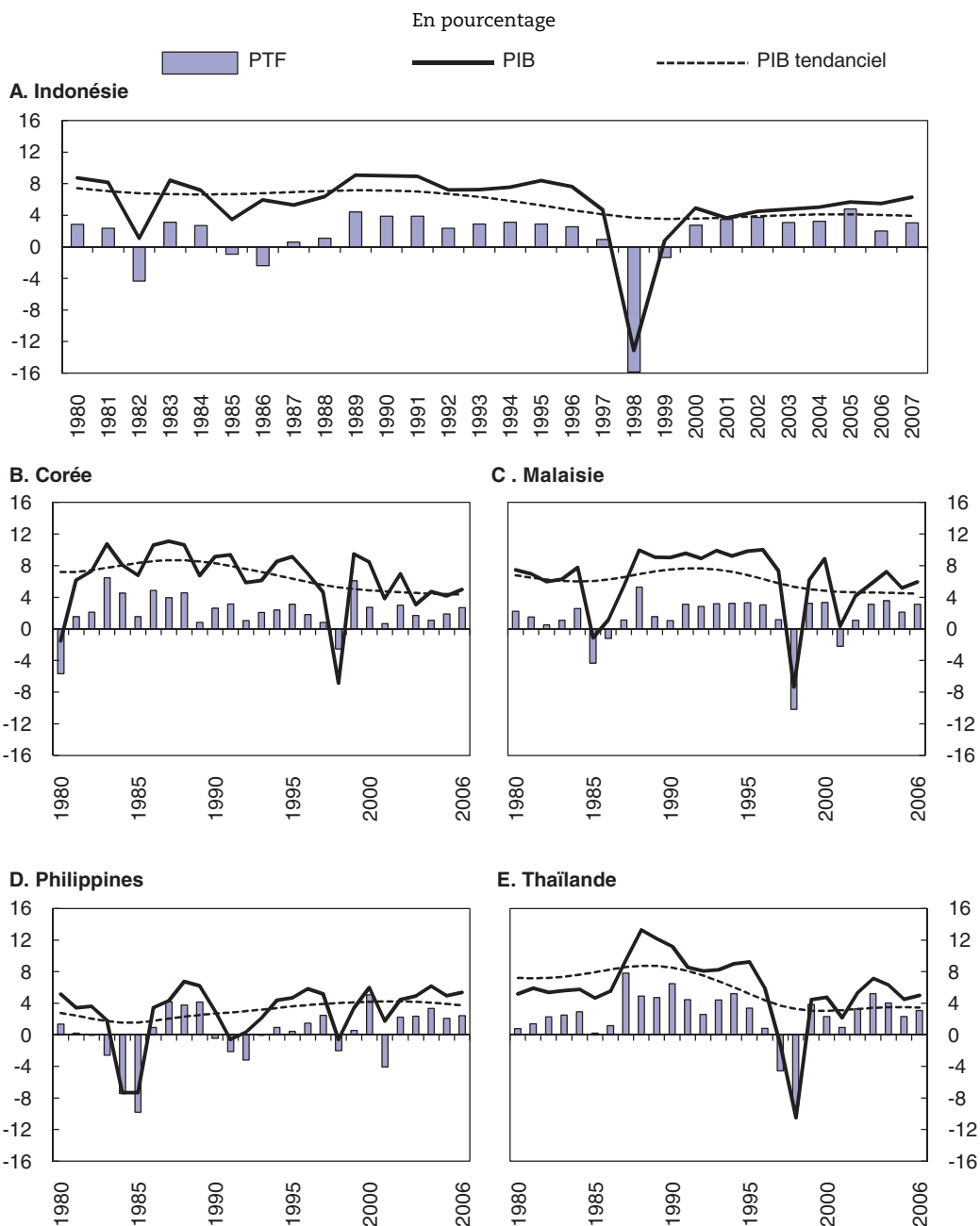
Données

Pour assurer la comparabilité entre les pays, ce sont les données annuelles tirées de la base des *Statistiques financières internationales* (IFS) du FMI qui ont été utilisées dans les calculs couvrant la période 1980-2006 pour l'ensemble des pays (des données de sources nationales ont été utilisées pour actualiser les séries relatives à l'Indonésie jusqu'à fin 2007). Les variables prises en compte sont le PIB, la formation brute de capital fixe, le taux d'activité et le taux de chômage. Les séries relatives au PIB et à la formation brute de capital fixe sont exprimées en USD constants, aux PPA de 2000. Les stocks de capital ont été construits suivant la méthode de l'inventaire permanent (appliquées aux séries relatives à l'investissement en commençant par 1960 et en utilisant un taux d'amortissement fixe de 5 %). Les valeurs manquantes dans les séries relatives au chômage ont été calculées par interpolation linéaire et actualisées à partir de sources nationales.

Conclusions

Avec la méthodologie décrite ci-dessus, la croissance de la productivité totale des facteurs semble avoir régressé dans tous les pays, plus particulièrement en Indonésie et en Thaïlande (graphique 1.A1.1). La croissance de la PTF a contribué à hauteur d'environ 1.5 point en moyenne par an à la croissance tendancielle du PIB indonésien depuis 2000. Sur la base de l'analyse causale de la croissance, la croissance tendancielle du PIB semble

Graphique 1.A1.1. **Croissance tendancielle du PIB : comparaisons internationales, 1980-2006¹**



1. 1980-2007 pour l'Indonésie.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414825647612>

s'être située aux alentours de 4 % par an en Indonésie, soit un niveau demeurant inférieur à la moyenne observée avant la crise (1990-96), qui était d'environ 6 %. Selon les estimations, le taux de croissance tendancielle de l'Indonésie serait légèrement inférieur à celui de la Corée et de la Malaisie, mais supérieur à celui de la Thaïlande et des Philippines³.

Importantes mises en garde

Les calculs présentés ci-dessus doivent être interprétés avec prudence du fait que la comptabilisation de la croissance se heurte à des limites évidentes, et parfaitement connues. En effet :

- Le calcul de la PTF est sensible aux erreurs de mesure, puisqu'il s'agit d'une valeur par définition résiduelle (obtenue par différence entre la croissance de la production et une moyenne pondérée des taux de croissance des facteurs de production corrigés de l'utilisation de ces facteurs). Les estimations de la PTF sont également sensibles à la mesure des parts respectives du facteur capital et du facteur travail dans le revenu national.
- Les calculs font l'objet d'une correction pour tenir compte de l'utilisation des facteurs, car les estimations de la croissance de la PTF seraient procycliques si la sous-utilisation des facteurs durant les phases de ralentissement conjoncturel n'était pas prise en compte. L'utilisation du taux de chômage comme indicateur de l'utilisation du capital est à l'évidence imparfaite, mais inévitable du fait du caractère limité des données. De plus, la qualité des facteurs est traitée comme constante sur la durée, alors qu'on peut s'attendre que les augmentations du stock de capital humain dans la population active ait des effets sur l'efficacité globale de l'économie.
- De même, les estimations de la croissance du PIB tendanciel reposant sur une quantification comptable de la croissance sont modifiées par les variations conjoncturelles. De même, et peut-être plus important encore, les effets de la réforme structurelle en cours sur l'efficacité et l'accumulation des facteurs de production, qui mettent du temps avant de se faire sentir, ne sont pas pris en compte dans le calcul des taux de croissance tendancielle s'appuyant sur une analyse causale de la croissance.

Notes

1. La part du capital utilisée dans cet exercice représente une moyenne simple de celles qui sont estimées par Sarel (1997) pour les pays de l'ANASE, lesquels se situent dans une fourchette de 28 à 35 %. Les ratios obtenus à partir des comptes nationaux sont anormalement faibles pour ces pays, comme indiqué dans le corps du texte.
2. Idéalement, il conviendrait d'utiliser les taux du NAICU et du NAIRU pour calculer les valeurs du facteur capital et du facteur travail corrigées pour tenir compte des taux d'utilisation indispensables au calcul du PIB tendanciel. Ces séries n'ont toutefois pas pu être estimées de façon fiable pour les pays considérés en raison de ruptures structurelles dans les séries correspondantes, notamment pendant la crise financière.
3. Les chiffres du PIB tendanciel et de la PTF pour la Corée peuvent différer légèrement de ceux qui figurent dans la base de données des *Perspectives économiques* de l'OCDE du fait de différences dans la méthodologie retenue et dans les sources de données. Ce choix vise à assurer la cohérence avec les données relatives à la quantification de la croissance qui ont été communiquées pour les autres pays étudiés.

ANNEXE 1.A2

Rendre compte de la diversité régionale de l'Indonésie

La présente annexe donne une vue d'ensemble de la ventilation régionale de l'activité économique en Indonésie*. Il est impossible d'analyser les tendances à l'échelon des administrations locales, dans la mesure où les séries de données existantes couvrent une période plus courte.

On a l'habitude de subdiviser l'Indonésie en cinq grands archipels : Java-Bali, Sumatra, Kalimantan (Bornéo), Sulawesi, et les provinces orientales (graphique 1.A2.1). C'est l'île de Java qui domine l'activité économique, puisqu'elle compte pour près des deux tiers du PIB et des dépenses des ménages (tableau 1.A2.1). Viennent ensuite l'île de Sumatra, puis celle de Kalimantan. Les industries extractives, en particulier les secteurs du pétrole et du gaz, ont pour effet de gonfler les indicateurs de l'activité économique des provinces aux ressources abondantes que sont Riau, Kalimantan Est, Papua (Irian) et Aceh. Au fil du temps, et indépendamment de la mesure retenue, on observe un déplacement de l'activité économique au profit de Java-Bali, et en particulier de Djakarta. La part de Sumatra dans l'activité économique a reculé du fait du moindre poids de l'activité pétrolière et gazière dans l'économie nationale. La part que représentent les huit provinces orientales dans l'économie nationale a parallèlement régressé. On constate en outre d'importantes disparités entre provinces en termes de revenu et de bien-être. Les données sur le revenu et la consommation par habitant font apparaître un très large écart entre les provinces les plus riches et les plus pauvres (tableau 1.A2.2). La production par habitant dans Kalimantan Est, la province la plus riche, est près de 16 fois supérieure à ce qu'elle est dans la province des Moluques.

Ces comparaisons mettent en évidence trois grands traits particulièrement révélateurs. *Premièrement*, aucune province n'a enregistré une mauvaise performance sur des périodes prolongées. Même les provinces à la traîne ont affiché une croissance relativement forte depuis les années 70, sauf pendant la crise. *Deuxièmement*, s'il y a eu des bons élèves réguliers, en particulier Bali, Kalimantan Est et Djakarta, les provinces qui forment le peloton de tête sont assez hétérogènes du point de vue aussi bien de l'emplacement géographique que de la taille ou des caractéristiques socio-économiques. *Troisièmement*, l'activité économique a continué de se concentrer autour de noyaux économiques régionaux tels que Java, Bali, Sumatra et Kalimantan, par opposition aux provinces orientales. *Quatrièmement*, les dotations en ressources naturelles ne font pas

* Les données antérieures à 2000 ont été corrigées pour tenir compte de la création de provinces après cette date. À titre d'exemple, Java Ouest renvoie aux provinces actuelles de Java Ouest et de Banten.

ressortir un schéma généralisable puisque des régions aux ressources abondantes telles que les provinces d'Aceh et, dans une certaine mesure, de Papua, ont connu un développement contrasté. Dans d'autres cas, qu'illustrent les provinces de Riau et de Kalimantan Est, les ressources naturelles abondantes ont été assez largement réparties. Les provinces dotées de ressources naturelles abondantes ont néanmoins bénéficié de la flambée actuelle des prix des matières premières.

Graphique 1.A2.1. Carte de l'Indonésie



Source : Nations Unies.

Tableau 1.A2.1. Indicateurs de l'activité économique des provinces, 1975-2007

En pourcentage du total

	Produit régional brut (PRB)		PRB hors industries extractives		Consommation	
	1975	2007	1975	2007	1983	2004
Sumatra	32.2	23.0	21.0	20.4	20.6	20.2
Aceh	1.6	2.1	1.7	1.6	2.1	0.9
Sumatra Nord	5.7	5.2	6.6	5.7	6.4	5.4
Sumatra Ouest	1.8	1.7	2.3	1.9	2.2	1.8
Riau	15.1	7.4	2.1	5.2	1.9	5.5
Jambi	0.8	0.9	0.9	0.8	0.6	0.9
Sumatra Sud	4.8	3.6	4.5	2.9	4.7	3.6
Bengkulu	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
Lampung	1.9	1.8	2.4	1.9	2.2	1.6
Java-Bali	51.5	60.2	62.8	64.7	64.4	67.4
Java-Bali (sans Djakarta)	42.8	44.1	51.8	47.0	54.0	51.0
Djakarta	8.7	16.1	11.0	17.8	10.4	16.5
Java Ouest	14.5	18.0	16.3	19.3	17.2	19.0
Java Centre	9.9	8.8	12.5	8.5	14.5	10.4
Yogyakarta	1.2	0.9	1.5	1.0	1.6	0.9
Java Est	15.8	15.2	19.9	16.8	18.7	19.3
Bali	1.3	1.2	1.6	1.3	2.0	1.3
Kalimantan	7.1	9.1	6.1	6.4	5.4	4.6
Kalimantan Ouest	1.4	1.2	1.8	1.3	1.7	1.3
Kalimantan Centre	0.5	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9
Kalimantan Sud	1.0	1.1	1.3	1.2	1.5	0.9
Kalimantan Est	4.1	6.0	2.3	3.0	1.2	1.6
Sulawesi	5.0	4.1	6.3	4.5	6.2	4.4
Sulawesi Nord	1.3	0.8	1.6	0.9	1.3	0.7
Sulawesi Centre	0.4	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
Sulawesi Sud	3.0	2.1	3.8	2.4	3.5	2.4
Sulawesi Sud-Est	0.3	0.5	0.3	0.6	0.6	0.5
Provinces orientales	4.3	3.6	4.0	3.9	3.5	3.3
Nusa Tenggara Ouest	0.8	1.0	1.0	1.1	1.0	0.7
Nusa Tenggara Est	0.8	0.5	1.0	0.6	1.0	0.7
Moluques	0.9	0.3	1.1	0.3	0.9	0.4
Papua	1.8	1.9	0.9	2.0	0.7	1.5

Source : BPS (Revenu régional par secteur et Dépenses).

Tableau 1.A2.2. Indicateurs du développement des provinces, 1975-2007

Indonésie = 100

	PRB par habitant		PRB par habitant hors industries extractives		Consommation par habitant	
	1975	2007	1975	2007	1983	2004
Sumatra	177.0	108.2	115.3	96.1	104.8	93.9
Aceh	93.3	111.9	97.9	88.1	114.4	49.5
Sumatra Nord	101.9	90.6	116.7	99.9	111.0	92.3
Sumatra Ouest	79.1	81.4	99.2	90.5	96.8	87.6
Riau	1061.5	259.3	150.2	181.0	128.8	198.0
Jambi	87.1	74.8	101.5	67.9	62.0	75.9
Sumatra Sud	160.6	100.6	150.1	80.8	144.8	100.5
Bengkulu	61.9	50.4	77.6	56.0	90.5	56.3
Lampung	72.9	54.2	91.6	58.9	62.2	48.4
Java-Bali	79.4	100.6	96.9	108.2	101.9	114.2
Java-Bali (sans Djakarta)	70.5	79.0	85.4	84.2	92.2	92.7
Djakarta	212.1	400.0	267.1	442.5	224.9	403.0
Java Ouest	78.7	81.7	88.6	87.4	91.3	94.8
Java Centre	55.6	61.4	69.6	59.5	85.9	69.4
Yogyakarta	61.6	61.1	77.4	68.0	88.1	59.7
Java Est	76.3	92.7	95.9	102.8	96.7	115.2
Bali	77.6	77.8	97.1	86.5	119.0	82.5
Kalimantan	159.2	163.1	136.6	114.3	114.7	79.2
Kalimantan Ouest	84.2	65.0	105.9	72.3	101.9	62.2
Kalimantan Centre	88.3	88.1	110.9	97.9	132.7	86.7
Kalimantan Sud	72.2	74.3	90.5	81.2	110.6	59.3
Kalimantan Est	576.5	448.6	325.9	220.5	131.5	123.3
Sulawesi	70.6	56.2	87.7	62.2	87.4	59.0
Sulawesi Nord	86.9	57.3	109.0	63.7	89.6	51.9
Sulawesi Centre	55.1	58.1	69.1	63.2	91.4	67.5
Sulawesi Sud	70.7	55.4	89.0	61.4	85.7	61.4
Sulawesi Sud-Est	52.7	56.1	52.8	62.4	87.6	49.8
Provinces orientales	78.1	59.5	72.5	64.6	64.1	54.3
Nusa Tenggara Ouest	45.5	50.5	56.6	56.1	53.9	35.8
Nusa Tenggara Est	41.5	27.5	52.1	30.6	52.0	38.5
Moluques	91.9	25.2	113.1	28.0	89.6	38.5
Papua	226.8	154.0	111.1	163.5	84.3	126.2

Source : BPS (Revenu régional par secteur et Dépenses).

ANNEXE 1.A3

Évaluer le caractère restrictif de la réglementation des marchés de produits

La présente annexe a pour objet de quantifier la rigueur de la réglementation des marchés de produits (RMP) de l'Indonésie à l'aide de la méthodologie mise au point par l'OCDE (Nicoletti et al., 1999 ; Conway et al., 2005). Les résultats obtenus figurent dans le corps du texte.

Méthodologie

Le système d'indicateurs de RMP se présente sous la forme d'une pyramide, avec 16 indicateurs élémentaires à la base et un indicateur global de la réglementation des marchés de produits au sommet. Les indicateurs élémentaires, qui reflètent chacun un aspect particulier du régime réglementaire, résument l'information obtenue en réponse au Questionnaire de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation couvrant 137 dispositions réglementaires à caractère macroéconomique ou sectoriel. Les indicateurs de niveau intermédiaire et l'indicateur global sont des moyennes pondérées des indicateurs du niveau inférieur qui les composent. L'indice de RMP se situe dans une fourchette de 0 à 6, le chiffre le plus haut indiquant le degré de restriction maximum.

L'indicateur global de la RMP peut se subdiviser en deux grandes catégories selon qu'il recouvre i) des mesures à vocation interne – contrôle étatique, obstacles à l'entrepreneuriat, réglementation administrative et réglementation économique, et ii) des mesures à vocation externe – obstacles aux échanges et à l'investissement. Les 16 indicateurs élémentaires du système RMP couvrent un large éventail de mesures visant les marchés de produits, à savoir :

- **Champ du secteur des entreprises publiques** : l'indicateur mesure l'engagement capitalistique de l'État dans l'ensemble des secteurs d'activité, correspondant à la proportion de secteurs où l'État détient une participation au capital d'une entreprise au moins.
- **Taille du secteur des entreprises publiques** : l'indicateur reflète la taille globale du secteur des entreprises à capitaux publics par rapport à la taille de l'économie.
- **Contrôle direct d'entreprises industrielles ou commerciales** : l'indicateur reflète l'existence de droits de vote spéciaux détenus par l'État dans des entreprises à capitaux privés, les contraintes attachées à la cession des participations de l'État et l'ampleur du contrôle exercé par les organes législatifs sur les choix stratégiques des entreprises publiques.
- **Contrôle des prix** : l'indicateur reflète le degré de contrôle des prix dans certains secteurs.

- **Utilisation d'une réglementation contraignante** : l'indicateur reflète la mesure dans laquelle les pouvoirs publics utilisent une réglementation coercitive (par opposition à une réglementation incitative) en général et dans certains secteurs de services en particulier.
- **Régime d'autorisation et de permis** : l'indicateur reflète la présence ou non de « guichets uniques » et de règles de « consentement tacite » pour l'obtention d'informations sur les autorisations et permis, ainsi que pour leur délivrance.
- **Communication et simplification des règles et procédures** : l'indicateur reflète certains aspects de la stratégie de communication des pouvoirs publics et leurs efforts pour réduire et simplifier la charge administrative que représentent les relations avec l'État.
- **Formalités administratives liées à la création d'une société de capitaux** : l'indicateur reflète le nombre de formalités administratives obligatoires à accomplir pour créer une société de capitaux.
- **Formalités administratives liées à la création d'entreprises individuelles** : l'indicateur reflète le nombre de formalités administratives obligatoires à accomplir pour créer une entreprise individuelle.
- **Charges administratives à caractère sectoriel** : l'indicateur reflète les charges administratives dans les secteurs du transport routier et du commerce de détail.
- **Obstacles juridiques** : l'indicateur reflète la portée des dispositions légales qui limitent expressément le nombre de concurrents autorisés dans un large éventail de secteurs ou sous-secteurs d'activité.
- **Dérogations au droit de la concurrence** : l'indicateur mesure la portée des dérogations au droit de la concurrence dont bénéficient les entreprises publiques ou qui sont accordées par les pouvoirs publics.
- **Obstacles aux prises de participation étrangères** : l'indicateur reflète les dispositions légales qui restreignent l'acquisition par des agents économiques étrangers de parts du capital d'entreprises publiques et privées dans les secteurs des télécommunications et du transport aérien.
- **Droits de douane** : l'indicateur mesure la moyenne (simple) des droits de douane appliqués en vertu du régime de la nation la plus favorisée.
- **Procédures discriminatoires** : l'indicateur reflète l'ampleur de la discrimination dont les entreprises étrangères font l'objet en matière de procédures.
- **Obstacles réglementaires aux échanges** : l'indicateur reflète les autres obstacles au commerce international, tels que l'harmonisation internationale des normes, les normes réglementaires, les accords de reconnaissance mutuelle, etc.

Les indicateurs de la RMP reflètent pour l'essentiel les mesures prises expressément par les autorités et ne rendent compte de ce fait que de la réglementation officielle. Les indicateurs reposent donc sur des données « objectives » relatives à la réglementation, à différencier des évaluations « subjectives » émanant des participants au marché dans le cas des indicateurs s'appuyant sur des enquêtes d'opinion.

Chapitre 2

Améliorer le climat des affaires et de l'investissement

En Indonésie, le cadre des affaires décourage la création d'entreprises et freine la croissance du secteur privé. Les faiblesses de la réglementation, les goulets d'étranglement dans les infrastructures et la médiocrité de la gouvernance continuent à entraver les investissements. Des mesures ont été prises pour remédier à ces problèmes, mais beaucoup reste à faire. L'une des grandes initiatives récentes aura été l'adoption, en 2007, d'une Loi sur l'investissement qui a amélioré le régime des investissements étrangers.

On soutient dans ce chapitre que la réforme pourrait viser surtout à rendre la réglementation plus favorable aux entreprises, notamment en supprimant les tracasseries et les pesanteurs imposées par les administrations publiques locales, en améliorant la gouvernance et en assouplissant les restrictions qui subsistent à l'égard des investissements étrangers. En outre, la poursuite de la financiarisation de l'économie permettrait aux entreprises de se procurer davantage de fonds à moindre coût.

L'Indonésie doit encourager l'esprit d'entreprise pour stimuler la croissance potentielle de son PIB en accumulant du capital physique et en réalisant des gains de productivité. Selon les enquêtes menées auprès des entreprises, l'insuffisance des infrastructures, l'incertitude en matière réglementaire et les déficiences de la gouvernance comptent parmi les principaux freins aux investissements. Bien que le système financier soit beaucoup plus sain et étoffé qu'il y a dix ans, il peut être encore développé pour permettre aux entreprises d'accéder plus aisément à de nouvelles sources de financement moins coûteuses. La bonne tenue des finances publiques donne une marge budgétaire pour accroître les investissements publics, surtout ceux affectés au développement des infrastructures. Les autorités sont bien conscientes de la nécessité d'une action résolue dans plusieurs domaines et elles ont pris des trains de mesures pour encourager l'investissement dans le développement des infrastructures, pour promouvoir la financiarisation de l'économie et pour attirer des investissements étrangers afin que le secteur privé puisse jouer un rôle plus actif dans la croissance.

Ce chapitre présente l'évolution des investissements depuis la crise de 1997-98, évalue les principaux obstacles à la création d'entreprises et évoque les options envisageables pour améliorer le climat des affaires. Il accorde une importance particulière aux principales dispositions de la Loi sur l'investissement promulguée en 2007. Son principal message porte sur la nécessité d'améliorer considérablement le climat des affaires pour libérer les potentialités d'expansion.

Évolution de l'investissement et évaluation du climat des affaires

L'évolution de l'investissement

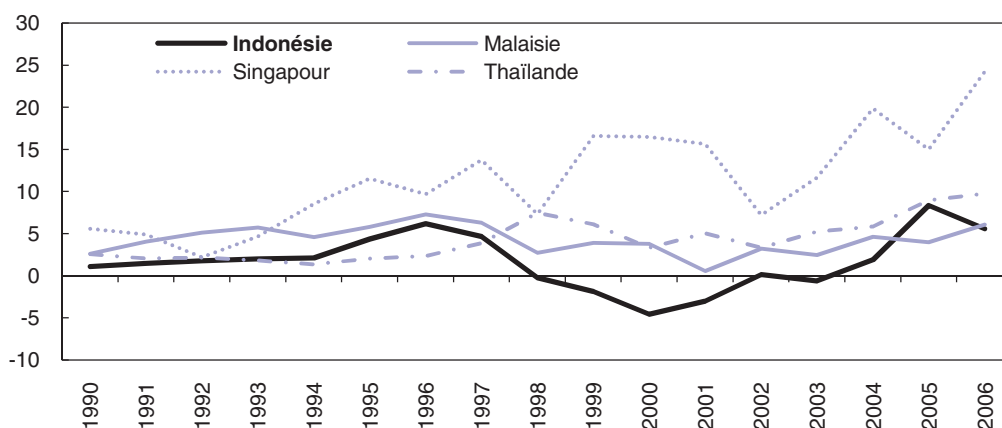
Comme on l'a indiqué au chapitre 1, malgré une certaine reprise de la formation de capital fixe dans la période récente, le ratio « investissement/PIB » n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise et reste inférieur à celui observé dans les pays comparables de la région. Cela a fait douter les responsables de la politique économique de l'aptitude de l'Indonésie à élever sa croissance potentielle, à la maintenir durablement plus forte et à égaler les taux d'expansion des économies dynamiques d'Asie, dont la Chine et l'Inde. Le potentiel de croissance d'une économie dépend bien sûr d'éléments autres que l'accumulation de facteurs de production, en particulier de l'efficacité avec laquelle on les combine. Jusqu'à présent, le développement de l'Indonésie a surtout résulté de cette accumulation ; cela laisse penser que beaucoup peut être fait pour gagner en efficacité et accélérer par là-même la croissance, tout en éliminant les obstacles qui subsistent à l'accumulation de capital et à une utilisation efficace du facteur travail (voir chapitre 3).

Les investissements directs étrangers représentent une source importante du financement de la formation de capital. Les entrées nettes d'IDE ont recommencé à progresser ces dernières années, après la chute brutale qui avait suivi la crise financière de 1997-98. Dans la première moitié des années 90, l'Asie du Sud-Est était l'une des destinations préférées de l'IDE en dehors de la zone de l'OCDE, mais la situation a ensuite


changé radicalement. Dans la plupart des pays, les entrées d'IDE n'ont retrouvé que récemment leur niveau antérieur à la crise (graphique 2.1). L'Indonésie a été particulièrement touchée, puisqu'elle a connu des sorties nettes d'IDE de 1998 à 2003. Ce changement d'attitude des investisseurs traduisait une perte de confiance à l'égard du potentiel de croissance de l'économie au sortir de la crise, une dégradation du contexte des affaires due à la prolifération de nouvelles règles locales applicables aux entreprises après la décentralisation de 2001 et le caractère plus contraignant du droit du travail en raison de l'adoption d'un nouveau code en 2003 (voir chapitre 3)¹.

Graphique 2.1. **Entrées nettes d'IDE en Asie du Sud-Est, 1990-2006**

En milliards USD courants



Source : CNUCED.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414831137354>

Les investissements – tant étrangers qu'internes – sont très concentrés sous l'angle sectoriel, géographique et sous celui de la nationalité (pour l'IDE). Les investissements internes se sont surtout portés vers les secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre comme la papeterie, l'industrie agroalimentaire, l'agriculture et le BTP. En revanche, il y a eu énormément d'investissements étrangers dans les activités à forte intensité capitaliste, telles que les transports, l'entreposage et les communications ainsi que dans les industries chimiques et pharmaceutiques. On observe également une concentration géographique : les investisseurs étrangers préfèrent s'implanter à Java (80 % de l'IDE total), alors que les entreprises indonésiennes s'installent aussi à Sumatra qui, avec Java, absorbe plus de 80 % de l'investissement intérieur. Cette tendance n'est pas surprenante, puisqu'une grande partie de la population et de l'activité économique se trouve sur ces deux îles (voir chapitre 1). Par ailleurs, au cours des 10 premiers mois de 2007, les cinq premiers investisseurs étrangers par ordre de pays de résidence (Singapour, Japon, Taïwan, Corée et Australie) représentaient près de 70 % de l'IDE².

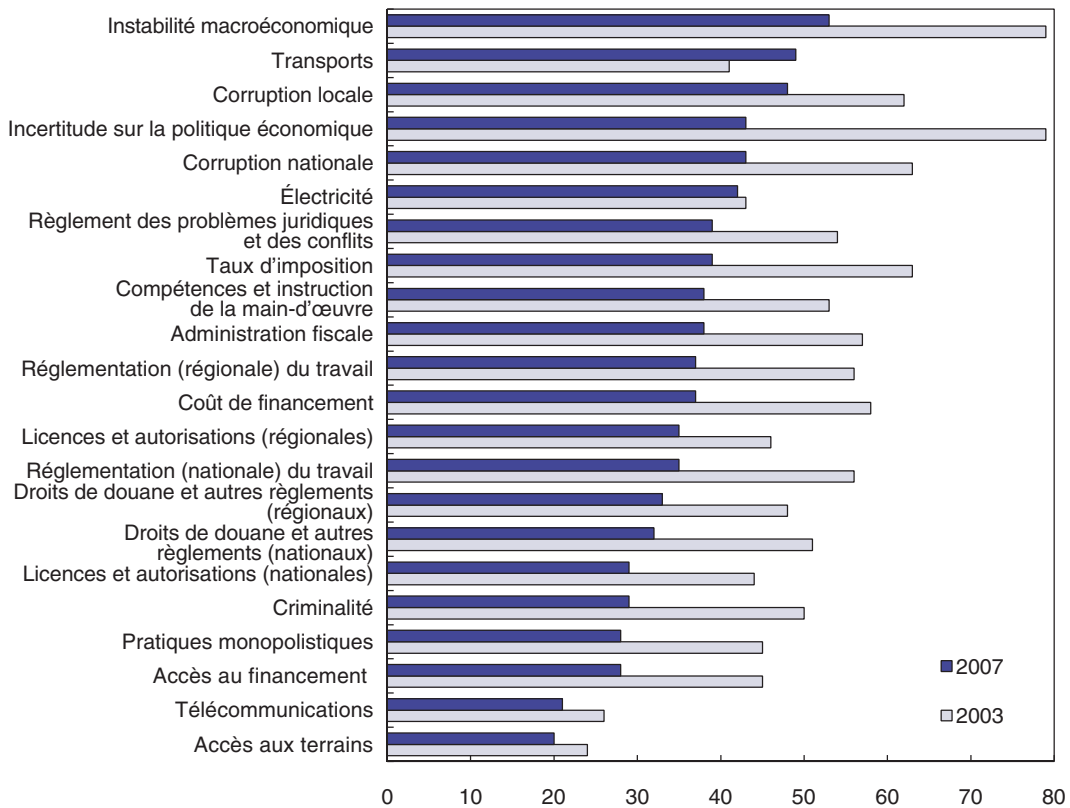
Le climat des affaires en Indonésie

Les responsables de la politique économique et les milieux d'affaires s'accordent à reconnaître que les piètres conditions de l'activité privée est l'un des principaux obstacles aux investissements en Indonésie. Les entraves les plus sérieuses à la création d'entreprises citées par les hommes d'affaires dans les enquêtes sont : l'instabilité économique, l'incertitude réglementaire, y compris en matière de fiscalité et d'attribution

de licences, les difficultés d'application du droit, l'instabilité des contrats, la rigidité de la législation du travail et la médiocrité des infrastructures (graphique 2.2). En outre, l'Indonésie est mal placée dans les comparaisons internationales, malgré des progrès depuis quelques années ; selon l'indice de confiance de l'IDE établi par A.T. Kearney, une société de conseil en gestion, elle figurait en 2007 à la 21^e place sur 25 dans le classement des pays qui attirent le plus l'IDE³.


Graphique 2.2. Principales entraves à la pratique des affaires en Indonésie, 2003 et 2007

Pourcentage d'entreprises qui citent chaque point successif comme une entrave¹



1. Les données pour 2003 émanent de la Banque asiatique de développement (2003) et les données pour 2007 de LPEM-FEUI (2007a).

Source : Banque asiatique de développement (2003) et LPEM-FEUI (2007a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414838075526>

La réglementation pesante des marchés de produits nuit aussi au climat des affaires. Si l'on se réfère à la méthodologie employée par l'OCDE pour apprécier le caractère restrictif d'une réglementation nationale sur ce plan (voir chapitre 1), l'Indonésie fait particulièrement mauvaise figure comparativement aux pays de l'OCDE en ce qui concerne le contrôle étatique de l'économie ; cela s'explique par l'étendue et le rôle du secteur des entreprises publiques ainsi que par le recours à des règles dirigistes. Les restrictions encore en vigueur aux participations étrangères dans les entreprises indonésiennes et la prolifération de la réglementation économique locale à partir de 2001 (évoquée ci-après) influent aussi sur le contexte des affaires. Ces conclusions coïncident avec d'autres indicateurs internationaux fondés sur des enquêtes. Ainsi, selon le rapport 2008 de la

Banque mondiale *Doing Business*, l'Indonésie se situe au 123^e rang des 178 économies évaluées en 2007. Le pays est à la traîne vis-à-vis de ses pairs régionaux, dont la Corée, la Malaisie et la Thaïlande, dans les domaines de politique publique en rapport avec le lancement et la fermeture d'une entreprise, l'emploi et le respect des contrats.

On considère que la décentralisation amorcée en 2001 a été préjudiciable aux conditions d'investissement, parce qu'elle a alourdi la réglementation de l'activité privée émanant des administrations locales⁴. L'attribution aux districts (*kota/kapupaten*) de certaines fonctions réglementaires et fiscales leur a permis d'édicter des règles, notamment en matière de licences obligatoires, qui contredisent souvent celles fixées aux échelons supérieurs de l'administration publique. En outre, les autorités locales ont introduit divers prélèvements parafiscaux sur les entreprises. On estime que le nombre de dispositions de cette nature s'est élevé à quelque 6 000 de 2000 à la mi-2005 (Banque mondiale, 2006a). Il s'agit fréquemment de modifier les taux de la fiscalité locale ou l'assiette d'impôts existants, mais on fixe parfois de nouvelles règles, dont certaines gênent le commerce entre régions en taxant la circulation des marchandises⁵. Cela va à l'encontre de la prérogative conférée au gouvernement central de limiter le nombre d'activités assujetties à la fiscalité locale ainsi que de formuler les principes directeurs régissant la création d'impôts locaux et de droits à la charge des usagers (Loi n° 34 de 2000)⁶. De plus, aux termes de la Loi n° 32 de 2004, qui a remplacé la première Loi de décentralisation n° 22 de 1999, les règles établies par les collectivités locales ne peuvent contredire celles qui émanent du gouvernement central.

Les collectivités locales font souvent passer les nouveaux impôts pour des redevances d'utilisation ou pour d'autres instruments non fiscaux, afin d'éviter l'intervention du gouvernement central. On estime que seulement 40 % environ des prélèvements locaux instaurés en 2000-01 ont été soumis à l'appréciation et à l'agrément de l'autorité centrale, comme l'exige la loi, et que pas plus de la moitié de ceux qui l'ont été ont été effectivement examinés (Banque mondiale, 2006a). En outre, la multiplication de ces prélèvements est source d'incertitude réglementaire, puisqu'à peu près 30 % des nouveaux instruments soumis à l'approbation du gouvernement central ont été annulés. Pour certains observateurs, la délégation aux provinces du pouvoir de délivrer des licences aux sociétés anonymes a retardé et enchéri le lancement des entreprises (LPEM-FEUI, 2007a). Selon une enquête menée auprès des notaires, près de 45 % des répondants pensent que cette mesure a alourdi le coût de création d'une entreprise. Cette conclusion est corroborée par l'augmentation du nombre de jours nécessaires pour le faire – de 97 à 105 de 2006 à 2007 – dont fait état le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale de 2008.

La décentralisation a accru le nombre de responsables publics qui jouissent d'un pouvoir discrétionnaire sur l'activité économique et rendu la réglementation plus complexe ; cela a probablement facilité la corruption⁷. Les enquêtes menées auprès des entreprises montrent que les pots-de-vin et les versements non officiels majorent la charge fiscale effective pesant sur le secteur des entreprises, et qu'ils s'accroissent proportionnellement au nombre de licences professionnelles exigées par les collectivités locales. La corruption crée en outre des obstacles au commerce intérieur, car des péages routiers illégaux viennent alourdir les frais de transport. Les pots-de-vin visent le plus souvent à accélérer la délivrance de permis et de licences, à s'assurer des contrats et des concessions ainsi qu'à obtenir et à renouveler les permis de travail ou d'immigration nécessaires aux expatriés. Incidemment, selon une enquête effectuée à la mi-2007 auprès d'industriels, près de 90 % des répondants avaient versé, occasionnellement ou

fréquemment, des pots-de-vin à de hauts fonctionnaires (LPEM-FEUI, 2007a). En définitive, on suppose que la décentralisation a aggravé l'incertitude des milieux d'affaires et réduit du même coup la prévisibilité des investissements.

L'Indonésie est assez mal placée dans les enquêtes internationales sur la qualité de la gouvernance. Au vu des indicateurs de perception de la corruption en 2007, établis par *Transparency International*, elle se situait derrière les pairs régionaux comme les Philippines, la Thaïlande, la Malaisie et surtout Singapour ; cela malgré les progrès réalisés dans le passé récent, puisque les enquêtes sur les conditions d'investissement réalisées dans le pays montrent une baisse de la proportion de sondés déclarant que la corruption nationale et locale fait obstacle à la création d'entreprises (graphique 2.1). Néanmoins, il semblerait que l'incidence sur l'opinion des entreprises des efforts pour combattre la corruption s'atténue : le pourcentage de répondants qui prévoient une diminution du phénomène dans le proche avenir diminue. Il ressort des enquêtes de *Transparency International* qu'en 2005, 80 % des répondants s'attendaient à un recul de la corruption au cours des trois années suivantes, mais que ce chiffre est tombé à 22 % en 2007. Naturellement, les éléments tirés des enquêtes d'opinion doivent être interprétés avec prudence : il est difficile de mesurer la corruption avec exactitude, sachant que la plupart des données disponibles se réfèrent à des indicateurs de perception qui risquent de ne pas toujours refléter l'amélioration de la gouvernance.

Récentes initiatives des pouvoirs publics pour améliorer le climat des affaires

Les autorités sont conscientes de la nécessité de mener une action décisive dans plusieurs domaines pour améliorer le climat des affaires dans l'intérêt d'une croissance plus rapide. L'une des grandes mesures prises récemment a consisté à parfaire le régime de l'IDE en adoptant, en 2007, une nouvelle Loi sur l'investissement (encadré 2.1). Le nouveau texte simplifie les règles, protège les droits de propriété et prévoit des incitations fiscales (Narjoko et Jotzo, 2007). Entre autres choses, il garantit un traitement égal aux investisseurs nationaux et étrangers. En outre, les restrictions aux participations étrangères dans le capital de sociétés et plusieurs autres barrières sectorielles ont été assouplies, au moins en partie, dans les secteurs suivants : télécommunications ; transport aérien et gestion des ports ; production, transmission et distribution d'énergie ; transport maritime ; approvisionnement en eau ; et production d'énergie nucléaire. Des restrictions demeurent dans quelques domaines considérés comme sensibles sur le plan de l'intérêt national comme la religion, la culture, l'environnement et les PME. De plus, l'établissement d'une « liste négative », qui reprend l'ensemble des restrictions sectorielles en vigueur sur les investissements étrangers, a rendu la réglementation plus transparente pour les intéressés. De façon générale, les investisseurs ont l'impression que le nouveau texte représente un progrès considérable relativement à la législation antérieure. Néanmoins, on attend encore les règlements d'application de plusieurs dispositions de cette loi.

Des mesures ont été prises pour favoriser les investissements. Les autorités ont l'intention de transformer l'Office de coordination des investissements – institué en 1973 essentiellement dans le but de sélectionner et d'autoriser les investissements étrangers – en une véritable agence de promotion⁸. Elles souhaitent aussi le renforcer pour améliorer la coordination entre les différentes administrations qui concourent à la réglementation des investissements. Elles s'efforcent actuellement de réduire le nombre de formalités nécessaires à l'approbation de nouveaux investissements et entendent ramener la période d'examen du dossier à un mois, contre 105 jours actuellement.

Encadré 2.1. La Loi de 2007 sur l'investissement

La Loi n° 25 de 2007 et les règlements y afférents unifient le régime juridique des investissements étrangers en Indonésie. Elle marque un progrès par rapport à la Loi de 1967 sur les investissements étrangers et à celle de 1968 sur les investissements internes. Ses principales dispositions sont les suivantes :

Investissements nationaux et étrangers. La loi garantit un statut et un traitement juridiques égaux aux investisseurs nationaux et étrangers. Jusqu'alors, des textes différents régissaient les deux catégories. En outre, elle supprime les règles relatives aux cessions opérées par des investisseurs étrangers que prévoyait la législation antérieure (Loi de 1967 sur les investissements étrangers).

Protection des investisseurs. La loi protège les investisseurs de l'expropriation en prévoyant de dédommager les propriétaires à hauteur de la valeur marchande des actifs s'ils devaient être saisis ou nationalisés. Elle garantit aussi aux étrangers les droits suivants : effectuer des transferts en devises pour rapatrier des bénéficiaires et des dividendes ; acquérir des intrants ou du capital productif ; rembourser des emprunts ; conclure des contrats d'assistance technique étrangère.

Résolution de litiges. Les litiges entre les administrations publiques et les investisseurs étrangers peuvent faire l'objet d'un arbitrage international.

Liste négative. Les investissements étrangers sont autorisés dans tous les secteurs et activités, à l'exception de ceux ou celles dont la loi dresse explicitement la liste. Les secteurs ou activités protégés peuvent être « fermés » ou « ouverts moyennant restrictions ». Ils sont fermés quand on les considère comme stratégiques ou réservés aux PME et ouverts, moyennant restrictions, quand s'appliquent des dispositions relatives aux coentreprises, à des conditions de localisation, à des plafonds de participation au capital et à l'obligation d'avoir une licence spéciale.

Droits de propriété foncière. La loi renforce les droits de propriété en prolongeant la période pendant laquelle un terrain peut être donné à bail. Le délai maximum de détention d'un terrain à usage de culture, de construction et autre, passe respectivement de 35, 30 et 25 ans à 95, 80 et 75 ans.

Formalités d'immigration. La loi permet davantage de mobilité aux professionnels étrangers. Les expatriés peuvent bénéficier de permis de résidence d'une durée de deux ans et de visas pour des entrées multiples. Au terme de deux ans de résidence ininterrompue, le permis de travail peut être transformé en permis de résidence permanente.

Incitations fiscales. La loi prévoit des allègements fiscaux en faveur de projets qui créent des emplois, favorisent l'édification d'infrastructures et le développement technologique ou concourent au développement de zones rurales et de secteurs de pointe. Il s'agit plus précisément d'exonérations pour les activités naissantes et/ou les entreprises innovantes, de réductions d'impôts directs, d'exonération ou de réduction des droits à l'importation et de la TVA sur les achats de biens en capital et de matières premières, de l'amortissement accéléré des investissements et d'une diminution de la taxation immobilière.

Engagement à réduire les tracasseries bureaucratiques. La loi prévoit la création de guichets uniques pour traiter les candidatures d'investisseurs et centralise la procédure d'enregistrement au niveau national en confiant cette tâche à l'Office de coordination des investissements (BKPM).

Des initiatives sont en cours à l'échelon local pour faciliter la délivrance de licences professionnelles. Plusieurs administrations locales sont en train de mettre en place des centres spécialisés, afin de remédier à l'incertitude liée à la multiplication de règles locales relative à l'activité économique. À l'image d'autres pays décentralisés, la procédure d'attribution de licences comporte plusieurs étapes à différents échelons de l'administration publique. Pour vérifier la conformité aux règles d'aménagement du territoire ainsi qu'aux normes de santé et de sécurité – au même titre que pour établir les documents d'enregistrement fiscal et délivrer les licences spécifiques à un produit ou à une activité – il faut faire intervenir non seulement les services administratifs nationaux et locaux, mais aussi les associations professionnelles locales. On a créé des guichets uniques pour unifier la procédure de délivrance des licences professionnelles par des entités distinctes. Le ministère de l'Intérieur a récemment formulé des principes directeurs sur les modalités d'établissement de ces guichets uniques régionaux⁹.

Le gouvernement a l'intention d'accorder des incitations fiscales à l'investissement, comme le prévoit la loi correspondante. Si leurs caractéristiques générales sont déjà définies, il reste à déterminer les montants et les modalités effectives. Elles seraient réservées à ceux qui investissent dans des cibles désignées, comme les régions éloignées, les zones économiques spéciales, les activités prioritaires (infrastructures et recherche-développement, par exemple) et les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre partenaires de PME. Les principaux moyens utilisés seraient des allègements d'impôts directs, des réductions de droits d'importation sur les intrants et les matières premières, une exonération temporaire de la TVA sur les machines et les équipements importés ainsi qu'une diminution de la taxe foncière et des taxes liées à la construction.

La lutte contre la corruption s'intensifie (encadré 2.2). Une loi à cet effet a été promulguée en 1999, à la suite de la crise financière et du changement de gouvernement. En 2004, les autorités ont lancé une grande campagne sur ce thème en reconnaissant la nécessité d'agir avec persévérance pour améliorer la gouvernance. Plus récemment, les efforts pour réduire la corruption dans le secteur public ont surtout porté sur le relèvement de la rémunération des fonctionnaires et des dotations budgétaires de plusieurs agences qui s'occupent de contrôle interne et externe. Au total, les mesures prises pour s'attaquer à la corruption semblent donner des résultats, au moins si l'on en juge par la diminution progressive du nombre de personnes interrogées dans les enquêtes qui déclarent que la corruption nationale et locale gêne le développement des affaires (graphique 2.2). De plus, le nombre d'enquêtes et de poursuites lancées dans des affaires de corruption a sensiblement augmenté, de 2004 à 2005, à tous les échelons des pouvoirs publics et dans les entreprises appartenant à l'État (Banque mondiale, 2006a).

Le régime de l'IDE en Indonésie : comparaisons internationales

En dépit des efforts récents de libéralisation de l'IDE en Indonésie, les contraintes qui subsistent sont relativement fortes dans une optique de comparaison internationale. Si l'on se réfère à la méthodologie employée par l'OCDE pour évaluer le caractère restrictif de la réglementation de l'IDE, présentée à l'encadré 2.3, le score total attribué à l'Indonésie la fait apparaître plus stricte que la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Australie, de l'Islande et du Mexique (graphique 2.3). Cela signifie que ces trois pays imposent plus de restrictions aux investissements étrangers que l'Indonésie. Celle-ci fait

Encadré 2.2. Aperçu général des mesures prises contre la corruption

Une Loi anticorruption a été adoptée en 1999, qui prévoit notamment la création d'une Commission nationale pour l'éradication de la corruption (KPTPK). Ce texte a été modifié en 2001 pour couvrir des sujets que le législateur avait laissés de côté, par exemple les règles applicables aux gratifications reçues par des agents publics.

Des mesures supplémentaires ont été prises en 2004. On a renforcé le dispositif institutionnel de répression de la corruption, en donnant plus d'autonomie aux organes nouvellement créés, comme la KPTPK et le tribunal anticorruption. Les institutions existantes, telles que la Commission supérieure d'audit, le Centre d'analyse des opérations financières (PPTAK) et les services du procureur général, ont été encouragées à se montrer plus actives. Afin d'empêcher l'enrichissement personnel illicite, les hauts fonctionnaires sont désormais tenus de déclarer leur patrimoine, ce qui constitue un progrès important sur le plan préventif.

Parmi les initiatives récentes, on retiendra la majoration des crédits budgétaires, à partir de 2008, pour financer une hausse de 20 % de la rémunération des fonctionnaires, l'introduction d'un treizième mois et une augmentation des allocations alimentaires qui leur sont accordées. On a aussi accru nettement les dotations budgétaires de la quasi-totalité des organes qui contribuent au renforcement de la gouvernance et au respect de la loi (Commission supérieure d'audit, Cour suprême, ministère de la Loi et des Droits de la personne, services du procureur général).

Encadré 2.3. La méthodologie de l'OCDE pour évaluer le caractère restrictif de la réglementation de l'IDE

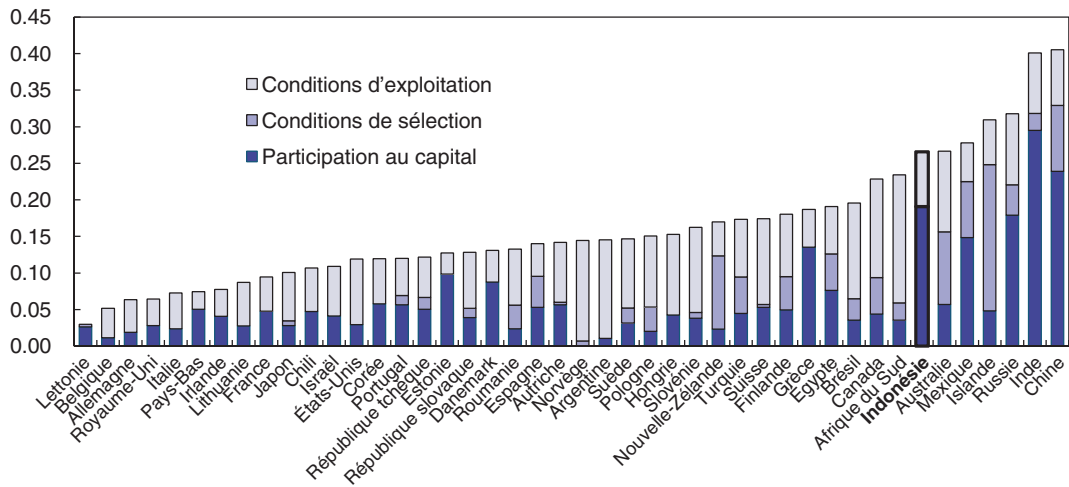
On calcule le degré de rigueur des règles nationales visant l'IDE, dans les pays de l'OCDE et dans certains pays non membres, au moyen d'une méthode présentée dans OCDE (2006). Il s'agit de l'attribution d'un score pour apprécier dans quelle mesure on s'écarte du traitement national à l'égard des investissements étrangers. Ainsi, on ne tient pas compte de la réglementation des marchés du travail et des produits qui s'applique également aux investisseurs nationaux et étrangers pour calculer les indicateurs du degré de restriction. De plus, on ne prend en considération que les obstacles légaux ; on exclut donc les restrictions à l'IDE de caractère institutionnel, officieux ou comportemental.

Le degré de restriction est mesuré sur une échelle de 0 à 1, dans laquelle 0 représente l'ouverture intégrale et 1 l'interdiction pure et simple de l'IDE. On retient trois grands types de contraintes : i) les limites aux participations étrangères au capital de sociétés ; ii) les conditions de sélection et de notification des projets ; iii) les autres restrictions sur des aspects comme la direction, l'exploitation et les déplacements de travailleurs expatriés. Les restrictions aux participations ont la plus forte pondération dans l'indicateur. Si elles sont prohibées, les autres critères deviennent non pertinents et le score atteint son maximum.

Les restrictions à l'IDE peuvent être de portée générale ou ne concerner que des activités spécifiques. Dans chaque pays, l'indice couvre 9 secteurs et 11 sous-secteurs (indiqués ci-après entre parenthèses) i) les services professionnels (droit, comptabilité, ingénierie et architecture), ii) les télécommunications (fixes et mobiles), iii) les transports (aériens, maritimes et routiers), iv) la finance (banque et assurance), v) la distribution, vi) le BTP, vii) l'hôtellerie-restauration, viii) l'électricité et ix) l'industrie de transformation. Étant donné que les investissements dans l'énergie, y compris le pétrole et le gaz, varient beaucoup selon les pays, en fonction de leur dotation en ressources naturelles, la méthodologie utilisée ne retient que l'électricité. On attribue un score au degré de restriction au stade sectoriel, puis on calcule une moyenne nationale en pondérant les activités et l'IDE.


Graphique 2.3. **Législation relative à l'IDE : comparaisons internationales**¹

Plus le score est bas, moins il y a de restrictions



1. En se référant à la législation en vigueur en 2007 en Indonésie et en 2006 dans tous les autres pays.

Source : OCDE (2006) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414842843363>

mieux que les pays du groupe BRICS, sauf le Brésil et l'Afrique du Sud ; on peut en conclure qu'elle est assez bien placée par rapport à d'autres grandes économies émergentes qui font partie des destinations préférées de l'IDE en dehors de la zone OCDE.

Au regard de l'indicateur de l'OCDE, le régime appliqué à l'IDE en Indonésie est particulièrement rigoureux en ce qui concerne les participations étrangères. Elles sont surtout plafonnées dans les transports – aérien, maritime et terrestre – ainsi que dans les télécommunications, en particulier pour la fourniture de services de téléphonie fixe. Les conditions d'exploitation et de sélection des projets sont moins exigeantes que dans la plupart des pays de l'OCDE, même si la mobilité internationale de la main-d'œuvre bute encore sur des obstacles bureaucratiques. Bien qu'il n'existe pas de restriction officielle portant sur la nationalité des membres de conseils d'administration, des cadres et du personnel en général, la Loi de 2007 sur l'investissement dispose que la priorité devrait être donnée aux citoyens indonésiens. En outre, si les travailleurs étrangers peuvent obtenir un permis de travail initial de deux ans, c'est sous réserve d'une autorisation délivrée par la Direction générale des migrations, sur requête de l'Office de coordination des investissements.

La résorption des goulets d'étranglement dans les infrastructures

Évolution des dépenses et des performances

La mise en place d'infrastructures de base faisait partie des priorités officielles dans les années 70 et 80. Les projets étaient financés et exécutés par les administrations publiques dans les domaines des transports, de l'électricité et des télécommunications. À cette époque, le volume total de ces investissements représentait quelque 10 % du PIB. En 2007, ce ratio était devenu sensiblement inférieur, malgré une forte remontée depuis 2000. Les dépenses publiques consacrées aux infrastructures se sont maintenant redressées, sans pour autant avoir renoué avec leur

niveau d'avant la crise ; en revanche, il n'y a pas encore eu de reprise des investissements privés, ce qui peut s'expliquer au moins en partie par l'inquiétude à l'égard du dispositif législatif et réglementaire.

En Indonésie, les indicateurs de développement des infrastructures sont parmi les plus bas de l'Asie du Sud-Est (tableau 2.1). Le *Rapport mondial 2002-03 sur la compétitivité (Global Competitiveness Report)* classe la qualité globale des infrastructures indonésiennes au 64^e rang sur 80 pays examinés. En outre, il ressort des enquêtes nationales d'opinion que les goulets d'étranglement dans l'énergie et les transports constituent l'obstacle le plus important à la croissance (graphique 2.1). Une enquête menée par la Banque mondiale dans 11 pays d'Asie et en Australie a classé l'Indonésie en 7^e position en ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable (Banque mondiale 2004).

Tableau 2.1. **Choix d'indicateurs relatifs aux infrastructures, 1990, 2000 et 2005**

	Indonésie			Asie du Sud-Est	OCDE
	1990	2000	2005		
Eau/système sanitaire					
Amélioration du système sanitaire (% de la population y ayant accès)	46	52	55 ¹	50.6 ¹	100 ¹
Amélioration de l'approvisionnement en eau (% de la population y ayant accès)	72	76	77 ¹	78.5 ¹	99.5 ¹
Énergie et transport					
Production d'énergie électrique (en kWh par habitant)	161.4	400.4	478.2 ¹	1 343.5 ¹	9 693.5 ¹
Transmission d'énergie électrique et pertes de distribution (en % de la production)	13.7	10.9	13.4 ¹	7.0 ¹	6.2 ¹
Composition de la production d'électricité par source (en %)					
Charbon	31.5	36.7	40.1 ¹	69.1 ¹	37.9 ¹
Gaz naturel	2.3	28.2	16.1 ¹	2.3	28.2
Pétrole	42.7	19.1	30.2 ¹	41.1	4.3 ¹
Autres	23.5	16.1	13.6 ¹	56.7	71.8
Routes revêtues (en % du total)	45.1	57.1	..	..	100 ¹
Technologies de l'information et de la communication					
Nombre d'abonnés au téléphone fixe et mobile (pour 1 000 habitants)	6.1	50.1	270.6	496.5	1 324.5 ¹
Bande passante Internet internationale (nombre de bits par personne)	..	1.2	6.9 ¹	97.1	4 731.5 ¹
Nombre d'utilisateurs d'Internet (pour 1 000 habitants)	0.0	9.2	72.5	88.7	525.4
Ordinateurs personnels (pour 1 000 habitants)	1.1	10.2	13.9 ¹	38.2 ¹	585.2 ¹

1. Chiffres de 2004.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement mondial*).

Pour l'électricité, la situation est médiocre, même à l'aune des normes régionales, malgré les progrès substantiels réalisés dans les récentes décennies. Le système est en outre peu efficient, si l'on en juge par les pertes subies lors de la distribution. Ces dernières années, les risques de pénurie se sont sensiblement aggravés, l'augmentation de la demande ayant été nettement plus rapide que celle de l'offre. Les coupures de courant sont particulièrement préjudiciables aux entreprises des secteurs à forte consommation d'électricité – comme l'électronique, la chimie et l'industrie textile – car elles doivent disposer de leurs propres générateurs pour s'assurer une alimentation régulière. La connexion au réseau pose également des problèmes, sachant que les entreprises doivent payer immédiatement l'installation des compteurs et des équipements en rapport¹⁰. Le fait que 30 % environ de la production d'électricité soient d'origine pétrolière a aussi nettement alourdi les coûts de production depuis quelque temps. Malgré ces difficultés, les enquêtes d'opinion laissent penser que la perception

que les entreprises ont de la quantité et de la qualité des infrastructures s'est améliorée de 2006 à 2007 en ce qui concerne le gaz, l'électricité, l'eau/le système sanitaire et l'état des routes (LPEM-FEUI, 2007a).

Les infrastructures de transport sont également déficientes. Alors que le réseau routier urbain est très surchargé, plusieurs grands projets de routes à péage, comme le périphérique de Djakarta et l'autoroute traversant Java, restent à concrétiser. On estime que le réseau routier de Java est saturé à 43 % et que ce pourcentage s'élèvera à 55 % d'ici à 2010, si la croissance de la demande continue à dépasser celle de l'offre (Banque mondiale, 2007). Certes, la qualité des axes nationaux et provinciaux passe pour être comparable aux pays comparables de la région. Mais l'entretien de base fait souvent défaut pour les routes de district, tandis que certaines des régions les plus pauvres du pays, en particulier les îles situées à l'est, ne disposent toujours pas de voies praticables en toute saison. Le coût de possession d'un véhicule à moteur est plus élevé en Indonésie que dans les autres pays asiatiques, ce qui est dû pour une part au mauvais état des routes (LPEM-FEUI, 2007b). Compte tenu de la géographie du pays, les infrastructures portuaires sont indispensables à l'intégration économique des régions éloignées et aux échanges internationaux¹¹. Globalement, la médiocrité des infrastructures réduit la compétitivité du secteur industriel, parce qu'elle alourdit les charges d'exploitation et allonge la durée des déplacements entre les usines et les marchés de consommation. Les coûts logistiques, qui englobent le prix du transport et les frais annexes, peuvent atteindre jusqu'à 14 % du coût de production total en Indonésie, contre 5 % au Japon (LPEM-FEUI, 2005).

L'amélioration des infrastructures dans le domaine de l'approvisionnement en eau et des équipements sanitaires peut présenter l'avantage d'atténuer la pauvreté, les personnes défavorisées ayant généralement moins facilement accès à ces services (tableau 2.2). La mauvaise santé et la forte prévalence des affections dont l'eau est le vecteur limitent les capacités d'acquisition de revenus des personnes vulnérables, qui doivent réduire leur temps de travail pour cause de maladie. À peu près 30 % en moyenne de la population sont raccordés au réseau de distribution de l'eau en milieu urbain, soit l'un des pourcentages les plus faibles de la région, très inférieur à la Malaisie, à la Thaïlande, aux Philippines et au Vietnam. Le traitement des eaux usées est encore plus rare : on estime que 1.3 % seulement de la population de Djakarta est reliée à un système de tout-à-l'égout. Le reste recourt à des fosses septiques, d'où proviennent souvent des fuites en profondeur qui polluent les sources d'eau et contribuent à la diffusion de maladies contagieuses. L'approvisionnement en eau représente aussi une charge pour les entreprises, car la compagnie publique des eaux (PDAN) applique un dispositif de partage des coûts qui les oblige à supporter d'emblée l'intégralité des frais de branchement. Comme dans le cas des transports, la qualité des infrastructures est très inégale au sein du pays, les provinces de l'est étant généralement en retard sur Java, Bali et Sumatra.

L'insuffisance de capacités au niveau local a freiné, dans une certaine mesure, le développement des infrastructures. Faute de compétences et d'aptitudes opérationnelles, les administrations locales sont souvent incapables d'assumer les obligations qui leur sont dévolues par le gouvernement central au titre de la décentralisation. Et cela en dépit du fait que les dépenses d'investissement restent financées par ce dernier au moyen de transferts, dans le cadre du dispositif de partage des recettes pratiqué en Indonésie (voir chapitre 1). On pense que les qualifications font le plus défaut dans les domaines de la conception et

Tableau 2.2. **Indonésie : accès aux infrastructures en fonction du niveau de revenu, 2005**

En % des ménages

	Quintile inférieur	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile supérieur
Sources d'eau potable					
Canalisation	9.3	12.5	16.9	23.8	37.4
Pompe	6.5	7.7	9.2	10.7	12.8
Puits	50.8	50.1	47.8	43.2	31.1
Source	22.6	16.8	12.8	9.0	4.4
Autres	10.7	12.9	13.3	13.3	14.4
Évacuation des eaux usées¹					
Fosse septique	10.0	15.4	23.7	36.6	62.0
Déversement dans l'eau (des rivières, des lacs et des océans)	25.1	25.3	23.8	21.0	12.9
Trou	31.1	30.8	28.0	23.2	14.9
Autres	33.7	28.6	24.5	19.2	10.2
Toilettes					
Privées	40.4	48.6	56.0	67.4	82.5
Communes	14.7	13.7	13.4	12.1	9.0
Autres	44.9	37.8	30.6	20.6	8.5
Sources de lumière¹					
Électricité fournie par PLN	39.8	50.1	60.1	72.1	87.6
Torche	45.9	36.1	26.4	15.9	4.9
Autres	14.3	13.8	13.5	12.0	7.6
Accès aux TIC					
Téléphonie fixe	1.1	2.5	4.5	11.4	38.1
Téléphonie mobile	1.0	3.9	9.0	21.3	55.5
Connexion Internet	0.1	0.2	0.5	1.3	8.9

1. Chiffres de 1996.

Source : Susenas et calculs de l'OCDE.

de la mise au point de projets, d'où des retards d'exécution. La répartition imprécise des compétences en matière de dépenses à chaque échelon administratif a aussi une part de responsabilité. De plus, comme dans d'autres pays décentralisés, les administrations locales ne sont parfois pas incitées à investir dans les infrastructures, surtout quand les projets créent des externalités en faveur des circonscriptions voisines. Enfin, on estime que la campagne du gouvernement contre la corruption, quoique louable, retarde la mise en place des infrastructures. C'est peut-être le prix inévitable à payer dans l'immédiat pour les efforts visant à responsabiliser davantage tous les échelons de l'administration publique au fil du temps. Il semble que les responsables locaux craignent souvent d'être accusés de malversations quand ils consacrent des ressources budgétaires à de grands projets d'investissement.

Les investissements dans les secteurs des mines et de l'exploitation forestière sont aussi étonnamment faibles, malgré le prix élevé des matières premières ces dernières années et le potentiel de développement important qu'offrent les abondantes ressources naturelles du pays. Avant 1998, l'Indonésie attirait plus de 5 % des investissements mondiaux dans l'exploration minière, contre seulement 0.5 % dans le passé récent. On peut imputer cette désaffection au climat des affaires en général, ce qui inclut les faiblesses de la réglementation. Le poids de la fiscalité et les problèmes de gouvernance, dont les déficiences dans l'exécution des contrats, ont aussi découragé l'investissement.

Données empiriques et récentes initiatives des pouvoirs publics

On peut améliorer considérablement la croissance potentielle en supprimant les goulets d'étranglement actuels dans les infrastructures. Comme on l'a dit au chapitre 1, le lien entre infrastructures et croissance est en général plus fort dans les pays à bas revenu, tels que l'Indonésie, où l'insuffisance des premières est plus manifeste que dans les pays plus avancés de la zone OCDE. Mais l'importance réelle du développement des infrastructures pour la croissance ne peut être mesurée que de façon empirique. Éclairant quelque peu cette question, les données empiriques présentées à l'annexe 2.A1 laissent penser qu'une hausse de 1 % d'un indicateur composite des infrastructures va de pair avec une progression du PIB de près de 0.9 % à long terme. L'analyse repose sur la mesure physique des infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports ainsi que des technologies de l'information et de la télécommunication (TIC), et non sur des estimations du stock de capital calculées à partir des flux d'investissements. Cette méthode évite de devoir quantifier le stock de capital, ce qui n'est pas sans risque d'erreur, surtout dans un contexte d'inflation volatile et compte tenu de la difficulté d'évaluer l'efficacité avec laquelle se conjuguent les facteurs privés et publics pour produire des infrastructures. L'estimation d'une forte corrélation entre la création d'infrastructures et la croissance est conforme aux études antérieures sur l'Indonésie. Ainsi, les simulations effectuées par LPEM-FEUI montrent qu'une augmentation de 5 % de la production d'électricité accélérerait à elle seule la croissance économique de quelque 0.3 point.

On s'efforce actuellement d'inciter le secteur privé à participer au développement des infrastructures (encadré 2.4). Plusieurs sommets très médiatisés ont été organisés depuis 2005 pour réunir à la fois des investisseurs nationaux et étrangers et des responsables publics. Ils ont été l'occasion de diffuser des informations sur les possibilités d'investir dans des secteurs comme les transports, l'électricité, les télécommunications, le pétrole, le gaz, l'eau et les systèmes sanitaires. La stratégie des autorités consiste à se consacrer aux projets non rentables, tout en encourageant le secteur privé à s'intéresser aux occasions d'investissements commercialement viables. Les mesures prises pour améliorer la réglementation des industries de réseau ont donné des résultats mitigés. En 2002, le gouvernement a fait adopter une nouvelle loi sur l'électricité, qui a introduit la concurrence au stade de la production à partir de 2007 et mis fin au monopole de la compagnie publique (PLN) dans la distribution en autorisant l'entrée de sociétés privées, étrangères et nationales. Malheureusement, elle a été rejetée en 2004 par la cour constitutionnelle. Le gouvernement prépare actuellement un nouveau projet de loi, mais il n'a pas encore été soumis au parlement.

L'accès des entreprises au crédit

Quand le marché des capitaux est peu étoffé, les entreprises, surtout les PME et celles qui opèrent dans le secteur informel, ont du mal à obtenir du crédit à des taux compétitifs. Si l'encours du crédit a augmenté avec le temps, c'est du fait de la hausse des prêts à la consommation jusqu'en 2006 (graphique 2.4), bien que les prêts à l'investissement et les crédits de trésorerie se soient un peu redressés en 2007. En outre, le ratio crédit/PIB, qui s'établit à 21 % environ, est inférieur à celui des pays comparables de la région, comme la Malaisie, la Thaïlande et la Corée, où il dépasse 100 %. Le financement non bancaire des entreprises, qui fait intervenir les marchés d'obligations et d'actions, est aussi limité en Indonésie.

Encadré 2.4. **Mesures pour encourager le secteur privé à participer au développement des infrastructures**

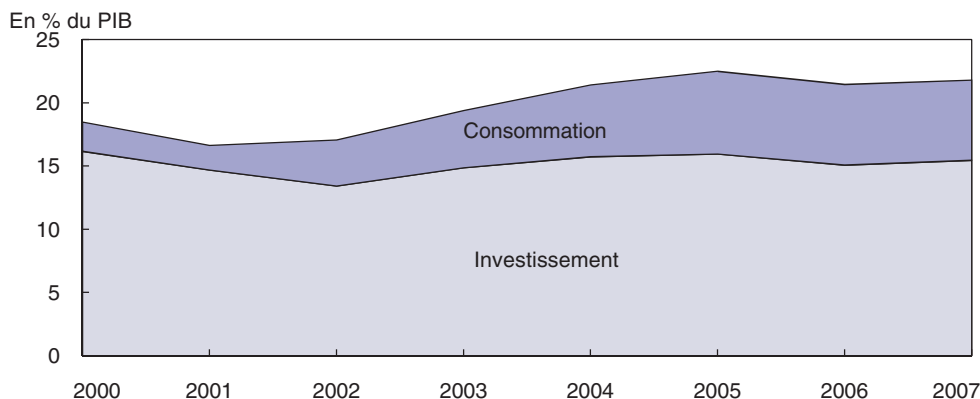
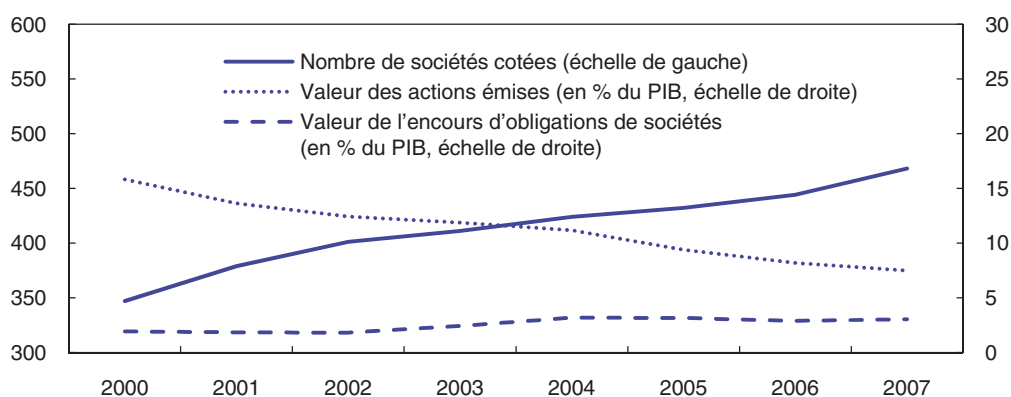
En 2006, le gouvernement a lancé un ensemble de mesures visant à renforcer les moyens institutionnels ainsi que la coordination entre les ministères chargés du développement et de la régulation des infrastructures, à savoir les ministères des Finances, de l'Énergie et des Ressources minières, et des Travaux publics. Ce dispositif comporte des modifications de la législation et de la réglementation, fixe des objectifs pour susciter la concurrence, supprime les obstacles à la participation du secteur privé à la création d'infrastructures et améliore la réglementation. Le soutien des autorités au développement des infrastructures s'est également manifesté dans la Loi de finances pour 2008, qui a majoré les crédits budgétaires des ministères compétents, en particulier ceux des Travaux publics, des Communications, de l'Énergie et des Ressources minières.

Afin de donner une impulsion aux partenariats public-privé, on a établi en 2005 la Commission nationale d'accélération de la création d'infrastructures (KKPPI) avec un statut interministériel. Au sein de la KKPPI, on a institué une unité dite de participation public-privé (PPP), qui joue le rôle de centre d'expertise technique pour la préparation des projets en se référant aux bonnes pratiques internationales. On a ensuite mis en place une unité de gestion des risques au sein du ministère des Finances, pour évaluer les projets préparés par l'unité de PPP et réfléchir à l'attribution à des investisseurs privés d'une aide financière de l'État. L'objectif est d'assurer une répartition convenable des risques entre les secteurs public et privé tout en répondant aux préoccupations du second à propos de la viabilité financière à long terme des projets.

Les autorités ont accepté d'accorder un soutien, sous forme de crédit, à un certain nombre de projets d'infrastructures, parmi lesquels une centrale électrique appartenant à PLN et le projet de route à péage traversant Java. En 2006, le gouvernement a aussi donné son accord à de nouveaux règlements d'application concernant les routes, les chemins de fer, le transport maritime, l'aviation et les services collectifs. Par ailleurs, il a favorisé l'institution d'organes d'autorégulation pour les routes à péage, le pétrole, le gaz, les télécommunications et l'approvisionnement en eau. En ce qui concerne l'acquisition de terrains, obstacle majeur à la réalisation des projets de routes à péage, il a mis en place un nouveau groupe de travail pour résoudre ce problème et doté de 600 milliards IDR le fonds des infrastructures, géré par l'unité d'investissement de l'État.

Le système financier indonésien est moins développé que celui des pays comparables de la région. Les banques détiennent l'essentiel des actifs des institutions financières et les banques publiques contrôlent quelque 35 % des actifs bancaires (tableau 2.3). Par ailleurs, les établissements bancaires ont peu de ressources à long terme, car la quasi-totalité des dépôts est à échéance courte (trois mois ou moins). Enfin, le secteur bancaire est concentré, les plus grands établissements représentant à peu près 70 % des actifs. Les institutions non bancaires, dominées par les fonds de pension, se développent rapidement, mais il leur reste beaucoup de marge d'expansion.

Il est particulièrement difficile aux PME d'obtenir du crédit, surtout lorsqu'elles opèrent dans le secteur informel. C'est le cas dans la plupart des pays et pas seulement en Indonésie. Il est fréquent que les banques ne puissent, et ne veuillent pas, prêter à des emprunteurs n'apportant guère de garanties recouvrables. Ainsi, malgré des améliorations considérables dans certaines régions, les droits de propriété foncière sont mal définis, ce qui laisse aux petits emprunteurs peu de possibilités d'utiliser ce type de bien comme

Graphique 2.4. **Évolution du crédit et du marché financier, 2000-07****A. Tendances du crédit à l'investissement et à la consommation****B. Marchés des actions et des obligations de sociétés**

1. Les prêts à l'investissement comprennent les crédits de trésorerie. Les crédits à la consommation comprennent les prêts à l'acquisition de logements et de véhicules à moteur, les cartes de crédit et d'autres formules de financement.
2. Le nombre de sociétés cotées en bourse est calculé en décembre pour chaque année.

Source : Bank Indonesia.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/414876732826>

Tableau 2.3. Indicateurs du secteur financier : comparaisons internationales, 2003

En % du PIB

Composition du secteur	Indonésie ¹	Malaisie	Thaïlande	Singapour
Actifs bancaires et non bancaires	68.1	293.8	147.6	401.3
Banques	53.9	159.8	114.9	233.4
Institutions non bancaires	14.2	134.0	32.7	167.9
Compagnies d'assurance	2.8	19.5	3.4	49.8
Fonds de pension	4.3	56.4	4.8	65.7
Fonds communs de placement	1.1	20.1	12.2	20.0
Encours des obligations de sociétés	2.3	38.0 ²	12.3 ²	32.4 ²
Autres	3.7	0.0	0.0	0.0
Capitalisation boursière	29.3	162.2	79.4	162.3

1. Chiffres de 2005.

2. Chiffres de 2004.

Source : Banque mondiale (2006b).

sûreté pour solliciter un prêt. Quand les banques décident de leur prêter de l'argent, elles le font dans des conditions généralement moins favorables que pour les entreprises plus grandes ou officiellement immatriculées. Ce problème est aggravé par les défauts du système judiciaire, les procédures de recouvrement de créances étant lentes et coûteuses. À cause de l'inégalité d'accès et des conditions de crédit, les PME peinent à sortir du cercle vicieux de croissance faible et de marginalité dans lequel elles sont souvent piégées. Ces faiblesses peuvent être compensées, au moins en partie, si l'on utilise des renseignements sur les antécédents de crédit des entreprises pour évaluer leur capacité à rembourser. Mais lorsque les différentes institutions financières ont du mal à les obtenir, les entreprises deviennent dépendantes des banques auxquelles elles empruntent. Cela réduit les possibilités d'une concurrence interbancaire qui pourrait faciliter l'obtention du crédit et en diminuer le coût¹².

Le renforcement du système bancaire après la crise de 1997-98 a levé un préalable important à l'expansion du crédit et au développement d'un segment non bancaire du marché. Comme on l'a vu au chapitre 1, des indicateurs classiques, comme la proportion de créances non productives dans les portefeuilles de prêts, les ratios de solvabilité et la rentabilité, se sont sensiblement améliorés au fil du temps. Alors qu'avant la crise la profession était à dominante privée, la part du secteur possédée par l'État a beaucoup augmenté, parce qu'il a ensuite fallu renflouer les institutions en faillite. Dans la période récente, les autorités se sont attachées à perfectionner les filets de sécurité financiers et à adopter les normes bancaires internationales. Un mécanisme limité d'assurance des dépôts a été substitué depuis peu au système de garantie général qui avait été mis en place au moment de la crise. On a aussi créé une agence d'assurance des dépôts, tandis que les règles de Bâle II vont être adoptées à partir de cette année et deviendront pleinement opérationnelles en 2010¹³.

Les autorités monétaires estiment qu'une poursuite de la concentration des banques leur permettrait de bénéficier d'économies d'échelle. Il en résulterait des gains d'efficacité et une baisse des coûts d'intermédiation. Cela pourrait également faciliter le contrôle exercé par la banque centrale, en lui permettant de se concentrer sur un petit nombre de grandes institutions. À cette fin, elle a pris une série de mesures tendant à encourager les fusions bancaires : droit reconnu aux investisseurs institutionnels de détenir une participation majoritaire dans une seule banque commerciale, allègements fiscaux en faveur des regroupements et relèvement du montant minimum des fonds propres (de 80 milliards IDR en 2007 à 100 milliards en 2010).

On a également pris des mesures pour stimuler la distribution du crédit. Un assouplissement de certaines règles prudentielles a été décidé récemment : les normes de fonds propres ont été assouplies au moyen d'une réduction des pondérations assignées aux risques, notamment en ce qui concerne les portefeuilles d'obligations de sociétés, tandis que les règles de provisionnement et de classement des crédits ont été assouplies pour les emprunteurs à risque, en particulier les petites entreprises et les petits emprunteurs qui n'avaient pas remboursé des crédits antérieurs. La Banque d'Indonésie (BSRI) a instauré un mécanisme de réserves obligatoires à taux progressif pour pénaliser les établissements affichant de faibles ratios prêts/dépôts. En mars 2008, la BSRI a annoncé un train de mesures de politique bancaire afin de faciliter l'accès des petites entreprises au secteur bancaire. En outre, les banques publiques ont été encouragées à participer plus activement au financement de projets d'infrastructures et à accélérer la distribution du crédit. Enfin, les procédures d'immatriculation et d'agrément des banques ont été

simplifiées. Selon les autorités, ces dispositions complètent bien les initiatives prises en même temps pour renforcer le contrôle des banques et diminuer le risque systémique dans le secteur financier.

Considérations de politique économique

Le message général

Il va falloir améliorer le climat des affaires pour appuyer le développement du secteur privé et la croissance. Il existe un certain consensus, conforté par les enquêtes effectuées auprès des entreprises, pour reconnaître que les faiblesses de la réglementation, les contraintes sur les capacités et la médiocrité de la gouvernance gênent l'activité économique et la création d'entreprises. Les multiples règles fixées par les collectivités locales pénalisent aussi la pratique des affaires malgré les efforts entrepris récemment pour perfectionner le régime de l'investissement, dont la toute récente série de mesures en faveur des infrastructures et du développement du secteur financier ainsi que l'adoption de la Loi sur l'investissement.

Pour être efficaces, les initiatives des pouvoirs publics devront être menées sur un large front et créer des synergies entre les différents domaines. On pourrait donc envisager des initiatives visant à parfaire la réglementation, notamment en supprimant les lourdeurs bureaucratiques à l'échelon local, en améliorant la gouvernance et en réduisant les restrictions qui subsistent à l'égard des investissements étrangers. Cela serait conforme à la « liste de contrôle intégré de la réforme réglementaire » établie par l'APEC et l'OCDE¹⁴. Une poursuite de l'approfondissement des marchés financiers faciliterait l'accès des entreprises à des sources de capitaux plus abondantes et à meilleur marché.

L'amélioration du climat des affaires

Différents moyens sont possibles pour limiter la propension des administrations locales à introduire des réglementations et des prélèvements supplémentaires sur l'activité économique. Le gouvernement central devra faire preuve d'une grande fermeté politique pour y recourir, car les autorités locales se servent de cette prérogative comme d'un moyen de faire rentrer des recettes. Il pourrait au minimum dresser une liste des prélèvements qui seraient jugés acceptables, sous réserve d'une approbation officielle. Ceux qui seraient proposés ne pourraient entrer en vigueur qu'après l'obtention de cette autorisation. Tout autre instrument éventuellement instauré par les échelons administratifs locaux serait immédiatement considéré comme nul et non avenu. Pour que cela soit efficace, il faudrait diffuser largement et de façon transparente les informations relatives aux demandes et aux autorisations, de préférence sur le site Internet du ministère de l'Intérieur. En même temps, il serait nécessaire de mieux faire appliquer la loi, sachant que nombre de ces prélèvements ont été mis en place sans l'accord du gouvernement central.

Il y a beaucoup à faire pour faciliter le respect de la réglementation économique. On pourrait encourager les collectivités locales qui ne l'ont pas encore fait à créer des guichets uniques dans leurs zones de compétence. À l'heure actuelle, ils ne sont opérationnels que dans 284 des 440 *kota* et *kapupaten*. Pourtant, le ministère de l'Intérieur a pris, en juillet 2006, le décret n° 24 qui enjoint les collectivités locales d'en créer dans un délai d'un an. On pourrait aussi procéder systématiquement à des enquêtes de satisfaction des

usagers, effectuées de préférence par le gouvernement central et les échelons administratifs locaux en liaison avec les associations professionnelles présentes sur place, pour s'assurer que les fonds budgétaires alloués à ces services soient bien dépensés à cette fin et conformément aux besoins des milieux d'affaires. Ce premier point est important, parce que la gamme des services fournis par les guichets uniques diffère sensiblement selon les collectivités locales, et aussi parce qu'il serait possible d'enseigner et de diffuser plus efficacement les meilleures pratiques. Enfin, on pourrait encourager l'emploi des technologies de l'information et de la communication pour l'immatriculation des entreprises¹⁵. Toutes ces mesures seraient susceptibles de réduire les possibilités de corruption : les rencontres physiques étant remplacées par des procédures électroniques, il deviendrait sans doute plus difficile aux fonctionnaires de solliciter des pots-de-vin ou de se les voir proposer en échange de services.

La lutte contre la corruption doit se poursuivre. Les dispositions prises récemment dans ce domaine sont louables, mais il y aurait peut-être lieu de prévoir des sanctions spécifiques aux différents délits. Il serait aussi possible d'intensifier la coordination entre les échelons de l'administration publique en matière de prévention et de répression. Bien que des mesures préventives aient déjà été prises dans de nombreux domaines, elles pourraient être renforcées. C'est par exemple le cas de l'obligation imposée aux fonctionnaires de communiquer leur patrimoine personnel. En effet, pas plus de 54 % des hauts fonctionnaires l'ont fait en 2005 et seul un petit nombre de déclarations a été vérifié. On pourrait les rendre publiques, ce qui contribuerait à faire progresser la transparence et la responsabilisation.

On pourrait consolider le système juridique, en donnant la priorité à la protection et à l'exécution des contrats. Obtenir des résultats tangibles sur ce point serait important pour attirer les investissements étrangers, surtout dans les secteurs ou les activités qui sont tributaires des transferts de nouvelles technologies et de la propriété intellectuelle en général. Les allégations de discrimination judiciaire à l'encontre des sociétés étrangères restent préoccupantes. De manière plus générale, on a souvent l'impression que le système juridique est lent et fait peser un surcroît de charges sur les entreprises.

Attirer des investissements directs étrangers plus importants et de meilleure qualité

On pourrait envisager d'assouplir davantage les restrictions qui demeurent à l'égard des investissements étrangers. Les règles qui limitent les participations étrangères dans certains secteurs risquent de porter préjudice à la qualité de l'IDE. Alors qu'elles ont pour objet de favoriser les transferts de technologie en provenance d'entreprises multinationales, elles risquent en fait de les décourager, parce que les investisseurs étrangers peuvent craindre de perdre des actifs incorporels au profit de leurs associés locaux. C'est sans doute surtout le cas dans les secteurs à forte intensité technologique, comme la téléphonie fixe, où la participation étrangère au capital est plafonnée à 49 %. Les données empiriques incitent à croire que la productivité est généralement supérieure dans les sociétés à capital majoritairement étranger, après prise en compte d'autres déterminants classiques¹⁶. En outre, les résultats présentés à l'annexe 2.A2 montrent qu'au même titre que pour celle à capital public, une participation étrangère augmente les dépenses des entreprises en matière de redevances, de recherche-développement et de formation.

Il existe une certaine marge pour renforcer l'Office de coordination des investissements. On pourrait envisager de transférer le pouvoir de nomination de son directeur au parlement, afin d'assurer plus de stabilité à la politique d'investissement, plutôt que de l'attribuer à l'exécutif (au président), comme le prévoit la Loi de 2007 sur l'investissement.

Il sera nécessaire d'évaluer judicieusement le rapport coût/efficacité des incitations fiscales prévues par la nouvelle Loi sur l'investissement. Il en va de même des dépenses fiscales occasionnées par les nouvelles zones économiques spéciales que le gouvernement entend créer pour stimuler l'activité économique, l'investissement et l'emploi dans des régions éloignées¹⁷. On a beaucoup de motifs de se préoccuper de l'efficacité économique de ces dispositifs eu égard à leur coût. D'une part, les incitations fiscales risquent d'entraîner des distorsions, parce qu'elles bénéficieront peut-être à des entreprises qui investiraient de toute façon, c'est-à-dire sans les prendre en considération. D'autre part, en diminuant le rendement après impôt d'un investissement, ces incitations détournent l'épargne vers le financement de projets relativement moins rentables. Par ailleurs, il faudrait comparer les mérites d'une mesure sectorielle à ceux d'aides générales qui ne favoriseraient pas des investissements spécifiques. On fera une dernière remarque à propos de la réduction des droits à l'importation, actuellement réservée aux biens de capital, machines et équipements non produits dans le pays. Il y aurait lieu de s'interroger sur la possibilité d'alimenter la concurrence dans ces secteurs en étendant les incitations aux importations qui concurrencent les biens d'équipement et les intrants intermédiaires produits sur place.

Des mesures visant à stimuler la formation de capital humain présenteraient l'avantage supplémentaire de supprimer un obstacle aux investissements étrangers dans les secteurs à forte intensité de connaissance. Des études économiques montrent que les transferts de technologie au moyen de l'IDE ont été limités en Indonésie par une capacité insuffisante à absorber les techniques étrangères, notamment une pénurie de compétences¹⁸. Il est nécessaire de remédier à ces faiblesses, si l'on veut que l'Indonésie diversifie ses exportations, en passant des biens primaires et à fort contenu de travail aux biens manufacturés à valeur ajoutée supérieure. Parallèlement, un effort de développement des infrastructures, surtout dans les transports et les télécommunications, renforcerait l'attrait du pays pour l'IDE dans un contexte d'intensification de la concurrence, surtout entre pays comparables de la région.

Supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures

Dans l'intérêt des investissements publics, il convient de mieux organiser les rapports budgétaires entre les différents échelons administratifs. Le redressement des finances publiques a donné une marge durable pour majorer les crédits consacrés aux projets d'investissements en général et au développement des infrastructures en particulier (voir chapitre 1). Comme on l'a indiqué plus haut, en remédiant à la pénurie de qualifications dans les administrations locales, on leverait les obstacles à la mise en œuvre de ces projets. On pourrait aussi améliorer la coordination entre les administrations locales dans des domaines où les chevauchements de compétences risquent de décourager les initiatives individuelles. Enfin, une clarification de la répartition des attributions en matière de dépenses aux différents niveaux administratifs atténuerait l'incertitude qui dissuade les collectivités locales d'investir.

Il convient de modifier la réglementation pour éliminer les obstacles à l'engagement du secteur privé dans le secteur de l'électricité. Comme l'indiquent les chapitres 1 et 3, le fait de subventionner les prix du carburant et de l'électricité a eu un effet négatif sur les investissements dans le domaine de l'énergie, malgré la baisse progressive de ces subventions. La participation du secteur privé est dissuadée par la régulation des prix, qui ne permet pas aux investisseurs d'évaluer le taux de rendement des projets, et par les restrictions à l'encontre des prises de participation évoquées antérieurement. Les autorités doivent donc agir avec détermination pour éliminer ces entraves, si elles veulent que le secteur privé soit un partenaire important du développement des infrastructures. Concevoir un nouveau mode de régulation n'irait évidemment pas de soi. Mais il faudrait au moins prévoir la libéralisation des prix et des conditions d'entrée dans la production, le transport et la distribution d'énergie ainsi que la mise en place d'une autorité de tutelle indépendante dans ce secteur. Un accroissement de la fourniture d'électricité aurait certainement une incidence significative sur le bien-être de la fraction la plus pauvre de la société. En effet, celle-ci n'y a pas accès, de sorte qu'obtenir de l'énergie lui coûte à peu près six fois plus qu'à ceux qui sont reliés au réseau (LPEM-FEUI, 2003).

Des problèmes importants se posent dans le secteur de l'eau et des équipements sanitaires, où l'on investit très peu pour développer les infrastructures. Comme pour l'énergie, le principal frein à la participation du secteur privé est la réglementation. Les prix sont fixés à des niveaux peu réalistes ne permettant pas de couvrir intégralement les coûts. Les pertes financières qui en ont résulté pour les sociétés de services collectifs (PDAM) ont réduit leurs capacités d'investissement. Le choix de libéraliser les prix et les conditions d'entrée dans le secteur, comme celui d'installer une autorité de tutelle indépendante, serait une première mesure hautement nécessaire pour encourager les investissements privés. Encore une fois, il ne faut pas sous-estimer les problèmes posés par une refonte complète du système actuel du point de vue de la réglementation.

Promouvoir une plus grande financiarisation de l'économie

L'Indonésie est mal placée au regard des indicateurs conventionnels du développement financier, même par rapport aux pays comparables de la région. On peut en conclure qu'il existe une grande marge pour amplifier la financiarisation de l'économie. Le crédit a connu une progression rapide dans les années récentes, soutenue par une situation financière internationale favorable jusqu'à une date récente, par le renforcement du système bancaire après la crise financière et par un recul progressif des taux d'intérêt réels dans un contexte de désinflation continue. Mais on pourrait faire plus pour que cette évolution se poursuive selon des modalités compatibles avec la solidité des structures financières et une politique monétaire articulée autour d'une cible d'inflation. Des mesures dans ce domaine contribueraient à dégager de nouvelles sources de financement pour les investissements, en facilitant l'accès au crédit de ceux qui en sont coupés, en particulier les personnes défavorisées et les PME ; ces dernières opèrent souvent dans le secteur informel et ont peu d'actifs recouvrables qui puissent servir de garanties à des prêts bancaires. Les enquêtes montrent que l'insuffisance de garanties est l'un des principaux facteurs qui empêchent les entreprises d'emprunter auprès des institutions financières officielles.

On serait bien avisé de réexaminer l'intérêt de poursuivre le mouvement de concentration des banques. Le système bancaire indonésien est déjà très concentré. Les autorités ont raison de penser que l'existence d'une multitude de petites banques complique l'exercice du contrôle. Mais il faut mettre en balance les gains d'efficacité liés aux économies d'échelle, dans le cadre de nouveaux regroupements, et le risque que ces regroupements affaiblissent la concurrence, ce qui entraînerait probablement une détérioration des conditions de crédit aux ménages et aux entreprises (OCDE, 2001 ; Amel *et al.*, 2004). On conseillera aux autorités monétaires d'évaluer ces risques avec soin et de tenir compte du coût budgétaire des allègements fiscaux introduits pour encourager les fusions-acquisitions dans la profession.

On pourrait faire plus pour réduire la place des banques publiques dans le secteur financier. Certes, le renflouement des institutions financières en grande difficulté après la crise de 1997-98 explique, dans une large mesure, l'augmentation des actifs bancaires qu'elles détiennent. De manière plus générale, comme dans beaucoup d'économies émergentes, membres ou non de l'OCDE, une forte intervention des administrations publiques dans le secteur financier se justifiait initialement par la nécessité de corriger les défauts du marché et de canaliser le crédit vers certaines activités économiques. Néanmoins, dans un contexte de libéralisation économique progressive, les arguments en faveur d'un maintien de la présence de banques publiques deviennent moins convaincants. On pourrait donc envisager leur privatisation intégrale.

Des initiatives en faveur du développement du secteur non bancaire seraient les bienvenues. Les fonds de pension, les organismes de placement collectif et les compagnies d'assurance ont bénéficié de l'ajustement macroéconomique effectué depuis la crise de 1997-98, d'une situation financière internationale porteuse et d'une baisse des taux d'intérêt ces dernières années. Mais on pourrait supprimer les obstacles réglementaires pour assurer la continuité du développement de ces compartiments du marché. Cela vaut notamment pour les barrières réglementaires à l'entrée dans le secteur des assurances, qui gênent la concurrence. La Loi de 2007 sur l'investissement limite à 80 % les participations étrangères dans les compagnies d'assurance. Ce plafond est jugé trop restrictif, sachant que les compagnies locales sont rarement en mesure d'apporter le solde de 20 % nécessaire pour constituer une coentreprise avec un partenaire étranger. Par ailleurs, les exigences de fonds propres sont plus grandes pour les nouveaux venus que pour les compagnies déjà présentes sur le marché. Cela majore les coûts d'entrée et donne un avantage concurrentiel aux acteurs existants. On pourrait envisager l'éventualité de relever le plafond des participations fixé par la Loi sur l'investissement au niveau de 99 %, applicable aux banques, de façon à soutenir l'essor du secteur non bancaire.

L'encadré 2.5 résume ces considérations.

Encadré 2.5. **Résumé des considérations de politique économique visant à améliorer le climat des affaires et de l'investissement**

Améliorer le climat des affaires

- Le contrôle du gouvernement central sur la réglementation économique édictée par les collectivités locales pourrait être renforcé.
- La réglementation économique pourrait être simplifiée et devenir plus pratique. Les collectivités locales pourraient être incitées à mettre en place des guichets uniques.
- La lutte contre la corruption pourrait être renforcée en prévoyant des sanctions spécifiques pour tous les types de délits.

Attirer des IDE plus importants et de meilleure qualité

- Les restrictions aux participations étrangères encore en vigueur dans certains secteurs pourraient être davantage assouplies, afin de stimuler les investissements privés.
- Le rapport coût/efficacité des mécanismes fiscaux autorisés par la Loi sur l'investissement pourrait être évalué.
- Les incitations fiscales à investir pourraient être élargies en y ajoutant une réduction des droits sur l'importation de biens d'équipement et d'intrants intermédiaires qui concurrencent la production interne.

Supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures

- Il faudrait réviser les rapports budgétaires interadministratifs dans un sens favorable aux investissements publics, notamment en clarifiant les attributions en matière de dépenses entre les différents échelons de l'administration.
- Il faudrait améliorer la réglementation des industries de réseaux, en particulier l'énergie, l'eau et le système sanitaire, et encourager la participation du secteur privé aux infrastructures, notamment en libéralisant les prix et les conditions d'entrée.

Promouvoir une plus grande financiarisation de l'économie

- Les avantages d'une concentration supplémentaire du secteur bancaire pourraient être réévalués au regard du risque d'affaiblissement de la concurrence.
- La possibilité de privatiser les banques publiques pourrait être envisagée pour réduire la présence de l'État dans ce secteur.
- Les restrictions portant sur les participations étrangères dans les assurances pourraient être assouplies afin de soutenir le développement des institutions financières non bancaires.

Notes

1. On trouvera davantage de précisions dans Takii et Ramstetter (2005).
2. On trouvera davantage de précisions dans BKPM (2007).
3. L'indice est établi à partir des réponses à une enquête auprès des 1 000 plus grandes sociétés qui ont réalisé 70 % de l'IDE mondial en 2005 ; il prend en compte l'incidence des changements politiques, économiques et réglementaires sur les intentions d'IDE. On trouvera plus de précisions dans ATKearney (2005 et 2007).
4. Selon une enquête effectuée en 2003, 40 % environ des entreprises estimaient que l'incertitude en matière réglementaire s'était aggravée après la décentralisation (Banque asiatique de développement, 2005).
5. Le fait que le traitement des membres des organes législatifs infranationaux soit lié au recouvrement d'impôts locaux passe pour être l'une des explications de la prolifération des impôts et prélèvements locaux.

6. La loi est parfois obscure. Ainsi, elle dispose que la fiscalité ne doit ni contrevenir à l'intérêt public, ni porter préjudice à l'économie locale, ce qui est difficile à vérifier en pratique. Elle assigne à la politique fiscale locale les objectifs suivants : i) les collectivités locales doivent déterminer des bases d'imposition relativement fixes ; ii) il ne doit pas y avoir de partage de la matière imposable entre les différents échelons administratifs ; iii) les impôts locaux doivent être élastiques par rapport au revenu régional ; iv) ils doivent respecter les principes d'équité et de capacité contributive des résidents locaux ; v) ils doivent sauvegarder l'environnement.
7. Il est difficile d'établir un lien entre la décentralisation budgétaire et la corruption : cela dépend, entre autres choses, du mode de financement des dépenses infranationales. On trouvera dans de Mello et Barenstein (2001) un examen des études économiques et des éléments empiriques portant sur un ensemble de pays. En outre, Bardhan (1997) montre qu'en situation de « corruption décentralisée », les pots-de-vin sont peut-être plus répandus qu'avec la « corruption centralisée ».
8. L'Office de coordination des investissements est chargé de concevoir la politique en ce domaine : il recense les investissements ; définit des normes, des règles et des procédures ; favorise le partenariat entre les milieux d'affaires et le monde universitaire ; diffuse des informations en vue de stimuler la concurrence ; coordonne les différents échelons des pouvoirs publics, les organismes de réglementation et la banque centrale.
9. Des organismes de pays étrangers, comme l'*Asia Foundation* ou l'Agence allemande d'assistance technique (GTZ), travaillent aussi avec les autorités locales pour améliorer les performances des guichets uniques en matière de capacité de gestion, de délivrance des licences ainsi que d'application des technologies de l'information et de la communication à l'immatriculation des entreprises.
10. Les entreprises sont notamment obligées d'acheter leurs propres transformateurs dans le cadre d'un dispositif de partage des coûts : elles règlent des tarifs d'électricité inférieurs pendant une durée convenue, après quoi la propriété du transformateur est transférée à la compagnie publique d'électricité (PLN) et les entreprises commencent à acquitter le tarif normal.
11. Les déficiences des infrastructures portuaires contribuent largement à l'allongement de la durée moyenne d'attente pour le chargement et le déchargement dans les ports (Patunru *et al.*, 2007).
12. Reconnaissant la nécessité d'agir sur ce point, la Banque centrale a lancé en 2005 un système d'information sur les débiteurs. Il concernait au départ ceux dont les emprunts dépassaient 50 millions IDR, excluant les petites entreprises, mais il a été ensuite étendu à tous les crédits.
13. Le nouveau mécanisme d'assurance des dépôts est financé par une cotisation semestrielle représentant 0.1 % des dépôts bancaires et par une contribution de l'État. L'Agence d'assurance des dépôts est responsable du redressement des banques en faillite et de leur gestion. Une commission de coordination, composée de représentants de la Banque centrale, du ministère des Finances et de l'Agence, décide si une banque en faillite a une importance systémique ou mérite d'être liquidée.
14. On trouvera plus de précisions dans OCDE (2005).
15. L'expérience du district de Sragen, situé au centre de Java, est instructive. C'est la seule circonscription administrative du pays qui fournit des services au moyen d'un guichet unique informatisé. En 2002, on a créé l'agence d'intégration des services pour connecter 20 administrations de district aux services locaux. Ce système devrait être étendu à 208 sous-districts et villages avant la fin de 2008.
16. Ces hypothèses sont largement confirmées par des données empiriques. La productivité est plus élevée dans les sociétés étrangères ou sous contrôle étranger, après prise en compte de ses autres déterminants (Thomsen, 1999 ; Takii et Ramstetter, 2005). En revanche, les multinationales plus petites étant moins enclines au transfert de technologies en provenance de la maison-mère, les niveaux de productivité du travail sont comparables à ceux des entreprises locales. De plus, Blalock et Gertler (2008) concluent que le transfert de technologies des multinationales aux entreprises positionnées en amont entraîne une moindre concentration, des prix inférieurs et une croissance supérieure de la production dans les entreprises situées en aval. Selon Borensztein *et al.* (1998), l'IDE accroît les investissements internes en raison des complémentarités de production. S'agissant de l'Indonésie, Blomström et Sjöholm (1999) constatent que la productivité du travail des entreprises locales augmente parallèlement à la participation étrangère dans le secteur où elles opèrent, ce qui tend à indiquer l'existence de répercussions intrasectorielles de l'IDE sur les établissements à capitaux nationaux.
17. Les zones économiques spéciales envisagées par le gouvernement comprennent les îles Batam, Bintan et Karimu, proches de Singapour, ainsi que Bali, Makassar et Bitung. L'idée est de simplifier

les procédures administratives, fiscales et douanières pour favoriser les investissements dans ces régions.

18. Le capital humain facilite le transfert de technologies, tout en rendant les travailleurs locaux plus aptes à assimiler les méthodes et le savoir-faire étrangers. On trouvera plus de précisions sur ce point dans Borensztein *et al.* (1998) ainsi que dans Lim (2001). Agiomirgianakis *et al.* (2006) concluent aussi qu'outre le capital humain, les infrastructures constituent un important facteur d'attraction de l'IDE dans la zone de l'OCDE. Selon Thomsen (1999), des transferts de technologie liés à l'IDE ont eu lieu en Indonésie, surtout par le biais de la formation en entreprise, et se sont limités aux qualifications de base.

Bibliographie

- Agiomirgianakis, G.M., D. Asteriou et K. Papathoma (2006), « The Determinants of Foreign Direct Investment: A Panel Data Study for the OECD Countries », *Working Paper*, N° 3, City University, Londres.
- APEC-OCDE (2005), « Integrated Checklist on Regulatory Reform: A Policy Instrument for Regulatory Quality, Competition Policy and Market Openness », Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.
- Asian Development Bank (2003), « Country Governance Assessment Report, Republic of Indonesia », Asian Development Bank, Manille.
- ATKearney (2005), « FDI Confidence Index 2005 », *Global Business Policy Council*, Alexandria, Virginie.
- ATKearney (2007), « FDI Confidence Index 2007 », *Global Business Policy Council*, Alexandria, Virginie.
- Banque asiatique de développement (2005), « Improving the Investment Climate in Indonesia », Banque asiatique de développement, Manille.
- Bardhan, P. (1997), « Corruption and Development: A Review of Issues », *Journal of Economic Literature*, Vol. 3, pp. 1320-46.
- BKPM (2007), « Statistics of Direct Investment. Monthly Report, October », Investment Co-ordinating Board, Djakarta.
- Blalock, G. et P.J. Gertler (2008), « Welfare Gains from Foreign Direct Investment through Technology Transfer to Local Suppliers », *Journal of International Economics*, à paraître.
- Blomström, M. et F. Sjöholm (1999), « Technology Transfer and Spillovers: Does Local Participation with Multinationals Matter? », *European Economic Review*, Vol. 43, pp. 915-23.
- Borensztein, E., J. de Gregorio et J.-W. Lee (1998), « How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? », *Journal of International Economics*, Vol. 35, pp. 115-35.
- Calderon, C. et L. Servén (2004), « The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution », *Policy Research Working Paper*, n° 3400, Banque mondiale, Washington, DC.
- de Mello, L. et M. Barenstein (2001), « Fiscal Decentralisation and Governance: A Cross-Country Analysis », *Document de travail*, n° 01/71, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Lim, E.-G. (2001), « Determinants of, and the Relation Between, Foreign Direct Investment and Growth: A Summary of the Recent Literature », *Document de travail*, n° 175, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- LPEM-FEUI (2003), « Study on the Impact of Increases in the Fuel Price and Electricity Tariff », Rapport conjoint, Institute for Economic and Social Research, Université d'Indonésie, et Energy Analysis and Policy Office, USAID, Djakarta.
- LPEM-FEUI (2005), « Inefficiency in the Logistics of Export Industries: The Case of Indonesia », Rapport conjoint, Institute for Economic and Social Research, Université d'Indonésie, et Japan Bank for International Cooperation, Djakarta.
- LPEM-FEUI (2007a), « Investment Climate Monitoring. Round IV », Institute for Economic and Social Research, Université d'Indonésie, Djakarta.
- LPEM-FEUI (2007b), « Domestic Trade Barrier: The Case of Transportation Costs in Indonesia », Rapport conjoint, Institute for Economic and Social Research, Université d'Indonésie, Banque mondiale et Asia Foundation, Djakarta.

- Narjoko, D. et F. Jotso (2007), « Survey of Recent Developments », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 43, pp. 143-69.
- OCDE (2006), « OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies », *Document de travail de l'OCDE sur l'investissement international*, n° 2006/4, OCDE, Paris.
- Patunru, A.A., N. Nurridzki et Rivayani (2007), « Port Competitiveness: A Case Study of Semarang and Surabaya, Indonesia », in D. Brooks et D. Hummels (éd.), *Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs: Building for Trade*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Takii, S. et E.D. Ramstetter (2005), « Multinational Presence and Labour Productivity Differentials in Indonesian Manufacturing, 1975-2001 », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41, pp. 221-42.
- Thomsen, S. (1999), « Southeast Asia: The Role of Foreign Direct Investment Policies in Development », *Document de travail de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE*, n° 1, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2004), « Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action », Bureau de la Banque mondiale, Djakarta.
- Banque mondiale (2006a), « Revitalizing the Rural Economy: An Assessment of the Investment Climate Faced by Non-Farm Enterprises at the District Level », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006b), « Unlocking Indonesia's Domestic Financial Resources », Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2007), « Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review 2007 », Banque mondiale, Washington, DC.

ANNEXE 2.A1

Investissements en infrastructures et croissance économique

Cette annexe utilise l'analyse en composante principale et de co-intégration pour évaluer les rapports entre investissement pour le développement des infrastructures et activité économique en Indonésie. Si l'on trouve une co-intégration des indicateurs de développement des infrastructures et de PIB, l'un d'entre eux au moins doit s'ajuster dans le temps en réaction à l'évolution de l'autre pour que leur relation reste stable. Une fois que l'on a démontré l'existence d'une relation stable, on évalue le sens de la causalité.

La mesure du développement des infrastructures

On ne dispose pas d'informations directes sur les dépenses publiques et privées consacrées au développement d'infrastructures ou sur la valeur du stock d'infrastructures d'un pays. L'Indonésie ne fait pas exception à cette règle. En outre, si l'on appréhende le développement des infrastructures au moyen des flux de dépenses, on ne rend pas compte de l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des investissements en ce domaine. C'est pourquoi l'analyse empirique présentée ci-dessous s'appuie surtout sur des indicateurs classiques de la production, comme le degré de couverture d'un pays par les réseaux de transports et de télécommunications, ainsi que sur sa production et ses capacités de distribution d'énergie. L'accent est mis sur ces trois secteurs pour lesquels des données existent.

On aura recours à l'analyse en composante principale pour réduire la série d'indicateurs potentiels de production d'infrastructures à un nombre gérable de facteurs communs*. Il n'est pas possible d'inclure dans l'équation d'estimation tous les indicateurs éventuellement pertinents, parce qu'ils sont beaucoup plus nombreux que les degrés de liberté dont on a besoin pour obtenir les estimations de paramètres pertinents. En outre, ces indicateurs présentent une forte colinéarité, ce qui affaiblit la capacité prédictive de chacun.

Les indicateurs employés pour extraire les composantes principales proviennent de la base de données de la Banque mondiale (*Indicateurs du développement mondial*). De caractère

* L'analyse en composante principale est utile pour la réduction des données. Calderon et Servén (2004), entre autres, l'ont employée dans le cadre de l'étude empirique de la relation entre les infrastructures et la croissance. Avec cette technique, les principaux vecteurs eigen tirés de la décomposition eigen de la matrice de covariance des variables considérées décrivent une série de combinaisons linéaires non corrélées de ces variables contenant l'essentiel de la variance des données.

quantitatif et qualitatif, ils couvrent trois secteurs : l'énergie (indicateurs de la production totale d'électricité, parts de l'hydroélectricité et du pétrole, importance des pertes pendant le transport et la distribution, consommation d'électricité, valeur et usage des importations énergétiques, quantité de combustibles renouvelables et de déchets) ; les transports (nombre d'usagers du transport aérien) ; les technologies de l'information et de la communication (nombre d'abonnés à la téléphonie fixe et mobile, valeur des investissements dans les télécommunications et du chiffre d'affaires, nombre de salariés dans les télécommunications, nombre de lignes principales et d'abonnés). Seuls ont été retenus les indicateurs pour lesquels on dispose d'informations sur une durée d'au moins 30 ans (afin de maximiser le nombre d'observations) et dont la distribution s'est avérée normale. L'échantillon couvre la période 1970-2006. On a retenu les deux composantes dont les valeurs eigen expliquent presque toute la variation des données.

Tests des racines unitaires et de co-intégration

On a testé avec ADF le PIB réel, le PIB par habitant et les deux facteurs calculés au moyen de l'analyse en composante principale pour la présence de racines unitaires. Les résultats pour les séries de PIB montrent que celles de PIB réel et de PIB par habitant suivent les processus $I(1)$ en niveaux (avec ou sans tendance temporelle linéaire). Les résultats du test pratiqué sur les deux facteurs d'infrastructures indiquent que l'un d'entre eux (F1, défini en forme logarithmique) suit un processus $I(1)$ en niveaux (avec ou sans tendance temporelle linéaire) alors que l'autre (F2) se révèle stationnaire en niveaux. On a donc sorti F2 de l'analyse, puisqu'il ne peut cointégrer avec les séries de PIB.

On a appliqué le test Johansen-Juselius aux niveaux des séries de PIB et de F1. Dans ce cas, on peut poser l'équation $X = (GDP, F1)$ en forme de correction d'erreurs $A(L)\Delta X_t = \Pi X_{t-1} + u_t$ où, comme d'habitude, $\Pi = \alpha\beta'$, β' est le vecteur des coefficients de co-intégration, α celui des coefficients de chargement, $A(L)$ l'opérateur retard et u_t un processus de bruit blanc multivarié. Les résultats des tests de co-intégration présentés au tableau 2.A1.1 montrent qu'il existe au plus un vecteur de co-intégration sur la base de la trace et des statistiques de valeurs eigen maximums. Les infrastructures ayant un signe positif dans le vecteur de co-intégration (normalisé sur le PIB), on peut en conclure qu'une amélioration de 1 % de l'indicateur composite des infrastructures s'accompagne d'une hausse de près de 0.9 % du PIB, que celui-ci soit ou non calculé par habitant. Ces rendements à long terme élevés laissent penser que les infrastructures sont insuffisantes.

Les résultats des tests de faiblesse de l'exogénéité figurent également au tableau 2.A1.1. La procédure consiste à imposer une restriction aux paramètres de chargement, pour que l'on puisse tester l'hypothèse complète que la rangée i -th de α soit égale à zéro. Si l'on ne peut rejeter l'hypothèse complète nulle, la variable endogène i -th s'avère faiblement exogène vis-à-vis de β . Avec ce test, on a trouvé que le PIB était faiblement exogène, mais pas l'indicateur de développement des infrastructures. Il ressort de ces résultats qu'à long terme la causalité semble aller du PIB au développement des infrastructures, que l'on retienne ou non le PIB par habitant.

Tableau 2.A1.1 **Développement des infrastructures et activité économique : tests de co-intégration, 1970-2006¹**

(Variables de dépendance : PIB réel ou PIB réel par habitant et infrastructures, en logarithmes)

	PIB réel		PIB réel par habitant	
Tests de co-intégration				
Ho : rang = p	Valeur eigen	Trace	Valeur eigen	Trace
p == 0	26.83**	35.272**	12.449**	14.852**
p <= 1	8.44	8.44	2.40	2.40
Nombre de valeurs retardées	2		2	
Composante déterministe	Constante		Non	
Vecteur de co-intégration				
Vecteur normalisé (sur le PIB réel)	(1,-0.88)		(1,-0.90)	
Tests de faiblesse de l'exogénéité ² :				
Le PIB réel est exogène : Ho : (0,a)	0.33		0.05	
	[0.57]		[0.81]	
Les infrastructures sont exogènes : Ho : (a,0)	14.88		9.59	
	[0.00]		[0.00]	

1. En se référant aux tests de co-intégration Johansen-Juselius. Le signe (**) indique la significativité statistique au niveau de 5 %. L'échantillon couvre la période 1970-2006.

2. Basés sur le vecteur estimé de co-intégration de rang égal à 1 et distribués comme χ^2 avec un degré de liberté (valeurs-p entre parenthèses).

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement mondial*) et estimations de l'OCDE.

ANNEXE 2.A2

Dépenses consacrées par les entreprises aux redevances, à la recherche-développement et à la formation de la main-d'œuvre : données probantes au niveau des entreprises

Cette annexe présente des preuves empiriques recueillies au niveau des entreprises sur la façon dont la composition du capital influe sur les dépenses des entreprises en matière de redevances, de recherche-développement et de formation du personnel. Les données proviennent de l'enquête *Statistik Industri*, effectuée annuellement par l'Office national de statistiques (BPS). Couvrant un grand nombre d'établissements industriels, elles donnent des informations détaillées sur la production, les investissements, les fonds propres, les actifs et les charges ainsi qu'une décomposition entre travailleurs employés dans la production et ailleurs. On utilise l'enquête 1997, parce qu'on y trouve un module spécial sur le niveau d'instruction des travailleurs et sur les dépenses affectées par les entreprises à l'innovation.

Les régressions

On estime au moyen d'un modèle de régression de Tobit les déterminants des dépenses des entreprises en matière de royalties, de recherche-développement et de formation de la main-d'œuvre (en 100 000 IDR). C'est la technique économétrique appropriée, parce que la variable de dépendance est censurée et aussi parce que les méthodes d'estimation linéaire donneraient des résultats biaisés. Les variables indépendantes sont la part du capital détenue par l'État et par des investisseurs étrangers (la catégorie de référence omise est la fraction du capital contrôlée par des intérêts nationaux), les mesures de la taille des entreprises (montant du capital et nombre de salariés), le niveau d'instruction de la main-d'œuvre (représenté par le pourcentage ayant au moins entrepris des études supérieures), la localisation (province où l'entreprise se situe) et le type de produit. Les erreurs sont agglomérées au stade des provinces pour permettre que les entreprises situées dans la même province présentent des écarts résiduels corrélés.

Les résultats

Au vu des résultats figurant au tableau 2.A2.1, les dépenses consacrées aux redevances, à la recherche-développement et à la formation du personnel augmentent

parallèlement au pourcentage du capital détenu par l'État et par des investisseurs étrangers. La participation étrangère dans le capital a une plus forte incidence sur les dépenses sous forme de redevances que celle de l'État. Mais c'est l'inverse pour les dépenses de recherche-développement et de formation de la main-d'œuvre.

S'agissant des variables de contrôle, la taille de l'entreprise (mesurée à la fois par le montant du capital et le nombre de salariés) présente une corrélation positive avec les trois catégories de dépenses. La qualité du capital humain au niveau de l'entreprise est aussi corrélée positivement aux dépenses en matière de redevances, de recherche-développement et de formation. C'est peut-être dû au fait qu'une qualification supérieure de la main-d'œuvre augmente le taux de rendement de l'innovation et de la formation. Enfin, la signification de certaines des variables muettes de produits et de provinces confirme l'existence de disparités intersectorielles et géographiques des déterminants de l'innovation et de la formation.

Tableau 2.A2.1. **Les déterminants des dépenses en matière de redevances, de recherche-développement et de formation de la main-d'œuvre, 1997¹**

	Dépenses de ² :		
	Redevances	R-D	Formation
Part du capital détenue par l'État	0.068** (0.027)	0.061*** (0.018)	0.031*** (0.006)
Part de la participation étrangère	0.237*** (0.039)	0.040*** (0.006)	0.019*** (0.002)
Capital total ²	0.004*** (0.001)	0.002** (0.001)	0.001** (0.000)
Nombre de salariés	0.003** (0.001)	0.002*** (0.001)	0.001*** (0.000)
Nombre de salariés ayant au moins entrepris des études supérieures	0.432*** (0.086)	0.260*** (0.073)	0.101*** (0.020)
Variables muettes de produits			
Textiles	-2.245 (2.027)	-2.275*** (0.561)	-0.282 (0.177)
Produits du bois	0.781 (0.888)	-1.002* (0.578)	0.313** (0.137)
Papier et pulpe de papier	4.496* (2.610)	-1.623*** (0.613)	0.288** (0.122)
Chimie, caoutchouc, matières plastiques, coke, pétrole raffiné	6.167*** (1.666)	1.651** (0.640)	0.512*** (0.170)
Autres produits minéraux non métalliques	-3.624** (1.782)	-1.230 (0.903)	-0.215 (0.168)
Produits métalliques (sauf machines et équipements)	-4.568 (3.372)	4.065 (2.878)	1.180* (0.637)
Machines et équipements	7.376*** (2.705)	0.249 (0.361)	0.571*** (0.208)
Meubles	1.525 (1.492)	-0.759 (0.745)	0.333 (0.355)

1. Toutes les régressions sont estimées par le modèle de Tobit et comprennent des variables muettes provinciales (non mentionnées). La significativité statistique aux niveaux de 1, 5 et 10 % est indiquée respectivement par (***), (**) et (*). Les erreurs types robustes regroupées au niveau provincial figurent entre parenthèses.

2. Définies en 100 000 IDR.

Source : Données tirées de Statistik Industri et estimations de l'OCDE.

Chapitre 3

Améliorer la situation du marché du travail

Depuis la crise financière de 1997-98, la création d'emplois s'est ralentie, le chômage se maintient à un niveau élevé – en particulier chez les jeunes – et l'emploi dans le secteur informel reste monnaie courante. Cette situation est imputable, en particulier, au durcissement de la législation en matière de protection de l'emploi (LPE), notamment avec la promulgation de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003, et à la forte hausse de la valeur réelle du salaire minimum. Aussi stricte soit-elle, la législation en matière de protection de l'emploi n'offre pas de protection sociale efficace aux plus démunis, car elle n'a aucun caractère contraignant dans le secteur informel. Par ailleurs, elle affecte la compétitivité commerciale de l'Indonésie, dont l'avantage comparatif réside dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, qui ont perdu de leur dynamisme.

Parmi les options de réforme possibles, ce chapitre suggère d'assouplir la législation du travail, en particulier pour les contrats permanents, tout en améliorant les filets de protection officiels, notamment au moyen de programmes de transfert de revenus conditionnels et correctement ciblés.

L'Indonésie est affectée de plusieurs maux depuis la crise de 1997-98 : création d'emplois apathique, omniprésence du secteur informel et persistance d'un chômage élevé. Le sursaut de la croissance économique, en particulier depuis 2004 (cf. chapitre 1), n'a donc pas débouché sur une amélioration proportionnelle des performances du marché du travail. Cette situation s'explique dans une large mesure par le durcissement de la législation en matière de protection de l'emploi, à la suite de la promulgation de la Loi sur la main-d'œuvre en 2003, et par la hausse substantielle de la valeur réelle du salaire minimum depuis 2001. Le code du travail indonésien se caractérise par des procédures de licenciement fastidieuses et des droits aux indemnités de licenciement onéreux, y compris en comparaison des normes prévalant dans la zone OCDE.

Alors qu'il avait pour but essentiel de protéger les travailleurs contre les chocs économiques défavorables, le renforcement de la législation en matière de protection de l'emploi à l'œuvre depuis quelques années n'a amélioré ni la protection sociale ni l'efficacité économique. En effet, le durcissement du code du travail a contribué à protéger les travailleurs les mieux lotis du secteur formel au détriment des personnes ayant des liens plus ténus avec le marché du travail, notamment les femmes, les jeunes et les travailleurs peu instruits. Il est probable, par ailleurs, que ce code du travail plus restrictif ait affaibli la compétitivité commerciale de l'Indonésie. En effet, l'avantage comparatif du pays réside dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, et ce secteur a perdu de son dynamisme. Face à la hausse des coûts associée au durcissement progressif de la législation du travail, les entreprises du secteur formel ont vraisemblablement opéré une substitution de facteurs de production, privilégiant la main-d'œuvre qualifiée et le capital au détriment de la main-d'œuvre non qualifiée.

Ce chapitre passe en revue les tendances de l'emploi, de l'activité, du chômage et du secteur informel, ainsi que de la pauvreté et de la distribution des revenus. L'accent est mis sur les principales dispositions du code de travail, notamment en matière de salaire minimum, dont on peut penser qu'elles ont freiné l'amélioration de la situation du marché du travail. Son message clé est que l'Indonésie gagnerait à assouplir sa législation en matière de protection de l'emploi et à renforcer l'efficacité de ses programmes d'assurance et d'aide sociales, de manière à pouvoir satisfaire la demande d'amélioration de la protection sociale tout en optimisant l'utilisation de la main-d'œuvre disponible à l'appui d'une croissance plus rapide et durable.

Tendances du marché du travail

Tendances des taux d'activité, de l'emploi, du chômage et du secteur informel

À en juger par l'Enquête nationale sur le marché du travail (*Sakernas*), le taux d'activité en Indonésie est relativement stable, à environ deux tiers de la population âgée de 15 ans ou plus (tableau 3.1). En comparaison des pays de l'OCDE, l'offre de travail est plutôt faible chez les femmes, mais un peu plus élevée chez les hommes (graphique 3.1). L'Indonésie affiche un taux d'activité légèrement plus bas que la moyenne de l'OCDE pour les individus

d'âge très actif (25-54 ans), en raison d'un taux d'activité féminin relativement faible, mais un taux beaucoup plus élevé pour les travailleurs plus âgés (55-64 ans). La situation de cette dernière catégorie s'explique probablement par la précarité des régimes d'assurance sociale officiels en Indonésie (encadré 3.1), qui limite la possibilité pour les travailleurs âgés, en particulier ceux qui ont travaillé essentiellement dans le secteur informel, d'épargner pour leur retraite. S'agissant du taux d'activité féminin, la propension des femmes à rester au foyer peut s'expliquer par des facteurs culturels, mais l'expérience internationale montre également qu'en l'absence de services de garde d'enfant abordables, il est difficile pour les mères de jeunes enfants de concilier activités domestiques et professionnelles. En outre, le taux d'activité est plus élevé dans les campagnes que dans les villes, l'habitude, en milieu rural, étant que tous les membres d'une famille travaillent sur le lopin familial. Enfin, comme dans les pays de l'OCDE, l'offre de travail tend à augmenter avec le niveau d'études.

Les tendances de l'emploi sont comparables à celles de l'offre de travail. L'emploi est globalement plus élevé chez les hommes que chez les femmes, dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et parmi les travailleurs d'âge très actif que les jeunes et les travailleurs plus âgés. L'emploi augmente également avec le niveau d'études. Ainsi, les taux d'emploi ont légèrement diminué de 1996 à 2004, sauf pour les personnes les plus instruites. En tout état de cause, la mobilité de la main-d'œuvre ne semble pas avoir été affectée par la prolifération des barrières réglementaires au niveau local à la suite de la décentralisation de 2001 (cf. chapitres 1 et 2).

Tableau 3.1. Tendances de l'activité, du chômage et de l'emploi, 1996 et 2004

En pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus

	1996				2004			
	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage	Secteur informel ¹ (en % de l'emploi)	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage ²	Secteur informel ¹ (en % de l'emploi)
Total	66.1	62.6	5.3	65.4	65.0	60.7	6.7	69.6
Par sexe								
Hommes	82.7	78.9	4.6	61.1	83.5	78.6	5.8	67.7
Femmes	49.9	46.7	6.5	72.5	46.7	42.9	8.2	72.9
Par âge								
15-24	50.9	42.6	16.4	57.7	50.0	39.0	22.1	58.8
25-54	76.5	74.7	2.4	64.1	74.2	71.8	3.2	68.5
55-64	66.1	65.9	0.3	83.3	63.5	63.1	0.6	88.4
65+	40.3	40.2	0.2	89.8	39.7	39.6	0.2	95.5
Par lieu de résidence								
Zone rurale	71.7	69.4	3.2	77.2	69.8	67.1	3.9	86.3
Zone urbaine	58.8	53.8	8.6	45.7	60.1	54.2	9.9	48.7
Par niveau d'études								
Jamais scolarisé	67.6	67.0	0.9	82.4	63.5	62.8	1.2	92.2
Primaire	67.5	65.7	2.7	74.2	66.6	64.9	2.6	84.4
1 ^{er} cycle d'ens. secondaire	51.4	47.9	6.9	62.6	55.9	51.7	7.5	72.2
2 ^e cycle d'ens. secondaire	71.2	61.4	13.8	34.2	68.9	58.7	14.8	41.0
Supérieur	86.3	76.3	11.6	12.4	85.3	77.3	9.4	15.9

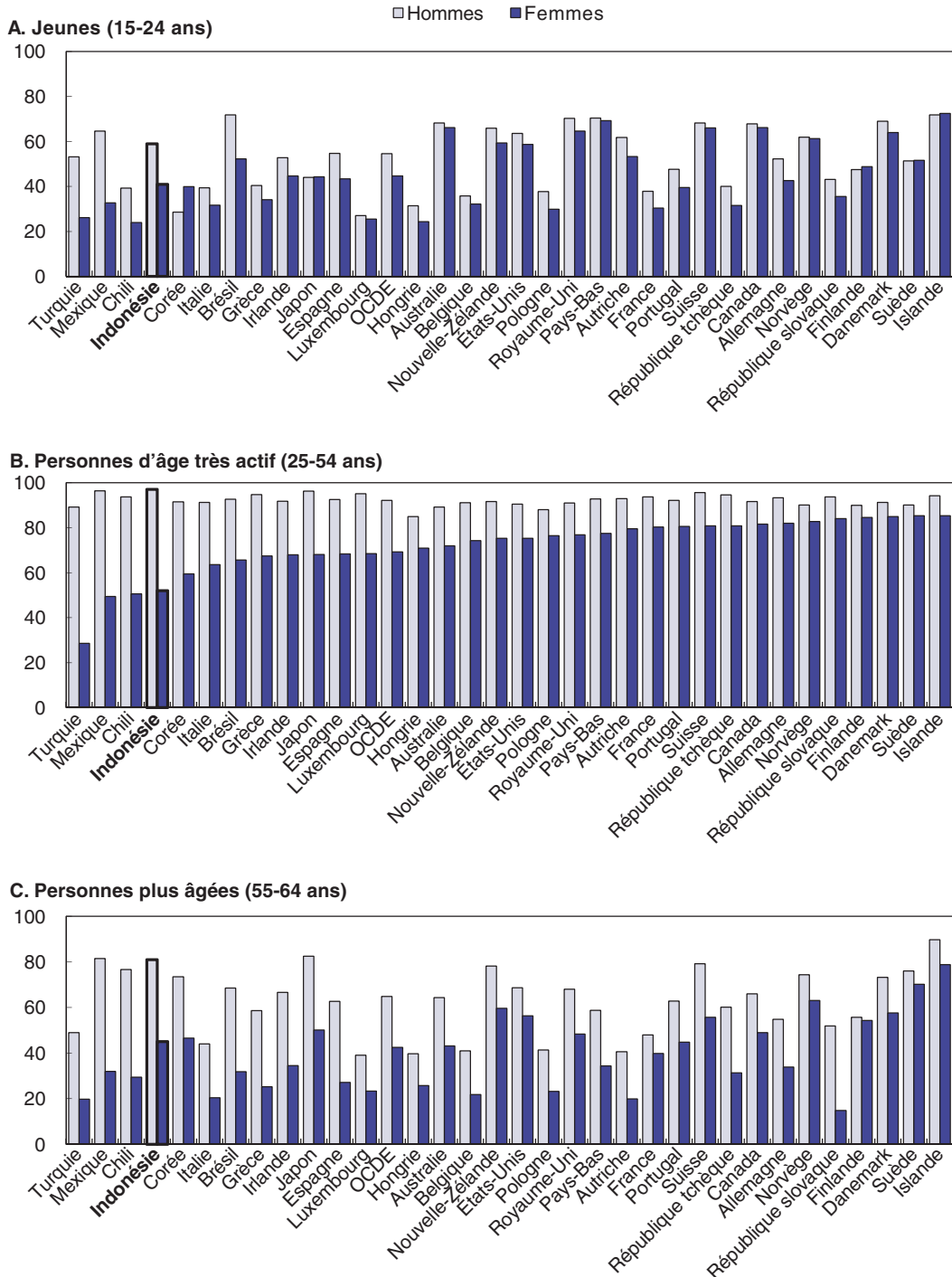
1. Le secteur informel est défini comme regroupant tous les travailleurs indépendants et les travailleurs non rémunérés.

2. Calculs effectués selon la même définition qu'en 1996. Le taux de chômage déclaré par le BPS pour 2004 est beaucoup plus élevé, à 9.9 %, car il tient compte des travailleurs ayant renoncé à chercher un emploi. Le taux d'activité correspondant à cette autre définition du chômage est de 68.6 %.

Source : Sakernas et calculs de l'OCDE.

Graphique 3.1. Taux d'activité par âge et par sexe : comparaisons internationales, 2004

Pays classés par ordre croissant du taux d'activité chez les femmes d'âge très actif



Source : Sakernas, INE pour le Chili, IBGE pour le Brésil, OCDE (Statistiques de la population active) et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/415018736002>

Encadré 3.1. La sécurité sociale en Indonésie

Le système actuel

Les régimes de sécurité sociale officiels en sont à leurs balbutiements. Un programme lancé en 1992 (*Jamsostek*) verse aux travailleurs employés dans des entreprises privées de plus de 10 salariés ou ayant une masse salariale supérieure à un million IDR, ainsi qu'à leur famille, des pensions de vieillesse, des prestations d'assurance-vie et d'assurance-maladie, et des indemnités de maladie et d'invalidité professionnelles. L'affiliation au régime d'assurance-maladie est facultative si l'entreprise propose une autre forme d'assurance. Il existe des régimes obligatoires distincts pour les fonctionnaires (*Taspen*) et pour la police et les forces armées (*Asabri*).

Le principal programme obligatoire, *Jamsostek*, est financé en majeure partie par les cotisations patronales. La couverture d'assurance-invalidité, d'assurance-vie et d'assurance-maladie est financée intégralement par les cotisations patronales (7.24 à 11.74 % des revenus d'activité mensuels bruts, selon la couverture d'assurance-invalidité professionnelle), tandis que les pensions de vieillesse sont financées conjointement par les employeurs et les salariés. Les salariés cotisent à hauteur de 2 % de leurs revenus d'activité mensuels bruts. Les cotisations sont versées dans une caisse gérée par un organisme public. Cependant, les soins de santé peuvent être dispensés par des établissements privés, si tant est que la couverture de leurs services soit au moins équivalente à celle des services publics.

Les principaux défauts du régime *Jamsostek* résident dans le fait qu'il ne couvre que les travailleurs du secteur formel et que l'obligation d'affiliation est mal respectée. Dans la mesure où ils travaillent dans le secteur informel ou dans de petites entreprises, la grande majorité des travailleurs indonésiens ne sont pas couverts par le régime. Selon le ministère du Travail et Transmigration, environ un cinquième seulement de la population occupée était affiliée au régime *Jamsostek* en 2002. De même, l'OIT estime qu'environ la moitié seulement des employeurs tenus d'adhérer au régime s'acquittent de cette obligation.

La valeur des pensions de vieillesse financées par *Jamsostek* est également faible. D'après les estimations de Leechor (1996), le taux de remplacement moyen s'élevait à seulement 7 à 11 % du dernier salaire de base après 35 années d'activité (contre 100 % pour les retraités du régime *Taspen*). Des estimations plus récentes montrent que le taux de remplacement brut pour un travailleur moyen (homme) ayant cotisé pendant 35 ans représentait 15.4 % en 2006 (OCDE, 2008a). Une autre étude menée par l'OIT est parvenue à la conclusion que la valeur moyenne annuelle d'une pension *Jamsostek* ne dépassait pas 5.5 mois environ de salaire moyen de base ou 8.5 fois le salaire minimum mensuel (Organisation internationale du travail, 2003).

La Loi sur la sécurité sociale de 2004 (*Jamsosnas*)

Une loi nationale sur la sécurité sociale a été promulguée en 2004, mais ses dispositions n'ont pas encore été transposées dans la réglementation*. La loi étend la couverture de la sécurité sociale contributive aux travailleurs du secteur informel et aux travailleurs indépendants. Le régime sera géré par l'État et servira des pensions de vieillesse et de réversion, ainsi que des prestations d'assurance-décès et invalidité. Pour les personnes dont le revenu est inférieur au salaire minimum, les cotisations seront subventionnées. La pension minimum sera fixée à 70 % du salaire minimum légal. L'âge de la retraite sera de seulement 55 ans, et les travailleurs seront admissibles au bénéfice d'une pension dès 15 ans de cotisations. Les taux de cotisation ne sont pas encore connus.

Encadré 3.1. **La sécurité sociale en Indonésie (suite)**

Bien que les principales dispositions de la loi *Jamsosnas* n'aient pas été transposées dans la réglementation, plusieurs d'entre elles paraissent d'ores et déjà excessivement généreuses. L'âge minimum de la retraite et la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension de vieillesse exerceront de fortes pressions sur le budget, tout comme le coût des subventions des cotisations pour les plus pauvres. De même, il est difficile de savoir si la perspective de bénéficier d'une couverture sociale sera suffisante pour inciter les travailleurs du secteur informel et les travailleurs indépendants à s'affilier au régime.

* Cf. Arifianto (2004) pour de plus amples informations.

Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes, les travailleurs ayant un niveau d'études secondaire et les femmes. Chez les travailleurs plus âgés et les travailleurs peu instruits (jamais scolarisés), il a sensiblement augmenté de 1996 à 2004, quoiqu'en partant d'un niveau bas. En revanche, même s'il reste élevé, le chômage chez les diplômés de l'enseignement supérieur a fortement baissé, tendance qui reflète la hausse de la demande de main-d'œuvre qualifiée au détriment des travailleurs moins instruits. Dans une certaine mesure, l'incidence élevée du chômage parmi les travailleurs qui seraient les mieux placés pour obtenir un emploi dans le secteur formel donne à penser que ces individus rechignent à travailler dans le secteur informel. Lorsqu'ils perdent leur emploi, ils préfèrent attendre de retrouver un emploi formel plutôt que travailler dans le secteur informel, tout au moins tant qu'ils peuvent subvenir à leur besoins et ceux de leur famille.

Le travail informel est très répandu. Bien entendu, il n'existe pas de définition universellement reconnue de cette notion (encadré 3.2), mais aux fins de l'analyse empirique exposée ci-après, seuls les individus âgés de 15 à 65 ans exerçant un emploi salarié sont considérés comme travailleurs formels. Sont considérés comme travailleurs informels les travailleurs indépendants et les travailleurs non rémunérés. D'autres définitions du travail informel incluent également les travailleurs rémunérés du secteur agricole, où se concentre le gros de l'emploi (tableau 3.2). Selon la définition retenue dans ce chapitre, près de 70 % des

Encadré 3.2. **Définir le travail informel en Indonésie**

Il n'existe pas de définition ni de mesure universellement reconnue du travail informel, même pour la zone OCDE. Dans certains pays, le concept d'informalité est étroitement lié à la couverture sociale*. Dans d'autres, il est défini en fonction du statut sur le marché du travail et de la profession. Par conséquent, les définitions sont spécifiques à chaque pays et ne sont pas sans inconvénients.

Les pays qui disposent de mécanismes d'assurance sociale relativement développés utilisent généralement une définition basée sur la couverture sociale. Toutefois, cette approche pose des problèmes pour les comparaisons internationales, car la générosité des droits à la protection sociale est très variable d'un pays à l'autre. Ces droits couvrent, entre autres, les indemnités de licenciement obligatoires, le droit de syndicalisation, les réglementations liées à la sécurité sur le lieu de travail et l'accès à l'assurance-chômage et l'assurance-maladie. Dans certains cas, par exemple, l'accès à la sécurité sociale est universel. Dans d'autres, comme celui de l'Indonésie, les droits sont étroitement liés au statut au regard du marché du travail.

Encadré 3.2. Définir le travail informel en Indonésie (suite)

La définition du travail informel en fonction de la profession et du statut au regard du marché du travail considère comme informels les travailleurs qui exercent un emploi précaire et peu productif. Par conséquent, les personnes qui travaillent dans une petite entreprise, le plus souvent familiale, et les travailleurs indépendants sont considérés comme travailleurs informels. Cette définition a l'inconvénient d'assimiler les membres des professions libérales à des travailleurs informels, alors que ces personnes ont de fortes chances d'avoir un niveau d'études élevé et d'exercer un emploi très productif. Par exemple, l'Organisation internationale du travail (2003) range dans la catégorie des travailleurs informels les salariés des petites entreprises privées à vocation non agricole, non immatriculées et non constituées en société, qui emploient moins de cinq travailleurs rémunérés et qui destinent une partie au moins de leur production à la vente ou au troc.

Dans le cas de l'Indonésie, utiliser une définition du travail informel basée sur la couverture sociale n'aurait pas grand sens, dans la mesure où les régimes officiels de retraite sont encore très limités et l'assurance-chômage inexistante. Il est donc plus judicieux d'employer une définition fondée sur le statut au regard du marché du travail. Aux fins de l'analyse empirique décrite dans ce chapitre, tous les travailleurs indépendants (pour compte propre, assistés ou non de collaborateurs) âgés de 15 à 65 ans sont considérés comme travailleurs informels. Cette définition est un peu plus large que celle utilisée par Suryahadi *et al.* (2003), qui considère comme informels tous les travailleurs indépendants à l'exception de ceux qui sont assistés de salariés permanents ou non permanents (sauf dans l'agriculture). La définition du BPS est légèrement plus restrictive, puisque cet organisme range les travailleurs indépendants exerçant, sans assistance, une profession libérale ou une fonction de gestion ou d'encadrement dans le secteur formel.

Malgré cette diversité des définitions, on peut affirmer que le travail informel est très répandu. Sur la base de la définition retenue dans ce chapitre, il représentait environ 65 % de l'emploi en 1996, contre 62 % environ selon la définition utilisée par Suryahadi *et al.* (2003).

* Cf. OCDE (2004a et 2007a), Maloney (2004) et Gasparini et Tornarolli (2007) pour de plus amples informations.

personnes qui occupaient un emploi en 2004 pouvaient être considérées comme travailleurs informels. Ce phénomène est moins répandu chez les hommes que chez les femmes, chez les ruraux que chez les citadins, et parmi les travailleurs d'âge très actif. Comme l'on pouvait s'y attendre, il diminue avec le niveau d'études.

Tableau 3.2. **Composition de l'emploi par profession, 1996 et 2004**

En pourcentage

	1996	2004
Professions libérales	4.0	4.3
Encadrement	0.3	0.4
Administration publique	6.2	5.9
Vente et commerce	18.6	18.5
Services	4.7	6.6
Agriculture	41.9	41.4
Production	24.1	23.0
Autres	0.4	0.0

Source : Sakernas et calculs de l'OCDE.

Données empiriques sur les déterminants de l'emploi et des revenus d'activité

Les données empiriques confirment que l'emploi est largement conditionné au niveau d'études. Les données empiriques qui figurent à l'annexe 3.A1 proviennent d'informations de l'enquête *Sakernas* pour 1996 et 2004. L'analyse tient compte du travail informel, en considérant que les travailleurs peuvent avoir trois statuts au regard du marché du travail : être au chômage ou inactif, travailler dans le secteur informel ou travailler dans le secteur formel. L'analyse empirique montre que la probabilité pour un travailleur d'exercer un emploi dans le secteur formel augmente avec son niveau d'études, un effet qui s'est renforcé de 1996 à 2004. L'âge et la situation de famille sont d'autres prédicteurs importants du statut au regard de l'emploi. Les travailleurs plus âgés et les personnes mariées sont plus susceptibles de travailler dans le secteur formel et moins susceptibles d'être au chômage ou inactifs que leurs homologues plus jeunes ou célibataires. Le fait de vivre en milieu rural réduit fortement la probabilité de travailler dans le secteur formel et d'être au chômage ou inactif. Les effets régionaux sont eux aussi importants, même s'ils se sont quelque peu modifiés au cours de cette période en raison des mutations du tissu économique du pays.

Le capital humain est un puissant déterminant des revenus d'activité également. L'analyse commentée dans l'annexe 3.A1 apporte un nouvel éclairage sur les déterminants des revenus en prenant en compte le « biais de sélection » qui résulte de la possibilité pour les individus de travailler dans le secteur informel. Les résultats des estimations montrent que les revenus dans le secteur formel dépendent dans une large mesure du niveau d'études. Le rendement brut de l'éducation, mesuré par l'accroissement marginal des revenus d'activité associé à l'obtention de diplômes supplémentaires, a également augmenté au fil du temps – tout au moins pour les personnes ayant fait des études supérieures – à en juger par la comparaison des résultats des régressions pour 1996 et 2004. L'équation des revenus d'activité permet de tirer les conclusions suivantes : les salaires augmentent avec l'âge (mais de façon non linéaire) ; les femmes sont moins bien payées que les hommes, même si cette disparité semble s'être estompée entre 1996 et 2004 ; le mariage confère un avantage salarial sur le marché du travail ; les travailleurs sont mieux payés dans l'industrie que dans l'agriculture ou les services ; les revenus sont sujets à d'importants effets régionaux ; et le fait de vivre en milieu rural nuit aux perspectives de revenus.

Les résultats empiriques portent à croire que, dans l'ensemble, le travail informel est perçu comme une solution de substitution au chômage ou à l'inactivité. Les travailleurs les plus instruits ou les plus expérimentés (ce critère étant mesuré par l'âge) sont les plus susceptibles de trouver un emploi dans le secteur formel. Ce sont également les moins exposés au chômage et à l'inactivité, et les plus prompts à accepter un emploi dans le secteur informel pour ne pas rester au chômage. Ils ont enfin les capacités de revenus les plus élevées. La dualité du marché du travail est probablement néfaste à l'utilisation de la main-d'œuvre, car elle limite la possibilité pour les travailleurs peu instruits de briser le cercle vicieux « faible productivité-faible protection sociale-faibles revenus ». Dès lors qu'une part importante de la population d'âge actif est prisonnière de ce cercle vicieux, les perspectives de stimuler et maintenir la croissance économique à long terme par des gains de productivité sont sérieusement compromises.

La dualité du marché du travail nuit également à l'équité et au climat des affaires, et ce pour plusieurs raisons. *Premièrement*, le travail informel complique l'élaboration des

programmes de protection sociale, car l'aide sociale et les politiques actives du marché du travail atteignent difficilement les travailleurs informels. C'est là une considération importante dans un pays tel que l'Indonésie, qui commence à renforcer ses filets de protection officiels et ses programmes sociaux et souffre d'un chômage élevé et tenace. *Deuxièmement*, la dualité du marché du travail complique l'élaboration de la politique fiscale, du fait qu'elle rétrécit l'assiette fiscale, entraînant un report de la charge de l'impôt sur les entreprises formelles et les particuliers. Cet effet contrecarre les efforts mis en œuvre pour améliorer le climat des affaires (cf. chapitres 1 et 2). *Enfin*, comme les travailleurs du secteur informel ont aussi tendance à travailler dans des entreprises non immatriculées, le lien qui existe souvent entre l'activité économique et le travail informel se trouve encore renforcé. En général, les entreprises informelles n'ont pas accès au système financier aux mêmes conditions que leurs homologues du secteur formel, ce qui pèse sur le niveau du capital physique productif et, par conséquent, sur la productivité et les salaires.

Législation en matière de protection de l'emploi

La Loi sur la main-d'œuvre de 2003

La promulgation de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003 a posé un jalon important dans l'histoire des relations de travail en Indonésie¹. Cette loi aborde un large éventail de thèmes, parmi lesquels la législation en matière de protection de l'emploi (LPE), la formation professionnelle et la sécurité sociale. Par ailleurs, elle consolide la législation antérieure, en rendant le code du travail plus transparent et plus systématique. Les dispositions de la Loi sur la main-d'œuvre qui risquent d'avoir la plus forte incidence sur la rigueur de la LPE sont celles qui ont trait aux procédures et indemnités de licenciement, au travail temporaire et au salaire minimum. En particulier :

- Pour pouvoir procéder à un licenciement, les employeurs doivent obtenir l'autorisation du Bureau local de la main-d'œuvre (Institut pour la résolution des conflits du travail). En cas de licenciement dû au non-respect des règles professionnelles, des conventions collectives ou des conditions des contrats individuels, l'employeur doit donner trois avertissements espacés d'au moins six mois avant de demander une autorisation de licenciement. Les licenciements collectifs ne sont soumis à aucune condition supplémentaire.
- Des indemnités de licenciement et d'ancienneté sont dues aux travailleurs dont le licenciement est motivé par l'une des raisons suivantes : motif économique, faillite de l'entreprise, départ volontaire à la suite du rachat de l'entreprise, infraction mineure, départ en retraite, décès, invalidité et maladie chronique. Aucune indemnité de licenciement ou d'ancienneté n'est due en cas de licenciement provoqué par une infraction majeure (vol, conduite violente, ébriété, etc.). L'indemnité de licenciement standard est calculée sur la base d'un mois de salaire par année de service (plafonnée à 9 mois de salaire). En cas de licenciement pour raison économique ou pour cause de départ en retraite, de décès ou d'invalidité, l'indemnité de licenciement est doublée. L'indemnité d'ancienneté est calculée sur la base d'un mois de salaire pour trois années travaillées, les trois premières années de service donnant droit à deux mois de salaire. L'indemnité maximum est de 10 mois de salaire pour 24 années travaillées (au-delà de 21 années, le bénéficiaire perçoit de nouveau deux mois de salaire pour chaque période triennale travaillée²).

- Les possibilités de recours au travail flexible (travail temporaire, contrats à durée déterminée et sous-traitance) sont limitées. La durée du travail temporaire ne peut dépasser trois mois, ce qui correspond à la période d'essai légale dans les contrats de longue durée. Les contrats à durée déterminée sont limités à trois ans, le contrat initial de deux ans pouvant être prorogé une seule fois d'une année. Les contrats de sous-traitance sont eux aussi limités à une durée de trois ans et doivent porter sur des activités non essentielles. Ils sont également autorisés pour les travailleurs qui exécutent des tâches ponctuelles ou des travaux saisonniers, ou dont l'emploi concerne l'introduction de nouveaux projets ou produits.

Droit au salaire minimum

Le salaire minimum s'applique au travail permanent à plein temps. Il est fixé annuellement au niveau de chaque province, sur la base de l'indicateur du coût estimé de la vie (KHL), qui sert de valeur de référence initiale. Cet indicateur, qui a été introduit à la fin des années 90, est défini en termes d'apport calorique. Depuis la décentralisation de 2001, le montant du salaire minimum est calculé au niveau des autorités locales (*kapupaten/kota*), puis soumis au gouvernement provincial par une commission salariale tripartite composée de représentants des syndicats, du gouvernement et du secteur privé. En règle générale, le gouvernement provincial choisit le salaire minimum le plus faible proposé par les autorités locales de la province³.

Les dispositions en matière de salaire minimum ont été renforcées avec le temps. Avant la décentralisation, le salaire minimum était fixé au niveau national par le gouvernement central, sur la base d'un indicateur des besoins estimés (KHM), correspondant à un apport calorique plus faible que la valeur de référence du KHL (2 600 calories par jour, contre 3 000 pour le KHL). Par ailleurs, la valeur réelle moyenne du salaire minimum a fortement augmenté au fil des années, notamment de 2000 à 2003, et dépasse maintenant son niveau d'avant la crise (graphique 3.2). Le salaire minimum a également augmenté plus vite en termes réels que la valeur ajoutée par salarié, en particulier dans les années 90 et de 2000 à 2003. À la suite de cette hausse, le salaire minimum est aujourd'hui très élevé par rapport au salaire médian en comparaison de la situation des pays de l'OCDE.

Le transfert de la responsabilité de fixation du salaire minimum aux autorités locales a eu des répercussions sur la valeur relative du salaire minimum dans le pays. Jusqu'en 2000, les disparités se sont progressivement atténuées, le salaire minimum augmentant davantage en valeur réelle dans les localités et les provinces où son niveau était le plus bas en 1988. Il semble toutefois que la décentralisation ait mis un terme à ce processus de convergence (graphique 3.3). Le taux de variation de la valeur réelle du salaire minimum n'est plus étroitement corrélé au niveau du salaire minimum depuis 2001.

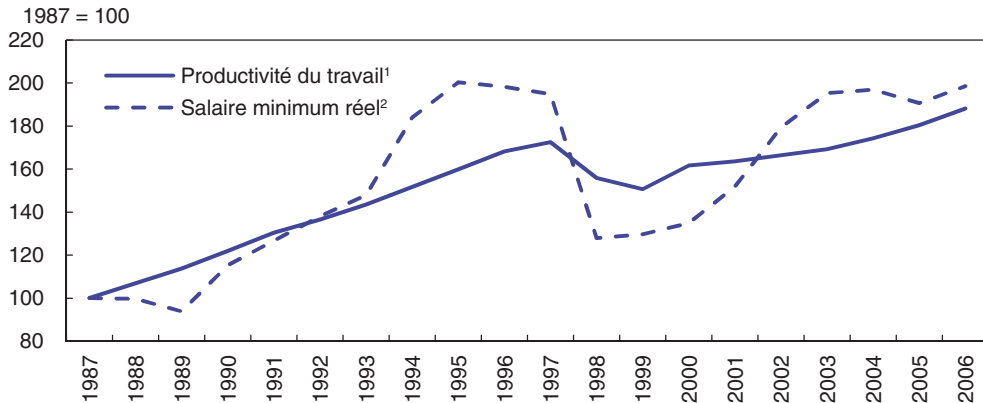
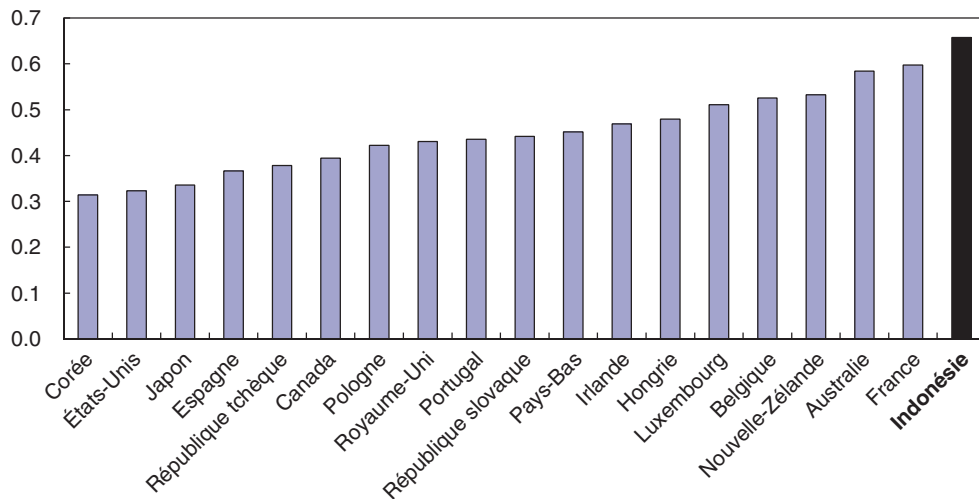
Évaluation de la rigueur de la législation indonésienne du travail

Calcul de l'indicateur de rigueur de la LPE de l'OCDE

La méthodologie employée par l'OCDE pour mesurer, sous forme d'indice, la rigueur de la LPE se concentre sur l'emploi permanent, les licenciements collectifs et la réglementation applicable au travail temporaire (encadré 3.3). Les estimations obtenues pour l'Indonésie se fondent sur un questionnaire standard rempli par des membres du

Graphique 3.2. **Tendances du salaire minimum**

A. Tendances du salaire minimum et de la productivité du travail, 1987-2006

B. Ratio du salaire minimum et du salaire médian, 2004³

1. Définie par le rapport entre la valeur ajoutée brute et l'emploi total, déflaté par le déflateur du PIB.
2. Défini par la moyenne simple des salaires minima dans les provinces ou districts, déflatés par le déflateur du PIB.
3. S'agissant de l'Indonésie, le salaire médian est calculé pour l'ensemble des personnes âgées de 15 à 65 ans qui travaillent au moins 40 heures par semaine.

Source : Ministère du Travail, Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/415050300573>

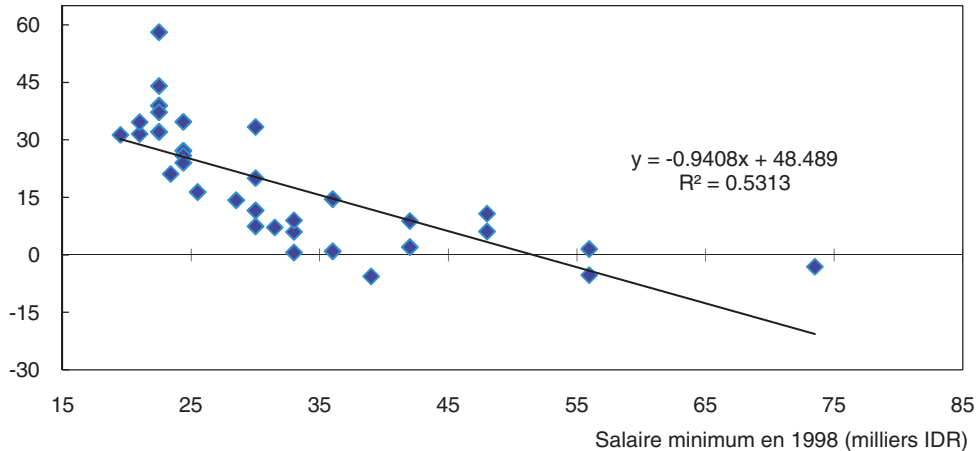
gouvernement indonésien et sur des informations complémentaires provenant d'autres sources (résumées plus haut). Outre les pays de l'OCDE figurant dans le tableau 3.3, cette méthodologie a été appliquée, à ce jour, à quatre autres pays non membres de l'OCDE (Afrique du Sud, Brésil, Chili et Inde).

Au regard de la méthodologie OCDE, le code du travail de l'Indonésie se caractérise par des dispositions restrictives en matière de contrats permanents – qui découlent essentiellement de la lourdeur administrative des procédures de licenciement et du coût élevé des indemnités obligatoires – et par un manque de souplesse dans l'utilisation des contrats de travail temporaire ou à durée déterminée (tableau 3.3). En particulier, la nécessité d'obtenir l'autorisation d'un tiers et la longueur des périodes de préavis engendrent des délais considérables pour mettre fin à un contrat de travail. D'un autre

Graphique 3.3. Évolution du salaire minimum avant et après la décentralisation, 1988-2006

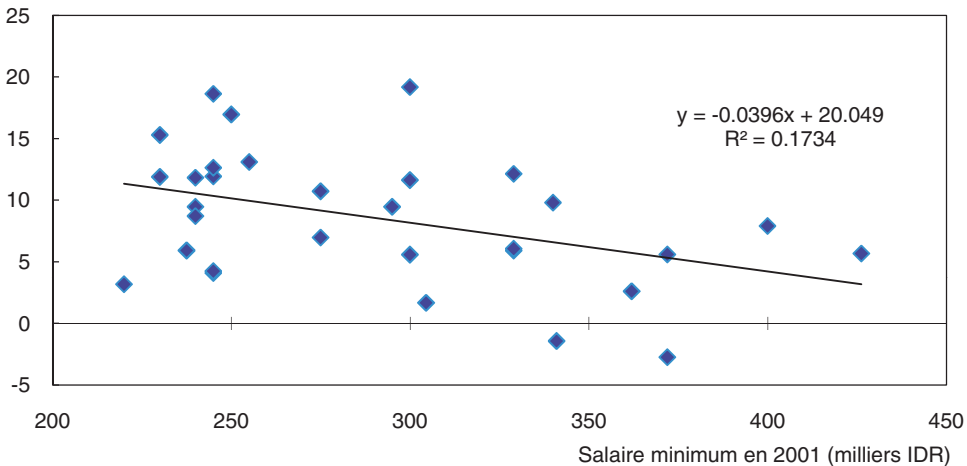
A. Avant la décentralisation¹

Variation réelle du salaire minimum de 1988 à 2000 (%)




B. Après la décentralisation¹

Variation réelle du salaire minimum de 2001 à 2006 (%)



1. Les carreaux font référence au salaire minimum au niveau provincial. Les variations moyennes annuelles sont corrigées par le déflateur du PIB.

Source : Ministère du Travail, Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/415077522274>

côté, contrairement à plusieurs pays de l'OCDE, l'Indonésie n'impose aucune condition supplémentaire pour les licenciements collectifs.

La législation indonésienne est relativement stricte également en ce qui concerne les contrats temporaires et à durée déterminée. Non seulement la durée et le nombre de reconductions possibles de ces contrats sont limités, mais ces formes d'emploi flexibles sont réservées à certaines activités et professions. La méthodologie d'évaluation de la rigueur de la LPE employée à l'OCDE ne couvre pas la législation relative au salaire

Encadré 3.3. **Méthodologie employée par l'OCDE pour évaluer la rigueur de la LPE**

La méthodologie employée par l'OCDE pour mesurer, sous forme d'indice, la rigueur de la législation en matière de protection de l'emploi (LPE) se concentre sur l'emploi permanent, les licenciements collectifs et la réglementation applicable au travail temporaire. L'indice de rigueur de la LPE a une valeur comprise entre 0 et 6, 6 correspondant au degré de rigidité maximum. La méthode retenue pour calculer l'indice de rigueur de la LPE s'appuie sur OCDE (1999 et 2004a).

L'indice de rigueur de la LPE de l'OCDE cherche à quantifier le fardeau imposé par la réglementation aux employeurs, d'une manière qui se prête à des comparaisons entre pays. Il s'appuie principalement sur la législation du travail mais s'efforce également de prendre en compte les pratiques judiciaires et l'interprétation, par les tribunaux, des règles législatives et contractuelles. La protection de l'emploi est évaluée à l'aune de 18 critères élémentaires couvrant trois domaines : i) la protection des travailleurs contre le licenciement individuel ; ii) les exigences spécifiques applicables aux licenciements collectifs ; et iii) la réglementation de l'emploi temporaire (contrats à durée déterminée et agences de travail temporaire). La protection des travailleurs titulaires d'un contrat permanent contre le licenciement individuel est la principale composante de l'indice de rigueur de la LPE, car ce régime d'emploi est le plus courant dans les pays de l'OCDE.

À partir des informations recueillies sur la législation du travail dans un pays donné – informations obtenues à l'aide d'un questionnaire standard envoyé aux autorités nationales, complétées par d'autres sources – l'OCDE compile des indicateurs synthétiques cardinaux de la rigueur de la LPE selon une procédure en quatre étapes. Les 18 critères élémentaires, exprimés dans des unités différentes (unité de temps ou note sur une échelle ordinale), sont convertis en mesures cardinales comprises entre 0 et 6. Ces valeurs individuelles sont ensuite pondérées et utilisées pour calculer trois séries d'indicateurs synthétiques, qui donnent une mesure plus globale de la rigueur de la LPE. Lors de la dernière étape, un indicateur synthétique global est calculé à partir des trois groupes sous-jacents – réglementation applicable aux contrats permanents, aux contrats temporaires, et aux licenciements collectifs. La dernière de ces catégories est affectée d'un coefficient de pondération plus faible que les deux premières (2/12, contre 5/12 respectivement), dans la mesure où elle ne fait que refléter le surcroît de protection auquel donne droit le caractère collectif du licenciement.

Cette méthode de notation ne prend pas en compte un certain nombre d'aspects de la protection de l'emploi qui sont difficiles à quantifier. C'est le cas de la durée des périodes d'essai, dont la mention est souvent absente des contrats individuels et des conventions collectives. Dans bien des cas, les périodes d'essai ou de préavis, ainsi que les indemnités de licenciement, peuvent être étendues ou augmentées par accord contractuel. L'expérience des pays de l'OCDE permet de penser que les dispositions contractuelles jouent un rôle majeur dans les pays où la protection légale de l'emploi est faible, notamment en ce qui concerne les indemnités de licenciement. Les pratiques judiciaires ont également une incidence sur l'issue des conflits du travail, au sens où elles peuvent s'écarter des prescriptions légales, ce qui affecte la rigueur de la législation du travail. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer l'influence des syndicats et des conventions collectives sur les relations du travail. Enfin, l'indice de rigueur de la LPE ne prend pas en compte les aspects liés aux coûts non salariaux et la législation relative au salaire minimum.

Tableau 3.3. **Législation en matière de protection de l'emploi : comparaisons internationales¹**

Valeur de l'indicateur (0-6), les pays sont classés par ordre ascendant du degré de rigidité générale

	Cessation de contrats à durée indéterminée				Licenciements collectifs (formalités en sus)	Emplois temporaires ⁴	Indice global ⁵
	Lourdeurs administratives ²	Préavis et indemnités	Difficulté de licencier ³	Moyenne			
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.2	2.9	0.3	0.7
Afrique du Sud	0.8	1.3	2.0	1.4	0.2	0.6	1.0
Royaume-Uni	1.0	1.1	1.3	1.1	2.9	0.4	1.1
Canada	1.0	1.0	2.0	1.3	2.9	0.3	1.1
Nouvelle-Zélande	2.0	0.4	2.7	1.7	0.4	1.3	1.3
Irlande	2.0	0.8	2.0	1.6	2.8	0.6	1.4
Australie	1.5	1.0	2.0	1.5	2.9	0.9	1.5
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.2	3.9	1.1	1.6
République slovaque	2.0	2.7	2.8	2.5	2.5	0.4	1.6
Hongrie	1.5	1.8	2.5	1.9	2.9	1.1	1.7
Japon	2.0	1.8	3.5	2.4	1.5	1.3	1.8
Chili	1.0	2.8	3.3	2.3	0.0	2.0	1.8
Danemark	1.0	1.9	1.5	1.5	3.9	1.4	1.8
Corée	3.3	0.9	3.0	2.4	1.9	1.7	2.0
Pays-Bas	3.0	1.9	3.0	2.6	3.0	1.2	2.1
République tchèque	3.5	2.9	2.8	3.1	2.1	1.1	2.1
Finlande	2.8	1.0	2.8	2.2	2.6	1.9	2.1
Autriche	2.5	0.9	3.8	2.4	3.3	1.5	2.2
Brésil	0.0	2.2	2.0	1.4	0.0	3.9	2.2
Pologne	3.0	1.4	2.3	2.2	4.1	1.8	2.3
Italie	1.5	0.6	3.3	1.8	4.9	2.1	2.4
Espagne	2.0	3.5	3.3	2.9	3.1	1.8	2.5
Allemagne	3.5	1.3	3.3	2.7	3.8	1.8	2.5
Belgique	1.0	2.4	1.8	1.7	4.1	2.6	2.5
Norvège	2.0	1.0	3.8	2.3	2.9	2.9	2.6
Suède	3.0	1.6	4.0	2.9	4.5	1.6	2.6
Indonésie	6.0	2.5	1.5	3.3	0.0	3.4	2.8
France	2.5	1.9	3.0	2.5	2.1	3.6	2.9
Grèce	2.0	2.2	3.0	2.4	3.3	3.3	2.9
Inde	4.5	2.5	2.3	3.1	5.8	2.0	3.1
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.3	3.8	4.0	3.2
Portugal	3.5	5.0	4.0	4.2	2.9	2.8	3.4
Turquie	2.0	3.4	2.3	2.6	2.4	4.9	3.5
Luxembourg	2.5	2.0	3.3	2.6	5.0	4.8	3.9
<i>Pour mémoire :</i>							
Moyenne OCDE	2.0	1.7	2.7	2.1	3.0	1.8	2.1
Moyenne marchés émergents de l'OCDE ⁶	2.3	2.2	2.7	2.4	2.8	2.1	2.4

1. Les indicateurs se basent sur l'état de la législation en 2006 pour l'ensemble des pays, sauf le Chili (2003), le Brésil (2004) et l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud (2007).

2. Désignent les formalités et délais qui précèdent la notification du licenciement.

3. Englobe les motifs valables, l'imposition éventuelle d'une période d'essai avant que les nouveaux salariés puissent être assurés, les indemnités à verser pour licenciement injustifié, l'ampleur des réintégrations.

4. S'applique aux contrats à durée déterminée et aux agences de travail temporaire. Dans le cas du Chili et du Mexique, on considère que les notes obtenues pour les contrats à durée déterminée valent également pour les agences de travail temporaire.

5. Les coefficients de pondération sont les suivants : contrats à durée indéterminée : 5/12 ; licenciements collectifs : 2/12 ; et emplois temporaires : 5/12.

6. République tchèque, Hongrie, Corée, Mexique, Pologne, République slovaque et Turquie.

Source : OCDE (2003, 2004a, 2004b, 2007b et 2008b) et calculs de l'OCDE.

minimum, mais on verra plus loin que dans le cas de l'Indonésie, cette législation a un coût élevé.

Comparaison avec d'autres indicateurs de la rigueur de la LPE

Si l'on se réfère aux indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale, il apparaît, là encore, que le code du travail de l'Indonésie est strict en comparaison de ceux des autres pays de la région et des pays de l'OCDE (tableau 3.4). Ainsi, le coût des indemnités de licenciement (pour un travailleur ayant 20 ans d'ancienneté) est beaucoup plus élevé en Indonésie que dans n'importe quel autre groupe de pays, même s'il est également relativement élevé en Chine et en Inde. Les coûts de main-d'œuvre non salariaux sont bas en comparaison de la moyenne de l'OCDE, mais pas en comparaison des autres pays de la région, excepté la Chine et l'Inde. Enfin, par rapport aux pays de l'OCDE et aux autres pays de la région, l'Indonésie se distingue par des obstacles à l'embauche importants.

Tableau 3.4. **Rigueur de la LPE, 2008**

Indicateurs *Doing Business* 2008, pays classés du moins rigide au plus rigide

	Indice de la difficulté d'embaucher	Indice de rigidité des horaires	Indice de la difficulté de licencier	Indice de rigidité de l'emploi	Coûts de main-d'œuvre non salariaux (% du salaire)	Coûts de licenciement (nombre de semaines de salaire)
Indonésie	72.0	0.0	60.0	44.0	10.0	108.0
OCDE	25.2	39.2	27.9	30.8	20.7	25.7
Valeurs de réf. régionales						
Asie de l'Est et Pacifique	19.2	20.8	19.2	19.7	9.4	37.8
Asie du Sud	23.6	17.5	40.0	27.0	6.7	66.0
ANASE ¹	24.0	22.2	27.8	24.8	8.7	53.4
Inde	0.0	20.0	70.0	30.0	17.0	56.0
Chine	11.0	20.0	40.0	24.0	44.0	91.0

1. Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viêtnam.

Source : Banque mondiale (*Doing Business*, 2008).

Le code du travail de l'Indonésie est plus restrictif que ceux de ses homologues régionaux également du point de vue de la durée de la semaine de travail et de la rémunération statutaire des heures supplémentaires. Par exemple, à 40 heures, la durée hebdomadaire légale du travail est plus courte que celle en vigueur dans la plupart des autres pays d'Asie du Sud-Est, où la norme est de 44 à 48 heures (Banque asiatique de développement, 2005). La rémunération des heures supplémentaires, qui s'élève actuellement à 150 % de la rémunération horaire normale pour la première heure et à 300 % au-delà, est également élevée en comparaison du reste de la région.

Évolution de la LPE dans le temps

Dans les pays qui ne disposent pas de régime d'assurance-chômage complet, la LPE est un instrument de protection important pour les travailleurs exposés au licenciement. Cependant, ce qu'il faut retenir, dans le cas de l'Indonésie, est que ces dispositions se sont durcies avec le temps. De plus, la hausse enregistrée par le salaire minimum au fil des années (cf. plus haut) a alourdi les coûts de licenciement pour les employeurs, les indemnités de licenciement et d'ancienneté étant généralement calculées sur la base du salaire minimum. Le code du travail devait être révisé en 2005-06, mais aucune avancée n'a encore été accomplie dans ce sens.

Malgré cette rigueur accrue, l'observation du code du travail s'est vraisemblablement améliorée au fil du temps. Les données dont on dispose dans ce domaine sont essentiellement empiriques puisque, par définition, il est très difficile de mesurer le degré d'observation de la loi. Cependant, le renforcement de la protection des droits syndicaux à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur les activités syndicales en 2000⁴, la Loi de 2004 sur les relations du travail⁵ et les efforts mis en œuvre par les autorités pour faire appliquer la législation du travail ont probablement contribué à ce que le code du travail soit aujourd'hui mieux respecté (Manning et Roesad, 2007).

Impact de la législation relative au salaire minimum sur les revenus d'activité et l'emploi

Revenus d'activité

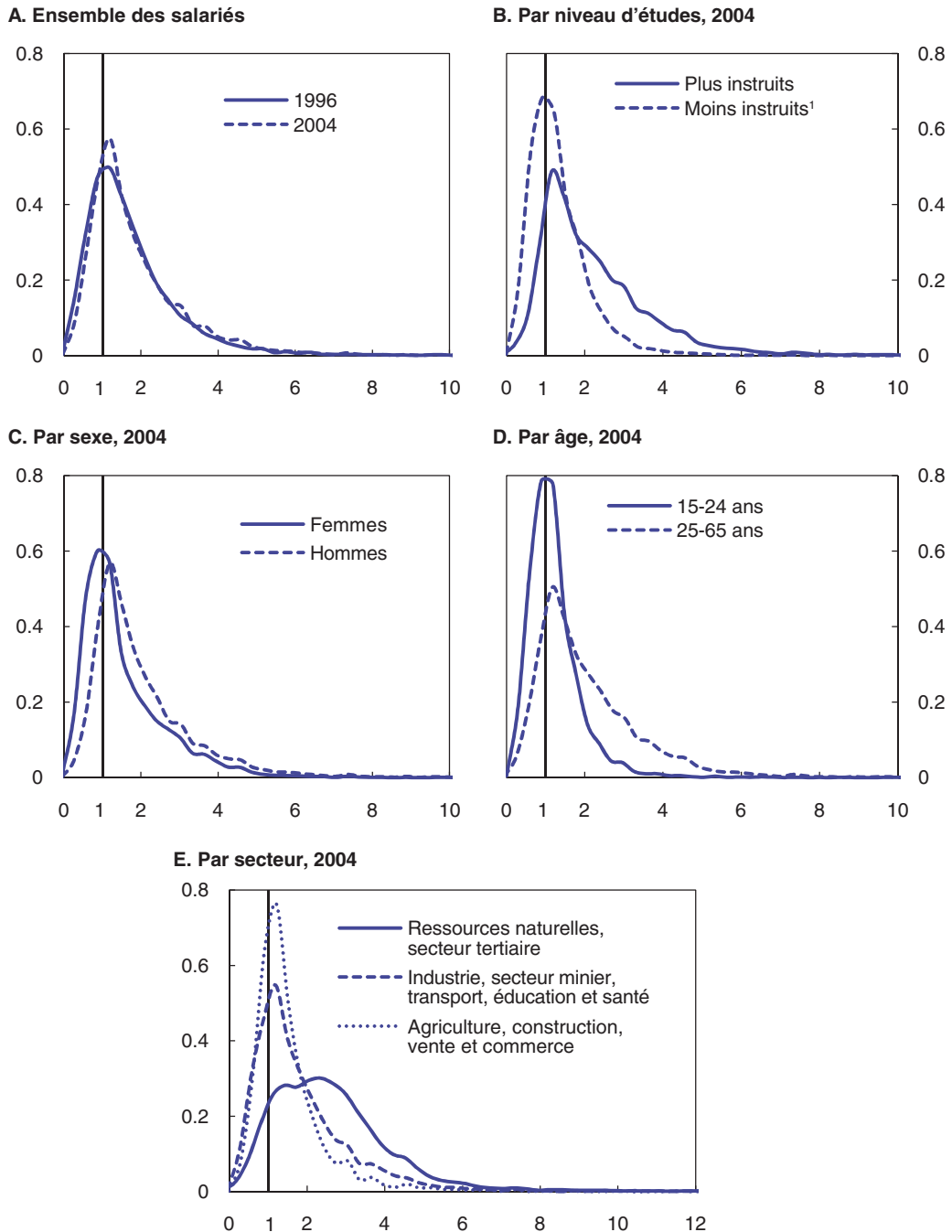
En théorie, le salaire minimum a pour effet d'aplatir l'échelle de distribution des revenus. Il améliore le salaire des travailleurs qui, précédemment, percevaient un revenu inférieur à ce seuil et peut même, le cas échéant, créer un effet d'entraînement pour les travailleurs gagnant (un peu) plus que le salaire minimum. Dans la pratique, il est possible d'évaluer ces effets en comparant les fonctions de densité des revenus d'activité des salariés en 1996 et 2004, à l'aide des données de l'enquête *Sakernas*⁶. Les deux courbes sont similaires, mais le pic au point d'égalité entre le revenu effectif et le salaire minimum s'est déplacé légèrement vers la droite (graphique 3.4). Dans le même temps, la part des travailleurs gagnant moins que le salaire minimum semble avoir reculé. Ces résultats corroborent l'hypothèse selon laquelle l'observation de la législation s'est améliorée au fil des années, et celle prédisant l'existence d'un effet d'entraînement sur les travailleurs dont les revenus sont légèrement supérieurs au salaire minimum. Rama (2001) et Suryahadi et al. (2003) observent également un impact positif du salaire minimum sur les revenus d'activité.

L'impact de la législation relative au salaire minimum sur les revenus varie en fonction du sexe et de l'âge. Les hommes gagnent plus que les femmes et sont moins affectés par le salaire minimum. Cela tient au fait que le mode de la distribution des revenus, représenté sur le graphique 3.4, se situe au-dessus du salaire minimum pour les hommes et en dessous pour les femmes. De même, les travailleurs d'âge très actif et les travailleurs plus âgés (de 25 à 65 ans) sont mieux payés et moins affectés par le salaire minimum que les jeunes (15-24 ans). En outre, il y a davantage de femmes que d'hommes et davantage de jeunes que de travailleurs âgés qui gagnent moins que le salaire minimum. Ce résultat ne signifie pas nécessairement que les femmes font l'objet d'une discrimination sur le marché du travail. Cependant, les données présentées à l'annexe 3.A1, qui s'appuient sur des informations tirées de l'enquête auprès des ménages, portent effectivement à croire que les femmes pâtissent d'un handicap salarial, même une fois neutralisées d'autres caractéristiques observables liées aux individus et au marché du travail qui influencent les revenus d'activité.

S'agissant du niveau d'études, le salaire minimum a un impact plus marqué sur la distribution des revenus parmi les catégories moins instruites. Encore une fois, le pic de la courbe de distribution des revenus coïncide avec le salaire minimum pour les salariés les moins instruits (c'est-à-dire ceux n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire), d'où l'on peut conclure que l'impact du salaire minimum sur les revenus est plus marqué pour ce groupe que pour les personnes plus instruites. Dans la mesure où le

Graphique 3.4. Salaire minimum et distribution des revenus d'activité, 1996 et 2004

Fonctions de densité, en multiples du salaire minimum pour tous les salariés travaillant au moins 30 heures par semaine



1. Les salariés n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire sont considérés comme moins instruits.

Source : Sakernas et calculs de l'OCDE.

capital humain est fortement corrélé à la profession, les individus qui travaillent dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que la construction, ont plus de probabilités d'être affectés par le salaire minimum que ceux qui travaillent dans des secteurs nécessitant une main-d'œuvre plus qualifiée.

Emploi

Si l'on en croit la littérature, les personnes ayant des liens ténus avec le marché du travail ont de fortes probabilités d'être pénalisées par la législation relative au salaire minimum. Lorsque le salaire minimum augmente fortement, les femmes, les travailleurs peu instruits, les salariés des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et les jeunes sont souvent plus exposés au risque de perdre leur emploi ou de se trouver piégés dans le secteur informel. En théorie, le salaire minimum se traduira par des pertes d'emplois s'il est fixé au-dessus du niveau d'équilibre du marché. Les travailleurs ayant perdu leur emploi resteront au chômage s'ils ont d'autres moyens de subvenir à leurs besoins (accès à l'assurance-chômage par exemple) ; ceux qui n'ont pas ces ressources iront travailler dans le secteur informel.

Cependant, il existe toute une controverse au sujet de l'impact attendu de la législation relative au salaire minimum sur l'emploi, les désaccords étant aussi bien théoriques qu'empiriques. Dans une certaine mesure, ce débat reflète la diversité des dispositions légales et des niveaux d'observation de la législation entre les pays. C'est d'ailleurs aussi le cas dans la zone de l'OCDE, où l'on note des variations importantes du niveau du salaire minimum par rapport aux salaires moyens, du champ d'application du salaire minimum en termes de secteurs et de groupes d'âge, des mécanismes d'indexation et du rôle des partenaires sociaux et des pouvoirs publics dans la fixation du salaire minimum légal (OCDE, 1998). Néanmoins, chacun s'accorde plus ou moins à penser que l'impact du salaire minimum sur l'emploi dans les pays de l'OCDE est d'autant plus fort que son niveau est plus élevé par rapport au salaire moyen ou médian. Il apparaît que les jeunes, notamment, sont particulièrement exposés à la perte de leur emploi lorsque le salaire minimum est élevé. Les données empiriques sont beaucoup moins concluantes pour les femmes et les travailleurs à temps partiel (OCDE, 1999).

Dans le cas de l'Indonésie, certaines données indiquent que la législation relative au salaire minimum a eu un impact négatif sur l'emploi dans le secteur formel urbain. Les premières études empiriques n'ont relevé qu'un impact relativement modeste (Islam et Nazara, 2000 ; Rama, 2001), voire nul, peut-être parce qu'elles se sont focalisées sur la période qui a précédé la hausse substantielle de la valeur réelle du salaire minimum, intervenue après 2000-01. Cependant, les études plus récentes montrent que le salaire minimum pourrait bel et bien nuire à l'emploi, en particulier chez les individus dont la situation au regard de l'emploi est plus précaire, tels que les femmes, les jeunes et les personnes peu instruites (Suryahadi et al., 2003). Ces résultats sont conformes à l'hypothèse selon laquelle les employeurs peuvent être amenés à privilégier la main-d'œuvre qualifiée et le capital au détriment de la main-d'œuvre non qualifiée pour atténuer l'impact de la hausse de la valeur réelle du salaire minimum sur leurs coûts de production et leurs marges bénéficiaires. Plusieurs pays de la zone OCDE ont connu la même expérience (OCDE, 2007a).

Pour essayer d'en savoir plus sur cette question, nous avons testé l'hypothèse selon laquelle la législation relative au salaire minimum, en particulier la forte hausse de la

valeur réelle du salaire minimum avant et après la décentralisation en 2001, a eu une incidence sur le chômage (cf. annexe 3.A2). Les résultats empiriques, basés sur des données collectées auprès des administrations locales, portent à croire que la hausse du salaire minimum de 1996 à 2004 s'est accompagnée d'une augmentation du chômage – l'effet des autres déterminants du chômage ayant été neutralisé. Sur la base des paramètres estimés, si le salaire minimum augmentait de 100 000 IDR par exemple, le taux de chômage de la population âgée de 15 à 65 ans augmenterait de 0.4 point.

Il faut avoir à l'esprit qu'en poussant les employeurs à se séparer de leur main-d'œuvre peu productive, l'élévation du salaire minimum peut entraîner des gains de productivité. Toutefois, il est difficile de déterminer dans quelle mesure cet effet résulte de l'incitation accrue qu'ont les travailleurs et les employeurs à investir dans la formation ou du remplacement des travailleurs peu qualifiés par une main-d'œuvre qui l'est davantage. Les données empiriques donnent peu d'éclaircissements à cet égard, même pour les pays de l'OCDE. En tout état de cause, même s'il se révèle important, l'effet de la législation relative au salaire minimum sur la productivité du travail doit être mis en balance avec la perte de bien-être associée à la diminution des débouchés professionnels pour les travailleurs peu qualifiés.

Tendances de la pauvreté et de la distribution des revenus

Sur la base du seuil de pauvreté national, fixé à l'échelle de chaque province selon des procédures distinctes pour les ménages urbains et ruraux, l'incidence de la pauvreté a régulièrement baissé depuis la crise financière de 1997-98, hormis une recrudescence en 2006 qui s'explique principalement par la hausse du prix du riz plutôt que par la réduction concomitante des subventions des prix des combustibles. En 2004, l'incidence de la pauvreté était revenue à son niveau d'avant la crise. Le pourcentage de pauvres est tombé d'un peu plus de 23 % en 1999 – son niveau le plus haut – à presque 18 % en 2006. À l'aune de ce taux d'incidence, près de 40 millions de personnes vivaient encore sous le seuil de pauvreté en 2006. Les données empiriques révèlent qu'un individu travaillant dans le secteur informel et/ou peu instruit a de fortes probabilités de vivre dans la pauvreté (Banque mondiale, 2006). Par ailleurs, l'incidence de la pauvreté varie fortement entre zones rurales et urbaines et entre les provinces, les disparités des niveaux de vie étant très prononcées dans le pays (cf. à ce sujet le chapitre 1).

Si l'on utilise une autre mesure de la pauvreté, définie non pas par le seuil de pauvreté national mais par un seuil correspondant à la moitié de la consommation médiane des ménages par habitant, on obtient une incidence de la pauvreté plus faible (tableau 3.5). La comparaison des taux d'incidence associés aux deux seuils de pauvreté en 2005 montre qu'une forte proportion de la population se concentre autour du seuil de pauvreté national (graphique 3.5). Ce résultat est confirmé par les ratios d'écart de revenu et d'écart de pauvreté, qui sont relativement bas, d'où l'on peut conclure que le niveau de consommation d'une personne pauvre moyenne est proche du niveau induit par le seuil de pauvreté national. Sur la base de cette autre mesure de la pauvreté, le pourcentage de pauvres et les inégalités (mesurées par le coefficient de Gini et les ratios des parts de revenus) ont augmenté entre 1996 et 2005.

L'incidence de la pauvreté a été affectée par les tendances du marché du travail. Depuis la crise financière de 1997-98, la création d'emplois s'est ralentie dans le secteur formel. Jusqu'alors, le déclin de la pauvreté avait été étroitement associé à une forte

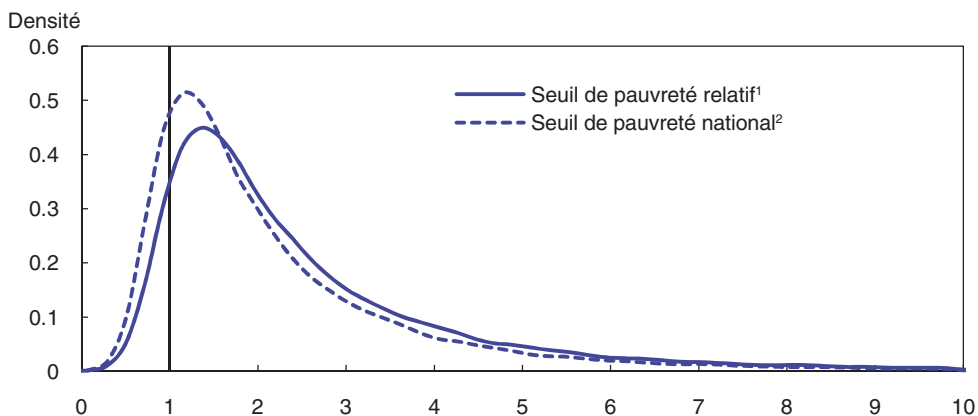
Tableau 3.5. Indicateurs de pauvreté et d'inégalité des revenus, 1996 et 2005

	1996	2005
Incidence de la pauvreté¹		
Pourcentage de pauvres (%)	7.7	9.6
Écart de revenu ² (%)	15.9	19.1
Écart de pauvreté ² (%)	1.2	1.8
Écart de pauvreté global (en millions IDR)	21.0	132.8
Distribution des revenus		
Coefficient de Gini	0.36	0.41
Ratio des parts des revenus du premier et du dernier déciles	4.4	5.2
Ratio des parts des revenus du premier et du dernier quintiles	2.6	2.9
<i>Pour mémoire :</i>		
Le pourcentage de pauvres est calculé en fonction du seuil de pauvreté national (%)	17.6	16.0

1. Sur la base d'un seuil de pauvreté équivalent à la moitié de la consommation médiane des ménages par habitant (28 493 IDR par habitant et par mois en 1996 et 111 973 IDR par habitant et par mois en 2005).
2. Le ratio d'écart de revenu désigne la consommation moyenne manquante par habitant de la population située sous le seuil de la pauvreté. Il est défini par la formule $IG = \frac{z - \bar{c}}{z}$, où z est le seuil de pauvreté et \bar{c} la consommation moyenne par habitant de la population située sous le seuil de pauvreté. Le ratio d'écart de pauvreté est la somme des ratios d'écart de revenu pour la population située sous le seuil de pauvreté, divisée par la population totale. Il est défini par la formule $PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \frac{(z - c_i)}{z}$, où n est la population totale, c_i la consommation par habitant du ménage i et q la population située sous le seuil de pauvreté. Par conséquent, le ratio d'écart de pauvreté correspond au produit du ratio d'écart de revenu et du pourcentage de pauvres.

Source : Susenas et calculs de l'OCDE.

Graphique 3.5. Incidence de la pauvreté, 2004



1. Seuil équivalent à la moitié de la consommation médiane des ménages par habitant (111 973 IDR par habitant et par mois en 2004).
2. Le seuil de pauvreté du BPS est la moyenne pondérée des seuils de pauvreté ruraux et urbains.

Source : Susenas et calculs de l'OCDE.

désaffectation des secteurs informel et agricole. Durant cette période, les taux de pauvreté ont diminué de près d'un point de pourcentage par an. Après la crise, en revanche, le taux de pauvreté officiel (défini selon le seuil de pauvreté national) est passé de 18.2 % de la population en 2002 à 16.6 % en 2007, soit un déclin inférieur à un demi-point par an.

Considérations de politique économique

Le message général

En comparaison de la plupart des pays de l'OCDE et, particulièrement, des autres pays de la région, le code du travail de l'Indonésie se distingue par sa rigidité. De plus, il est devenu plus restrictif avec le temps, notamment depuis la promulgation de la Loi sur la main-d'œuvre en 2003. Dans une large mesure, cette tendance doit être replacée dans le contexte de l'affranchissement récent du mouvement syndical, qui a profité du retour à la démocratie après la chute du gouvernement Suharto en 1998. Elle reflète également une demande croissante, de la part de la population, de bénéficier d'une meilleure protection sociale contre les chocs économiques défavorables tels que ceux provoqués par la crise financière de 1997-98, en particulier pour les groupes les plus vulnérables. Dans ce contexte, le renforcement des droits aux indemnités de licenciement et d'ancienneté pour les titulaires de contrats permanents est compréhensible, comme le sont les efforts mis en œuvre pour restaurer le pouvoir d'achat du salaire minimum, après dix années de hausse de l'inflation et de pertes d'emplois dues à la volatilité de la production, elle-même provoquée par la crise.

Néanmoins, dans un environnement où le travail informel est déjà très répandu, la grande rigidité de la LPE risque d'exacerber un peu plus la segmentation du marché du travail, ce qu'il faut éviter, au lieu de renforcer l'accès des plus démunis à une protection sociale efficace, ce qui serait au contraire souhaitable. Il faut également savoir que ce code du travail restrictif protège les travailleurs du secteur formel, qui sont généralement plus instruits et mieux à même de faire face aux chocs économiques défavorables, au détriment des travailleurs du secteur informel et des individus qui ont des liens plus ténus avec le marché du travail formel, comme les femmes et les jeunes. Par conséquent, considérant que cette législation du travail contraignante pénalise les travailleurs vulnérables au lieu de les protéger, il y a lieu de reconsidérer son utilisation en tant qu'instrument de protection sociale.

Les pouvoirs publics doivent donc s'attacher à assouplir la législation du travail applicable aux contrats permanents et aux contrats temporaires et à durée déterminée. La révision de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003 – qui était prévue pour 2005-06, mais qui n'a pas abouti – serait une formidable occasion d'accomplir des progrès dans ce domaine crucial. Les paragraphes qui suivent décrivent plusieurs options pour atteindre cet objectif, sans perdre de vue la nécessité de renforcer les programmes de protection sociale nationaux. Les efforts déployés par les autorités depuis la crise de 1997-98 pour mettre en place des filets de protection officiels, sous la forme de mécanismes de transfert de revenus ciblés et administrés au niveau des collectivités locales en faveur des personnes vulnérables et pauvres, sont dignes d'éloge. Mais comme on va le voir ci-dessous, il est possible d'aller encore plus loin.

Assouplir le code du travail

Les dispositions de la LPE indonésienne les moins favorables à l'amélioration de la situation du marché du travail sont celles qui ont trait aux procédures de licenciement, aux droits aux indemnités de licenciement, à la restriction du travail flexible et au salaire minimum. C'est donc dans ces domaines que les réformes ont le plus de chances d'aboutir à une amélioration notable des performances du marché du travail. Plusieurs options peuvent être envisagées, comme on va le voir.

Dans le cas des contrats permanents, les procédures de licenciement pourraient être simplifiées. La nécessité d'obtenir l'autorisation d'un tiers pour procéder à un licenciement n'est pas spécifique au code du travail indonésien. Quelques pays de l'OCDE sont dans le même cas. Toutefois, les formalités en Indonésie sont particulièrement longues, notamment parce que l'employeur doit envoyer au salarié qu'il envisage de licencier trois lettres espacées d'au moins six mois. La marge de simplification est donc considérable.

Il est possible également d'alléger le fardeau des indemnités de licenciement pour les employeurs. Le maintien d'indemnités relativement généreuses peut se justifier compte tenu de l'absence actuelle de régime d'assurance-chômage. Cependant, les coûts des droits aux indemnités pour les employeurs pourraient être réduits. Par exemple, l'obligation de doubler le montant des indemnités de licenciement pour certains types de rupture de contrat (licenciement économique, départ en retraite ou décès/invalidité par exemple) pourrait être supprimée. Une autre option consisterait à abaisser le plafond des indemnités de licenciement à un nombre de mois de salaire inférieur (dans le système actuel, le maximum est de neuf mois de salaire pour neuf années d'ancienneté ou plus).

Les indemnités d'ancienneté imposent elles aussi aux employeurs un lourd fardeau, qui peut être allégé. Par exemple, l'indemnité maximale, qui s'élève actuellement à 10 mois de salaire pour les travailleurs ayant au moins 24 ans d'ancienneté, pourrait être revue à la baisse. Il est possible également de durcir les conditions d'admissibilité au bénéfice de cette indemnité, en subordonnant leur versement à un nombre d'années d'ancienneté plus élevé (actuellement trois ans) en cas de cessation du contrat. En marge de ces considérations, le financement de ces indemnités pourrait être transféré au salarié, ou tout au moins partagé entre l'employeur et le salarié. En effet, l'obligation qu'a l'employeur de verser des indemnités de licenciement constitue déjà en soi une forme de protection contre la perte d'emploi en l'absence d'assurance-chômage. On peut donc considérer que les travailleurs qui souhaitent bénéficier d'une protection supplémentaire au titre de l'ancienneté pourraient la financer eux-mêmes.

Indépendamment du niveau des indemnités de licenciement et d'ancienneté, les employeurs doivent être mieux préparés pour gérer les risques inhérents à ces droits. Dans un pays où le marché de l'assurance est encore relativement mince, il n'existe pas de solution aisée à ce problème. Cependant, plusieurs mesures correctives peuvent s'envisager. L'une d'elles consisterait à exiger des employeurs qu'ils préfinancent ces risques en déposant une fraction de leur masse salariale dans un fonds de réserve. Cette provision constituerait un actif financier pour l'entreprise, que l'employeur pourrait mobiliser en cas de matérialisation du risque de licenciement, pour financer les indemnités correspondantes. Bien entendu, il faudra résoudre un certain nombre de problèmes techniques. Il y aura lieu, notamment, de calibrer le montant de ce « prélèvement » et de définir la réglementation prudentielle de ce fonds (qui pourra être géré par un organisme public ou privé), tâche pour laquelle les autorités monétaires sont les plus qualifiées.

Les modalités de travail doivent être assouplies. Les autorités auraient ainsi intérêt à étendre la durée maximale des contrats de travail temporaire, actuellement limitée à trois mois (soit la durée de la période d'essai des contrats permanents), et celle des contrats à durée déterminée, qui est actuellement de trois ans. Pour ce type de contrat, elles pourraient envisager une durée initiale de trois ans, reconductible une fois pour trois années supplémentaires (soit une durée totale maximale de six années), comme c'était le

cas avant 2003. Il est également souhaitable d'étendre le champ d'application des contrats à durée déterminée à des activités autres que les activités saisonnières, ponctuelles ou de courte durée. La sous-traitance devrait être autorisée pour toutes les activités, et non uniquement celles qui ne constituent pas une activité essentielle, sous réserve que les normes du travail soient maintenues. Ces propositions sont conformes à celles formulées par le ministère du Travail en 2006 lors de l'examen de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003.

Toute nouvelle hausse de la valeur réelle du salaire minimum serait dommageable. Le mécanisme qui consiste à définir le salaire minimum en fonction de valeurs de référence correspondant aux besoins de consommation élémentaires est judicieux, et la décision de renforcer le rôle des autorités de statistique dans le calcul des paniers de consommation au niveau des districts et des indices de prix correspondants contribuera à optimiser la détermination du salaire minimum d'un point de vue technique. La possibilité envisagée par le code du travail (mais rarement utilisée semble-t-il) de laisser le salaire minimum s'écarter des valeurs de référence en période de difficultés économiques est utile pour assouplir une procédure par trop rigide à d'autres égards. Cependant, à environ 65 % du salaire médian, le salaire minimum en Indonésie est déjà relativement élevé en comparaison des pays de l'OCDE. De plus, c'est un instrument inapproprié pour combattre la pauvreté, car il n'a aucune force contraignante dans le secteur informel, où les revenus sont probablement plus bas. Par ailleurs, le salaire minimum risque de provoquer l'éviction des travailleurs vulnérables, dont les liens avec le secteur formel sont les plus ténus, et d'alimenter l'inflation, qui pénalise généralement davantage les ménages pauvres⁷.

Par conséquent, les autorités devraient envisager de plafonner la hausse du salaire minimum de manière à atténuer l'impact négatif d'un salaire minimum élevé (par rapport au salaire médian) sur l'emploi, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés, et à faciliter la formalisation des relations du travail. Par exemple, la hausse de la valeur réelle du salaire minimum pourrait être plafonnée par l'augmentation de la valeur ajoutée mesurée par travailleur, de sorte que la trajectoire de la valeur réelle du salaire minimum ne puisse pas s'écarter de celle de la productivité. Une telle mesure ou, si tant est que cela soit possible, une réduction graduelle du salaire minimum contribuerait à atténuer l'impact négatif du salaire minimum élevé sur les performances du marché du travail, à condition toutefois que des mesures compensatrices soient mises en place pour améliorer la protection sociale (voir ci-dessous).

Renforcer la protection sociale tout en assouplissant la LPE

Dans les pays où les programmes de protection sociale sont très limités, l'application d'une législation du travail restrictive est souvent justifiée par la nécessité d'offrir aux travailleurs une protection de substitution. Il existe incontestablement un lien étroit entre la pauvreté et les performances du marché du travail, les individus en situation précaire au regard de l'emploi étant surreprésentés parmi les pauvres⁸. Cependant, les codes du travail rigides n'offrent pas une protection adéquate car ils perpétuent la segmentation du marché du travail et ne parviennent pas à protéger les travailleurs vulnérables. Un changement de cap est donc souhaitable : les pouvoirs publics devraient mettre l'accent sur la création de programmes d'aide sociale efficaces, tout en assouplissant le code du travail. Cette stratégie intrinsèquement louable aiderait, qui plus est, à vaincre les résistances aux réformes, notamment à la libéralisation du code du travail. En tout état de cause, un système de protection sociale renforcé devrait inciter davantage ses bénéficiaires à chercher du travail dans le secteur formel.

Une fois que d'autres programmes de protection sociale auront été convenablement évalués et mis en œuvre, un régime d'assurance-chômage pourrait venir remplacer à moyen ou long terme les droits aux indemnités de licenciement, qui constituent un lourd fardeau. La conception de l'assurance-chômage est très variable d'un pays à l'autre, et l'Indonésie peut envisager plusieurs options dans ce domaine. Cependant, au vu de l'expérience internationale, le régime d'assurance-chômage doit respecter un certain nombre de critères pour être abordable et encourager la formalisation des relations du travail. En particulier, la durée de versement des prestations doit être limitée (et, si possible, décroissante au cours de la phase de chômage), l'admissibilité doit être subordonnée à des antécédents d'emploi minimaux, et le fardeau financier du programme réparti entre les employeurs et les salariés. En outre, il ne faut pas sous-estimer les besoins en termes de renforcement des capacités de conception et d'administration du régime d'assurance-chômage, dont l'efficacité passe, entre autres, par la mise en œuvre d'obligations de recherche d'emploi.

L'admissibilité au régime *Jamsostek* pourrait être étendue aux travailleurs indépendants et aux salariés des petites entreprises à titre optionnel, comme cela avait été recommandé lors de la création du dispositif en 1992. Cette mesure, qui a été prise en considération dans la nouvelle Loi sur la sécurité sociale (*Jamsosnas*) promulguée en 2004, contribuerait à renforcer l'assurance sociale en diversifiant les possibilités d'épargne-retraite et en améliorant l'accès à l'assurance-maladie pour un plus grand nombre de travailleurs et leur famille, en particulier ceux travaillant dans le secteur informel. Néanmoins, ce programme manque de crédibilité, comme l'a montré le non-respect fréquent des dispositions y compris chez les salariés des grandes entreprises, qui sont pourtant tenus de s'affilier à ce régime. Il conviendrait donc de faire des efforts pour accroître le respect et la crédibilité du programme de façon à améliorer la discipline et encourager les personnes qui peuvent se le permettre, mais qui préfèrent actuellement s'en abstenir, à participer à ce régime dispositif. Bien entendu, l'attractivité du régime dépendra, au bout du compte, des avantages perçus de l'affiliation et du coût des cotisations, qui peut être très dissuasif pour les personnes à faible revenu. Ainsi, il n'est pas certain que les travailleurs qui ne sont actuellement pas admissibles au régime décident de s'y affilier lorsque les restrictions auront été levées. Cependant, l'exclusion des travailleurs indépendants et des salariés des petites entreprises est une entrave inutile à l'expansion de la population couverte.

Le problème du travail informel, qui est étroitement lié à la précarité sur le marché du travail et à la pauvreté, nécessite d'agir sur plusieurs fronts. Bien qu'il s'agisse d'un phénomène à facettes multiples, l'un de ses principaux déterminants réside dans le faible développement du capital humain qui ressort des observations rapportées dans ce chapitre. Dans la plupart des pays, le travail informel va de pair avec une faiblesse du capital humain, car la productivité des travailleurs peu qualifiés est insuffisante pour compenser les coûts supportés par les employeurs au titre de la fiscalité et du respect du code du travail. Dans ces circonstances, les efforts mis en œuvre pour stimuler le capital humain à travers le système éducatif, la formation de la main-d'œuvre et la reconnaissance des qualifications, analysés dans les sections précédentes de cette *Évaluation économique*, contribueraient également à extirper cette racine du travail informel. Les autorités sont tout à fait conscientes de la nécessité de faire des progrès dans ce domaine. De plus, les mesures visant à améliorer le climat des affaires (cf. chapitre 2), y

compris par la suppression des restrictions à la création d'entreprise et des obstacles à l'entrepreneuriat en général, iraient dans la même direction.

Les programmes d'aide sociale pourraient être assortis de conditions plus strictes. Il existe déjà en Indonésie plusieurs filets de protection officiels financés par l'État (encadré 3.4). Les programmes récents sont globalement mieux conçus, mieux gérés et plus étroitement ciblés que les initiatives antérieures, qui reposaient principalement sur l'octroi de garanties de ressources pour atténuer les difficultés engendrées par les crises économiques, comme celle de 1997-98. Aujourd'hui, on s'efforce de renforcer l'aide sociale en donnant aux personnes vulnérables les moyens de sortir elles-mêmes de la

Encadré 3.4. **Présentation des principaux programmes de lutte contre la pauvreté en Indonésie**

La plupart des programmes de lutte contre la pauvreté ont été mis en place au moment de la crise financière de 1997-98 pour protéger les groupes vulnérables contre les pertes de revenus liées à la forte contraction de l'activité économique. Une deuxième génération de programmes a vu le jour plus récemment pour protéger les personnes vulnérables contre la hausse du prix des carburants et combustibles et contre l'inflation globale, à la suite de la réduction des subventions aux carburants et combustibles en 2005¹.

Le programme RASKIN (« Du riz pour les pauvres »)

Mis en place lors de la crise de 1997-98 pour réduire la pauvreté, RASKIN (« Du riz pour les pauvres ») consiste dans la distribution de rations régulières de riz subventionné aux ménages vulnérables et constitue le principal programme de transfert de revenus de l'Indonésie. Au moment de la crise, un tiers environ de la population a bénéficié du programme. RASKIN compte pour une fraction substantielle des dépenses de développement de l'État (frais de transport et de distribution non compris).

Le programme passe pour être relativement bien ciblé, puisque près de 85 % des subventions profitent aux ménages considérés comme démunis par les chefs de village. De ce fait, le programme RASKIN exerce une influence notable sur l'incidence de la pauvreté : on estime que la pauvreté aurait été supérieure de 20 % en l'absence du programme. RASKIN a de surcroît servi de mécanisme compensatoire pour protéger les pauvres contre la hausse du prix des carburants et combustibles en 2002-03. Ainsi, un dixième des rations RASKIN ont été distribuées pour compenser la hausse des prix administrés des carburants et combustibles.

Le PKPS-BBM (Fonds de compensation de la réduction des subventions aux carburants et combustibles)

Un programme a été lancé en octobre 2005 pour compenser l'effet de la réduction des subventions aux carburants et combustibles sur les ménages pauvres. Les prix des carburants et combustibles se sont littéralement envolés avec la hausse du prix du pétrole, mettant les finances publiques à rude épreuve. La réduction des subventions aux carburants et combustibles a également entraîné une forte augmentation des prix à la consommation. Les ressources budgétaires libérées par la réduction des subventions ont servi à mettre en place quatre programmes ciblés de réduction de la pauvreté, financés par le Fonds de compensation de la réduction des subventions aux carburants et combustibles (PKPS-BBM). Ces programmes comprenaient des transferts ciblés sur les ménages pauvres, destinés à financer les soins de santé élémentaires et une assurance contre la perte de revenus, un Fonds opérationnel pour l'enseignement (BOS), le financement d'infrastructures au niveau local et des transferts inconditionnels en espèces.

Encadré 3.4. **Présentation des principaux programmes de lutte contre la pauvreté en Indonésie** (suite)

Les transferts inconditionnels en espèces ont été décaissés à partir d'octobre 2005 et distribués par l'intermédiaire des services postaux auprès de 15.5 millions de foyers, à raison de quatre versements trimestriels d'environ 30 USD par foyer. La conception et la mise en œuvre du programme ont été renforcées au fil du temps, notamment par l'amélioration du registre cadastral des bénéficiaires, des procédures de paiement et des systèmes de traitement des réclamations.

Évaluation des programmes

Les évaluations des principaux programmes de transferts ciblés indonésiens sont positives dans l'ensemble². Il semble que les erreurs de ciblage constatées résultent de la nécessité dans laquelle les autorités se sont trouvées de mettre en place ces programmes rapidement, en pleine période de crise et avec des données limitées. Cependant, d'autres caractéristiques spécifiques des programmes ont compensé ces problèmes de ciblage. Par exemple, l'identification de la population cible a été effectuée avec l'aide des chefs de village, qui sont respectés par la population bénéficiaire. La préférence donnée aux méthodes d'autociblage, en vertu desquelles les bénéficiaires potentiels se sélectionnent eux-mêmes pour l'accès aux prestations, la priorité accordée aux biens de première nécessité, tels qu'un riz de faible qualité, et les programmes d'assistance-travail versant des salaires inférieurs au niveau du marché ont contribué à réduire les déperditions de ressources. En outre, il ne semble pas, d'après les données, que ces programmes aient entraîné la création de trappes à pauvreté décourageant l'effort de travail.

Les étapes à suivre

L'évaluation initiale du PKPS-BBM a abouti à une proposition consistant à introduire un élément de conditionnalité dans les programmes de transferts de revenus, qui obligerait les bénéficiaires à maintenir leurs enfants à l'école et à se rendre régulièrement dans un dispensaire de santé. Un programme pilote a été mis en place en 2007 dans quelques provinces. Il devrait être étendu aux autres provinces d'ici peu.

D'autres programmes de protection sociale sont en cours. Par exemple, l'accent est mis sur des aides ciblées visant à accroître la couverture des ménages pauvres par l'assurance maladie. Ce programme devrait s'appliquer à 76.4 millions de personnes en 2008. Des bourses d'études ont par ailleurs été introduites pour les étudiants de milieux défavorisés correspondant à une population cible de près de 38 millions de personnes. Parmi les autres initiatives, on retiendra le développement des infrastructures au niveau des collectivités locales qui pourrait bénéficier à 60-70 millions de personnes et la facilitation de l'accès au crédit pour les particuliers pauvres.

1. Cf. Banque asiatique de développement (2006) pour de plus amples informations.
2. Cf. Perdana et Maxwell (2004), Sumarto et al. (2004) et Banque mondiale (2006) pour de plus amples informations.

pauvreté, comme dans le cas du *Program Keluarga Harapan*. Plusieurs programmes, tels que *Bolsa Família* au Brésil, *Chile Solidario* au Chili et *Progres/Oportunidades* au Mexique montrent que la conditionnalité est essentielle pour lier protection sociale et amélioration durable des résultats sociaux. Parmi les conditions d'admissibilité qui donnent les meilleurs résultats, on peut citer l'obligation pour les bénéficiaires de scolariser leurs enfants et celle de se rendre régulièrement dans un dispensaire de santé.

Les subventions aux carburants, aux combustibles et à l'électricité peuvent être réduites encore davantage. Comme on l'a vu au chapitre 1, d'après les projections officielles, les dépenses affectées aux subventions devraient représenter près de 20 % des dépenses publiques en 2008. Les subventions aux carburants et combustibles devraient représenter l'essentiel de ce montant, malgré la forte poussée des prix intérieurs intervenue en mai. Comme l'a vu dans cette étude, les subventions des prix comportent plusieurs défauts. Dans la mesure où elles sont globalement mal ciblées, elles réduisent la progressivité des dépenses sociales et détournent les maigres ressources budgétaires vers des programmes qui n'atteignent pas les segments les plus vulnérables de la société. En plafonnant le montant de la subvention à l'électricité au niveau de la valeur de la consommation des personnes pauvres, les autorités pourraient améliorer l'incidence des dépenses publiques consacrées à ce programme. Par ailleurs, l'introduction d'un mécanisme explicite d'alignement des prix intérieurs sur les prix internationaux allègerait les pressions pesant sur le budget en période de flambée des prix internationaux des combustibles. Dans les deux cas, les économies budgétaires réalisées pourraient servir au financement des programmes conditionnels de garantie de ressources, plus étroitement ciblés, décrits ci-dessus, ainsi qu'à l'accumulation de capital humain et au développement des infrastructures.

Une autre considération politique plus fondamentale est celle du financement de la protection sociale à moyen ou long terme. À mesure que les filets de protection officiels en Indonésie seront étendus et consolidés, des pressions de plus en plus lourdes s'exerceront sur le budget. Les arbitrages associés aux différents instruments de financement occuperont alors une place croissante dans le débat sur les orientations à suivre. La plupart des pays utilisent à la fois l'impôt et les cotisations sociales pour financer la protection sociale. Toutefois, l'impact de ces différents instruments sur l'emploi et la protection sociale varie sensiblement en fonction du coin fiscal qu'ils impliquent pour le revenu du travail. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les effets négatifs du coin fiscal sur l'emploi sont particulièrement marqués pour les travailleurs faiblement rémunérés, en particulier lorsqu'il existe un salaire minimum légalement contraignant.

L'encadré 3.5 récapitule l'ensemble des considérations de politique économique.

Encadré 3.5. Synthèse des considérations de politique économique en vue de l'amélioration de la situation du marché du travail

Options pour assouplir le code du travail

- Les procédures de licenciement pourraient être simplifiées pour les contrats de travail permanent.
- Le fardeau des indemnités de licenciement pourrait être allégé, et le coût des indemnités d'ancienneté partagé entre les salariés et les employeurs.
- Un dispositif pourrait être mis en place pour permettre aux employeurs de préfinancer les risques inhérents aux droits aux indemnités de licenciement.
- La durée maximale des contrats à durée déterminée pourrait être étendue, et le champ d'application des contrats temporaires élargi à d'autres activités.
- La hausse de la valeur réelle du salaire minimum pourrait être plafonnée de manière à ne pas dépasser les gains de productivité de la main-d'œuvre.

Options pour améliorer la protection sociale tout en assouplissant la LPE

- Une fois que d'autres programmes de protection sociale auront été convenablement évalués et mis en œuvre, un régime d'assurance-chômage pourrait venir remplacer à moyen ou long terme les droits aux indemnités de licenciement, qui constituent un lourd fardeau.
- Une fois que *Jamsostek* aura été renforcé et que la crédibilité de l'institution aura été confortée, l'admissibilité à ce régime pourrait être étendue aux travailleurs indépendants et aux salariés des petites entreprises à titre optionnel.
- La conditionnalité des programmes d'aide sociale (*Program Keluarga Harapan*) pourrait être renforcée.
- Les subventions aux carburants, aux combustibles et à l'électricité pourraient être réduites encore davantage et l'économie budgétaire correspondante pourrait servir à financer des programmes sociaux plus louables (protection sociale et développement du capital humain) et le développement des infrastructures (examinés aux chapitres 1 et 2).

Notes

1. Manning et Roesad (2007) dressent une présentation complète de la Loi sur la main-d'œuvre de 2003 et d'autres lois sur le travail. On trouvera également des informations à ce sujet sur le site Internet de l'OIT (www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/countries/indonesia.htm).
2. La loi prévoit également l'octroi d'indemnités au titre des congés annuels non utilisés et des frais de transport entre le domicile du travailleur et le lieu où il a été recruté et, le cas échéant, des allocations de logement et des allocations de soins de santé, calculées au taux de 15 % des indemnités standard de licenciement et d'ancienneté.
3. Jusqu'à la fin de 2000, il existait plusieurs salaires minima dans quelques provinces (Riau, Sumatra-Sud, Java-Ouest, Java-Est et Bali) et secteurs d'activité.
4. La loi de 2000 définit les conditions de création des syndicats et leur structure organisationnelle (par exemple, nombre minimum d'adhérents pour les syndicats d'entreprise, les fédérations et les confédérations). Il existe actuellement trois grandes confédérations syndicales qui couvrent quelque 10 millions de travailleurs, soit environ 25 à 30 % de la main-d'œuvre du secteur formel. Environ 5 millions de travailleurs sont couverts par une kyrielle de confédérations plus restreintes, qui représentent des secteurs spécifiques et sont plus implantées dans certaines régions, telles que Java-Est et Sumatra-Nord. Moins de la moitié des salariés non agricoles sont syndiqués, et l'on estime que la moitié environ d'entre eux ne paient pas leur cotisation syndicale régulièrement.
5. La Loi sur les relations du travail a remplacé les Conseils des contentieux, qui étaient administrés par les provinces et le gouvernement central et comprenaient des représentants des syndicats et du patronat, par des tribunaux civils spécialisés dans les conflits du travail.
6. Malheureusement, l'enquête *Sakernas* ne recense pas les revenus des non-salariés. Faute d'informations sur les revenus des individus dont le statut au regard de l'emploi est le plus susceptible d'être corrélé avec le travail informel, il est impossible de vérifier empiriquement l'existence d'effets

d'entraînement entre la détermination des salaires dans le secteur formel et le secteur informel. Les données montrent que pour certains pays comme le Brésil, et dans une mesure variable, les effets des changements du salaire minimum sur la distribution des revenus ne se limitent pas au secteur formel.

7. Les simulations commentées par Bird et Manning (2005) montrent que la moitié environ des gains issus de la hausse du salaire minimum en 2003 a sans doute profité aux ménages non pauvres. Malgré l'augmentation des revenus d'activité, les ménages pauvres souffrent de l'accélération de l'inflation provoquée par le salaire minimum ainsi que des suppressions d'emplois qu'elle entraîne dans son sillage, en particulier parmi la main-d'œuvre non qualifiée.
8. Cf. Alisjahbana et Manning (2006) pour un commentaire plus approfondi.

Bibliographie

- Alisjahbana, A.S. et C. Manning (2006), « Labour Market Dimensions of Poverty in Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 42, pp. 235-61.
- Arifianto, A. (2004), « Social Security Reform in Indonesia: An Analysis of the National Social Security Bill (RUU Jamsosnas) », *Working Paper*, SMERU, Djakarta.
- Banque asiatique de développement (2005), *Labour Markets in Asia: Promoting Full, Productive, and Decent Employment*, Key Indicator Series, Banque asiatique de développement, Manille.
- Banque asiatique de développement (2006), *From Poverty to Prosperity: A Country Poverty Analysis for Indonesia*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Bird, K. et C. Manning (2005), « Minimum Wages and Poverty in a Developing Country: Simulations from Indonesia's Household Survey », manuscrit non publié, Australian National University, Canberra.
- Bourguignon, F., M. Fournier et M. Gurgand (2001), « Selection Bias Correction Based on the Multinomial Logit Model », *CREST Working Paper*, 2001.
- Gasparini, L. et L. Tornarolli (2007), « Labour Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata », *Working Paper*, n° 0, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentine.
- Heckman, J. (1979), « Sample Selection Bias as a Specification Error », *Econometrica*, Vol. 47, pp. 153-61.
- Hill, A. (1983), « Female Labour Force Participation in Developing and Developed Countries. Consideration on the Informal Sector », *Review of Economics and Statistics*, Vol. 65, pp. 459-68.
- Organisation internationale du travail (2003), *Social Security and Coverage for All: Restructuring the Social Security Scheme in Indonesia – Issues and Options*, Organisation internationale du travail, Djakarta.
- Islam, I. et S. Nazara (2000), « Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers », *Occasional Discussion Paper*, n° 3, Organisation internationale du travail, Djakarta.
- Jaffe, A.J. et K. Azumi (1960), « The Birth Rate and Cottage Industry in Underdeveloped Countries », *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 9, pp. 52-63.
- Leechor, C. (1996), « Reforming Indonesia's Pension System », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 1677, Banque mondiale, Washington, DC.
- Maloney, W. (2004), « Informality Revisited », *World Development*, Vol. 32, pp. 1159-78.
- Manning, C. et K. Roesad (2007), « The Manpower Law of 2003 and Its Implementing Regulations: Genesis, Key Articles and Potential Impact », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 43, pp. 59-86.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Inde*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Pensions at a Glance – Asia/Pacific*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *OECD Economic Assessment of South Africa*, OCDE, Paris.

Perdana, A.A. et J. Maxwell (2004), « Poverty Targeting in Indonesia: Programs, Problems and Lessons Learned », *Economics Working Paper*, n° 83, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Djakarta.

Rama, M. (2001), « The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia », *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 54, pp. 864-81.

Sugiyarto, G., M. Oey-Gardiner et N. Triaswati (2006), « Labour Markets in Indonesia: Key Challenges and Policy Issues », in J. Felipe et R. Hasan (éd.), *Labour Market Issues in Asia*, Banque asiatique de développement, Manille.

Sumarto, S., A. Suryahadi et W. Widyanti (2004), « Assessing the Impact of Indonesian Social Safety Net Programs on Household Welfare and Poverty Dynamics », *Working Paper*, SMERU, Djakarta.

Suryahadi, A., W. Widyanti, D. Perwira et S. Sumarto (2003), « Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39, pp. 29-50.

Banque mondiale (2006), *Making the New Indonesia Work for the Poor*, Banque mondiale, Washington, DC.

ANNEXE 3.A1

Les déterminants de l'emploi et des revenus d'activité

Cette annexe présente les estimations des équations de l'emploi et des salaires, effectuées à partir de données de l'Enquête nationale sur le marché du travail (*Sakernas*) menée chaque année par le BPS. L'enquête *Sakernas*, qui a commencé en 1976, se concentre sur les caractéristiques des individus et des ménages du point de vue socio-économique et de l'emploi. Ce sont les enquêtes 1996 et 2004 qui ont été utilisées pour cette analyse empirique.

Données

L'enquête *Sakernas* recueille des données sur les revenus et l'emploi selon les modalités suivantes. Tous les membres des ménages appartenant à la population d'âge actif (10 ans et plus jusqu'en 1997, 15 ans et plus depuis 1998) sont répertoriés dans l'une ou l'autre de deux catégories – exerçant ou n'exerçant pas d'emploi – en fonction de leurs activités de la semaine précédente. Les personnes exerçant un emploi peuvent être des salariés, des employeurs, des travailleurs indépendants ou des travailleurs non rémunérés. Bien que les données *Sakernas* passent pour être de bonne qualité, elles posent néanmoins deux problèmes qu'il est nécessaire de corriger pour l'analyse empirique. *Premièrement*, les données sur les revenus d'activité sont recueillies uniquement pour les salariés et excluent donc un grand nombre de travailleurs, notamment ceux du secteur informel. *Deuxièmement*, si les personnes qui travaillent dans le secteur informel se déclarent comme salariées, il est probable que le nombre de salariés effectif soit surestimé. C'est le cas par exemple des travailleurs agricoles, qui sont relativement nombreux à se déclarer comme salariés, alors qu'ils travaillent vraisemblablement de manière informelle.

Résultats**Équations des salaires et de l'emploi**

Le tableau 3.A1.1 présente les résultats de l'estimation d'une équation standard MCO des salaires pour les années 1996 et 2004, pour un échantillon de personnes âgées de 15 à 65 ans qui ont travaillé au moins une heure en tant que salariées pendant la semaine précédente. La variable dépendante est le logarithme des salaires horaires individuels¹. Les résultats sont conformes aux prévisions : les salaires augmentent avec le niveau d'études et l'âge (mais de façon non linéaire pour l'âge) ; les femmes sont moins bien payées que les hommes ; le mariage confère un avantage salarial sur le marché du travail ; les travailleurs sont mieux payés dans l'industrie que dans l'agriculture ou les services ; et les revenus

sont sujets à d'importants effets régionaux. Le milieu familial a également son importance, puisque les salaires augmentent avec le nombre moyen d'années d'études des autres membres de la famille. Par ailleurs, la comparaison des résultats de 1996 et 2004 est instructive : elle montre que pour les individus ayant accompli des études supérieures, le rendement de l'éducation (c'est-à-dire l'effet marginal de l'éducation sur les revenus d'activité) a augmenté. D'un autre côté, le désavantage salarial des femmes semble s'être atténué. Certains effets régionaux se sont également modifiés, phénomène qui pourrait s'expliquer par l'évolution de la répartition géographique de l'activité économique et de la croissance dans le pays.

Bien qu'ils soient conformes à l'intuition, ces résultats souffrent probablement d'un biais de sélection qui doit être corrigé. En effet, tous les participants à l'enquête *Sakernas* doivent indiquer leur statut au regard de l'emploi (travailleur indépendant, employeur, salarié ou travailleur non rémunéré), mais les informations sur les revenus d'activité sont recueillies uniquement pour les salariés, comme on l'a indiqué plus haut. Comme il est peu probable que les individus s'autorépartissent entre les différents statuts d'emploi de manière aléatoire, on risque de créer un biais de sélection en estimant une équation mincerienne des salaires uniquement à partir de données sur les revenus des salariés. En fait, il peut exister des différences significatives entre les salariés et les travailleurs ayant d'autres statuts au regard de l'emploi². En particulier, l'estimation sera biaisée si la sélection dans les différents statuts d'emploi est liée à des covariables non observables qui contribuent à expliquer la variable dépendante (salaires horaires).

Heckman (1979) propose une technique standard de correction de sélection d'échantillon, partant du principe que le problème de biais de sélection résulte des variables omises. L'une des méthodes possibles pour corriger ce biais consiste à insérer la variable omise dans l'équation des salaires sous la forme de l'inverse du ratio de Mills (c'est-à-dire le ratio de la fonction de densité de probabilité sur la fonction de densité cumulée d'une distribution). Nous avons préféré utiliser une généralisation de cette technique, en choisissant comme équation de sélection le modèle logit multinomial proposé par Bourguignon, Fournier et Gurgand (2001). L'éventail de statuts au regard de l'emploi est élargi à trois possibilités : exercer un emploi salarié, exercer un emploi mais non salarié, et ne pas travailler. La catégorie « exercer un emploi mais non salarié » recouvre les travailleurs indépendants, les employeurs et les travailleurs non rémunérés, qui peuvent être considérés comme travailleurs informels. Par conséquent, cette caractérisation des statuts au regard de l'emploi cadre avec un arbre de décision dans lequel les travailleurs s'autorépartissent entre secteur formel et secteur informel.

Les tableaux 3.A1.2 et 3.A1.3 présentent respectivement les résultats des estimations de l'équation de sélection et de l'équation des salaires corrigée du biais de sélection multinomial. Dans le tableau 3.A1.2, les résultats de l'équation de sélection concernent les personnes sans emploi et les travailleurs du secteur formel, le résultat « exercer un emploi mais non salarié » servant de catégorie de référence. L'échantillon comprend toutes les personnes âgées de 15 à 65 ans. Pour satisfaire les restrictions d'exclusion, nous avons exclu de l'équation corrigée du biais de sélection le ratio de dépendance et ses interactions avec le sexe (femme). D'après des résultats des estimations, on est fondé à penser que la probabilité d'exercer un emploi salarié augmente avec le niveau d'études, et cet effet s'est renforcé entre 1996 et 2004. L'âge, la situation de famille et le niveau d'études des membres du foyer sont d'autres prédicteurs importants du statut d'un individu au regard de l'emploi. Le fait de vivre en milieu rural réduit fortement la probabilité de travailler dans le secteur

formel et d'être sans emploi. Comme dans les équations des salaires, les effets régionaux sont importants, et certains d'entre eux se sont modifiés entre 1996 et 2004. Ces résultats montrent en particulier que les personnes plus instruites, les personnes mariées et les personnes plus âgées sont plus susceptibles de travailler dans le secteur formel que de travailler dans le secteur informel ou d'être sans emploi (l'effet n'étant pas linéaire pour la dernière catégorie).

Le tableau 3.A1.3 indique les résultats de l'estimation de l'équation des salaires corrigée du biais de sélection. La comparaison des résultats des tableaux 3.A1.1 et 3.A1.3 fait apparaître des différences importantes. Par exemple, une fois le biais de sélection corrigé, l'effet de la ruralité sur les revenus d'activité devient négatif, ce qui est plus conforme à l'intuition compte tenu de la moindre incidence de la pauvreté dans les zones urbaines. De même, les effets de la scolarisation et du terme d'interaction *femme*mariée* devient également négatif, comme prévu. Ces résultats accréditent fortement l'hypothèse de l'existence d'un biais de sélection dans les équations des salaires : comme les habitants des campagnes, les étudiants et les femmes mariées sont moins susceptibles d'exercer un emploi salarié, il est nécessaire de corriger le biais de sélection résultant de la présence de ces individus dans l'échantillon pour obtenir des estimations cohérentes des déterminants des revenus d'activité à partir d'une enquête qui ne recense que les revenus des salariés.

Notes

1. Les déclarants doivent indiquer le nombre d'heures de travail effectuées au cours de la semaine écoulée et leur salaire mensuel moyen. Pour les salariés qui sont temporairement sans emploi au moment de l'enquête, le nombre d'heures de travail effectuées pendant la semaine écoulée est remplacé par la moyenne de la distribution d'échantillonnage.
2. Dans les économies en développement, il est fréquent de considérer les travailleurs indépendants et les travailleurs familiaux comme travailleurs informels, et les salariés comme travailleurs formels (Jaffe et Azumi, 1960 ; Hill, 1983). Cependant, dans notre échantillon, cette convention n'est pas forcément respectée car les personnes qui travaillent à leur compte dans le secteur informel peuvent se définir comme salariées. Il se peut donc que le nombre de salariés effectif soit surestimé dans l'enquête *Sakernas*.

Tableau 3.A1.1 **Équations des salaires, 1996 et 2004**¹

(var. dép. : logarithme des salaires horaires)

	1996	2004
Rural	0.0216*** (0.002)	0.002 (0.79)
Femme	-0.303*** (0.000)	-0.214*** (0.000)
Âge	0.0379*** (0.000)	0.0395*** (0.000)
Âge_au_carré	-0.000323*** (0.000)	-0.000309*** (0.000)
Marié	0.137*** (0.000)	0.0954*** (0.000)
Femme*mariée	0.0757*** (0.000)	0.0328** (0.01)
Scolarisé	0.049 (0.14)	0.0749** (0.014)
Niveau_d'ét._primaire	0.141*** (0.000)	0.129*** (0.000)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle1	0.322*** (0.000)	0.329*** (0.000)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle2	0.643*** (0.000)	0.640*** (0.000)
Niveau_d'ét._supérieur	1.068*** (0.000)	1.133*** (0.000)
Niveau_d'ét._moyen_adultes	0.00794*** (0.000)	0.0133*** (0.000)
Province 12	-0.0793*** (0.003)	-0.034 (0.27)
Province 13	-0.121*** (0.000)	-0.058 (0.13)
Province 14	0.041 (0.17)	0.165*** (0.000)
Province 15	-0.043 (0.17)	-0.028 (0.54)
Province 16	-0.039 (0.18)	-0.044 (0.24)
Province 17	-0.139*** (0.000)	-0.197*** (0.000)
Province 18	-0.314*** (0.000)	-0.164*** (0.000)
Province 19		0.182*** (0.000)
Province 31	0.0924*** (0.000)	0.111*** (0.000)
Province 32	-0.0699*** (0.003)	-0.0636** (0.033)
Province 33	-0.291*** (0.000)	-0.256*** (0.000)
Province 34	-0.320*** (0.000)	-0.308*** (0.000)
Province 35	-0.296*** (0.000)	-0.200*** (0.000)
Province 36		0.107*** (0.001)

Tableau 3.A1.1 **Équations des salaires, 1996 et 2004¹** (suite)
(var. dép. : logarithme des salaires horaires)

	1996	2004
Province 51	-0.143*** (0.000)	-0.012 (0.71)
Province 52	-0.288*** (0.000)	-0.317*** (0.000)
Province 53	-0.363*** (0.000)	-0.100** (0.016)
Province 61	0.024 (0.44)	0.04 (0.25)
Province 62	0.008 (0.82)	0.198*** (0.000)
Province 63	-0.041 (0.18)	0.0663* (0.058)
Province 64	0.119*** (0.000)	0.144*** (0.000)
Province 71	-0.249*** (0.000)	0.0934** (0.011)
Province 72	-0.334*** (0.000)	-0.048 (0.29)
Province 73	-0.178*** (0.000)	-0.016 (0.68)
Province 74	-0.112*** (0.001)	-0.101** (0.046)
Province 75		-0.136** (0.01)
Province 81	-0.0893*** (0.008)	0.0864** (0.04)
Province 82	0.258*** (0.000)	0.235*** (0.001)
Province 94	0.228*** (0.000)	0.474*** (0.000)
Secteur : agriculture-extraction	-0.141*** (0.000)	0.107*** (0.000)
Secteur : industrie	0.0174** (0.029)	0.229*** (0.000)
Secteur : commerce-services	-0.0576*** (0.000)	0.0930*** (0.000)
Constante	5.629*** (0.000)	6.566*** (0.000)
Nombre d'observations	45 241	38 505

1. Tous les modèles sont estimés par les MCO. Les symboles (***), (**) et (*) désignent des seuils de signification statistique de 1 %, 5 % et 10 % respectivement. Les erreurs-types corrigées de l'hétéroscédasticité sont indiquées entre parenthèses.

Source : Sakernas et estimations de l'OCDE.

Tableau 3.A1.2 **Équations de sélection à logit multinomial, 1996 et 2004**¹
(var. dép. : ne pas travailler ou exercer un emploi salarié)

	1996		2004	
	Ne travaille pas	Exerce un emploi salarié	Ne travaille pas	Exerce un emploi salarié
Rural	-0.1297*** (0.003)	-0.0833*** (0.002)	-0.1102*** (0.003)	-0.0954*** (0.002)
Femme	0.0928*** (0.005)	-0.0052 (0.004)	0.1208*** (0.005)	0.0467*** (0.004)
Âge	-0.0487*** (0.001)	0.0174*** (0.001)	-0.0561*** (0.001)	0.0147*** (0.001)
Âge_au_carré	0.0006*** (0.000)	-0.0003*** (0.000)	0.0007*** (0.000)	-0.0002*** (0.000)
Marié	-0.3599*** (0.006)	0.1092*** (0.003)	-0.3713*** (0.006)	0.0972*** (0.003)
Ratio_de_dépendance_15_65	-0.0866*** (0.006)	0.0244*** (0.003)	-0.1201*** (0.010)	0.0179*** (0.005)
Femme*mariée	0.5402*** (0.005)	-0.2567*** (0.003)	0.5616*** (0.005)	-0.2348*** (0.003)
Femme*ratio_de_dépendance_15_65	0.1231*** (0.006)	-0.0472*** (0.004)	0.1596*** (0.011)	-0.0813*** (0.007)
Scolarisé	0.5174*** (0.005)	-0.2380*** (0.002)	0.5524*** (0.005)	-0.1761*** (0.002)
Niveau_d'ét._primaire	-0.0384*** (0.004)	-0.0099*** (0.004)	-0.0568*** (0.005)	0.0148*** (0.005)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle1	-0.0117** (0.006)	0.0189*** (0.005)	-0.0292*** (0.006)	0.0341*** (0.006)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle2	-0.0159** (0.006)	0.1685*** (0.007)	-0.0083 (0.008)	0.1464*** (0.008)
Niveau_d'ét._supérieur	-0.1173*** (0.008)	0.4332*** (0.011)	-0.1572*** (0.008)	0.4354*** (0.012)
Niveau_d'ét._moyen_adultes_	0.0145*** (0.001)	0.0046*** (0.001)	0.0128*** (0.001)	0.0094*** (0.001)
Province 12	-0.0791*** (0.008)	0.1102*** (0.011)	-0.1018*** (0.009)	0.0640*** (0.010)
Province 13	-0.0382*** (0.010)	0.0745*** (0.012)	-0.0274** (0.012)	0.0097 (0.010)
Province 14	0.0522*** (0.012)	0.0496*** (0.011)	0.0744*** (0.014)	0.0434*** (0.011)
Province 15	-0.0043 (0.012)	0.0457*** (0.013)	-0.0736*** (0.013)	0.0089 (0.012)
Province 16	-0.0265*** (0.010)	0.0531*** (0.011)	-0.1032*** (0.010)	-0.0148 (0.009)
Province 17	-0.1236*** (0.010)	0.0118 (0.012)	-0.1411*** (0.011)	-0.0159 (0.011)
Province 18	-0.0430*** (0.010)	0.0638*** (0.011)	-0.0643*** (0.011)	-0.0167* (0.009)
Province 19			-0.0318** (0.015)	0.1642*** (0.017)
Province 31	0.0148 (0.010)	0.1437*** (0.011)	0.0170* (0.010)	0.1137*** (0.009)
Province 32	0.0835*** (0.009)	0.1339*** (0.009)	0.0674*** (0.011)	0.0636*** (0.009)
Province 33	-0.0915*** (0.007)	0.2084*** (0.011)	-0.1133*** (0.009)	0.0823*** (0.010)

Tableau 3.A1.2 **Équations de sélection à logit multinomial, 1996 et 2004¹** (suite)
(var. dép. : ne pas travailler ou exercer un emploi salarié)

	1996		2004	
	Ne travaille pas	Exerce un emploi salarié	Ne travaille pas	Exerce un emploi salarié
Province 34	-0.1488*** (0.007)	0.1344*** (0.012)	-0.1948*** (0.008)	0.0762*** (0.012)
Province 35	-0.0537*** (0.008)	0.1810*** (0.010)	-0.0737*** (0.009)	0.0773*** (0.009)
Province 36			0.0468*** (0.013)	0.1050*** (0.012)
Province 51	-0.1791*** (0.007)	0.1519*** (0.013)	-0.2173*** (0.007)	0.1245*** (0.013)
Province 52	-0.0820*** (0.009)	0.0786*** (0.012)	-0.1212*** (0.010)	-0.0206** (0.009)
Province 53	-0.1001*** (0.009)	0.0061 (0.010)	-0.1635*** (0.009)	-0.0164* (0.010)
Province 61	-0.0395*** (0.010)	0.0446*** (0.011)	-0.1091*** (0.010)	0.0869*** (0.012)
Province 62	-0.0971*** (0.010)	-0.0159 (0.011)	-0.0924*** (0.012)	-0.0350*** (0.010)
Province 63	-0.0717*** (0.010)	0.0337*** (0.011)	-0.1392*** (0.010)	0.0962*** (0.013)
Province 64	0.0006 (0.012)	0.0830*** (0.013)	0.0275* (0.015)	0.0908*** (0.014)
Province 71	0.0801*** (0.013)	0.0267** (0.012)	0.0377** (0.015)	0.0259** (0.012)
Province 72	-0.0198* (0.012)	0.0019 (0.011)	-0.0730*** (0.013)	0.0149 (0.012)
Province 73	0.0853*** (0.011)	-0.0227** (0.009)	0.0452*** (0.012)	-0.0120 (0.009)
Province 74	-0.0602*** (0.011)	0.0287** (0.012)	-0.1120*** (0.012)	-0.0228** (0.010)
Province 75			0.1164*** (0.018)	0.0119 (0.014)
Province 81	-0.0036 (0.012)	0.0182 (0.012)	0.0069 (0.016)	-0.0119 (0.012)
Province 82	-0.0648*** (0.012)	0.0191 (0.013)	-0.0705*** (0.017)	-0.0367*** (0.013)
Province 94	0.0196 (0.015)	-0.0084 (0.013)	-0.1186*** (0.013)	-0.0045 (0.013)
Nombre d'observations	200 272	200 272	198 613	198 613

1. Les modèles sont estimés avec un logit multinomial, et les effets marginaux sont indiqués. Les symboles (***), (**) et (*) désignent des seuils de signification statistique de 1 %, 5 % et 10 % respectivement. Les erreurs-types corrigées de l'hétéroscédasticité sont indiquées entre parenthèses.

Source : Sakernas et estimations de l'OCDE.

Tableau 3.A1.3 Équations des salaires corrigées du biais de sélection,
1996 et 2004¹

(var. dép. : logarithme des salaires horaires)

	1996	2004
Rural	-0.127*** (0.000)	-0.218*** (0.000)
Femme	-0.291*** (0.000)	-0.147*** (0.000)
Âge	0.0437*** (0.000)	0.0514*** (0.000)
Âge_au_carré	-0.000470*** (0.000)	-0.000563*** (0.000)
Marié	0.187*** (0.000)	0.144*** (0.000)
Femme* mariée	-0.117*** (0.000)	-0.291*** (0.000)
Scolarisé	-0.021 (0.65)	-0.337*** (0.000)
Niveau_d'ét._primaire	0.0957*** (0.000)	0.116*** (0.000)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle1	0.317*** (0.000)	0.357*** (0.000)
Niveau_d'ét._secondaire_cycle2	0.820*** (0.000)	0.880*** (0.000)
Niveau_d'ét._supérieur	1.450*** (0.000)	1.623*** (0.000)
Niveau_d'ét._moyen_adultes	0.0186*** (0.000)	0.0323*** (0.000)
Province 12	-0.006 (0.8)	0.0447* (0.086)
Province 13	-0.0500* (0.068)	-0.049 (0.1)
Province 14	0.0936*** (0.001)	0.267*** (0.000)
Province 15	-0.005 (0.86)	-0.019 (0.59)
Province 16	-0.023 (0.38)	-0.106*** (0.001)
Province 17	-0.178*** (0.000)	-0.237*** (0.000)
Province 18	-0.299*** (0.000)	-0.207*** (0.000)
Province 19		0.403*** (0.000)
Province 31	0.227*** (0.000)	0.302*** (0.000)
Province 32	0.0751*** (0.003)	0.0627** (0.012)
Province 33	-0.147*** (0.000)	-0.158*** (0.000)
Province 34	-0.267*** (0.000)	-0.235*** (0.000)
Province 35	-0.166*** (0.000)	-0.0933*** (0.000)
Province 36		0.291*** (0.000)

Tableau 3.A1.3 **Équations des salaires corrigées du biais de sélection, 1996 et 2004¹ (suite)**

(var. dép. : logarithme des salaires horaires)

	1996	2004
Province 51	-0.0596** (0.024)	0.121*** (0.000)
Province 52	-0.265*** (0.000)	-0.391*** (0.000)
Province 53	-0.399*** (0.000)	-0.155*** (0.000)
Province 61	0.0586** (0.028)	0.142*** (0.000)
Province 62	-0.04 (0.22)	0.141*** (0.000)
Province 63	-0.034 (0.22)	0.178*** (0.000)
Province 64	0.193*** (0.000)	0.298*** (0.000)
Province 71	-0.220*** (0.000)	0.140*** (0.000)
Province 72	-0.355*** (0.000)	-0.051 (0.15)
Province 73	-0.205*** (0.000)	-0.027 (0.35)
Province 74	-0.126*** (0.000)	-0.184*** (0.000)
Province 75		-0.0791* (0.056)
Province 81	-0.0905*** (0.003)	0.056 (0.15)
Province 82	0.261*** (0.000)	0.115** (0.026)
Province 94	0.254*** (0.000)	0.443*** (0.000)
Secteur : agriculture-extraction	-0.145*** (0.000)	0.0989*** (0.000)
Secteur : industrie	0.0179** (0.02)	0.222*** (0.000)
Secteur : commerce-services	-0.0535*** (0.000)	0.0857*** (0.000)
_m0	-0.520*** (0.000)	-0.204*** (0.000)
_m1	0.0715** (0.013)	0.389*** (0.000)
_m2	-1.149*** (0.000)	-0.810*** (0.000)
Constante	4.730*** (0.000)	5.363*** (0.000)
Nombre d'observations	45 241	38 505

1. Les symboles (***), (**) et (*) désignent des seuils de signification statistique de 1 %, 5 % et 10 % respectivement. Les erreurs-types corrigées de l'hétéroscédasticité sont indiquées entre parenthèses.

Source : Sakernas et estimations de l'OCDE.

ANNEXE 3.A2

L'impact de la législation relative au salaire minimum sur le chômage

Cette annexe teste l'hypothèse selon laquelle la législation relative au salaire minimum a une incidence sur le chômage en Indonésie, en utilisant des données issues de deux cycles de l'enquête *Sakernas*, 1996 et 2004, l'un ayant eu lieu avant et l'autre après le transfert de la responsabilité de fixation du salaire minimum aux autorités locales et la forte hausse de la valeur réelle du salaire minimum intervenue en 2000-01. Contrairement à l'analyse de l'annexe 3.A1, qui reposait sur des données individuelles, cette annexe utilise des données collectées au niveau des administrations locales.

Méthodologie

La variable dépendante utilisée dans ces régressions de forme réduite du chômage est définie comme la variation du taux de chômage dans la population âgée de 15 à 65 ans entre 1996 et 2004. La variable indépendante qui nous intéresse est la variation de la valeur nominale du salaire minimum (en millions IDR) entre 1996 et 2004. D'autres variables sont incluses pour contrôler les conditions initiales, notamment le taux de chômage, les parts de la population n'ayant pas fréquenté l'école et ayant atteint le deuxième cycle du secondaire et le taux d'activité, tous ces facteurs étant calculés pour la population âgée de 15 à 65 ans et pour l'année 1996. Les parts de l'emploi par secteur (agriculture et industrie) en 1996 et la valeur ajoutée industrielle totale en 1997 (en dizaines de milliers de milliards IDR) sont également incluses à titre de variables de contrôle. Les données proviennent de l'enquête *Sakernas* et de *Statistik Industri* (pour la valeur ajoutée industrielle). L'échantillon comporte 262 administrations locales ayant des données complètes pour 1996 et 2004*.

Résultats

Les régressions ont été estimées par les MCO pondérés, avec des pondérations inversement proportionnelles à la variance de la population du district en 1996. Les

* L'Indonésie a aussi connu une restructuration administrative majeure au cours de la période examinée. Par conséquent, le codage des données de district a nécessité une certaine marge d'appréciation. Pour les districts qui ont fait l'objet d'une scission entre 1996 et 2004, les districts nouvellement formés se sont vu attribuer leur nom d'origine. Lorsque deux collectivités territoriales avaient le même nom en 1996 (par exemple, les *kabupaten* et les *kota* portant le même nom), elles ont été fusionnées en une seule entité pour des raisons de simplicité. Nous avons ensuite calculé la moyenne (pondérée par la population) de toutes les variables analysées pour chaque district.

résultats (cf. tableau 3.A2.1) montrent que l'augmentation nominale d'environ 100 000 IDR enregistrée par le salaire minimum au cours de la période d'analyse a été associée à une hausse du chômage de 0.4 point de pourcentage. Rien n'indique que cette association soit imputable à un biais endogène, le test de Durbin-Wu-Hausman concluant à l'exogénéité des variations du salaire minimum.

Les variables de contrôle ont plus ou moins le signe attendu : globalement, le chômage a moins augmenté dans les districts où la main-d'œuvre est plus instruite et l'informalité plus répandue (ce paramètre est mesuré par la fraction de la population résidante qui travaille dans l'agriculture, activité susceptible d'absorber les travailleurs ayant perdu leur emploi dans le secteur formel). De même, la hausse du chômage est généralement moins marquée dans les districts où une proportion plus élevée de la population résidante travaille dans l'industrie. Enfin, le chômage a davantage augmenté dans les districts de grande taille, qui génèrent la majeure partie de la valeur ajoutée.

Même s'ils semblent dénués de tout biais endogène, ces résultats doivent être interprétés avec prudence. Les estimations ont été effectuées avec des données portant sur les districts, ce qui pose divers problèmes économétriques liés au biais d'identification et au biais de sélection potentiel, problème qui ne peut être correctement traité qu'au moyen de données individuelles.

Tableau 3.A2.1. **Effet du salaire minimum sur le chômage, 1996-2004**¹
(var. dép. : variation du chômage entre 1996 et 2004)

Régresseurs	Coefficients
Variation de la valeur du salaire minimum (1996-2004)	0.04 ** (0.021)
Chômage (1996)	-0.79 *** (0.077)
Part de la population qui n'a pas fréquenté l'école (1996)	-0.06 *** (0.019)
Part de la population ayant atteint le 2 ^e cycle du secondaire (1996)	-0.14 *** (0.036)
Part de la population travaillant dans l'agriculture (1996)	-0.09 *** (0.017)
Part de la population travaillant dans l'industrie (1996)	-0.06 * (0.034)
Taux d'activité (1996)	-0.10 *** (0.033)
Valeur ajoutée industrielle (1997)	0.05 *** (0.013)
Intercept	0.19 *** (0.024)
R ²	0.3975
Nombre d'observations	250

1. Les symboles (***) , (**) et (*) désignent des seuils de signification statistique de 1 % , 5 % et 10 % respectivement. Les erreurs-types corrigées de l'hétéroscédasticité sont indiquées entre parenthèses.

Source : Sakernas, Statistik Industri et estimations de l'OCDE.

Liste des acronymes

ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BSRI	Banque d'Indonésie <i>Bank Sentral Republik Indonesia</i>
BKPM	Conseil de coordination de l'investissement <i>Badan Koordinasi Penanaman Modal</i>
BPS	Office statistique de l'Indonésie <i>Badan Pusat Statistik</i>
DAU	Dotation budgétaire globale <i>Dana Alokasi Umum</i>
DAK	Mécanisme de transferts fléchés ou conditionnels <i>Dana Alokasi Khusus</i>
IDR	Roupie indonésienne <i>Rupiah</i>
Jamsostek	Fonds d'assurance sociale de l'État <i>Jaminan Sosial Tenaga Kerja</i>
KKPPI	Commission nationale d'accélération de la création d'infrastructures <i>Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur</i>
KPTPK	Commission nationale pour l'éradication de la corruption <i>Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</i>
LPEM-FEUI	Institut de recherche économique et sociale, Faculté d'économie, Université d'Indonésie <i>Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia</i>
PLN	Compagnie publique d'électricité
PPTAK	Centre d'analyse des opérations financières <i>Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan</i>
Sakernas	Enquête nationale sur le marché du travail <i>Survei Tenaga Kerja Nasional</i>
Susenas	Enquête nationale socio-économique <i>Survei Sosial Ekonomi Nasional</i>
Statistik Industri	Enquête sur les entreprises manufacturières de moyenne et grande taille <i>Statistik Industri</i>

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2008 17 2 P) ISBN 978-92-64-04900-0 – n° 56264 2009

Études économiques de l'OCDE

INDONÉSIE

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

THÈMES SPÉCIAUX : CLIMAT DE L'INVESTISSEMENT

MARCHÉ DU TRAVAIL

Dernières parutions

Allemagne, avril 2008
Australie, octobre 2008
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Canada, juin 2008
Corée, décembre 2008
Danemark, février 2008
Espagne, novembre 2008
États-Unis, décembre 2008
Finlande, juin 2008
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, mai 2007
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, juin 2008
Mexique, juillet 2009
Norvège, août 2008
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, janvier 2008
Pologne, juin 2008
Portugal, juin 2008
République slovaque, février 2009
République tchèque, avril 2008
Royaume-Uni, juin 2009
Suède, décembre 2008
Suisse, novembre 2007
Turquie, juillet 2008
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, janvier 2009

Pays non membres : dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2008
Brésil, juillet 2009
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Estonie, avril 2009
Inde, octobre 2007
Indonésie, juillet 2008
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, juillet 2009
Slovénie, juillet 2009
Ukraine, septembre 2007
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

Volume 2008/17
Juillet 2008

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2008
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-04900-0
10 2008 17 2 P



9 789264 049000