



**Études économiques
de l'OCDE**

INDONÉSIE



**Études économiques
de l'OCDE :
Indonésie
2010**



Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2010-fr

ISBN 978-92-64-08342-4 (imprimé)
ISBN 978-92-64-09812-1 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Indonésie
ISSN 2221-139X (imprimé)
ISSN 2221-1403 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OCDE 2010

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	9
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Assurer une croissance durable et solidaire	21
Évolution économique récente	22
Enjeux clés à long terme	36
Le cadre de politique macroéconomique	39
Les marchés de capitaux	50
Le marché du travail	54
Le changement climatique et la déforestation	57
La gouvernance	60
Résumé des recommandations	64
Notes	65
Bibliographie	66
Annexe 1.A1. Les sources de l'inflation en Indonésie	69
Annexe 1.A2. Estimation et projections du potentiel de production de l'Indonésie ...	75
Chapitre 2. Éliminer progressivement les subventions à l'énergie	77
Des subventions à l'énergie élevées comparativement au reste du monde	78
Les subventions à l'énergie ont un coût important	84
L'élimination des subventions améliorera les perspectives à long terme de l'Indonésie	88
Considérations relatives à l'action publique	91
Notes	95
Bibliographie	96
Chapitre 3. Relever le défi des infrastructures	99
L'état des infrastructures	100
Financement des investissements en infrastructures	104
Comparaison entre le cadre réglementaire de l'Indonésie et ceux des pays de l'OCDE	111
Secteurs d'infrastructure représentatifs	120
Notes	137
Bibliographie	138
Chapitre 4. Renforcer l'efficacité des politiques sociales	141
Éducation	142
Soins de santé	151
Protection sociale	161
Notes	168

Bibliographie	168
Annexe 4.A1. Incidence du développement des infrastructures scolaires sur le niveau d'instruction	171
Annexe 4.A2. L'assurance-maladie et l'utilisation des services de santé en Indonésie	174
Annexe 4.A3. Les déterminants de la pauvreté en Indonésie	177
Encadrés	
1.1. Photographie de l'économie indonésienne	25
1.2. Les mesures prises face à la crise	26
1.3. La réaction des taux débiteurs aux baisses du taux directeur	31
1.4. L'impact de l'accord de libre-échange conclu entre l'ASEAN et la Chine sur l'Indonésie	33
1.5. Le Plan national de développement à moyen terme	42
1.6. Le recul des forêts	58
1.7. Résumé des recommandations : politiques macroéconomiques et structurelles	64
2.1. Réformes déjà engagées par l'Indonésie en matière de subventions à l'énergie . .	80
2.2. Résumé des recommandations : subventions à l'énergie	95
3.1. Infrastructures et croissance économique	104
3.2. Partenariats public-privé	109
3.3. Cadre réglementaire et réalisations d'infrastructures	112
3.4. La mise en place d'autorités de réglementation	113
3.5. Programme d'électrification rurale au Chili	122
3.6. Bilan de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau à Djakarta . . .	124
3.7. Les fonds d'État renouvelables : l'expérience des États-Unis	128
3.8. Résumé des recommandations : Infrastructures	135
4.1. Le système d'éducation de l'Indonésie : une vue d'ensemble	144
4.2. Le système de soins de santé en Indonésie : une vue d'ensemble	153
4.3. Expérience de l'Indonésie dans le domaine de l'assurance-maladie	156
4.4. Les programmes d'aide sociale de l'Indonésie	162
4.5. Résumé des recommandations : politiques sociales	167
Tableaux	
1.1. Sélection d'indicateurs macroéconomiques	23
1.2. Effet à long terme des variations du taux directeur sur les taux débiteurs et délai moyen	32
1.3. Taux des droits de douane prélevés par l'Indonésie sur les biens importés suivant le régime commercial applicable, moyenne simple en pourcentage . .	33
1.4. Prévisions économiques à court terme	34
1.5. Croissance de la production effective et de la production potentielle et décomposition de la croissance de la production potentielle	36
1.6. Résultats budgétaires de l'administration centrale, 1990-2009	41
1.7. Objectifs clés de développement	42
1.8. Décomposition de l'inflation à un an mesurée par l'IPC	48
1.A1.1. Résultats de la régression de la courbe de Phillips à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à deux trimestres)	71
1.A1.2. Résultats de la régression de la courbe de Phillips à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à quatre trimestres)	72
1.A1.3. Résultats de la régression de la courbe de Phillips à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à huit trimestres)	73

1.A1.4. Résultats des prévisions d'inflation (IPC) pseudo-hors échantillon	74
2.1. Répercussion des prix mondiaux sur les prix de détail intérieurs (taxe comprise) : 2004-08	84
2.2. Sélection d'études sur l'impact de l'élimination des subventions	89
2.3. Dispositifs destinés à compenser la suppression des subventions aux combustibles et carburants	91
3.1. Indicateurs représentatifs de l'infrastructure	101
3.2. Existence d'une autorité de réglementation au moins	113
3.3. Indépendance de l'autorité de réglementation	114
3.4. Pouvoirs des autorités de réglementation dans les secteurs de l'infrastructure	116
3.5. Degré de réglementation des prix dans les secteurs d'infrastructure	118
3.6. Planification des investissements	118
3.7. Source d'éclairage par tranche de revenu, 2008	120
3.8. Accès aux services de télécommunications par tranche de revenus, 2008	132
4.1. Indicateurs de base du secteur de l'éducation : comparaison internationale ..	143
4.2. Éducation et soins de santé : dépenses totales par province, 2008	144
4.3. Niveau d'instruction par niveau de revenu, 1996 et 2008	146
4.4. Niveau d'instruction par province, 2008	147
4.5. Qualification des enseignants et état des établissements scolaires, 2001-02 et 2007-08	148
4.6. Dépenses des ménages au titre de l'éducation et des soins de santé, 1996 et 2008	149
4.7. Indicateurs sanitaires de base : comparaisons internationales	152
4.8. Indicateurs de santé par groupes sociaux	154
4.9. Taux d'utilisation dans les zones rurales et urbaines, 1997 et 2006	155
4.10. Couverture de l'assurance-maladie par niveau de revenu, 2008	157
4.11. Accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement par niveau de revenu, 2008	158
4.12. Indicateurs de la pauvreté et de l'inégalité de revenu, 1996 et 2008	163
4.13. Indice de la pauvreté, par province, 2008	165
4.A1.1. Incidence de la construction d'établissements scolaires sur le niveau d'instruction	172
4.A2.1. Statistiques descriptives	175
4.A2.2. Assurance-maladie et utilisation des services de santé : régressions probit ...	176
4.A3.1. Statistiques descriptives	178
4.A3.2. Déterminants de la pauvreté : régressions probit, 2002 et 2008	178
4.A3.3. Décomposition de l'incidence de la pauvreté, 2002 et 2008	180
4.A3.4. Coefficients de décomposition de l'incidence de la pauvreté, 2002 et 2008 ...	180

Graphiques

1.1. La crise économique mondiale en Indonésie, dans la zone OCDE et en Asie ..	24
1.2. Impact du plan de relance budgétaire sur le PIB réel	27
1.3. Politique monétaire, inflation et taux de change	29
1.4. Indicateurs du marché du travail	29
1.5. Encours de crédit par types de banques et de prêts	30
1.6. Taux débiteurs	31
1.7. Proportion d'emprunts d'État libellés dans la monnaie locale détenus par des investisseurs étrangers	35

1.8. Écart de revenu entre les pays de l'OCDE et les pays bénéficiant de son engagement renforcé	37
1.9. Projections démographiques et prévisions de croissance de la production potentielle	38
1.10. L'effet de l'évolution de la pyramide des âges sur le ratio épargne privée/PIB	39
1.11. Dette brute et solde budgétaire de l'administration centrale	40
1.12. Ratio impôts/PIB et PIB par habitant, 2007	43
1.13. Inflation et fourchette retenue comme objectif pour la politique monétaire	47
1.14. Taux et volatilité de l'inflation mesurée par l'IPC, 2001-09.	47
1.15. Indicateurs de la profondeur des marchés de capitaux	51
1.16. Indicateurs de solidité des banques	52
1.17. Taux de chômage effectif et structurel	54
1.18. Législation sur la protection de l'emploi, en 2008	55
1.19. Ratio du salaire minimum au salaire moyen par pays, en 2008	56
1.20. Salaires moyen et minimum mensuels par province, en 2008	56
1.21. Intensité des émissions de CO ₂ par pays, en 2005	58
1.22. Taux de déforestation en Indonésie	59
1.23. Indicateurs de gouvernance et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE et les pays bénéficiant de son engagement renforcé	61
1.A2.1. Croissance du potentiel de production en Indonésie	76
2.1. Subventions à l'énergie dans un échantillon de pays, 2008	79
2.2. Évolution dans le temps des subventions et de leur composition.	82
2.3. Prix de détail de l'essence, du gazole et du kérosène en USD, 2008 ou dernière année disponible	83
2.4. Part de quelques sources de recettes dans les recettes de l'État, en pourcentage	86
2.5. Subventions aux combustibles et carburants en fonction du revenu, 2007	87
2.6. Effet de l'augmentation du prix des combustibles et carburants sur les taux mensuels d'inflation.	90
2.7. Effet d'une baisse des subventions aux combustibles et carburants sur la différence entre les recettes provenant du secteur de l'énergie et le montant des subventions pour différents niveaux de prix du pétrole	91
3.1. Importance des secteurs d'infrastructures	101
3.2. Qualité des routes nationales, provinciales et de district, 2006	102
3.3. Dépenses publiques dans l'infrastructure	105
3.4. Déficit budgétaire de l'administration centrale	106
3.5. Nombre et montant des projets de PPP dans le temps	107
3.6. Part sectorielle des engagements d'investissement et du nombre de projets	108
3.7. Législation en matière d'IDE dans des secteurs d'infrastructure représentatifs, 2009	119
3.8. Production des centrales électriques privées et intégrées	121
3.9. Répartition des niveaux de productivité des entreprises de distribution d'eau des différentes provinces	125
3.10. Kilométrage total du réseau routier et pourcentage de routes revêtues	129
3.11. Pourcentage de navires par catégorie de propriétaire	134
4.1. Effet de la décentralisation sur la scolarisation au niveau des provinces	150
4.2. Décentralisation et indicateurs des soins de santé	159

Cette Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Annabelle Mourougane, Mauro Pisu et Luiz de Mello sous la supervision de Peter Jarrett.

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

L'Étude a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen de la situation économique et du développement le 16 septembre 2010.

L'Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

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

(2009, sauf indication contraire)

LE PAYS

Superficie totale (milliers de km²) 1 911

POPULATION

Total (million, 2010) 237.6
Densité au km² 124.3
Croissance moyenne annuelle nette 2000-10 (%) 1.49
Taux d'urbanisation 51.5
Composition par âge (2010, en % de la population totale)
0-14 26.7
15-64 68.2
65+ 5.2

EMPLOI

Population d'âge actif (2010, en millions) 171.0
Emploi total (2010, en millions) 107.4
Taux d'activité de la population (2010, en %) 67.8
Taux de chômage déclaré (2010, définition de BPS, en %) 7.4
Taux d'emploi informel (BPS, en %, 2010) 68.6
Taux d'inflation globale IPC 8.9

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

PIB aux prix et taux de change courants (milliards de dollars) 540.3
PIB par habitant aux prix et taux de change courants (dollars) 2 349.4
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans (%) 5.6

FINANCES PUBLIQUES (en % du PIB)

Recettes totales 15.4
Solde budgétaire -1.6
Dette brute 28.3
Dépenses publiques dans l'infrastructure 1.7

INDICATEURS DE NIVEAU DE VIE

Scolarisation dans l'enseignement secondaire du second cycle
(2007, en % de la population de plus de 10 ans) 23.4
Taux d'alphabétisation (2008, en % de la population de plus de 10 ans) 93.1
Médecins pour 1 000 habitants (2003) 0.13
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2008) 26.8
Espérance de vie à la naissance (2008) 70.8
Indice de développement humain (2008) 71.2
Inégalité de revenus (2008, coefficient de Gini) 0.35
Incidence de pauvreté (mars 2010, seuil de pauvreté national, %) 13.3
Connexions internet pour 1 000 habitants (2008) 79.1
Amélioration du système sanitaire (% de la population y ayant accès) 52.0

COMMERCE EXTÉRIEUR

Balance courante (milliards de dollars) 10.7
En pourcentage du PIB 2.0
Exportations de marchandises (milliards de dollars) 119.5
En pourcentage du PIB 22.1
Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) 11.0
Importations de marchandises (milliards de dollars) 84.3
En pourcentage du PIB 15.6
Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) 10.8
Encours de la dette extérieure (milliards de dollars) 172.9
En pourcentage du PIB 32.0

Résumé

L'économie indonésienne a très bien résisté à la crise mondiale récente, grâce à des politiques de stabilisation appropriées et à une capacité de résistance économique et financière accrue. Des progrès sociaux et économiques majeurs ont été réalisés au cours de la décennie écoulée, conduisant à plusieurs révisions en hausse de la note souveraine du pays vers le niveau « investissement ». Néanmoins, un certain nombre de réformes institutionnelles et de changements de politiques seront nécessaires pour s'attaquer à plusieurs défis transversaux concernant la décentralisation, le renforcement des capacités à l'échelon local et l'amélioration de la gouvernance économique. C'est seulement par ces réformes que l'Indonésie peut espérer réaliser ses ambitieux objectifs à moyen terme en matière de croissance et de réduction de la pauvreté et s'engager sur une trajectoire de développement écologiquement viable.

Le cadre macroéconomique s'est amélioré

L'Indonésie s'est classée au troisième rang des pays du G20 pour la croissance du PIB réel en 2009. Celle-ci devrait s'accélérer pour avoisiner 6 % cette année et l'an prochain. Cependant, des pressions inflationnistes pourraient réapparaître et les autorités monétaires devraient donc commencer de relever le taux directeur avant la fin de 2010. Le cadre d'action – qui conjugue le ciblage de l'inflation avec un taux de change flexible mais pas totalement en flottage libre et une gestion budgétaire fondée sur des règles – est sain. La Banque d'Indonésie a également cherché à renforcer les mécanismes de transmission monétaire. Trouver la marge de manœuvre budgétaire pour financer l'expansion des programmes de soutien de la croissance, notamment les investissements en infrastructures et dans l'enseignement secondaire, ainsi que l'élargissement de la couverture de la protection sociale formelle et de l'assurance-maladie, exigera un meilleur recouvrement de l'impôt et l'élimination des subventions à l'énergie. Faire preuve de plus d'ambition en matière de stabilité des prix, en rapprochant à moyen terme la fourchette d'objectifs d'inflation de celle des autres pays de la région, signifierait le passage à une situation de faible inflation, diminuerait les incertitudes et améliorerait le fonctionnement des marchés.

L'élimination progressive des subventions à l'énergie libérerait des ressources budgétaires

Les subventions à l'énergie n'ont pas atteint leurs objectifs sociaux et se traduisent par d'importants coûts économiques, budgétaires et environnementaux. Le gouvernement devrait tenir l'engagement qu'il a pris d'éliminer les aides aux combustibles fossiles d'ici à 2014, mais il doit aller plus loin et réduire aussi les subventions à l'électricité, qui présentent la plupart des mêmes inconvénients que les aides aux combustibles fossiles. Une large campagne de communication sur les avantages de l'élimination des subventions et du recours aux systèmes existants de transferts en espèces bien ciblés contribuera à surmonter la résistance à la réforme. Les aides budgétaires aux biocarburants devraient être réexaminées, compte tenu des connaissances limitées disponibles sur leurs avantages nets au cours du cycle de vie.

Doper l'investissement en infrastructures permettrait de surmonter les obstacles à une croissance potentielle plus rapide

Dans la phase actuelle de développement économique de l'Indonésie, la rentabilité du financement des investissements en infrastructures est vraisemblablement élevée. Les dépenses publiques en infrastructures pourraient être légèrement accrues sans mettre en péril la viabilité budgétaire. Il sera difficile d'attirer suffisamment d'investissements privés et il faudra pour cela mettre en place des régulateurs sectoriels indépendants, renforcer les pouvoirs des régulateurs existants, améliorer la coordination entre les autorités nationales et locales, supprimer les obstacles juridiques à l'acquisition de terres et s'appuyer sur des partenariats public-privé bien conçus. Les autorités devraient aussi envisager d'assouplir encore les obstacles à l'investissement direct étranger.

De larges filets de sécurité et des services d'enseignement et de santé de grande qualité favorisent une croissance solidaire

L'Indonésie s'emploie à élargir la couverture de son filet de sécurité dans le secteur formel, car c'est l'un des moyens de s'attaquer à la pauvreté. Les travailleurs seraient mieux protégés contre les risques de perte d'emploi si une forme d'assurance-chômage était introduite. Par ailleurs, il conviendrait de réduire les généreuses indemnités de licenciement et de lier les hausses du salaire minimum aux gains tendanciels de productivité. Une évaluation complète des coûts de tous les programmes de protection sociale existants et nouveaux, y compris l'assurance-maladie publique, est impérative pour assurer leur viabilité budgétaire à long terme. On pourrait encourager l'affiliation aux programmes d'assurance-maladie des salariés du secteur privé en supprimant l'option de non-participation dont peut se prévaloir l'employeur et en étendant l'affiliation aux travailleurs indépendants et aux salariés des petites entreprises. Si les conditions budgétaires le permettent, des dépenses publiques supplémentaires pourraient être utiles pour faciliter la transition de l'éducation primaire à l'enseignement secondaire et améliorer de la qualité de l'enseignement.

Évaluation et recommandations

La performance économique a été remarquable ces dernières années

L'Indonésie a très bien résisté à la crise mondiale. Avec une croissance réelle du PIB de 4.6 % en 2009, le pays se place au troisième rang des pays du G20, après la Chine et l'Inde, et l'économie devrait enregistrer une croissance d'environ 6 % cette année et l'an prochain. La baisse des prix internationaux des matières premières, une forte appréciation monétaire et un ralentissement de la croissance de la demande intérieure ont entraîné une décreue de l'inflation, qui est tombée en 2009 à 4.4 % en moyenne (2.8 % en glissement annuel en décembre), son niveau le plus bas depuis neuf ans. Cette solide performance au niveau agrégé peut être attribuée à une gestion macroéconomique efficace, associant une politique monétaire accommodante et une impulsion budgétaire modérée mais opportune. Cependant, elle témoigne aussi d'une capacité de résistance accrue de l'économie aux chocs extérieurs, fruit des importantes réformes macroéconomiques et structurelles entreprises depuis la crise asiatique. De fait, l'amélioration considérable des fondamentaux économiques au cours de la décennie écoulée a conduit les agences de notation à rehausser la note souveraine de l'Indonésie, la catégorie « investissement » étant en point de mire. Le pays a aussi bénéficié de son intégration croissante avec les autres économies de l'ASEAN, et plus récemment avec la Chine. En outre, la faible dépendance à l'égard des échanges internationaux avec les pays de l'OCDE et le développement limité des marchés de capitaux, ainsi qu'une exposition réduite aux actifs toxiques, ont rendu l'économie moins vulnérable aux évolutions financières et économiques des économies avancées. Par ailleurs, les pertes d'emplois dans le secteur formel ont été absorbées par un marché du travail informel en expansion. Si l'impact global de la crise a été peu marqué, les plus pauvres semblent avoir été plus touchés, malgré les programmes d'aide de l'État.

Les perspectives de croissance sont favorables

Les prévisions à court terme de l'OCDE tablent sur une forte croissance tirée par la demande intérieure. Malgré une importante appréciation de la monnaie, on s'attend aussi à des exportations robustes, dopées par la demande chinoise de matières premières en provenance d'Indonésie. Le solde budgétaire sera sans doute modestement négatif. La vigueur de l'activité et la diminution des effets de l'appréciation monétaire exerceront vraisemblablement des pressions à la hausse sur l'inflation. Le niveau des réserves primaires a été relevé afin d'éponger l'excédent de liquidité, mais il faudra opérer un nouveau resserrement monétaire sous la forme d'une hausse des taux d'intérêt avant la fin de l'année pour

atteindre l'objectif d'inflation de 2011. Les risques entourant cette prévision sont surtout baissiers. Même si l'économie indonésienne est relativement peu exposée à un affaiblissement de la croissance dans les économies de l'OCDE, les importantes entrées de capitaux au cours de l'année écoulée ont rendu les marchés financiers plus vulnérables à de brusques retournements de tendance.

Les pouvoirs publics ont fixé des objectifs de croissance ambitieux

Un environnement macroéconomique et politique solide et stable, des perspectives de croissance favorables et des finances publiques saines offrent à l'Indonésie une occasion unique de poursuivre son programme de réformes et de réaliser une croissance durable, forte et solidaire. L'Indonésie est le quatrième pays le plus peuplé au monde et dispose de ressources naturelles abondantes et diversifiées. Cependant, plusieurs faiblesses politiques et institutionnelles pèsent depuis longtemps sur le développement économique et, faute de réformes, leurs effets devraient perdurer. Le PIB réel s'est accru à un rythme un peu supérieur à 5 % par an en moyenne au cours de la décennie écoulée, mais avec une tendance sous-jacente à la hausse résultant des réformes structurelles en cours. Toutefois, ce taux reste beaucoup plus faible que l'objectif de 7.0-7.7 % fixé par les pouvoirs publics pour 2014 dans leur plan de développement à moyen terme. La réalisation de ces ambitieux objectifs de développement économique passe par de nouveaux changements institutionnels, notamment une mise en œuvre rapide des réformes administratives, aux fins d'améliorer à la fois l'efficacité et la gouvernance. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et l'épuisement de ressources forestières importantes pour l'environnement jettent également des doutes sur la durabilité du sentier de développement actuel. Enfin, bien que la pauvreté ait reculé depuis 2000, les autres économies de marché émergentes ont obtenu des résultats plus rapides à cet égard.

Une réduction de l'objectif d'inflation pourrait faciliter le passage de l'économie à un environnement de faible inflation

Le cadre de la politique monétaire associe un ciblage de l'inflation à un taux de change flexible, mais avec des interventions pour atténuer l'instabilité de ce dernier dans le contexte de la libre circulation des capitaux. Ce cadre a contribué à faire reculer l'inflation par rapport aux niveaux élevés enregistrés dans le passé. Dans leur plan de développement à moyen terme, les autorités ont opté pour une diminution progressive de la fourchette d'objectifs d'inflation, qui doit être ramenée à 3.5-5.5 % en 2014, ce qui est encore supérieur à l'inflation moyenne de 3 % environ observée chez les autres pays comparables de la région. Les autorités devraient faire preuve de plus d'ambition dans ce domaine afin d'atténuer les effets négatifs d'une situation inflationniste. *Une fois fixés, les objectifs d'inflation pour une année donnée ne devraient pas être ajustés l'année suivante. S'engager sur cet objectif décroissant, et s'y tenir, contribuera au passage de l'économie à un environnement de faible inflation, ce qui renforcera la stabilité macroéconomique et sauvegardera le pouvoir d'achat des ménages.*

Les canaux de transmission de la politique monétaire pourraient être renforcés

En juillet 2005, les autorités monétaires ont adopté un cadre de ciblage de l'inflation, l'objectif étant fixé par le gouvernement. La banque centrale, *Bank Indonesia*, fixe le taux directeur et est responsable de la réalisation de l'objectif. Dans la pratique, la banque centrale cherche à influencer les taux des marchés monétaires et, partant, les taux créditeurs et débiteurs du système bancaire. Sur le plan opérationnel, les *Bank Indonesia Certificates* (SBI) sont le principal outil utilisé pour la conduite de la politique monétaire. D'un rapport risque/rendement faible et sans obligation de garantie, les SBI constituent un instrument d'investissement très attractif pour les banques et les autres investisseurs institutionnels. Cette pratique a fait obstacle au développement du marché interbancaire et a contribué à réduire dans les portefeuilles la part des instruments à long terme, particulièrement cruciaux pour financer les dépenses d'investissement. *Bank Indonesia* cherche à améliorer l'efficacité des mécanismes de transmission de la politique monétaire en allongeant progressivement les échéances des SBI, en éliminant l'obligation de détention de ces titres pendant un mois au moins, en créant une facilité de dépôt à terme et en élargissant le corridor de taux d'intérêt. Cependant, à moyen terme, *une option plus prometteuse serait de faire de la prise en pension de titres le principal instrument des opérations de marché de Bank Indonesia*. C'est là une pratique courante dans les pays de l'OCDE et dans nombre d'économies d'Asie, qui pourrait améliorer l'efficacité de la politique monétaire en privilégiant un véritable instrument de gestion à court terme de la liquidité. Ce choix aurait également l'avantage de réduire les émissions de SBI, diminuant ainsi l'attrait de ces produits financiers en tant qu'instrument de spéculation.

Des réformes du cadre de réglementation financière sont en cours

Le pays est actuellement dans une phase de transition, ayant décidé d'unifier son système de surveillance de façon qu'un nouvel organisme, l'Autorité des services financiers (OJK), supervise l'ensemble des activités financières à compter de la fin de 2010. Cependant, il reste à préciser d'importantes caractéristiques de l'OJK, notamment ses fonctions spécifiques et son degré d'autonomie. Un projet de loi actuellement à l'étude au Parlement éclaire certains de ces aspects. *Les incertitudes restantes ont un coût et devraient être éliminées dès que possible*. En outre, il faudra veiller à ce que le nouvel organisme soit indépendant de l'État et de l'industrie et qu'il travaille en étroite collaboration avec *Bank Indonesia*, qui a déjà accumulé une expertise en matière de supervision bancaire.

Il faudrait redéployer les dépenses publiques au profit des dépenses génératrices de croissance

Grâce à une gestion prudente et à une croissance économique robuste, des résultats budgétaires satisfaisants ont été enregistrés. Le rapport de la dette publique au PIB est tombé du niveau record de 90 % en 2000 à moins de 30 % en 2009, tandis que le déficit budgétaire a été maintenu au-dessous de 2 % du PIB depuis 2002. D'après le budget de 2011, ces tendances devraient se poursuivre. Si de nets progrès ont été réalisés dans la diminution des dépenses consacrées à des subventions inefficaces au profit de programmes favorables aux pauvres, l'Indonésie affecte encore trop peu de ressources aux infrastructures

et à l'enseignement secondaire, qui sont des facteurs déterminants de la croissance économique potentielle, compte tenu de son stade précoce de développement. Étendre la couverture de la protection sociale formelle et de l'assurance-maladie aiderait à atténuer les effets de la pauvreté généralisée. Il existe des moyens efficaces de financer ces programmes sans faire obstacle à la viabilité budgétaire à long terme. Du côté des recettes, le rapport de l'impôt au PIB semble être compatible avec la phase de développement économique du pays, mais il serait possible de rendre le recouvrement encore plus efficace et d'accroître le volume des rentrées d'impôts grâce à une amélioration continue de la gouvernance et de l'application des lois. Cet objectif serait favorisé par la séparation prévue des fonctions de recouvrement de l'impôt et d'élaboration des politiques au sein du ministère des Finances. Une suppression progressive des dépenses fiscales – en particulier dans le secteur de l'énergie – contribuera à élargir la base d'imposition. En outre, l'introduction d'une taxe carbone aiderait le pays à atteindre efficacement ses objectifs de réduction des émissions. Du côté des dépenses, des économies importantes pourraient être réalisées en éliminant les subventions en faveur des carburants et de l'électricité, ce qui irait dans le sens de l'appel lancé par le G20 en faveur de l'élimination de ces subventions au niveau international. En outre, l'efficacité de tous les programmes existants devrait être soigneusement réexaminée et des ressources devraient être redéployées vers les mesures les plus favorables à la croissance à long terme et à l'intégration sociale. À cet égard, il serait utile de s'appuyer davantage sur des analyses à long terme dans les documents budgétaires et de planification, pour tenir compte notamment des conséquences du vieillissement de la population.

*L'élimination des subventions à l'énergie
permettrait d'économiser des ressources
budgétaires*

Les subventions à l'énergie en faveur des consommateurs, qui revêtent la forme d'une sous-tarifcation de l'énergie au détail, ont été initialement introduites pour que les pauvres puissent couvrir un besoin essentiel. En dépit de quelques initiatives louables en vue de les réduire, le montant global des subventions énergétiques aux consommateurs, en particulier pour les produits pétroliers, reste élevé par rapport aux normes internationales. Ces subventions entraînent d'importants coûts budgétaires et non budgétaires. Elles brouillent les signaux de prix, faussent la concurrence et les décisions d'investissement et aggravent la vulnérabilité des finances publiques face à l'instabilité des prix du pétrole. En maintenant les prix à des niveaux artificiellement bas, elles encouragent aussi la consommation d'énergie et réduisent les incitations à améliorer l'efficacité énergétique. Du reste, elles ne sont guère efficaces dans la redistribution du revenu car elles profitent pour l'essentiel aux ménages riches. C'est dans ce contexte que les autorités indonésiennes prévoient de réduire l'ensemble des subventions à l'énergie de 10-15 % par an jusqu'en 2014, et notamment d'éliminer en intégralité les aides aux combustibles fossiles à cette date. Cependant, les subventions à l'électricité pourraient de la sorte être épargnées, ce qui n'est guère satisfaisant car elles présentent pour l'essentiel les mêmes inconvénients que les aides aux combustibles fossiles. Il importera donc d'étendre l'engagement d'élimination à moyen terme aux subventions à l'électricité et de respecter le calendrier d'élimination prévu pour les combustibles fossiles, afin de renforcer la crédibilité des pouvoirs publics, de sortir les questions de tarification énergétique du processus politique et de réduire les incertitudes associées à des hausses ponctuelles des prix de l'énergie.

Le principal défi est de faire face aux effets secondaires négatifs de la réduction des subventions. Il sera indispensable d'engager *une large campagne de communication sur les avantages de la réforme*, ainsi que sur son incidence sur la distribution du revenu. Une nouvelle commission indépendante pour la productivité pourrait être chargée de cette évaluation et de la communication correspondante. Le succès de la réforme dépendra également de *l'introduction de politiques de compensation efficaces* pour préserver les revenus réels des ménages les plus pauvres et empêcher une aggravation de la pauvreté. L'expérience passée, y compris en Indonésie, donne à penser que les transferts en espèces, dont le coût est connu avec certitude, entraînent moins de distorsions que les autres instruments sociaux et sont plus faciles à cibler. Subventionner de nouvelles connexions des ménages pauvres au réseau électrique encouragerait un accès plus large et plus équitable. Outre les subventions directes des prix, l'Indonésie accorde aussi des aides implicites par le biais d'un éventail de dépenses fiscales, notamment en faveur des biocarburants. Or, les économies énergétiques que ces formes d'énergie permettent de réaliser sur l'ensemble du cycle, notamment si elles sont produites à partir de l'huile de palme ou du jatropha, comme c'est le cas en Indonésie, doivent encore faire l'objet d'une évaluation approfondie. *Les aides actuellement accordées aux biocarburants doivent donc être réexaminées attentivement.*

Des investissements en infrastructures sont nécessaires pour surmonter un obstacle majeur à la croissance à long terme et au développement social

En raison du sous-investissement récurrent observé depuis la crise asiatique, les infrastructures sont de moins bonne qualité en Indonésie que dans les autres pays de la région. Malgré une progression récente, le taux actuel d'investissement est insuffisant pour répondre aux objectifs de croissance à long terme définis par les autorités. Dans leur plan de développement à moyen terme, celles-ci ont donc annoncé des plans d'investissement importants – représentant 5 % du PIB en moyenne sur cinq ans – dont 64 % environ seront financés par des fonds privés dans le cadre de partenariats public-privé (PPP). La part prévue pour le secteur privé semble très ambitieuse étant donné que l'environnement des entreprises et de notables incertitudes réglementaires devraient peser sur la participation du secteur jusqu'à ce que d'autres réformes soient entreprises. La levée des obstacles au crédit bancaire et l'élaboration d'instruments d'emprunt à long terme faciliteraient la participation privée. En outre, *une augmentation des dépenses publiques supérieure d'environ 0.2 % du PIB à celle déjà prévue est possible*. Pour réussir, la stratégie énoncée dans le plan de développement à moyen terme doit être conçue de manière à ce que le secteur privé supporte une part appropriée du risque et que le choix des PPP soit dicté essentiellement par la capacité de financement relative et absolue, un projet devant non seulement être jugé rentable (sur la base d'analyses coûts-avantages approfondies), mais aussi compatible avec la viabilité budgétaire à long terme. Outre le lancement de nouveaux projets d'infrastructures, les autorités nationales et infranationales doivent se focaliser davantage sur la maintenance. Il sera donc utile de *faire réaliser des études sectorielles pour déterminer les dépenses de maintenance annuelles requises dans les différents secteurs et affecter les ressources budgétaires nécessaires*. Pour tirer parti au mieux de ces dépenses supplémentaires, les modalités de choix des investissements et d'allocation des dépenses pourraient être améliorées. *Une meilleure coordination entre les ministères et les niveaux*

d'administration assurerait la cohérence de la stratégie globale dans le domaine des infrastructures et permettrait d'exploiter les synergies entre les projets. Par ailleurs, une *utilisation plus large du cadre de budgétisation pluriannuelle*, telle qu'elle est prévue pour 2011, contribuera à empêcher que les dépenses en capital soient concentrées à la fin de l'exercice budgétaire comme c'est le cas actuellement et améliorera de manière plus générale l'affectation des ressources budgétaires.

Le renforcement du cadre réglementaire favorisera l'investissement privé

Un cadre réglementaire bien conçu et un environnement d'entreprise sain sont indispensables au développement efficace des infrastructures. À cet égard, *la création d'autorités indépendantes dans les secteurs où elles font actuellement défaut – par exemple, l'approvisionnement en eau et le transport ferroviaire – contribuerait à réduire les incertitudes et encouragerait l'investissement. De même, en supposant qu'ils ont accumulé une expertise technique suffisante, les régulateurs existants – dans les secteurs du transport routier et des télécommunications – pourraient se voir accorder une plus grande indépendance, ce qui contribuerait dans une certaine mesure à réduire les incertitudes réglementaires et à mettre fin à une situation où l'État joue encore des rôles conflictuels dans nombre de secteurs en tant que régulateur et prestataire de services.* Plus généralement, *il faudrait encore renforcer les pouvoirs des autorités réglementaires dans l'ensemble des secteurs, en élargissant leur responsabilité dans la mise en œuvre des réglementations, dans la vérification du respect des règles et dans l'imposition d'amendes et de sanctions.* Renforcer les pouvoirs des autorités implique aussi une obligation plus stricte de rendre compte. Dans cette optique, *une évaluation formelle des opérations des autorités réglementaires pourrait être menée à intervalles réguliers.* L'Indonésie aurait tout à gagner *d'une réduction des obstacles à l'investissement direct étranger* qui, malgré les progrès réalisés du fait de la publication d'une « liste négative », restent assez rigides en Indonésie, dans les secteurs des télécommunications, des transports et, dans une moindre mesure, de l'électricité. De larges possibilités existent d'assouplir les restrictions en ce qui concerne en particulier les participations au capital et l'embauche d'étrangers à des postes stratégiques. Ces réformes auraient le double avantage d'accroître le volume des ressources disponibles pour financer les investissements et de favoriser le transfert de technologies. Ces questions sont approfondies dans *Examens de l'OCDE des politiques d'investissement : Indonésie 2010.*

Les restrictions devraient aussi être assouplies au niveau sectoriel

Dans les différentes industries de réseau, au cours des deux décennies écoulées le pays a entrepris plusieurs réformes favorables au marché. Il faudrait continuer de s'employer à supprimer les dispositions faisant encore obstacle à l'investissement et *ramener les prix aux niveaux correspondant à la récupération des coûts*, notamment dans les secteurs de l'électricité et de l'eau et de l'assainissement.

- L'expansion économique rapide et l'augmentation du nombre de ménages raccordés au réseau électrique se traduiront par une demande croissante d'électricité, ce qui est crucial pour soutenir le processus de développement. Outre les programmes de développement accéléré déjà prévus, on pourrait accroître la capacité en *élaborant une stratégie claire pour intégrer dans le réseau les centrales électriques captives (qui sont utilisées uniquement pour la production d'électricité pour leurs propriétaires et représentent un sixième*

environ de la production totale). L'électrification des zones rurales pourrait être encouragée par l'adjudication des subventions, comme on l'a fait pour les télécommunications.

- L'investissement dans le secteur de l'approvisionnement en eau a été freiné par l'accès limité des services d'utilité publique des collectivités locales (PDAM) à des financements à long terme. *Accélérer le programme de restructuration de la dette des PDAM et créer des fonds de roulement gérés par les provinces* pour regrouper les risques liés aux projets permettrait de remédier en partie à ces contraintes de financement et également d'améliorer la coordination des projets d'infrastructures hydrauliques entre districts voisins. En outre, *un relèvement des tarifs de l'eau jusqu'au niveau de récupération des coûts*, associé à une indemnisation des ménages pauvres au moyen de programmes de transferts en espèces assujettis à des conditions de ressources, encouragerait les investissements dans ce secteur, qui est vital pour la santé et le bien-être de la population.
- L'acquisition de terrains semble être le principal frein au développement des routes à péage, des obstacles juridiques rendant impossible un accord sur une compensation équitable des propriétaires et l'évaluation donnant lieu, en conséquence, à des différends sans fin. Ce problème pourrait être résolu *en chargeant un organisme indépendant dédié de déterminer la compensation équitable en cas d'expropriation foncière* : l'Agence foncière nationale, par exemple, dispose déjà de l'expertise nécessaire pour s'acquitter de cette mission. Certaines de ces questions seront traitées par la nouvelle loi sur l'acquisition de terrains, actuellement à l'étude.
- Le secteur des télécommunications a réussi jusqu'ici à attirer des investissements privés importants, mais il existe toujours un important fossé numérique entre les zones urbaines et les zones rurales. Les autorités s'attaquent comme il convient à ce problème en procédant à l'adjudication des subventions pour le développement des services de télécommunications dans les zones mal desservies. *L'introduction d'une licence de service d'accès unifié* pourrait rendre le secteur plus concurrentiel et accélérerait le progrès vers la fourniture d'offres associant l'Internet, la télévision et le téléphone.
- Enfin, les autorités ont adopté récemment une nouvelle loi sur les transports maritimes, qui instaure une certaine concurrence dans le secteur mais est encore loin de libéraliser les tarifs de transport de passagers et du fret. En outre, une interdiction du cabotage par les navires étrangers a été progressivement réintroduite depuis 2005, conduisant à une diminution de la part des navires opérée par des entreprises étrangères. La productivité et la qualité du service dans le secteur des transports maritimes pourraient s'améliorer si les restrictions applicables au cabotage étranger étaient assouplies et si les compagnies de transport maritime pouvaient déterminer librement leurs tarifs. *Au besoin, les autorités pourraient procéder à l'adjudication des subventions pour les dessertes non rentables afin de satisfaire l'objectif social d'une couverture nationale des services.*

La participation au marché du travail formel doit être encouragée

La dualité caractérise le marché du travail de l'Indonésie : un marché du travail formel de petite taille coexiste avec un marché informel beaucoup plus important, sur lequel les travailleurs ne bénéficient d'aucune protection sociale. Le code du travail actuel a été initialement introduit pour protéger les travailleurs du secteur formel, qui, à défaut d'assurance-chômage, peuvent bénéficier d'indemnités de licenciement généreuses et de

salaires minimums élevés. Cependant, cette protection décourage l'embauche de travailleurs sur des contrats formels et encourage le travail informel. La généralisation de cette forme de travail compromet la croissance à long terme en limitant les possibilités de formation, l'accumulation de capital et, partant, les gains de productivité. Un grand secteur informel nuit également au recouvrement de recettes fiscales.

Pour lutter efficacement contre le travail informel, les autorités pourraient s'appuyer sur une stratégie à deux volets consistant, d'une part, à introduire, sous une forme ou sous une autre, des prestations de chômage, qui n'existent pas à l'heure actuelle, et, d'autre part, à réformer le code du travail, en particulier en réduisant les coûteuses indemnités de licenciement. Des réformes du marché du travail s'imposent de toute urgence, étant donné les tendances démographiques prévisibles, qui indiquent que le vieillissement de la population s'amorcera au milieu de la décennie. Plusieurs options sont disponibles pour la conception d'un futur système d'assurance-chômage. L'expérience de l'OCDE donne à penser que les prestations de chômage doivent être limitées dans le temps, diminuer à mesure que la période de chômage se prolonge et être assujetties à une durée minimale d'emploi. Une « approche d'obligations mutuelles », en vertu de laquelle le versement de prestations de chômage est assujéti au respect de règles en matière de recherche d'emploi, améliorerait aussi l'efficacité du système mais exigerait le développement de services d'emploi, à même de fournir une assistance et de suivre le comportement des demandeurs d'emploi. La mise en place de tels services ne sera peut-être pas possible avant un certain temps. Les prestations de chômage devront donc être d'un montant modéré au départ afin de préserver les incitations au travail. On pourrait réduire les indemnités de licenciement, par exemple en plafonnant le niveau de l'indemnité à un nombre plus réduit de semaines de travail. Il ne faudrait pas que les hausses du salaire minimum puissent dépasser les gains de productivité tendanciels, ce afin d'éviter l'effet négatif que des salaires minimums élevés peuvent avoir sur le travail informel et l'emploi, en particulier chez les travailleurs peu qualifiés.

Le filet de sécurité sociale doit être encore développé

Les autorités sont déterminées à réduire la pauvreté et se sont fixé pour objectif ambitieux de ramener le taux de pauvreté de 13,3 % en mars 2010 à 8-10 % d'ici à 2014. L'Indonésie s'attache désormais à concevoir des programmes de protection sociale qui visent moins à atténuer les effets de la crise et sont davantage axés sur le renforcement de l'aide aux ménages vulnérables, de façon à aider ceux-ci à sortir de la pauvreté; à relier la protection sociale à une amélioration soutenue des résultats sociaux; et à donner aux pauvres les moyens d'éviter de tomber durablement dans le dénuement suite à des chocs négatifs de revenu. Les programmes de lutte contre la pauvreté doivent comporter plusieurs facettes pour faire face aux causes profondes des privations matérielles dans plusieurs secteurs. Un moyen simple et efficace de tirer parti des synergies entre les différents domaines d'action serait d'assujétir à davantage de conditions les programmes de transfert de revenu, par exemple en exigeant des bénéficiaires qu'ils maintiennent leurs enfants dans le système scolaire ou qu'ils se rendent régulièrement dans des dispensaires de santé.

Les mesures phares de soutien conditionnel du revenu de l'Indonésie – le programme communautaire PNPM et le programme PKH pour les ménages – sont bien conçues et fonctionnent de manière satisfaisante, même si des améliorations sont possibles. Les différents mécanismes de protection sociale doivent être mieux intégrés, de façon que l'entrée dans ces

dispositifs d'autonomisation soit une étape naturelle après la sortie des programmes conditionnels de soutien du revenu. Parmi les efforts faits pour mieux coordonner les autorités surveillant les divers programmes de protection sociale, on peut citer notamment la création en 2009 d'une commission de la pauvreté sous l'égide du vice-président. Il s'agit là d'une mesure louable. Dans le même temps, l'Indonésie doit renforcer l'assurance sociale contributive, tout en élargissant la couverture des filets formels de sécurité sociale. Étant donné que ces politiques peuvent impliquer des dépenses considérables, *une évaluation complète des coûts de tous les programmes existants et nouveaux de protection sociale, y compris l'assurance-maladie publique (voir ci-après), est indispensable pour assurer la viabilité budgétaire à long terme de ces programmes et identifier les instruments de financement appropriés.*

L'accès à des services de santé de haute qualité doit être élargi

Les dépenses publiques de santé et les taux d'utilisation sont plus faibles en Indonésie que dans les autres pays de la région. Les résultats sont aussi relativement médiocres. Pour faire face à ces déficiences, les autorités s'emploient à étendre l'assurance-maladie, en s'appuyant sur un programme financé par le secteur public (*Jamkesmas*) et visant à protéger l'ensemble des individus très pauvres, pauvres et quasi pauvres contre le risque de basculer dans la pauvreté suite à une maladie. Ce programme, conjugué à une demande croissante de soins de haute technicité, exercera vraisemblablement une pression à la hausse sur le budget dans les années à venir, même si l'assurance-maladie est en partie financée sur fonds privés. *Des ressources suffisantes devraient être conservées pour financer les programmes susceptibles d'améliorer sensiblement les résultats dans le domaine de la santé, comme l'accès à l'eau et à l'assainissement, l'éducation et l'alphabétisation des femmes et la nutrition des jeunes enfants.*

Le passage de dispositifs de transferts intergouvernementaux dans l'optique de la budgétisation historique à un système fondé sur les besoins de dépenses prévus encouragerait les collectivités locales à rechercher des gains d'efficacité et à trouver un meilleur équilibre entre les services fournis et les besoins effectifs dans le secteur de la santé. En outre, pour supprimer les obstacles à l'utilisation des services, et si les conditions budgétaires le permettent, il faudrait envisager d'inclure les coûts indirects dans la couverture du programme *Jamkesmas*, notamment ceux liés au transport dans les zones éloignées, qui découragent souvent les individus à faible revenu de se rendre dans les installations sanitaires. En outre, des possibilités existent d'accroître la participation au système privé d'assurance-maladie des salariés du secteur privé (*Jamsostek*), qui est actuellement faible, pour partie en raison de l'option de non-participation dont peuvent se prévaloir les employeurs qui souhaitent proposer d'autres dispositifs à leurs salariés et pour partie en raison de l'exclusion des travailleurs indépendants et des salariés des petites entreprises. L'option de non-participation pose problème car elle empêche le regroupement des risques et peut conduire à un écrémage, les entreprises préférant embaucher des individus plus jeunes et présentant moins de risques afin de minimiser les coûts d'assurance. Elle devrait donc être supprimée, l'affiliation pourrait être étendue aux travailleurs indépendants sur une base optionnelle et la possibilité de participer devrait être ouverte aux travailleurs des entreprises de moins de dix salariés. Une condition préalable à ces changements est l'amélioration de la capacité technique du *Jamsostek* et le renforcement de la réglementation de façon à protéger les intérêts des affiliés.

*Il est possible d'améliorer la qualité
de l'enseignement obligatoire et d'accroître
la scolarisation au niveau du secondaire*

Les dépenses d'éducation ont fortement augmenté au fil des années, en particulier parce que la loi oblige à leur consacrer au moins 20 % des dépenses publiques. Mais les résultats scolaires, qui sont un peu plus faibles que dans les pays de comparaison, doivent encore s'améliorer dans le sillage de l'augmentation des dépenses. La scolarisation est particulièrement faible au niveau du secondaire, ce qui donne à penser qu'il est nécessaire de faciliter le passage du primaire à des niveaux supérieurs d'enseignement. On pourrait atteindre cet objectif en prévoyant des dépenses publiques supplémentaires, avec extension de la conditionnalité des programmes de garantie de ressources, dont le bénéfice serait lié à la poursuite des études secondaires. Cela contribuerait à éviter les abandons scolaires précoces et à faire prendre conscience des avantages d'une formation suivie. Les dépenses supplémentaires pourraient être financées par un redéploiement des dépenses au sein du budget des administrations publiques et entre les secteurs de l'éducation, en faveur des programmes efficaces par rapport à leur coût. Des efforts sont aussi nécessaires pour améliorer la qualité de l'enseignement. La loi de 2005 sur les enseignants incite ces derniers à poursuivre leur formation, mais doit être complétée par des évaluations régulières des compétences pédagogiques. Le rapport efficacité-coût de la prestation de services pourrait être aussi renforcé par une plus grande autonomie des collectivités locales (à supposer que les pénuries de capacités administratives locales puissent être surmontées), notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Enfin, l'aide financière aux élèves de milieux défavorisés pourrait être améliorée par une augmentation des transferts par étudiant, dans le cadre du programme du Fonds pour la gestion des écoles (BOS) – prévoyant des transferts forfaitaires directs aux écoles pour financer les dépenses récurrentes hors salaires – en faveur des établissements situés dans des zones reculées qui accueillent des élèves pauvres.

Chapitre 1

Assurer une croissance durable et solidaire

La performance économique de l'Indonésie en 2009-10 a été remarquable. Le pays est sorti relativement indemne de la crise mondiale, à la fois au regard des précédents épisodes de difficultés économiques et en comparaison des autres économies de marché émergentes. Une gestion macroéconomique adaptée, une faible exposition des marchés des capitaux aux actifs toxiques et forte dépendance à l'égard de la demande intérieure, plutôt que des échanges internationaux, expliquent cette croissance vigoureuse. Les réformes macroéconomiques et structurelles ont en outre amélioré la capacité du pays à résister aux chocs économiques négatifs. Néanmoins, les progrès accomplis ont été plus rapides dans certains domaines que dans d'autres, et la croissance de la production potentielle devrait ralentir dans la prochaine décennie, lorsque les effets du vieillissement démographique commenceront à se faire sentir. À long terme, il sera nécessaire d'engager des réformes pour atteindre les objectifs de croissance économique du gouvernement, tels qu'ils sont exposés dans son plan de développement à moyen terme (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, RPJMN), et d'accélérer le progrès économique.

Ces deux dernières décennies, l'Indonésie a connu de grands changements économiques et sociaux et bénéficié d'une stabilité substantielle sur les plans macroéconomique et politique. Le pays a été profondément affecté par la crise asiatique, qui a déclenché un vaste programme de réformes ayant ouvert l'économie aux échanges internationaux et aux entrées de capitaux, et mis en place un cadre efficace de stabilisation macroéconomique. Les retombées de ces changements ont mis du temps à se concrétiser, et la convergence vers les niveaux de vie des économies développées a été lente jusqu'à ces derniers temps, où la crise mondiale a révélé la résilience grandissante de l'économie indonésienne et la solidité de ses fondamentaux. Bien que l'on table sur une croissance soutenue de la production au cours des deux prochaines années, un certain nombre de faiblesses freinent encore la progression de l'Indonésie. Des modifications devront être apportées aux politiques et au cadre institutionnel pour que l'Indonésie atteigne son objectif de croissance économique de 7.0-7.7 % en 2014 et ramène son taux de pauvreté au niveau visé de 8-10 % (13.3 % en mars 2010). Des réformes seront nécessaires dans divers domaines, dont certains sont traités en détail dans ce chapitre. D'autres secteurs essentiels dans lesquels des réformes s'imposent sont examinés de manière approfondie dans les chapitres suivants, qui soulignent la nécessité de refondre la politique des subventions à l'énergie, de renforcer la qualité et la quantité du stock d'infrastructure, et d'améliorer l'efficacité des politiques sociales.

Après avoir analysé l'impact de la crise mondiale sur l'économie indonésienne, nous présentons dans ce chapitre des prévisions économiques à court, moyen et long terme. Nous examinons ensuite des domaines dans lesquels les pouvoirs publics devront revoir leurs politiques afin d'accélérer le processus de développement du pays. Nous passons en revue tour à tour les politiques budgétaire et monétaire, les marchés de capitaux, les marchés du travail, l'environnement et la gouvernance.

Évolution économique récente

Le pays a très bien résisté à la crise mondiale

L'Indonésie a enregistré une forte croissance positive en 2009, contrairement à la plupart des autres pays (tableau 1.1). En fait, la crise financière mondiale a eu sur le produit intérieur brut (PIB) un impact analogue à celui des difficultés financières de 2002 et nettement plus modeste que celui de la crise asiatique. L'Indonésie a également été moins affectée sur le plan économique que d'autres pays comparables de la région (graphique 1.1). Cela tient à certaines des spécificités de l'économie indonésienne, notamment une moindre dépendance à l'égard des échanges internationaux que celle observée pour d'autres économies d'Asie, et l'importance des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises (PME), dont le financement repose principalement sur leurs capitaux propres et sur des marchés de crédit informels (encadré 1.1). L'exploitation des ressources naturelles, dont la demande mondiale a connu une forte augmentation et qui s'est accompagnée de prix élevés, a également étayé le développement économique. Ces performances macroéconomiques remarquables témoignent également d'une nette amélioration de la capacité de l'économie à résister à des chocs de grande ampleur, ainsi

que d'une bonne gestion macroéconomique et de l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics pour soutenir la demande à la fin de 2008 (encadré 1.2).

Comme sur d'autres marchés émergents d'Asie, la demande d'exportations et d'importations s'est considérablement contractée au début de la crise en Indonésie, mais elle a commencé à se redresser vigoureusement au bout de quelques trimestres seulement. Tandis que la crise se déroulait, les marchés financier et monétaire indonésiens ont été durement touchés par une soudaine montée de l'aversion pour le risque et les sorties de capitaux qui s'en sont suivies. Celles-ci étaient totalement imputables à d'amples sorties de capitaux mobiliers parallèlement à une accentuation de l'aversion pour le risque à l'échelle mondiale, qui a déclenché un processus de réduction de l'effet de levier, de sorte que les flux financiers à destination des marchés du crédit et des capitaux se sont réorientés vers des actifs peu risqués, au premier rang desquels les titres de la dette publique des États-Unis.

Tableau 1.1. **Sélection d'indicateurs macroéconomiques**

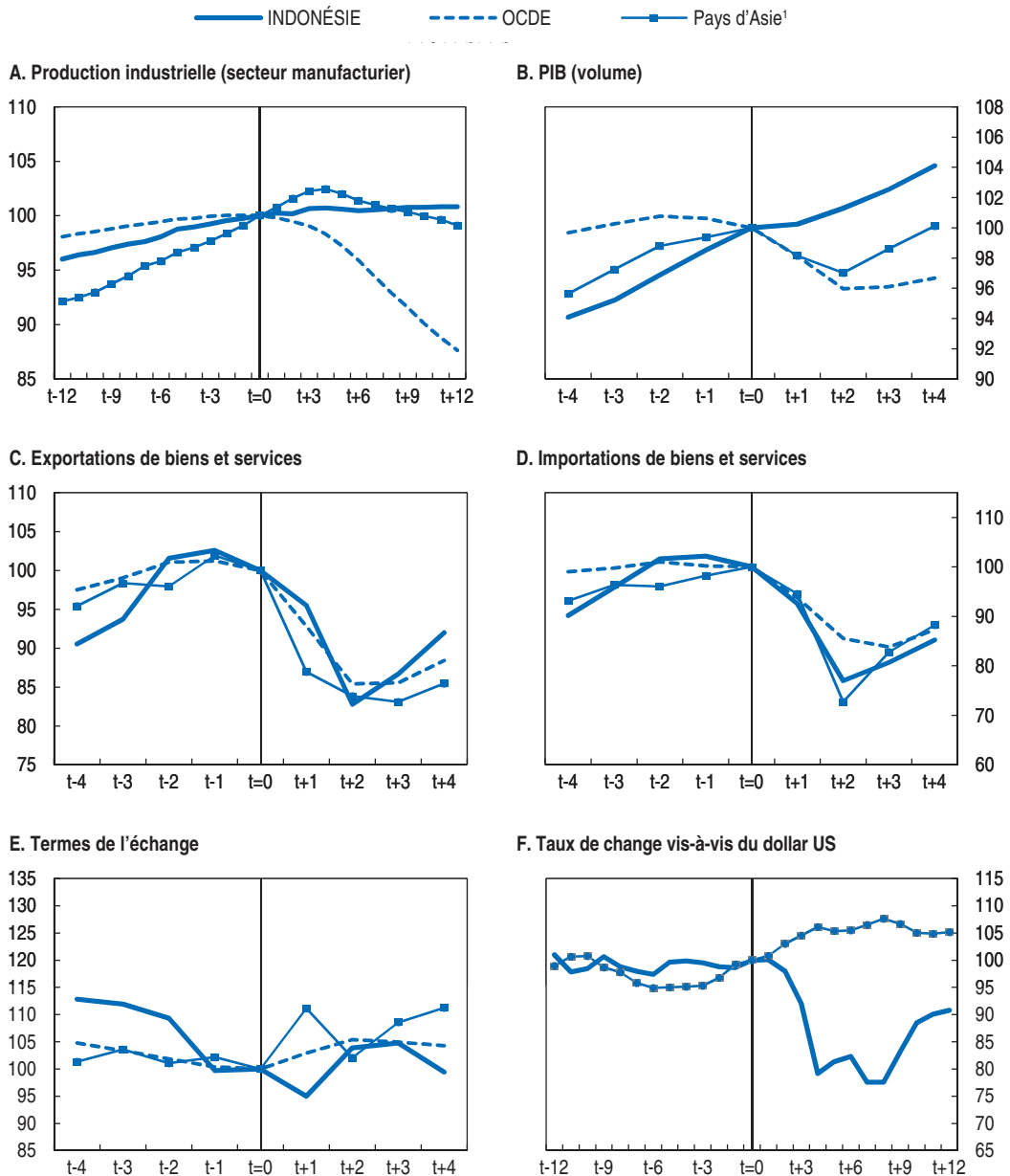
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Offre et demande									
PIB (en millions IDR courantes)	1 646.3	1 821.8	2 013.7	2 295.8	2 774.3	3 339.5	3 949.3	4 951.4	5 613.4
PIB (en milliards USD courants)	160.4	195.7	234.8	256.8	285.9	364.6	432.0	510.5	540.3
PIB par habitant (en USD PPA)	2 515.1	2 638.8	2 786.3	2 970.2	3 197.2	3 440.6	3 710.7	3 974.9	..
Taux de croissance du PIB (réel, en %)	3.7	4.5	4.8	5.0	5.7	5.5	6.3	6.1	4.6
Taux de croissance du PIB (réel, par habitant)	2.3	3.1	3.4	3.7	4.4	4.2	4.9	4.8	3.3
Demande (en %)									
Consommation privée	3.5	3.8	3.9	5.0	4.0	3.1	5.0	5.3	4.9
Consommation publique	7.5	13.1	10.1	3.9	6.6	9.5	3.8	10.4	15.8
Formation brute de capital fixe	6.4	4.8	0.7	14.6	10.9	2.4	9.5	11.8	3.3
Exportations	0.6	-1.3	5.9	13.5	16.6	9.4	8.5	9.6	-9.7
Importations	4.3	-4.3	1.5	26.7	17.7	8.6	8.9	10.1	-15.0
Offre (en %)									
Agriculture	3.3	3.4	3.8	2.8	2.7	3.3	3.4	4.9	4.1
Industries extractives	0.3	1.0	-1.4	-4.5	3.2	1.7	2.0	0.6	4.4
Industries manufacturières	3.3	5.3	5.3	6.4	4.6	4.6	4.7	3.7	2.1
Services ¹	4.9	5.3	6.3	7.1	7.8	7.4	8.8	8.7	6.0
Offre (en % du PIB nominal)									
Agriculture	15.3	15.5	15.2	14.3	13.1	13.0	13.7	14.5	15.3
Industries extractives	11.0	8.8	8.3	8.9	11.1	11.0	11.2	10.9	10.5
Industries manufacturières	29.1	28.7	28.3	28.1	27.4	27.5	27.1	27.9	26.4
Services ¹	44.6	47.0	48.2	48.7	48.3	48.5	48.1	46.7	47.8
Finances publiques (administration centrale, en % du PIB)									
Recettes	18.3	16.4	17.0	17.6	17.9	19.1	17.9	19.8	15.1
Dépenses	20.7	17.7	18.7	18.6	18.4	19.9	19.2	19.9	16.7
Solde nominal	-2.5	-1.3	-1.7	-1.0	-0.6	-0.8	-1.3	-0.1	-1.6
Dette brute	77.3	67.2	61.2	56.6	47.3	39.0	35.2	33.1	28.3
Balance des paiements (en milliards USD)									
Solde des paiements courants	6.9	7.8	8.1	1.6	0.3	10.9	10.5	0.1	10.7
En % du PIB	4.3	4.0	3.5	0.6	0.1	3.0	2.4	0.0	2.0
Solde commercial	22.7	23.5	24.6	20.2	17.5	29.7	32.8	22.9	35.1
Exportations	57.4	59.2	64.1	70.8	87.0	103.5	118.0	139.6	119.5
Importations	34.7	35.7	39.5	50.6	69.5	73.9	85.3	116.7	84.3
Réserves de change (brutes)	28.1	32.0	36.3	36.3	34.7	42.6	56.9	51.6	66.1
Encours de la dette extérieure	133.1	131.1	135.4	141.3	134.5	132.6	141.2	155.1	172.9
En % du PIB	82.9	67.0	57.7	55.0	47.1	36.4	32.7	30.4	32.0

1. Incluent les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau et de la construction.

Source : Banque mondiale, ministère des Finances, Office central des statistiques (BPS) et calculs de l'OCDE.

Graphique 1.1. La crise économique mondiale en Indonésie, dans la zone OCDE et en Asie

Indice de base 100 pour t = 0 en juillet 2008 (3^e trimestre 2008 pour le PIB, les exportations, les importations et les termes de l'échange)



1. L'agrégat « pays d'Asie » est la moyenne simple des valeurs correspondant à la Malaisie, aux Philippines, à la Thaïlande et au Viêt Nam.

Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*), Principaux indicateurs économiques et calculs de l'OCDE. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341138>

Les autorités monétaires ont rapidement réagi à la crise en réduisant les taux d'intérêt et en intervenant sur le marché des changes pour y atténuer des tensions excessives, tout en stérilisant leurs interventions par des opérations de marché¹. Les réserves de change ont atteint 86.5 milliards USD en septembre 2010, soit l'équivalent de quelque six mois d'importations et de service de la dette publique extérieure. La Banque d'Indonésie

Encadré 1.1. Photographie de l'économie indonésienne

L'Indonésie est le plus grand archipel du monde et compte environ 18 000 îles, qui couvrent de part et d'autre de l'Équateur une zone étalée sur trois fuseaux horaires. Ces îles sont regroupées en 33 provinces, elles-mêmes réunies en cinq grands ensembles : Java-Bali, Sumatra, Kalimantan (Bornéo), Sulawesi et les provinces orientales. Les activités économiques sont concentrées autour de pôles régionaux clés, tels que Java, Bali, Sumatra et Kalimantan. Il existe d'amples écarts de revenu et de bien-être entre provinces. Depuis 2001, l'administration publique est fortement décentralisée.

L'Indonésie est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et se classait en 108^e position sur 210 pays en termes de PIB par habitant en 2008. Elle se situe au quatrième rang des nations les plus peuplées du monde, derrière la Chine, l'Inde et les États-Unis. Elle se caractérise par une grande diversité ethnique, puisque 360 langues environ y sont parlées. Plus de deux tiers des habitants résident à Java. À l'heure actuelle, 36 % de la population a 20 ans ou moins. Compte tenu de cette pyramide des âges, le vieillissement démographique commencera à influencer sur l'évolution de la main-d'œuvre aux alentours de 2015. Les résultats scolaires se sont nettement améliorés dans l'enseignement primaire, mais ils demeurent faibles dans le secondaire et le supérieur.

Le pays est richement doté en ressources naturelles. L'Indonésie est le premier producteur mondial d'huile de palme, utilisée dans les biocarburants et les biocombustibles, l'alimentation et les cosmétiques. Le pays représente environ 40 % du potentiel géothermique mondial, mais 4 % seulement de ces capacités sont actuellement utilisées. L'Indonésie se classe au troisième rang mondial en termes de surface boisée (120 millions d'hectares), ce qui constitue un sujet de controverse considérable, dans la mesure où cette superficie est réduite par une exploitation forestière en grande partie illégale. Le pays est également riche en gaz naturel, en charbon ainsi qu'en différents métaux, et bénéficie d'une faune et d'une flore très diverses.

L'Indonésie a considérablement changé ces vingt dernières années, passant à la fois à la démocratie et à l'économie de marché. Bien que le pays soit encore en pleine transition, sa croissance et sa stabilité ont été renforcées par d'importantes réformes politiques, économiques et institutionnelles. Au début des années 90, la croissance rapide du secteur industriel s'est traduite par des niveaux élevés de rentabilité économique. Néanmoins, l'Indonésie a été durement touchée par la crise financière asiatique de 1997-98, et n'a retrouvé que récemment son niveau de revenu relatif antérieur par rapport à la moyenne de la zone OCDE. Si le redressement de la croissance du PIB a été régulier depuis 2000, il n'a pas été également réparti entre branches d'activité. De manière générale, ce sont les secteurs de services à forte intensité de capital qui ont connu l'expansion la plus vigoureuse, tandis que les secteurs manufacturiers et primaires à forte intensité de main-d'œuvre ont enregistré une croissance atone. L'agriculture emploie près de 45 % de la population active, le reste travaillant dans le secteur manufacturier, l'industrie extractive et les services.

Les entreprises publiques jouent encore un rôle important dans l'économie. Les gouvernements successifs ont tenté de rationaliser leurs activités et de transformer nombre d'entre elles en sociétés tout en maintenant le contrôle par l'État. Selon des données du ministère des Entreprises publiques, l'effectif de ces entreprises est revenu de 158 en 2002 à 141 en 2009. La part des entreprises déficitaires a diminué régulièrement pour passer de 28 % en 2006 à 17 % en 2009, et le bénéfice total des entreprises publiques est passé de quelque 46 000 milliards IDR en 2006 à 86 000 milliards IDR (9.6 milliards USD) en 2009. Les autorités prévoient de rendre les entreprises publiques plus efficaces et de poursuivre un programme de privatisations sélectives au cours des prochaines années.

L'économie indonésienne est relativement ouverte. Les droits de douane ont été régulièrement abaissés depuis les années 80. En outre, l'Indonésie est partie à l'accord de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ce qui implique que les droits de douane effectifs moyens sont inférieurs à la moyenne des droits appliqués suivant le principe de la nation la plus favorisée (NPF). Néanmoins, l'Indonésie recourt à des obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits agricoles. Les restrictions à l'investissement étranger ont été simplifiées et, dans certains cas, assouplies dans le cadre des lois sur l'investissement de 2007 et 2009. L'énergie occupe une place prédominante dans les courants

Encadré 1.1. Photographie de l'économie indonésienne (suite)

d'échanges, tant à l'exportation qu'à l'importation, tandis que le poids relatif des exportations de haute technologie est modeste. Le pays n'est plus un exportateur net de pétrole depuis 2004. Les échanges commerciaux entre l'Indonésie et les autres pays de l'ASEAN sont en augmentation. La part des importations non pétrolières en provenance des autres pays de l'ASEAN s'accroît régulièrement depuis 2005, et elles représentent aujourd'hui environ 20 % des importations totales. Les exportations non pétrolières à destination de la Chine et de l'Inde évoluent à la hausse. L'Indonésie reste cependant moins dépendante du commerce extérieur que d'autres pays de la région. Son degré d'ouverture commerciale (mesuré par la somme des exportations et des importations rapportée au PIB) s'établissait aux alentours de 53 % en 2008, soit nettement en deçà des 133 % estimés pour l'ensemble des 10 pays de l'ASEAN (Kaid et Swindi, 2009). Les principaux freins à la compétitivité externe de l'Indonésie sont de nature structurelle : goulets d'étranglement au niveau des infrastructures, obstacles aux échanges internes, réglementation restrictive des marchés de produits et rigueur de la législation sur la protection de l'emploi.

La pauvreté diminue depuis 1998, mais elle demeure élevée, puisque son taux s'établissait à 13.3 % de la population en 2010, et elle se concentre dans les zones rurales. Au-delà de cet écart entre zones rurales et urbaines, on relève aussi d'importantes disparités économiques entre hommes et femmes.

L'économie se caractérise par un secteur informel de très grande ampleur. Selon certaines estimations, il représenterait environ 70 % de l'emploi total. L'analyse développée dans l'*Évaluation économique* de 2008 révèle que les femmes ont une plus grande probabilité que les hommes d'être employées dans le secteur informel. L'informalité est aussi moins répandue en zone rurale qu'en zone urbaine, et parmi les individus d'âge très actif. En outre, l'emploi dans le secteur informel diminue lorsque le niveau d'études s'élève.

Encadré 1.2. Les mesures prises face à la crise

Face à la crise mondiale, le gouvernement indonésien a pris diverses mesures pour rétablir la confiance sur les marchés de capitaux et atténuer la récession économique.

Mesures monétaires et financières

La Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*) a adopté différentes dispositions pour éviter un resserrement du crédit à partir de la fin de 2008 et pendant toute l'année 2009. Elle a réduit son taux d'intérêt directeur de 300 points de base au total entre décembre 2008 et août 2009 à 6.5 %; elle est intervenue sur les marchés des changes pour atténuer l'effet de la crise de liquidité mondiale sur la liquidité du marché des changes indonésien, tout en maintenant à un niveau adéquat les réserves internationales; elle a créé de nouvelles facilités de crédit temporaires d'urgence en sus de nouvelles lignes de crédit à l'intention des micro- et petites entreprises situées en zone rurale; elle a supprimé la limite quotidienne relative aux emprunts nets à court terme à l'étranger; elle a abaissé le coefficient de réserves obligatoires des banques à 7.5 % de leurs dépôts; elle a ouvert sur le marché monétaire des guichets de pensions en monnaie locale à échéance de un ou trois mois afin d'améliorer la liquidité bancaire; elle a porté de 7 jours à 1 mois l'échéance des *swaps* de change; elle a ramené de 3 % à 1 % le coefficient de réserves de change obligatoires imposé aux banques; et elle a conclu des accords d'échange de devises avec des banques centrales de la région dans le cadre de l'initiative de Chiang Mai de coopération financière lancée par l'ASEAN avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud (ASEAN+3).

Encadré 1.2. Les mesures prises face à la crise (suite)

La BI et le gouvernement ont également pris des mesures spécifiquement destinées à renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire. Des dispositions juridiques ont été adoptées pour autoriser la BI à octroyer des crédits aux banques éprouvant des difficultés à se financer à court terme, et à faire bénéficier de sa facilité de financement d'urgence (FPD) les banques importantes sur le plan systémique; la pondération du risque a été réduite pour les crédits aux micro-, petites et moyennes entreprises, afin qu'elles puissent se financer plus aisément; des principes prudentiels et de gestion des risques ont été appliqués aux activités liées aux produits financiers structurés (dérivés); et l'infrastructure du système de paiement bancaire a été améliorée grâce au développement continu du système de règlement brut en temps réel (RBTR) de deuxième génération de la Banque d'Indonésie.

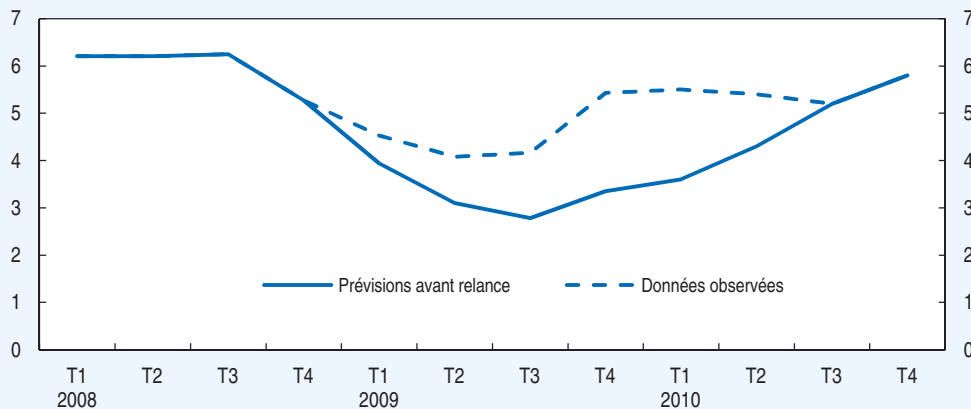
Mesures budgétaires

À la suite de la crise mondiale, l'autorité budgétaire a mis en œuvre un éventail de mesures pour soutenir la demande intérieure, complétant l'assouplissement de la politique monétaire par la BI. En février 2009, le Parlement a approuvé un plan de relance budgétaire de 73 300 milliards IDR (représentant environ 1.5 % du PIB). Il a mis en place une exonération de droits de douane sur les importations et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux moyens de production et aux matières premières dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, ainsi que des allègements d'impôt sur le revenu en faveur de la géothermie (13 300 milliards IDR). Il prévoyait également une hausse des subventions aux carburants, aux combustibles et à l'électricité (4 200 milliards IDR) et une augmentation des dépenses d'infrastructure (12 200 milliards IDR). Néanmoins, ce plan de relance se composait pour l'essentiel d'allègements d'impôt sur le revenu (43 000 milliards IDR) déjà approuvés en 2008. Ce plan de relance a été ensuite revu à la hausse dans le budget révisé de 2009. Les traitements de base des fonctionnaires ont été augmentés de 15 % en moyenne et un 13^e mois de salaire leur a été versé. Les subventions aux carburants, aux combustibles, à l'électricité et aux produits alimentaires ont été revues à la hausse (voir le chapitre 2).

Selon les estimations officielles, ce train de mesures budgétaires s'est soldé par un surcroît de croissance de 1.3 point de PIB en 2009 et de près de 0.8 point en 2010 (graphique 1.2). À 1.6 % du PIB, le déficit budgétaire des administrations publiques de 2009 a finalement été inférieur aux prévisions initiales (2.4 % du PIB) du fait de la réduction des dépenses relatives aux subventions et aux intérêts de la dette, et de la diminution des dépenses des ministères sectoriels.

Graphique 1.2. Impact du plan de relance budgétaire sur le PIB réel

Croissance annuelle en pourcentage



Source : Banque d'Indonésie (2010) et Service de la politique budgétaire.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341157>

(BI, *Bank Indonesia*) a également renforcé sa coopération bilatérale et multilatérale avec les autres banques centrales de la région sous la forme d'accords d'échange de devises. Globalement, ces mesures étaient adaptées et bien ciblées. Elles ont amplement permis de rétablir la liquidité du marché interbancaire, et les conditions financières se sont améliorées. Les entrées nettes d'investissements de portefeuille ont également été renforcées par le regain d'appétence pour le risque des investisseurs au second semestre 2009, les faibles rendements des actifs sûrs des pays développés, des conditions économiques intérieures favorables, à quoi s'est ajoutée la révision en hausse de la note de crédit souverain de l'Indonésie par deux agences de notation en 2009, qui a étayé la confiance des investisseurs.

La forte augmentation des flux de capitaux étrangers à destination de l'Indonésie s'est traduite par une envolée des prix des actifs. Le marché boursier indonésien a enregistré un rebond de 88 % en 2009. Cette hausse des cours était supérieure à ce qu'auraient justifié les paramètres fondamentaux et laissait entrevoir la possible formation d'une bulle de prix des actifs. Depuis lors, les signes de bulle se sont atténués (Banque d'Indonésie, 2010).

L'appréciation marquée de la roupie jusqu'à mai 2010 a contribué à juguler l'inflation (graphique 1.3). Cela concorde avec les données empiriques indiquant que le taux de change et l'activité constituent les deux facteurs ayant la plus forte capacité prédictive de l'évolution future de l'inflation à court et moyen terme (annexe 1.A1). L'inflation est restée nettement en deçà de l'objectif visé tandis que l'activité redémarrait, ce qui a permis à la banque centrale de maintenir les taux d'intérêt à un bas niveau plus longtemps qu'ailleurs.

Les marchés du travail semblent avoir été relativement épargnés par la crise. L'emploi a continué de progresser, quoique à un rythme plus lent (graphique 1.4). Parallèlement, la baisse tendancielle du chômage s'est poursuivie, le secteur informel jouant un rôle d'amortisseur en absorbant la main-d'œuvre supplémentaire dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de réduction des possibilités d'emploi dans le secteur formel. Selon des estimations de l'Office central des statistiques (*Badan Pusat Statistik*, BPS), le nombre d'emplois dans le secteur informel est passé de 71.4 millions en août 2008 à 72.7 millions en août 2009. Cette augmentation est essentiellement imputable au travail indépendant informel.

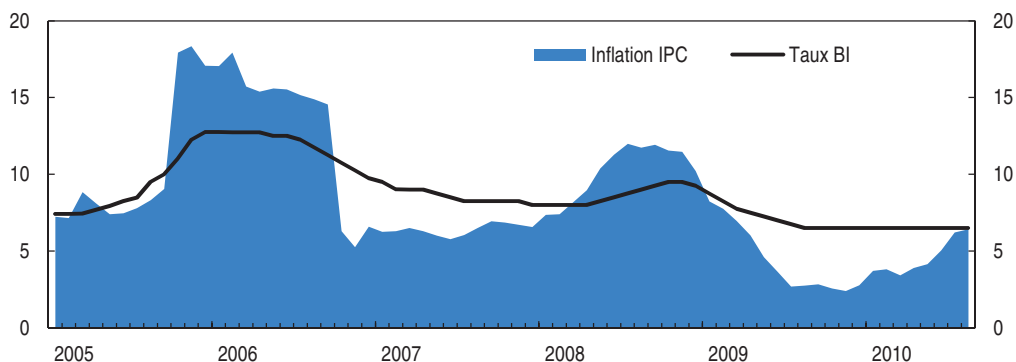
Les différentes catégories sociales ont été affectées à des degrés divers (SMERU, 2009). Bien que les ménages les plus aisés aient subi des pertes de revenu, ils pouvaient s'appuyer sur d'autres ressources ou sur leur épargne pour faire face à la récession. Les groupes moins bien lotis, tels que les travailleurs agricoles et les chauffeurs de moto-taxis, ont été plus durement touchés. Les programmes d'aides publiques ont atténué l'impact de la crise sur la pauvreté, en étayant la consommation alimentaire et la fréquentation des établissements scolaires (voir le chapitre 4). La crise a cependant pesé sur les inscriptions dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (SMERU, 2009).

Les marchés de capitaux se sont révélés plus résistants que par le passé

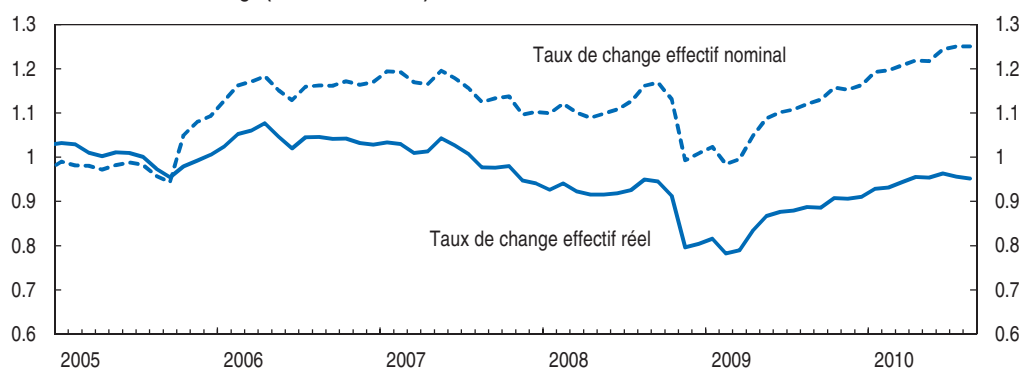
Les marchés de capitaux indonésiens n'ont guère été affectés par la crise financière mondiale, essentiellement du fait de leur relatif sous-développement (voir ci-après). Au niveau mondial, les turbulences se sont produites sur le segment le plus complexe des marchés de capitaux, pour lequel l'exposition des établissements financiers indonésiens

Graphique 1.3. Politique monétaire, inflation et taux de change

A. Taux directeur (en pourcentage) et inflation (en glissement annuel)



B. Évolution du taux de change (indice = 1 en 2005)

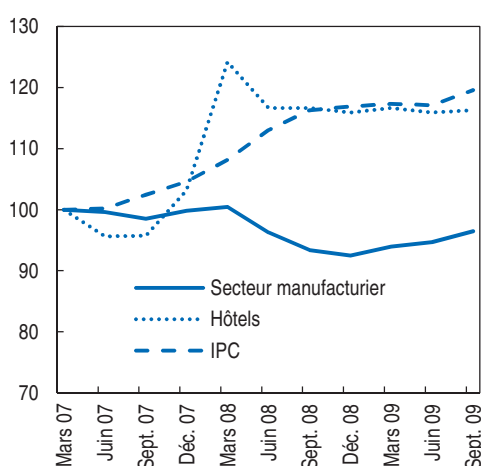


Source : Calcul de l'OCDE, BPS et Bank Indonesia.

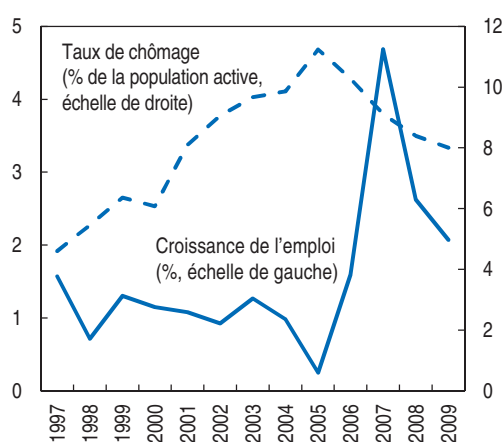
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341176>

Graphique 1.4. Indicateurs du marché du travail

A. Salaires et prix réels (indice = 100 en mars 2007)



B. Emploi et chômage



Source : Office central des statistiques (BPS).

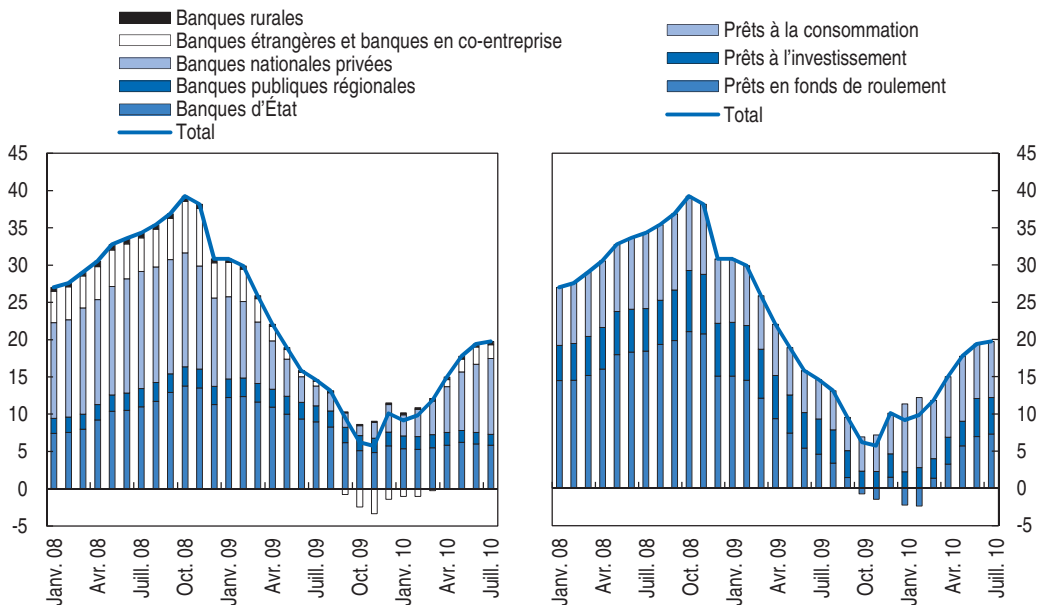
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341195>

est quasiment nulle. La solidité du secteur bancaire a été préservée même au paroxysme de la crise. Les problèmes de liquidité et de solvabilité des banques ont été limités et rapidement traités². Cette bonne performance d'ensemble tient à l'efficacité avec laquelle ont réagi les pouvoirs publics, ainsi qu'aux progrès accomplis depuis la crise asiatique en termes de restructuration du secteur bancaire. En outre, l'impact des fluctuations des cours boursiers sur le secteur bancaire a été atténué par les règles de la BI qui interdisent aux banques d'acquérir des actions.


La prudence des banques en matière de prêts a eu pour contrepartie un ralentissement marqué de la croissance du crédit (graphique 1.5). Cette forte baisse de régime était en grande partie imputable aux crédits de trésorerie, dont la contribution à la croissance de l'encours total de prêts est tombée de plus de 50 % à son point le plus haut à un chiffre négatif au début de 2010. Depuis lors, la croissance du crédit a commencé à s'accélérer progressivement tandis que la reprise s'enracinait. Si les crédits accordés par les banques privées ont enregistré un rebond marqué, les banques d'État et les banques régionales de développement ont été plus prudentes. Parmi les différents types de crédits, ce sont les prêts à la consommation qui ont ouvert la voie au redressement de la croissance du crédit.

Graphique 1.5. **Encours de crédit par types de banques et de prêts**

Taux de croissance en glissement annuel



Source : Banque d'Indonésie (BI, Bank Indonesia).

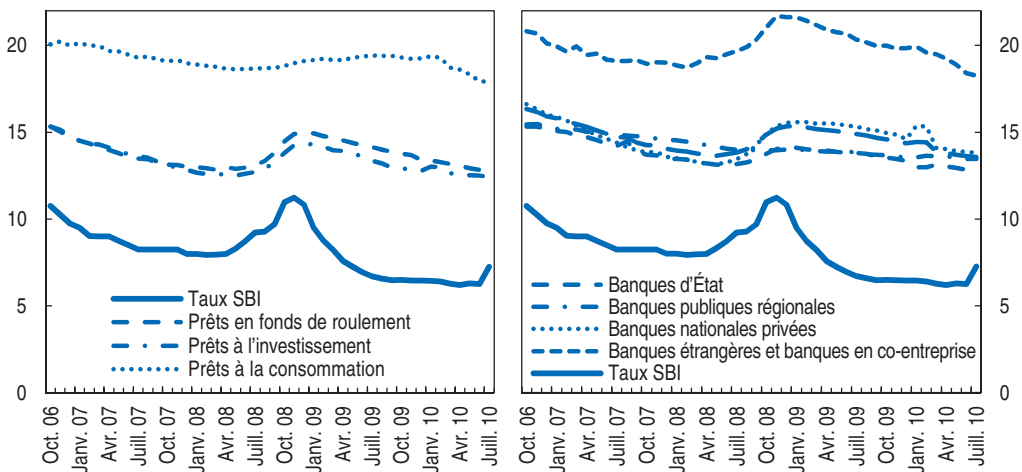

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341214>

Un facteur souvent mis en avant pour expliquer cette croissance atone du crédit en début d'année est le niveau des taux débiteurs, qui ont toujours été plus élevés en Indonésie que dans d'autres pays comparables de la région. Les taux débiteurs n'ont pas reflué aussi rapidement que le taux directeur pendant la crise (graphique 1.6). Néanmoins, cette réaction modérée des taux débiteurs semble concorder avec l'effet traditionnellement faible des variations du taux directeur sur les taux débiteurs en Indonésie (encadré 1.3). Ces taux débiteurs plus élevés pourraient donc résulter de

caractéristiques structurelles, telles qu'une faible concurrence interbancaire. De plus, la croissance modeste du crédit pourrait également refléter la défiance entre les banques et les sociétés non financières, qui a limité tant la demande que l'offre de prêts. De fait, des entreprises du secteur financier, mais aussi d'infrastructure et de transport, ont eu recours à d'autres sources de financement et émis des obligations pour financer leurs investissements. Par ailleurs, certains éléments indiquent que les banques ont été réticentes à accorder des crédits aux secteurs d'activité dits en déclin, qui devraient pâtir de l'accord de libre-échange conclu entre l'ASEAN et la Chine (encadré 1.4). En outre, la crainte d'une augmentation de l'encours de prêts improductifs a incité les banques à placer leurs capitaux sous la forme de certificats de la banque d'Indonésie (SBI, *Sertifikats Bank Indonesia*) et d'autres actifs sûrs, au lieu d'alimenter le crédit.

Graphique 1.6. **Taux débiteurs**

En pourcentage

Source : Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*).StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341233>

Encadré 1.3. **La réaction des taux débiteurs aux baisses du taux directeur**

Face à la crise financière mondiale, la Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*) a rapidement réduit son taux d'intérêt directeur, mais les taux débiteurs n'ont pas baissé dans les mêmes proportions. Cela a soulevé des questions quant à l'efficacité du mécanisme de transmission de la politique monétaire, et conduit à se demander si le taux de répercussion des variations du taux directeur sur les taux débiteurs avait ou non diminué depuis le début de la crise. Pour éclaircir ce point, nous évaluons dans cet encadré l'effet à long terme des variations du taux directeur sur les taux débiteurs en Indonésie et dans certains pays d'Asie, en estimant un modèle autorégressif à retards échelonnés à partir de données mensuelles. Les données relatives aux taux directeurs et aux taux débiteurs proviennent de Datastream et couvrent une période débutant, au plus tôt, à la mi-1999 et s'achevant au début de 2010, mais leur disponibilité varie suivant les pays. Les résultats obtenus semblent robustes indépendamment des spécifications du modèle.

Encadré 1.3. La réaction des taux débiteurs aux baisses du taux directeur (suite)

L'analyse montre que la répercussion des variations du taux directeur sur les taux débiteurs est loin d'être complète en Indonésie, mais du même ordre de grandeur que dans les autres pays d'Asie considérés (tableau 1.2), exception faite de la Corée où elle est nettement plus forte. Compte tenu de la variation effective du taux d'intérêt directeur, ce modèle explique l'intégralité de la baisse des taux débiteurs en Indonésie. Il permet également d'expliquer de manière relativement satisfaisante les fluctuations des taux débiteurs dans les pays retenus à titre de comparaison, en particulier en Corée et en Malaisie. Enfin, même si d'aucuns prétendent le contraire, les mécanismes de transmission de la politique monétaire ne sont pas devenus moins efficaces en Indonésie au cours de la récente crise financière. En fait, il semblerait que l'influence du taux directeur sur les taux débiteurs ait même légèrement augmenté.

Tableau 1.2. Effet à long terme des variations du taux directeur sur les taux débiteurs et délai moyen¹

	Effet à long terme en fin de période	Délai moyen (en mois)	Variation du taux directeur (points de base)			Variation du taux débiteur (points de base)	
			De	À	Observée	Observée	Prévision intra-échantillon
Indonésie	0.4**	1.7	Nov. 08	Août 09	-300	-117.0	-126.0
Malaisie	0.4**	1.3	Oct. 08	Fév. 09	-150	-95.0	-55.5
Thaïlande	0.2**	1.4	Oct. 08	Avr. 09	-250	-133.8	-52.5
Inde	0.2**	1.1	Sept. 08	Avr. 09	-425	-200.0	-93.5
Corée	1.1**	4.2	Août 08	Fév. 09	-349	-444.0	-383.9
Japon	0.2*	1.2	Nov. 08	Déc. 08	-20	-15.1	-4.4

1. Le délai moyen est le nombre de mois nécessaire pour que la répercussion à long terme se matérialise intégralement. Les mentions ** et * indiquent que les résultats sont statistiquement significatifs au seuil de 5 % et 1 % respectivement.

Source : Datastream, banques centrales et calculs de l'OCDE.

Afin d'améliorer la gestion des liquidités et d'enrayer la montée des tensions inflationnistes, la banque centrale (BI) a porté le coefficient de réserves primaires obligatoires de 5 à 8 %, à compter de novembre 2010. Cette mesure devrait contribuer à éponger les liquidités exceptionnelles injectées en réponse à la crise financière et éliminer les excédents chroniques de liquidité du secteur bancaire. En outre, la BI a fixé un objectif compris entre 78 et 100 % pour le ratio prêts/dépôts des établissements de crédit, applicable à partir de mars 2011, afin de promouvoir l'intermédiation bancaire et d'atteindre l'objectif de 22-24 % de croissance annuelle du crédit, tout en affirmant les principes bancaires prudeniels. Les banques qui ne respectent pas l'objectif devront déposer des réserves supplémentaires auprès de la BI. Ces dispositions semblent s'accorder avec le double objectif de stimuler le crédit bancaire et d'éponger la liquidité excédentaire. Toutefois, en imposant des contraintes aux banques, elles risquent de fausser les décisions en matière d'allocation du crédit. Il sera donc important de suivre de près l'impact de ces mesures sur l'évolution du secteur financier et des banques.

Encadré 1.4. L'impact de l'accord de libre-échange conclu entre l'ASEAN et la Chine sur l'Indonésie

L'accord de libre-échange conclu entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et la Chine est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Il prévoit l'élimination complète des obstacles tarifaires concernant environ 6 600 produits dans diverses branches d'activité – douze du secteur manufacturier et cinq dans les secteurs de l'agriculture, des industries extractives et des activités maritimes (tableau 1.3). La mise en œuvre de cet accord a suscité des craintes grandissantes en Indonésie quant aux conséquences négatives qu'il pourrait avoir sur la production et l'emploi, et au risque de transformer le pays en un simple fournisseur de produits primaires.

Kiyota *et al.* (2008) parviennent à la conclusion que les effets à long terme de l'accord de libre-échange entre l'ASEAN et la Chine seront positifs. Selon leurs résultats, fondés sur le modèle de la production et du commerce mondiaux de l'université du Michigan (*Michigan Model of World Production and Trade*), un modèle d'équilibre général couvrant de nombreux pays et secteurs, les effets induits sur le bien-être, imputables au redéploiement de certaines ressources vers des secteurs jouissant d'un avantage comparatif, représentent environ 1.2 % du PIB sur le long terme. Plus précisément, compte tenu de l'avantage comparatif des branches d'activité à forte intensité de main-d'œuvre, les exportations des secteurs de l'habillement, des textiles et du cuir augmenteraient sensiblement. Le secteur du riz enregistrerait également une expansion, tandis que les secteurs des produits minéraux, des activités manufacturières à forte intensité de capital et des services se contracteraient. Une étude de 2008 fondée sur des modèles d'équilibre sectoriels conclut également que l'accord de libre-échange entre l'ASEAN et la Chine permettrait à l'Indonésie de réaliser des gains de bien-être, en entraînant une baisse des prix et un accroissement de ses exportations vers la Chine (Banque asiatique de développement, 2008).

Dans le contexte de cet accord de libre-échange, l'appréciation du yuan consécutive à la révision de la politique de change de la Chine, annoncée en juin 2010, pourrait se répercuter sur l'Indonésie par différentes voies, notamment une amélioration de la compétitivité-prix des entreprises indonésiennes sur les marchés intérieur et étrangers, notamment en Chine. Celle-ci représentait en 2009 environ 9 % des exportations de l'Indonésie, l'énergie et les autres produits de base constituant l'essentiel des ventes. Selon certaines estimations, une appréciation limitée de la monnaie chinoise n'a qu'un impact modeste sur les exportations indonésiennes à destination de la Chine (Banque mondiale, 2010). Les exportations de l'Indonésie vers les autres marchés pourraient diminuer si elles sont intégrées verticalement avec des exportations chinoises. Une appréciation du yuan est également susceptible de rendre l'Indonésie plus attractive pour les investisseurs chinois, d'entraîner un accroissement des flux d'investissement direct étranger (IDE) et, à terme, de déboucher sur un transfert de capacités de production en Indonésie. Cela supposerait toutefois que l'Indonésie soit considérée comme un lieu d'implantation plus attractif que les autres pays de la région.

Tableau 1.3. Taux des droits de douane prélevés par l'Indonésie sur les biens importés suivant le régime commercial applicable, moyenne simple en pourcentage

	1995	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Clause de la nation la plus favorisée (NPF)	15.5	7.4	7.2	9.9	9.9	9.5	7.8	7.6	7.6	7.5
Accord de libre-échange de l'ASEAN		4.3	2.8	3.4	2.8	2.8	1.9	2.0	1.9	0.9
Accord de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN					9.5	9.4	6.4	6.4	3.8	2.9

Source : Ministère des Finances.

Les prévisions économiques à court terme laissent augurer une croissance forte

L'activité économique devrait garder un rythme soutenu jusqu'à la fin de l'année et s'accélérer légèrement en 2011 (tableau 1.4). Une consommation privée résiliente et une reprise des investissements ont été les principaux moteurs de croissance. La demande étrangère de produits provenant de ressources naturelles alimente une croissance vigoureuse des exportations, compensant l'effet de l'appréciation de la monnaie. Du côté de l'offre, l'activité économique est tirée par les secteurs de la construction et des services, en particulier la distribution et l'hôtellerie-restauration, mais elle n'a pas encore gagné les industries manufacturières. Le chômage est orienté à la baisse. Les enquêtes de conjoncture de Bank Indonesia dénotent la persistance d'une activité économique robuste, étayée par la hausse du revenu disponible des ménages et par les ventes de détail.

Tableau 1.4. **Prévisions économiques à court terme**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB en volume (pourcentage)	6.3	6.1	4.6	6.1	6.3	6.0
Inflation IPC (pourcentage, en fin d'année)	6.6	11.1	2.8	6.5	6.0	4.9
Solde budgétaire (pourcentage du PIB)	-1.2	-0.1	-1.6	-1.4	-1.3	-1.3
Solde des paiements courants (milliards USD)	10.5	0.1	10.6	2.4	-0.4	-4.0
Solde des paiements courants (pourcentage du PIB)	2.4	0.0	1.9	0.3	-0.1	-0.4

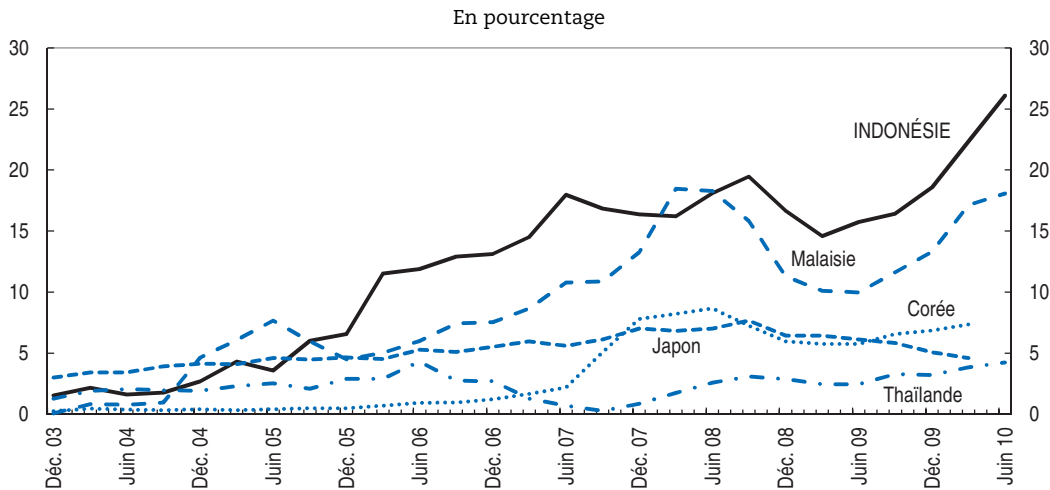
Source : Base de données de la version préliminaire du n° 88 des Perspectives économiques de l'OCDE.

La demande intérieure devrait rester le principal moteur de la croissance ces deux prochaines années, grâce à une croissance résiliente des prêts à la consommation et au renforcement du pouvoir d'achat. L'investissement devrait se raffermir fortement, à la faveur d'une progression de l'octroi de crédits et d'une diminution de l'aversion pour le risque. La demande d'importations devrait se redresser parallèlement à l'accélération de l'activité économique, entraînant une réduction de l'excédent des paiements courants, puis l'apparition d'un déficit.


Les risques qui entourent ces prévisions sont quelque peu orientés à la baisse. Les goulets d'étranglement au niveau des équipements publics risquent d'entraver la reprise de l'investissement. L'opposition sociale et politique à la hausse consécutive des prix de l'énergie pourrait retarder ou édulcorer la réforme des subventions à l'énergie, d'où un déficit budgétaire plus élevé que prévu. À l'inverse, une reprise de la demande mondiale plus rapide qu'escompté donnerait un coup de fouet supplémentaire aux exportations. La croissance pourrait aussi être plus élevée que prévu, si le gouvernement applique son programme de réformes favorables à la croissance, surtout en ce qui concerne les projets d'infrastructures.

Des risques extrêmes sont liés au secteur extérieur. L'effet direct d'une reprise plus faible dans les pays de l'OCDE sera probablement modéré, les échanges entre ceux-ci et l'Indonésie étant limités. Bien que le ratio dette extérieure/PIB de l'Indonésie ait baissé régulièrement, pour revenir de plus de 150 % en 1989 à 31.5 % en 2009, l'envolée des entrées de capitaux au cours de l'année dernière a accentué la vulnérabilité du pays à un soudain changement de l'aversion pour le risque et à des sorties de capitaux instables. Jusqu'ici, les craintes de contagion liée aux problèmes de dette souveraine dans la zone euro n'ont eu qu'une incidence assez modeste sur les décisions financières des investisseurs étrangers (graphique 1.7). Toutefois, on ne peut exclure des évolutions

Graphique 1.7. **Proportion d'emprunts d'État libellés dans la monnaie locale détenus par des investisseurs étrangers**



Source : AsianBondsOnline.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341252>

rapides, ainsi que l'a illustré la fin de l'année 2008. Le pays est également exposé à une baisse des prix des actifs en Chine, qui pourrait précipiter une inversion des flux de capitaux en provenance des économies de marché émergentes. Le risque d'entrées massives de capitaux ne doit pas être sous-estimé, car elles pourraient compliquer la tâche des autorités monétaires et devraient faire l'objet de mesures adéquates (voir ci-après).

La modération des tensions inflationnistes a permis à la BI de maintenir ses taux à 6,5 % depuis août 2009. La hausse des tarifs de l'électricité de juillet 2010 devrait avoir un effet faible et de courte durée sur l'inflation, et les enquêtes dénotent une atténuation des tensions inflationnistes à très court terme. Toutefois, les perspectives économiques favorables et la dissipation des retombées de l'appréciation de la monnaie vont probablement exercer de nouvelles pressions sur l'inflation en 2011. Compte tenu de la forte inflation observée par le passé, il est d'une importance primordiale que les autorités ancrent les anticipations inflationnistes pour que l'Indonésie puisse ramener de manière durable la hausse des prix à la consommation à des niveaux moins contraignants. La normalisation de la politique monétaire a déjà débuté dans la région. Les banques centrales du Taipei chinois, de l'Inde, de la Malaisie et de la Corée du Sud ont procédé à des hausses de leurs taux directeurs qui s'inscrivaient, en termes cumulés, dans une fourchette de 25 à 125 points de base par rapport à leur point le plus bas. Un certain durcissement monétaire a déjà eu lieu avec le relèvement du coefficient de réserves primaires obligatoires depuis novembre 2010. La BI devra être extrêmement vigilante et agir par anticipation afin d'empêcher que la hausse des prix à la consommation n'excède l'objectif d'inflation de 4-6 % fixé pour la fin de 2011. Elle devra donc probablement relever les taux d'intérêt avant la fin de 2010.

Le solde budgétaire de l'administration centrale devrait être légèrement négatif en 2010 et en 2011. Le gouvernement prévoit que le déficit budgétaire atteindra 1,7 % du PIB en 2011 (contre 2,1 % en 2010), avec une forte baisse attendue des subventions à l'énergie. Les dépenses totales resteront globalement stables en termes de PIB, aux

alentours de 18 %, tandis que le niveau de la fiscalité augmentera légèrement pour dépasser 12 % du PIB. Compte tenu des obstacles à la mise en œuvre de certains projets, en particulier en matière de dépenses d'investissement, le solde budgétaire sera probablement meilleur que ne l'ont prévu les autorités.

Enjeux clés à long terme

Quelles sont les perspectives de croissance à long terme?

La croissance de la production potentielle s'est redressée, mais elle demeure inférieure à son niveau d'avant 1998

La crise asiatique avait marqué la fin de la période de croissance soutenue ayant débuté au cours des années 80, durant laquelle la production potentielle avait augmenté en moyenne de 6-6.5 % par an (tableau 1.5). Après s'être effondrée pendant et juste après la crise asiatique, la croissance de la production potentielle s'est redressée progressivement après 2000. Elle n'a guère été affectée par la crise mondiale, et l'on estime qu'elle était légèrement supérieure à 5 % en 2009.

Tableau 1.5. **Croissance de la production effective et de la production potentielle et décomposition de la croissance de la production potentielle**

	Croissance du PIB En %	Croissance du PIB potentiel En %	Contributions à la croissance de la production potentielle En points de pourcentage		
			PTF	Capital	Travail
1980-89	6.4	6.4	1.0	3.5	1.9
1990-97	7.6	6.0	0.9	3.8	1.3
1998-99	-6.2	1.9	-0.5	1.2	1.2
2000-09	5.1	4.0	1.2	1.7	1.0

Note : La production potentielle est estimée à l'aide d'une fonction de production (voir l'annexe 1.A2). PTF = productivité totale des facteurs.

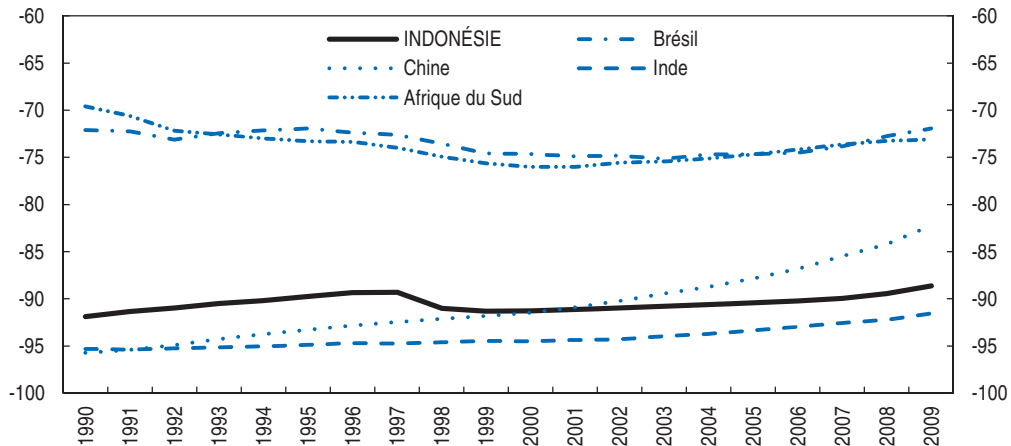
Source : Calculs de l'OCDE.

L'accumulation de capital et, dans une moindre mesure, l'augmentation de l'apport de main-d'œuvre ont été les principaux moteurs de croissance de la production potentielle par le passé. En revanche, les gains de productivité totale des facteurs (PTF) – qui désigne l'efficacité avec laquelle les facteurs de production sont utilisés pour réaliser la production – représentaient moins de 20 % de la croissance de la production potentielle avant la crise asiatique. La contribution de la PTF semble avoir régulièrement augmenté depuis 1998, pour atteindre près de 40 % au cours de la période 2006-09. Ces estimations concordent avec les résultats d'autres analyses empiriques fondées sur les comptes nationaux ou sur des données sectorielles (Banque mondiale, 2010b; Alisjahbana, 2009; Van der Eng, 2007; Aswicahyono et Hill, 2002).

Dans ce contexte, la convergence rapide du revenu par habitant de l'Indonésie au début des années 90 s'est interrompue en 1998, et le revenu moyen n'a pas encore retrouvé son niveau relatif d'avant la crise par rapport à la zone OCDE, malgré de récents progrès. L'écart de revenu relatif qui caractérise l'Indonésie a continué de se réduire en 2009, mais il demeure considérable (près de 90 %) et l'Inde est le seul des pays bénéficiant de l'engagement renforcé de l'OCDE à afficher un écart plus important (graphique 1.8). Cela montre qu'il reste encore à l'Indonésie bien du chemin à parcourir pour rattraper son retard en termes de niveau de vie relatif dans l'avenir.


Graphique 1.8. Écart de revenu entre les pays de l'OCDE¹ et les pays bénéficiant de son engagement renforcé

PIB par habitant (milliards USD constants de 2005, à parité de pouvoir d'achat), en pourcentage



1. À l'exclusion du Chili, d'Israël, du Mexique, de la Turquie, de la Pologne et de la Slovaquie.

Source : Calculs de l'OCDE effectués à partir de données de la Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341271>

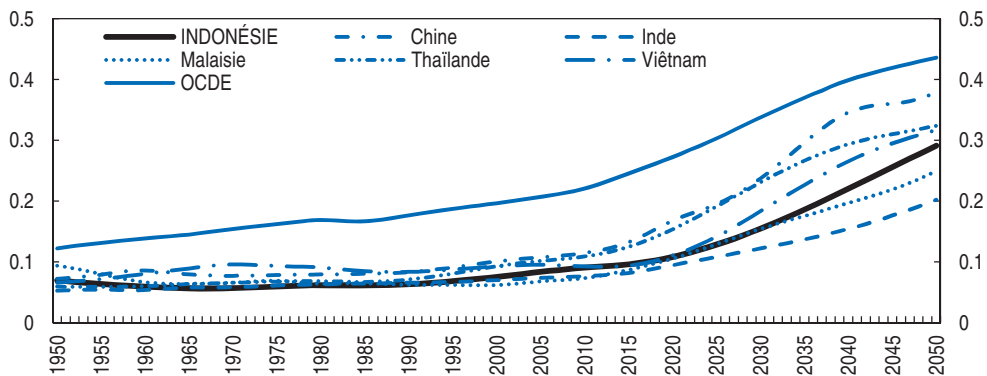
Les perspectives de croissance potentielle à moyen et long terme

En volume, le PIB a enregistré une croissance moyenne d'environ 5 % par an au cours de la décennie écoulée, les taux s'inscrivant sur une trajectoire de hausse durant la majeure partie de la période. Ce taux est inférieur à l'objectif de 7.0-7.7 % d'augmentation du PIB effectif inscrit dans le Plan national de développement à moyen terme du gouvernement pour 2014 (encadré 1.5).

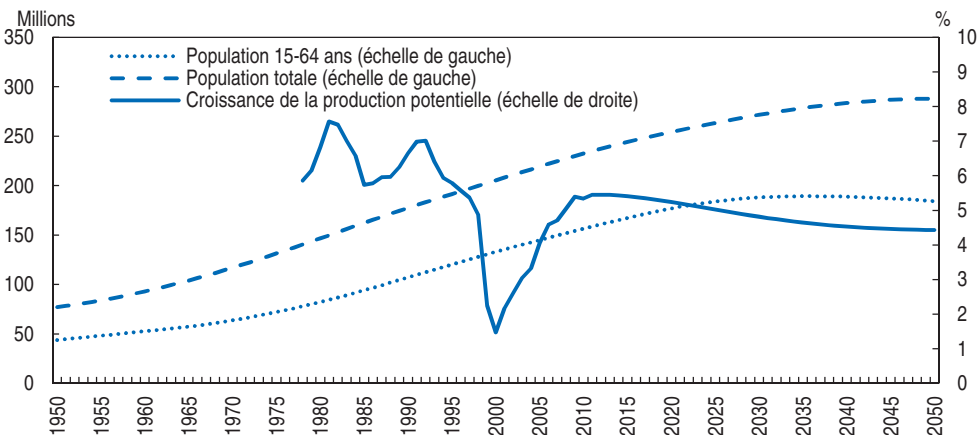
En outre, le vieillissement de la population va également jouer un rôle important, puisque l'Indonésie va entrer dans une décennie de changements démographiques importants. Le rapport de dépendance économique a régulièrement diminué de 1970 à 2009, le recul de la fécondité entraînant une diminution du nombre d'enfants, tandis que le nombre de personnes âgées n'augmentait que de manière très marginale. Néanmoins, les projections démographiques laissent augurer une stabilisation suivie d'un déclin de la population d'âge actif et une hausse du rapport de dépendance économique à partir de la prochaine décennie (graphique 1.9). À supposer que la croissance du capital et de la PTF tendancielle se poursuive au rythme observé en 2008-09 et que le chômage structurel converge progressivement vers son niveau moyen de long terme la croissance de la production potentielle pourrait ralentir, à politiques inchangées, aux alentours de 4½ pour cent à long terme. Ces estimations ponctuelles sont sensibles au calibrage de la fonction de production, de même qu'aux prévisions concernant la PTF et l'apport de main-d'œuvre, et sont entourées d'incertitudes considérables. Toutefois, des modifications de ces hypothèses ne changeraient pas le diagnostic d'un ralentissement attendu de la croissance de la production potentielle à long terme entraîné par le vieillissement démographique (voir l'annexe 1.A2).

Graphique 1.9. Projections démographiques et prévisions de croissance de la production potentielle


A. Taux de dépendance des personnes âgées (+ 65 ans) par pays



B. Croissance de la population et de la production potentielle en Indonésie



Source : Nations Unies et calculs de l'OCDE.

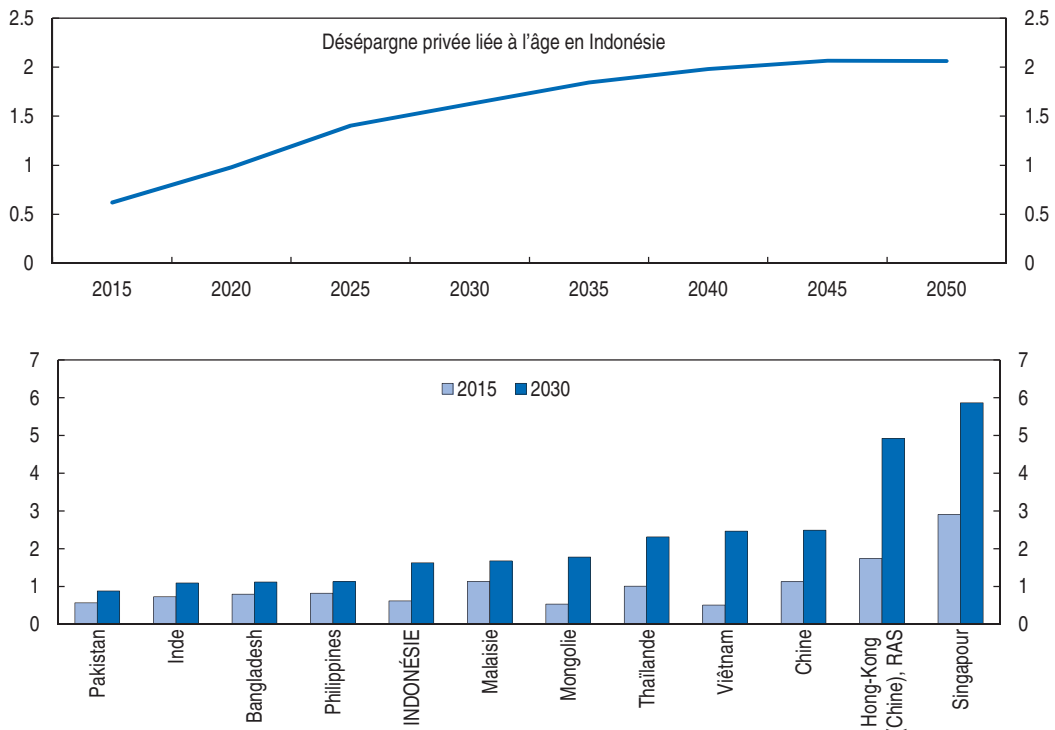
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341290>

Le vieillissement démographique va peser sur l'épargne à long terme

L'évolution de la pyramide des âges va probablement se répercuter sur la croissance potentielle par le biais d'un ralentissement de l'épargne privée se traduisant par un recours accru à l'emprunt ou une moindre accumulation de capital, toutes choses égales par ailleurs. De fait, les habitudes d'épargne devraient changer à mesure que la proportion de personnes âgées augmentera parmi les consommateurs et les épargnants, ce qui aura d'amples répercussions sur les marchés de capitaux et de biens. Selon les estimations sur des données de panel de Furceri et Mourougane (2010a), une augmentation du rapport de dépendance économique des personnes âgées tirerait vers le bas l'épargne privée dans les pays de la région Asie-Pacifique, et les auteurs estiment que l'évolution de la pyramide des âges se traduira par une réduction du ratio épargne privée/PIB de l'Indonésie de l'ordre de 1.6 point de pourcentage en moyenne entre 2015 et 2050 (graphique 1.10). Ces résultats sont comparables avec ceux escomptés pour d'autres pays de la région. Cet effet devrait s'accroître régulièrement au moins jusqu'en 2050.


Graphique 1.10. **L'effet de l'évolution de la pyramide des âges sur le ratio épargne privée/PIB**

En points de pourcentage



Note : L'épargne privée est mesurée en pourcentage du PIB.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données des Nations Unies et Furceri et Mourougane (2010a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341309>

Le cadre de politique macroéconomique

Le cadre budgétaire est solide, mais il peut encore être amélioré

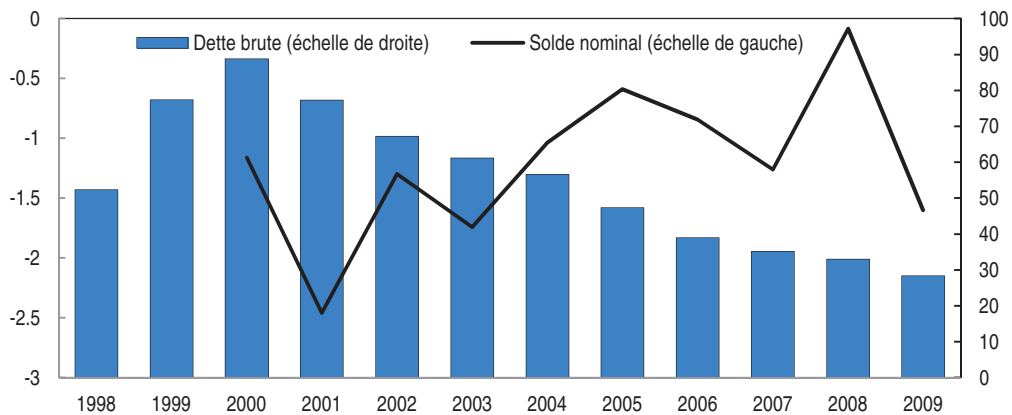
Les résultats budgétaires se sont améliorés au fil des ans

L'Indonésie affiche sur le plan budgétaire des performances enviables en termes de comparaison internationale. Le déficit budgétaire public a été progressivement réduit entre 2001 et 2005 (graphique 1.11). Il s'est ensuite dégradé mais est demeuré en deçà de 2 % du PIB depuis 2002. La dette brute en pourcentage du PIB a été réduite à un rythme impressionnant par rapport au pic atteint après la crise asiatique en 2000, pour s'établir à 28 % en 2009, selon des estimations provisoires. Les résultats récents tiennent non seulement à un cadre globalement prudent, mais aussi à d'abondantes recettes exceptionnelles. En outre, le ratio dette extérieure publique totale/PIB a fortement baissé pour tomber à 29 % en 2009, contre 47 % en 2005 et 89 % en 2000. Le déficit public est maintenant exclusivement financé à partir de sources intérieures.


Les compétences sont partagées entre les administrations centrale et régionales

Depuis la mise en œuvre de la loi de décentralisation en 2001, la conduite de la politique budgétaire fait intervenir l'administration centrale et les administrations régionales (provinces et collectivités locales). L'administration centrale détermine pour l'essentiel la politique fiscale, en définissant les bases d'imposition et des fourchettes de

Graphique 1.11. **Dettes brute et solde budgétaire de l'administration centrale**
En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances et Office de gestion de la dette.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341328>

taux d'imposition applicables pour les taxes locales. Elle conserve également le contrôle des domaines liés aux programmes d'investissement, en particulier dans des secteurs tels que l'enseignement, la santé et les infrastructures. La plupart des prestations de services, en particulier en matière sociale, relèvent de la compétence des collectivités locales. Le poids relatif de ces dernières dans les dépenses a doublé depuis 2000 (tableau 1.6). Parallèlement, les dépenses de personnel de l'administration centrale ont diminué jusqu'en 2005, du fait du transfert d'effectifs qui travaillaient précédemment pour l'administration centrale à des administrations infranationales. Cette tendance s'est toutefois inversée par la suite. Les collectivités locales disposent d'une autonomie fiscale limitée, et l'essentiel de leurs recettes est constitué par des transferts de l'administration centrale par le biais des Fonds d'équilibre et du Fonds spécial d'autonomie et d'ajustement. Les Fonds d'équilibre comprennent le Fonds de partage des recettes (DBH), le Fonds de subventions spéciales (DAK) et le Fonds d'affectation générale (DAU), ce dernier constituant la principale composante des transferts budgétaires aux régions. Le montant de ces affectations a régulièrement augmenté au fil des ans. Le fonds est utilisé de façon totalement autonome, à la discrétion de l'administration locale. Enfin, des restrictions s'appliquent aux collectivités locales en matière d'emprunt et de gestion de la dette.

Il semble que la décentralisation se soit soldée par une dégradation du climat des affaires, en entraînant une multiplication des prélèvements locaux (dont bon nombre ont été ensuite annulés par l'administration centrale) et en créant des incertitudes réglementaires. Des redevances d'utilisation sont imposées pour une multitude de raisons souvent peu claires, telles que le transport de certaines marchandises ou le franchissement des limites de juridictions infranationales. La charge financière résultant des redevances d'utilisation et des impôts locaux est particulièrement lourde pour les petites entreprises, qui acquittent un montant plus élevé par salarié ou en pourcentage de leur chiffre d'affaires que les entreprises de plus grande taille (KPPOD, 2008). Ces prélèvements, au-delà de leur coût, constituent des obstacles aux échanges à l'intérieur du pays. En 2009 une loi sur les impôts locaux et les redevances locales a été adoptée pour remédier à ces problèmes. Premièrement, cette loi favorise la concurrence entre régions pour attirer les investisseurs, dans la mesure où elle donne une plus grande

Tableau 1.6. **Résultats budgétaires de l'administration centrale, 1990-2009**
En pourcentage du PIB

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes et dons	18.1	14.2	14.8	17.9	19.1	17.9	19.8	15.1
Recettes fiscales	9.4	9.7	8.3	12.5	12.3	12.4	13.3	11.0
Impôt sur le revenu	3.5	4.2	4.1	6.3	6.3	6.0	6.6	5.7
Taxe sur la valeur ajoutée	–	–	2.5	3.7	3.7	3.9	4.2	3.4
Taxes sur les échanges internationaux	–	–	0.5	0.5	0.4	0.5	0.7	0.3
Recettes non fiscales et dons	–	–	6.4	5.3	6.9	5.4	6.5	4.1
Dépenses publiques	17.1	13.0	15.9	18.4	19.9	19.2	19.9	16.7
Dépenses de l'administration centrale	–	–	13.6	13.0	13.2	12.8	14.0	11.2
Personnel	3.0	2.6	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.3
Biens et services	0.8	1.0	0.7	1.1	1.4	1.4	1.1	1.4
Charge d'intérêts	2.1	1.3	3.6	2.4	2.4	2.0	1.8	1.7
Subventions	1.5	0.0	4.5	4.4	3.2	3.8	5.6	2.5
dont : pétrole	1.5	0.0	3.9	3.8	1.9	2.1	2.8	0.8
Transferts aux administr. infranationales	3.0	3.1	2.4	5.4	6.8	6.4	5.9	5.5
Solde global	1.0	1.2	-1.1	-0.5	-0.8	-1.3	-0.1	-1.6
<i>Pour mémoire :</i>								
Financement								
Sources intérieures	-1.4	-0.2	0.4	0.8	1.7	1.7	2.1	2.7
Sources étrangères	0.3	-1.0	0.7	-0.4	-0.8	-0.6	-0.4	-0.3

Note : Pour 2008, la somme des financements de sources intérieures et étrangères diffère sensiblement du solde budgétaire effectif en raison du faible taux d'utilisation des enveloppes budgétaires par les ministères sectoriels et d'un montant de subventions énergétiques inférieur aux prévisions.

Source : Ministère des Finances.

latitude aux collectivités locales quant à la détermination des tranches d'imposition. Deuxièmement, elle met en place un système de « liste exhaustive » recensant tous les types de prélèvements qui peuvent être perçus par les collectivités locales. Toutes les taxes et redevances d'utilisation ne figurant pas dans cette liste sont considérées comme illégales, ce qui vaut notamment pour le prélèvement appliqué au transport de certains types de biens. Troisièmement, elle pose le principe d'un « lien entre prestations et prélèvements », suivant lequel les recettes de certains impôts sont préaffectées. Enfin, cette loi met en place un nouveau système de suivi, qui prendra effet avant que les dispositions réglementaires ne soient approuvées.

La stratégie d'ensemble du gouvernement est présentée dans son Plan national de développement à moyen terme (encadré 1.5). Les budgets annuels sont conformes à cette stratégie. Les budgets de l'administration centrale reposent sur des prévisions macroéconomiques prudentes. Les budgets sont révisés en milieu d'année, afin que soient pris en compte les changements essentiels concernant l'environnement international, notamment les fluctuations des cours du pétrole et d'autres produits de base. Les autorités budgétaires disposent également des marges de manœuvre nécessaires pour stimuler rapidement l'activité économique en cas de grave récession. Ce point est particulièrement important, étant donné la faiblesse probable des stabilisateurs automatiques, liée à l'absence d'assurance-chômage et à la modestie des recettes fiscales sensibles à la conjoncture (tout au moins par comparaison avec les pays de l'OCDE). Les collectivités locales publient également leurs budgets, mais ceux-ci doivent être présentés à l'administration centrale et recevoir son approbation. Des règles budgétaires ont été mises en place en 2003, mais le solde budgétaire et la dette publique sont aujourd'hui nettement inférieurs aux seuils légaux respectifs, qui ont été fixés à 3 % et 60 % du PIB.

Encadré 1.5. Le Plan national de développement à moyen terme

Le Plan national de développement à moyen terme (RPJMN, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional*) pour 2010-14 expose la stratégie retenue par le gouvernement pour orienter le développement de l'Indonésie au cours des cinq années à venir, et présente des priorités nationales. Il correspond à la deuxième phase du Plan national de développement à long terme 2006-25 et servira de fondement au budget annuel au cours des cinq prochaines années. Il se compose de trois livres. Le livre I expose la stratégie, le livre II contient des plans sectoriels de développement, et le livre III réunit des plans régionaux de développement par île. Onze priorités nationales sont exposées dans le livre I : la réforme de l'administration et de la gouvernance; l'enseignement; la santé; la réduction de la pauvreté; la sécurité alimentaire; les infrastructures; le climat des affaires et de l'investissement; l'énergie; l'environnement et la gestion des catastrophes; les zones les moins avancées, frontalières, éloignées et ayant connu des conflits; et la culture, la créativité et l'innovation technologique.

Des objectifs clés ont été fixés en matière de développement, dont certains sont présentés dans le tableau 1.7.

Tableau 1.7. Objectifs clés de développement

	2008-09	2014
Environnement macroéconomique		
Croissance économique (en pourcentage, en fin d'année)	4.6	7.0-7.7
Inflation (en pourcentage, en fin d'année)	2.8	3.5-5.5
Indicateurs sociaux		
Taux de chômage (en pourcentage)	7.4 (2010)	5.0-6.0
Taux de pauvreté (en pourcentage)	13.3 (2010)	8.0-10.0
Enseignement		
Taux brut de scolarisation dans le 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire (en pourcentage)	64.3	85
Taux brut de scolarisation dans l'enseignement supérieur (en pourcentage)	21.3	30
Santé		
Espérance de vie (en années)	70.7	72
Malnutrition infantile (en pourcentage)	18.4	< 15
Infrastructures		
Construction d'autoroutes (2010-14)		19 370 km
Taux d'électrification	Environ 60 %	80 %
Capacité de production d'électricité		3 000 MW de plus par an

Source : Plan national de développement à moyen terme 2010-14, BPS.

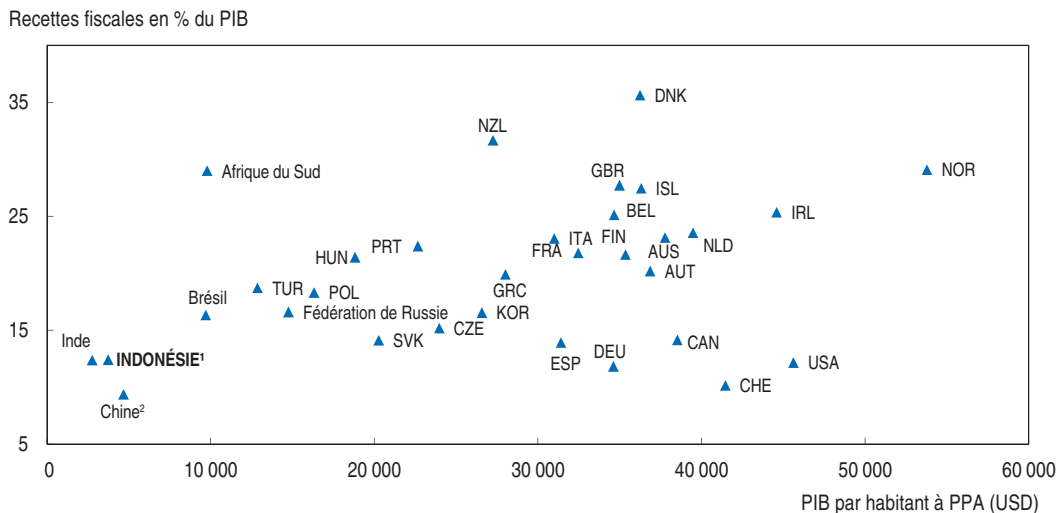
Ces priorités reflètent un mélange de programmes existants et nouveaux. En fait, la plupart des mesures relatives à la réduction de la pauvreté, à l'enseignement et aux soins de santé semblent correspondre à la poursuite ou à l'expansion de programmes déjà en place. En revanche, de nouveaux programmes d'amélioration des infrastructures ont été annoncés. Le gouvernement estime que la mise en œuvre de ces priorités coûtera 1 287 600 milliards IDR au cours des cinq années à venir (soit 22.5 % du PIB de 2009 par an en moyenne).

Les recettes et les dépenses correspondent au stade de développement du pays

Deux tiers environ des recettes publiques sont actuellement collectées sous forme d'impôts. Les recettes fiscales ont régulièrement augmenté, principalement du fait de hausses de l'impôt sur le revenu, et dans une moindre mesure, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces deux sources de recettes représentent maintenant l'essentiel des recettes publiques, la réduction régulière des droits de douane sur les importations ayant progressivement réduit

l'importance des taxes sur les échanges internationaux. La fiscalité liée à l'environnement se limite à l'impôt sur les sociétés prélevé dans le secteur de l'énergie, qui représente 5 % du total des recettes, à une fraction de la TVA appliquée au taux de 10 % à tous les produits, et à une taxe de 5 % sur les ventes d'essence et de gazole. Malgré l'augmentation globale des recettes fiscales, le ratio impôts/PIB reste faible en termes de comparaison internationale, mais il correspond à la situation de l'Indonésie en matière de revenu réel (graphique 1.12). Ce ratio devra probablement s'élever pour que le pays puisse étoffer son système de protection sociale dans l'avenir et faire face à des dépenses croissantes en matière de santé et d'enseignement (chapitre 4). Les recettes non fiscales sont restées stables et proviennent essentiellement du secteur des ressources naturelles, dont le pétrole et le gaz sont les principaux contributeurs.

Graphique 1.12. **Ratio impôts/PIB et PIB par habitant, 2007**



1. Le ratio impôts/PIB de l'Indonésie inclut les recettes d'impôts et de droits de douane mais ne tient pas compte d'autres sources telles que les taxes sur les ressources naturelles et les impôts locaux.
2. 2006.

Source : Banque mondiale et ministère indonésien des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341347>

Un renforcement de l'administration de l'impôt permettrait également de rehausser le ratio impôts/PIB. L'administration de l'impôt est complexe et inefficace, et les coûts induits par le respect de la législation fiscale sont élevés. Elle est notamment entravée par l'imprécision et l'inefficacité avec laquelle sont enregistrés les dossiers des contribuables et gérés les documents, ainsi que par une infrastructure encore déficiente en matière de technologies de l'information (TI). L'Indonésie est mal classée (126^e sur 183 pays) à l'aune du sous-indicateur relatif au paiement des impôts utilisé pour l'élaboration de l'indicateur « Doing Business » de la Banque mondiale, qui vise à rendre compte de la complexité de la fiscalité (Banque mondiale, 2010c). Ce résultat médiocre est principalement imputable aux coûts induits par le respect de la législation fiscale, étant donné le grand nombre de paiements que les entreprises doivent effectuer à ce titre chaque année. Une loi essentielle sur l'administration de l'impôt a été adoptée en 2007, rendant la collecte des impôts plus prévisible et moins arbitraire pour les entreprises et les citoyens. Un des principaux changements résidait dans les dispositions autorisant les contribuables à introduire une réclamation ou un recours en matière fiscale sans devoir payer à l'avance le montant de l'impôt qu'ils contestent.

La composition des dépenses a considérablement changé. Une réduction de la charge d'intérêts a permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires permettant de financer des dépenses de capital (qualifiées de « dépenses de développement »). Les subventions énergétiques pèsent toujours lourdement sur le budget, bien qu'elles aient été réduites à plusieurs reprises (voir le chapitre 2). Les autres subventions (essentiellement aux produits alimentaires) ont également connu une croissance rapide au cours de la décennie écoulée. Les dépenses d'éducation ont progressivement augmenté, en particulier pour l'enseignement primaire, et devraient représenter au moins 20 % des dépenses publiques totales. La lenteur des décaissements, en particulier pour les dépenses en capital, a aggravé ces problèmes. En revanche, les dépenses de santé et d'infrastructure demeurent très faibles en termes de comparaison internationale, et en deçà des besoins du pays (chapitres 3 et 4).

Un certain nombre d'allègements fiscaux sont prévus pour les entreprises, surtout dans le secteur de l'énergie, sous la forme de prêts garantis par l'État, d'exemptions de TVA et de droits d'importation ou d'un régime d'amortissement accéléré des actifs aux fins de réduire le revenu imposable (chapitre 2). Les informations sur ces instruments fiscaux sont toutefois fragmentaires, de sorte qu'il est difficile d'évaluer leur rapport coût/efficacité (Koplow *et al.*, 2010).

Considérations relatives à l'action publique

Le cadre budgétaire de l'Indonésie est solide et a permis de ramener les finances publiques sur une trajectoire viable. Des ajustements seront néanmoins nécessaires pour préparer l'économie aux changements structurels qu'elle connaîtra dans les décennies à venir.

La stratégie du gouvernement est axée, à juste titre, sur le développement économique et social à moyen terme, et le Plan national de développement à moyen terme contient des indications utiles concernant les orientations retenues en matière d'action publique. Les objectifs fixés sont ambitieux et exigeront que le gouvernement travaille en étroite coopération avec les administrations régionales, qui sont responsables des prestations de services dans le domaine social. À cet égard, il sera important de clarifier les attributions et les fonctions des différents niveaux d'administration concernant la mise en œuvre des programmes liés au Plan national de développement à moyen terme.

La clarification de 2009 concernant les compétences fiscales des collectivités locales est bienvenue et contribuera sans doute à atténuer les incertitudes relatives à la fiscalité, en réduisant la latitude dont elles disposent quant au choix des tranches d'imposition. La loi prévoit également la préaffectation de certaines recettes d'impôts locaux, en vue de responsabiliser davantage les collectivités locales. Cette préaffectation risque cependant de rigidifier le cadre de budgétisation, et de le rendre inadapté à une économie en évolution rapide, de sorte qu'il faudrait la supprimer.

Les autorités ont récemment détecté plusieurs obstacles aux paiements, allant des retards administratifs dans la nomination du personnel à une insuffisance de moyens pour programmer ou gérer un projet. Un renforcement des capacités, en particulier à l'échelon local, est susceptible de résoudre au moins partiellement ces problèmes.

Les efforts déployés en vue d'axer les documents relatifs à la budgétisation et à la planification sur des analyses de moyen à long terme devraient être poursuivis. Outre le Plan national de développement à moyen terme, qui court jusqu'à 2014, il est prévu de publier des prévisions à cinq ans macroéconomiques et relatives aux finances publiques. Ces prévisions aideront les autorités à faire connaître les principaux enjeux de la politique

économique à moyen terme. Elles souligneront également l'importance des effets induits par le vieillissement démographique sur la capacité de production et l'épargne à long terme (voir ci-avant), alors que ces questions sont actuellement absentes du débat sur la politique économique en Indonésie. De plus, la réalisation d'analyses complémentaires sur les sources de croissance potentielle et les moyens de renforcer l'intégration sociale encouragera les gouvernants à privilégier des mesures qui soient compatibles avec une croissance durable plus vigoureuse.

Les structures de la fiscalité et des dépenses ont évolué au fil des ans pour s'adapter aux besoins d'une économie en mutation rapide. La réalisation des objectifs prévus par le Plan national de développement à moyen terme et l'accélération du développement économique de l'Indonésie passent cependant par de nouveaux changements. Premièrement, les dépenses inefficaces telles que les subventions à l'énergie devraient être progressivement éliminées (chapitre 2). Cela permettra de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires pour redéployer des crédits vers des programmes de nature à renforcer la croissance. Il sera notamment important d'accroître les dépenses d'infrastructure et d'éducation dans l'enseignement secondaire, qui, si elles sont utilisées de manière plus efficace, renforceront la croissance potentielle à moyen terme. Il sera également nécessaire de financer l'extension de la couverture du système public de protection sociale et d'assurance-maladie (chapitre 4). Le projet de budget de l'État pour 2011 apparaît conforme à ces modifications proposées. Pour éviter les gaspillages de ressources, il est également essentiel d'évaluer l'efficacité des programmes existants et nouveaux, et de redéployer les dépenses vers les domaines qui auront les effets les plus bénéfiques sur la croissance à long terme. Une évaluation approfondie des dépenses fiscales existantes et de leur rapport coût/efficacité est également justifiée. Par ailleurs, l'adoption d'une taxe sur le carbone à large assise constituerait également un moyen efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), et faciliterait la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de changement climatique. Les recettes de cette taxe pourraient être affectées au financement de programmes concernant des domaines prioritaires.

Enfin, un meilleur recouvrement de l'impôt contribuera à accroître les recettes. Les autorités sont tout à fait conscientes de la nécessité de renforcer l'administration de l'impôt et de la rendre plus efficace, de manière à réduire les iniquités et étayer la confiance à l'égard du système fiscal. En 2001 ont été engagées des réformes articulées autour des principes suivants : encourager les contribuables à s'acquitter d'eux-mêmes de leurs obligations fiscales, rendre l'administration de l'impôt plus efficace, et restaurer la confiance des contribuables dans le système fiscal. De nouvelles modifications fondées sur les mêmes concepts figurent dans le Programme de réforme de l'administration fiscale indonésienne (PINTAR) pour 2009-13. Le ministère des Finances a aussi prévu de séparer les fonctions de recouvrement de l'impôt et d'élaboration de la politique fiscale d'ici à la fin de l'année. Le gouvernement devrait poursuivre les efforts déployés en vue d'éradiquer la corruption des services fiscaux, et revoir le système de remboursement de la TVA, qui s'est révélé présenter des risques de fraude de grande ampleur. Ainsi que le prévoyait la loi fiscale de 2009, un Comité de surveillance de la fiscalité a été mis sur pied en tant qu'organisme indépendant, au sein du ministère des Finances. Il est constitué d'experts en fiscalité n'appartenant pas à l'administration publique, et chargé de contrôler les recettes fiscales, de recevoir les plaintes du public concernant les agents de l'administration fiscale, ainsi que de présenter au ministre des recommandations en vue d'améliorer le recouvrement des impôts. Ce comité vient tout juste de débiter ses activités. Le

gouvernement devrait s'attacher à lui fournir le soutien nécessaire sur les plans financier et structurel pour lui permettre de fonctionner efficacement, puis à mettre en œuvre ses recommandations.

La politique monétaire est satisfaisante, mais l'objectif d'inflation pourrait être plus ambitieux

Le cadre de politique monétaire est fondé sur un ciblage flexible de l'inflation

Le cadre actuel, qui associe le ciblage de l'inflation et un taux de change flexible mais pas entièrement en flottage libre, est en place depuis juillet 2005. En 1999, la Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*) s'est vu accorder son indépendance, même si la fourchette retenue comme objectif d'inflation est officiellement choisie par le gouvernement sur recommandation de la BI. La banque centrale a pour mandat d'assurer la stabilité de la roupie, ainsi que de faire en sorte que l'inflation s'inscrive en fin d'année dans la fourchette visée. Les objectifs d'inflation pour 2008-10 avaient été initialement fixés à 5 % en 2008, 4.5 % en 2009 et 4 % en 2010, avec une marge de fluctuation admissible de ± 1 point de pourcentage. En septembre 2010, l'objectif de 2010 a été révisé à 5 % et maintenu à ce niveau pour 2011, et il est abaissé légèrement, à 4.5 %, pour 2012. Pour les années suivantes, les autorités ont opté pour une réduction progressive de la fourchette cible jusqu'à 3.5-5.5 % en 2014, dans le cadre du Plan de développement à moyen terme.

Une récente évaluation met en exergue les progrès accomplis concernant le cadre institutionnel et opérationnel au fil des ans (Banque d'Indonésie, 2009). Le processus de communication de la politique monétaire était jugé globalement satisfaisant et la transparence de la BI était considérée comme raisonnablement élevée dans le Programme d'évaluation du secteur financier du FMI de 2010 (FMI, 2010). En outre, des études de marché et des analyses empiriques indiquent que la crédibilité de la politique monétaire a doublé depuis 2005, mais celle-ci peut encore être améliorée (Banque d'Indonésie, 2009).

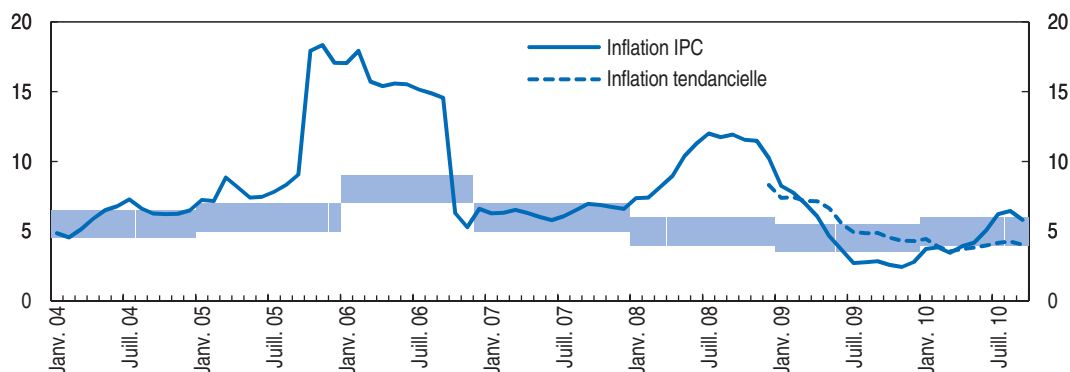
Conformément à son mandat, la BI intervient sur les marchés des changes pour lisser les variations du cours de la roupie en cas de volatilité excessive, sans viser pour autant un taux de change précis. Pendant toute l'année 2009, la BI n'a compensé qu'en partie l'effet des entrées de capitaux sur la roupie en procédant à des interventions sur le marché des changes. La plupart de ces interventions ont été stérilisées par le biais d'opérations de marché fondées sur des certificats de la banque d'Indonésie (SBI, *Sertifikats Bank Indonesia*). En 2009, la BI a accumulé environ 14.5 milliards USD de réserves de change, tandis que l'encours de SBI a augmenté de 11 milliards USD. Cette stérilisation est potentiellement coûteuse, car le rendement des réserves de change est nettement inférieur à celui des SBI émis pour absorber des liquidités. Néanmoins, ce coût semble avoir été relativement limité, malgré l'ample écart de taux d'intérêt entre les titres d'emprunt public des États-Unis et les SBI. Si l'on pose l'hypothèse que les réserves de change sont investies en bons du Trésor à trois mois des États-Unis, dont le taux d'intérêt moyen est tombé à 0.19 % en 2009, sachant que le taux d'intérêt moyen des SBI s'est établi la même année à 7.29 %, cette stérilisation a eu un coût de l'ordre de 50 millions USD, soit environ 0.01 point de PIB. Si l'on suppose que les réserves de change sont investies en bons du Trésor à cinq ans des États-Unis, on aboutit à un coût d'un ordre de grandeur similaire. Étant donné l'absence de scénario contrefactuel, il est difficile d'évaluer l'effet de cette stérilisation sur les taux d'intérêt. Bien que les taux soient restés globalement stables pour les échéances de un à six mois, il est possible que ces opérations de stérilisation aient simplement empêché une baisse plus prononcée. Par ailleurs, la stérilisation a limité l'effet de l'accumulation de réserves de change sur la

quantité de monnaie en circulation. Globalement, les interventions stérilisées réalisées sur le marché des changes se sont avérées efficaces (Banque mondiale, 2010a).

Le système de ciblage de l'inflation de l'Indonésie et sa stabilité macroéconomique semblent avoir contribué à réduire le niveau de l'inflation depuis 2007 (graphique 1.13). Néanmoins, l'Indonésie a enregistré une inflation nettement supérieure en moyenne à celle de la zone OCDE et d'autres pays comparables de la région au cours des dix dernières années (graphique 1.14). La Thaïlande, Singapour et la Malaisie sont parvenus à juguler l'inflation entre 2001 et 2009, aux alentours de 3 %. Les Philippines ont enregistré une hausse moyenne des prix plus importante, de l'ordre de 5.5 %, mais qui est restée nettement inférieure à celle observée en Indonésie. Pour remédier au problème de cette inflation élevée persistante, la BI a mis en place une Équipe de suivi et de maîtrise de l'inflation, chargée de cerner les sources de tensions inflationnistes, tant du côté de l'offre que de la demande, tout en favorisant la coordination au niveau régional.

Graphique 1.13. **Inflation et fourchette retenue comme objectif pour la politique monétaire**

Pourcentage de variation annuel

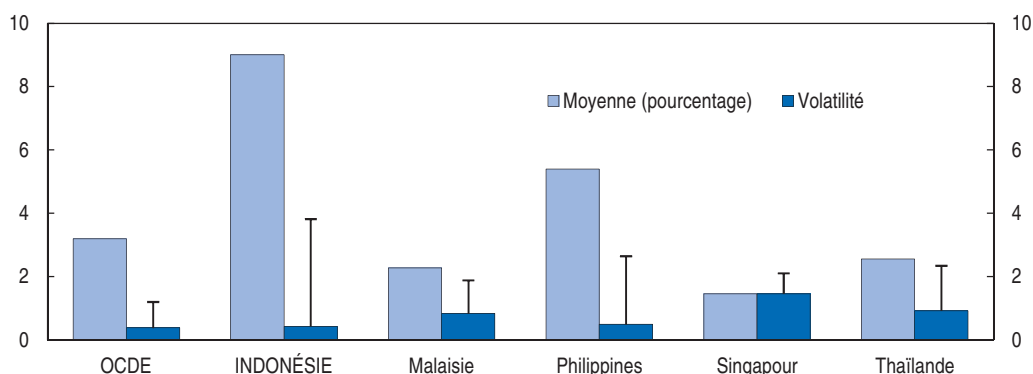


Note : L'inflation tendancielle exclut les prix volatils des produits alimentaires et les prix administrés.

Source : Banque d'Indonésie (BI, Bank Indonesia).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341366>

Graphique 1.14. **Taux et volatilité de l'inflation mesurée par l'IPC, 2001-09¹**



1. L'agrégat OCDE est égal à la moyenne simple des taux d'inflation des pays membres de l'Organisation. L'inflation moyenne est la moyenne des taux d'inflation mensuels en glissement annuel de 2001 à 2009. La volatilité renvoie au coefficient de variation du taux d'inflation (c'est-à-dire à l'écart type divisé par la moyenne de l'inflation). La ligne noire illustre, quant à elle, la volatilité de l'inflation mesurée par son écart type.

Source : OCDE et Statistiques financières internationales (SFI).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341385>

La dynamique de l'inflation indonésienne est fortement influencée par l'évolution du taux de change et l'activité (tableau 1.8, annexe 1.A1). En revanche, les facteurs d'inflation par les coûts, pour lesquels a été retenu comme variable indicatrice le prix international du pétrole, n'expliquent guère la dynamique de l'inflation à un an. En fait, de généreuses subventions énergétiques atténuent la répercussion des variations du prix international sur les prix intérieurs (chapitre 2). Néanmoins, l'inflation demeure en grande partie inexpliquée. Les ajustements des prix administrés, qui ne sont pas pris en compte dans ce calcul, peuvent avoir contribué au niveau élevé de l'inflation globale pendant certaines périodes, notamment en 2005 et 2008³. Toutefois, les effets des hausses ponctuelles de prix administrés sont probablement de courte durée.

Tableau 1.8. **Décomposition de l'inflation à un an mesurée par l'IPC**¹

	Inflation globale à un an	Décomposition				
		Inflation retardée	Activité	Taux de change	Cours du pétrole	Résidu et constante
Moyenne T2 1996-T4 1998	12.9	-0.1	12.6	3.3	-0.1	-2.8
Moyenne T1 1999-T2 2005	-5.8	0.1	-3.2	2.0	0.0	-4.7
Moyenne T3 2005-T4 2008	0.8	-0.0	0.5	0.1	0.0	0.2
T1 2009	-0.1	-1.5	-2.4	-0.8	0.3	4.2

1. Différence entre l'inflation moyenne sur quatre trimestres et l'inflation moyenne au cours des quatre trimestres précédents. La première période est celle qui a précédé la crise asiatique. L'année 2005 marque le début du ciblage de l'inflation.

Source : Calculs de l'OCDE.

Considérations relatives à l'action publique

Une forte inflation engendre des coûts divers et peut être préjudiciable à la croissance à long terme. Premièrement, des hausses de prix rapides sont source d'incertitude et peuvent fausser les décisions des agents économiques en matière de consommation comme d'investissement, et nuire à terme à la productivité. Deuxièmement, une inflation élevée peut également se répercuter sur la distribution des revenus, en réduisant le pouvoir d'achat des individus qui tirent leurs moyens de subsistance de revenus fixes. Dans une moindre mesure, les hausses de prix peuvent se traduire par des coûts d'étiquetage, dus au fait que les entreprises doivent modifier leurs étiquettes ou réimprimer des barèmes de prix et reprogrammer des ordinateurs.

Les autorités prévoient de ramener progressivement la fourchette cible d'inflation de son niveau actuel à 3.5-5.5 % en 2014. Même si cette fourchette sera bénéfique pour l'économie, elle reste supérieure à l'inflation observée dans d'autres pays comparables de la région. Abaisser même davantage l'objectif d'inflation dans le moyen terme permettrait de démontrer l'attachement de la BI à la stabilité des prix, en ancrant les anticipations inflationnistes à un niveau plus bas, ayant des effets de distorsion plus limités. En outre, le remplacement de l'objectif d'inflation de fin d'année par une moyenne annuelle permettrait de rendre le cadre moins sensible aux événements exceptionnels.

Le mécanisme d'ajustement d'annuel de l'objectif d'inflation a été mis en place pour tenir compte des évolutions de l'environnement économique international. Cette flexibilité semble inutile dans un contexte où les décisions de politique monétaire sont anticipatives et fondées sur un large éventail d'indicateurs économiques et financiers, et elle sape la crédibilité de l'engagement de la banque centrale. Une révision de ce

mécanisme permettrait d'ancrer les anticipations d'inflation, ainsi que de réduire la dérive inflationniste inhérente au manque de crédibilité de la BI, en réaffirmant la rigueur de son engagement.

Les SBI constituent le principal instrument de politique monétaire de la BI. Caractérisés par un ratio rendement/risque élevé et l'absence d'obligation de nantissement, les SBI constituent des instruments de placement extrêmement attractifs pour les banques et autres investisseurs institutionnels, tels que les collectivités locales. Cela complique la tâche de la BI et réduit l'efficacité de la politique monétaire. Dans le cadre d'un train de mesures annoncé en juin 2010, la BI a pris des dispositions pour renforcer les mécanismes de transmission monétaire en décidant de cesser d'émettre des SBI à un mois, de se concentrer sur les SBI à échéances de trois, six et douze mois, et de passer d'un programme hebdomadaire à un programme mensuel d'adjudications de SBI. De plus, les détenteurs de SBI sont maintenant tenus de les conserver un mois. Ces mesures visent à permettre la formation d'une courbe des rendements à court terme, et devraient inciter les banques à gérer plus activement leurs liquidités, en recourant davantage au marché interbancaire au lieu de placer sans cesse leurs liquidités excédentaires en SBI, comme elles le faisaient couramment jusqu'ici. Par ailleurs, une facilité de dépôt à terme a été créée et le corridor de taux d'intérêt défini à partir du taux directeur a été élargi, ce qui pourrait également contribuer au développement des opérations de marché. La BI pourrait encore renforcer les mécanismes de transmission monétaire en faisant de la prise en pension de titres le principal instrument de ses opérations de marché, en lieu et place des SBI. Il s'agit là d'une pratique courante dans les pays de l'OCDE et dans de nombreuses autres économies d'Asie. Ce changement renforcerait l'efficacité de la transmission de la politique monétaire, dans la mesure où celle-ci serait recentrée sur un pur instrument de gestion des liquidités à court terme. Si elles étaient mises en œuvre, ces modifications réduiraient sans doute l'utilité des SBI, dont les émissions pourraient être progressivement revues à la baisse.

Le poids relatif important des investissements de portefeuille dans les entrées totales de capitaux et les risques de bulle des prix des actifs qui en découlent soulèvent des difficultés de maîtrise de l'inflation, notamment en cas d'inversion soudaine des mouvements de capitaux. Les flux de capitaux entrants, et en particulier les investissements de portefeuille, devraient être suivis de près de manière à préserver la stabilité de la monnaie. Des sorties de capitaux précipitées et inattendues entraîneraient une dépréciation de la roupie et un renforcement des anticipations inflationnistes. La gestion des risques liés aux flux de capitaux nécessite sans doute toute une palette d'instruments. Les politiques monétaire et budgétaire prudentes menées jusqu'ici par les autorités, ainsi que le régime de change flottant et la capacité de résistance du système financier, constituent les remparts les plus solides contre les effets négatifs potentiels des coups d'arrêt. En outre, le développement du marché monétaire interbancaire permettra de remédier, au moins en partie, aux risques induits par les entrées de capitaux à court terme. L'expansion des circuits financiers pourrait offrir de nouvelles possibilités de placement non seulement aux investisseurs résidents mais aussi aux non-résidents, réduisant du même coup le risque de sorties soudaines de capitaux. La BI a entrepris de renforcer la stabilité monétaire et financière et appuyer une croissance économique viable à moyen et long terme. Son programme d'action prévoit un éventail de mesures destinées à accroître l'efficacité des instruments et règles sur les marchés des opérations en roupies indonésiennes et en devises, en améliorant la réglementation prudentielle et en donnant plus de profondeur aux marchés de capitaux. La récente décision de la BI d'imposer aux

investisseurs étrangers et nationaux la conservation des SBI pendant une période minimum d'un mois contribuera également à réduire les entrées de capitaux spéculatifs à court terme destinées à financer l'acquisition de cet instrument monétaire. Néanmoins, il faudra surveiller de près les effets de cette mesure, afin d'évaluer son efficacité et ses répercussions sur les investissements de portefeuille. Enfin, les travaux publiés à ce jour sur la question, qu'ils soient théoriques ou empiriques, n'offrent certes aucune conclusion définitive sur l'adéquation et l'efficacité de contrôle *ad hoc* des flux de capitaux, mais il apparaît parfois qu'elles faussent le fonctionnement du marché et qu'elles peuvent avoir des conséquences imprévues (Prasad *et al.*, 2003).

Les marchés de capitaux

Des progrès considérables ont été réalisés depuis la crise asiatique, tant en termes de développement des marchés de capitaux que de renforcement de leur capacité de résistance. Ces marchés n'en demeurent pas moins à un stade précoce de leur développement.

Les marchés de capitaux sont peu développés

Les marchés de capitaux indonésiens sont plus étroits et moins liquides que ceux d'autres pays de l'ASEAN et des membres de l'OCDE (graphique 1.15). La capitalisation boursière des sociétés cotées s'est accrue en 2009 pour retrouver son niveau de 2007, mais elle reste apparemment plus faible que dans les pays comparables de la région. Le crédit intérieur au secteur privé est demeuré inférieur à la normale non seulement par rapport aux pays de l'OCDE, mais aussi par rapport à d'autres pays comparables de la région. Le manque de profondeur du secteur financier indonésien est imputable à la faible utilisation des marchés de capitaux comme source de financement des investissements. Il tient également au caractère limité de l'intermédiation réalisée par les établissements financiers non bancaires, et en particulier à la modestie des instruments de couverture et d'assurance. Les marchés de valeurs mobilières sont encore relativement peu développés, le capital-risque étant quasiment inexistant et le marché des obligations de sociétés très étroit. L'intermédiation financière est globalement moins avancée en Indonésie que dans les pays de l'OCDE, les autres pays bénéficiant de l'engagement renforcé de l'Organisation et d'autres économies comparables de la région. Le fait que la valeur des actifs bancaires soit supérieure à la capitalisation du marché obligataire en Indonésie montre que l'activité financière est encore largement dominée par les banques. Le secteur bancaire semble relativement concentré, les 14 plus grands établissements détenant 80 % des actifs totaux du secteur (Banque mondiale, 2010a).

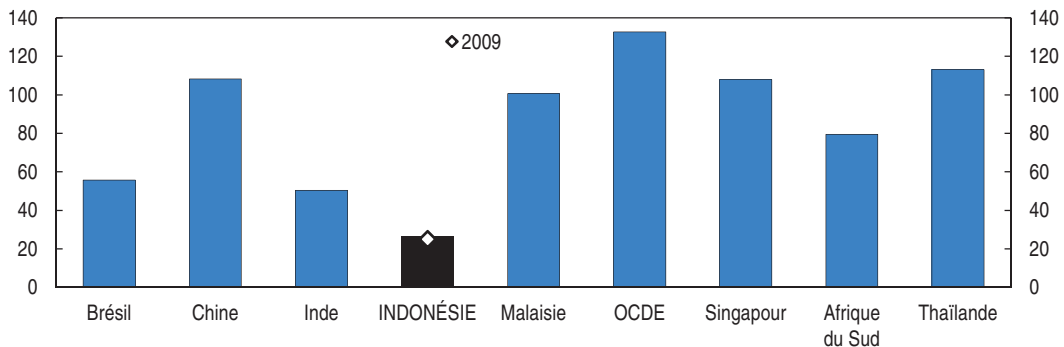
L'accès de la population aux services financiers est limité. L'accès formel aux financements (c'est-à-dire la détention d'un compte auprès d'un intermédiaire financier) est similaire à celui observé au Brésil, en Afrique du Sud et en Chine (Banque mondiale, 2008). Il apparaît aussi que l'Indonésie a des niveaux d'accès financier plus bas que la Malaisie, la Thaïlande et le Sri Lanka, mais elle se classe mieux que le Bangladesh et les Philippines (Banque mondiale, 2010b). L'Indonésie ne compte que cinq distributeurs automatiques de billets (DAB) pour 100 000 habitants, alors que leur nombre moyen est de 13 au Brésil, en Afrique du Sud et en Chine, même si l'Indonésie soutient plus avantageusement la comparaison en termes de diffusion géographique des DAB (Beck *et al.*, 2007).

Bien que la récente crise ait montré les risques et les limites d'une libéralisation financière non encadrée, un approfondissement des marchés de capitaux pourrait

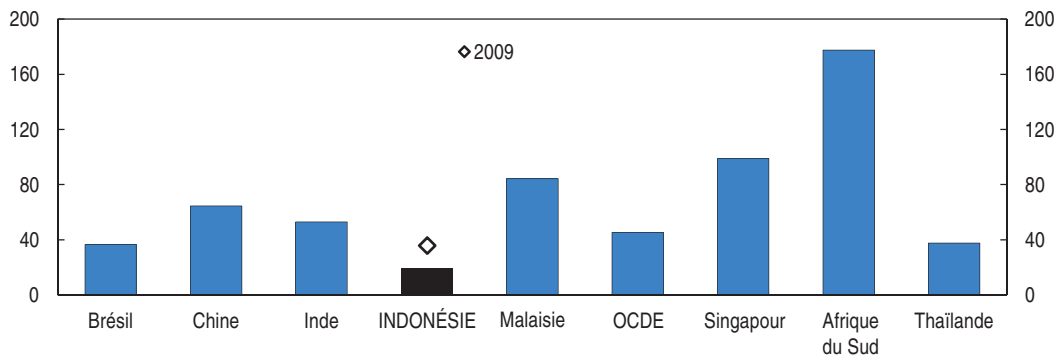
Graphique 1.15. Indicateurs de la profondeur des marchés de capitaux

En pourcentage du PIB


A. Crédit intérieur au secteur privé, 2008



B. Capitalisation boursière des sociétés cotées, 2008



Source : BAPEPAM, Bank Indonesia et Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341404>

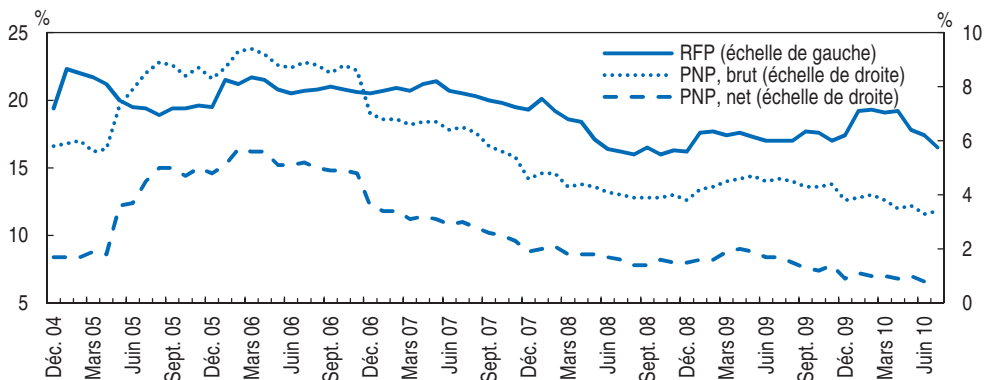
présenter des avantages considérables pour l'Indonésie. Il faciliterait l'accès au crédit des PME et des ménages, tout en élargissant l'éventail des possibilités de placement et en attirant davantage d'investisseurs étrangers. Un accroissement de l'offre d'instruments du marché monétaire faciliterait la gestion des liquidités à court terme ainsi que l'absorption des liquidités excédentaires dans l'économie, minimisant du même coup les risques d'instabilité du système financier pouvant résulter de la volatilité des taux de change et du marché boursier. Ces instruments à court terme instaурeraient également une concurrence pour le financement de la sphère réelle de l'économie, entraînant une baisse des taux des emprunts.

Des données relatives à l'ensemble de l'économie montrent que l'accès aux financements, généralement mesuré par le ratio crédit/PIB, a un effet positif sur la croissance à long terme (Beck et al., 2000; Love, 2003). Outre le fait qu'ils renforcent le dynamisme de l'économie en permettant aux petites entreprises de connaître une expansion plus rapide et en renforçant les taux d'innovation, des marchés de capitaux profonds peuvent contribuer à une diversification des activités et réduire la vulnérabilité de l'économie aux chocs sectoriels. Au-delà des avantages retirés par les entreprises, les données empiriques disponibles laissent à penser qu'un niveau de développement financier plus élevé va de pair avec un recul des inégalités de revenu et de la pauvreté dans le long terme (Honohan, 2004; Beck et al., 2007).

Une réforme du secteur financier est en cours

La crise asiatique a souligné l'importance du bon fonctionnement des marchés de capitaux et de la qualité de la réglementation, et débouché sur une réforme radicale du cadre réglementaire et prudentiel du système financier indonésien. La BI a engagé des réformes imposant aux banques d'appliquer des critères plus stricts en matière de gestion des risques et d'assainir leur bilan. Cela semble déjà avoir porté ses fruits sous la forme d'une amélioration des ratios de prêts non productifs et de fonds propres (graphique 1.16). Globalement, la solidité du système bancaire s'est nettement accrue, et ces changements ont renforcé la capacité du secteur bancaire à résister aux récents chocs économiques et financiers négatifs. La BI et le gouvernement ont su réagir avec rapidité et efficacité pour y faire face et rétablir la confiance dans le secteur bancaire. De plus, des responsables de la BI ont révélé fin janvier 2010 un programme en quatre points destiné à consolider le secteur bancaire du pays et à approfondir les marchés de capitaux. Au-delà des initiatives visant à renforcer le régime de surveillance et à mettre en place un meilleur cadre d'intermédiation bancaire via l'amélioration de la réglementation, l'objectif était également d'étoffer et d'optimiser le rôle des banques rurales dans la microfinance, ainsi que de donner une plus grande place aux banques islamiques dans l'économie.

Graphique 1.16. Indicateurs de solidité des banques¹



1. Les sigles RFP et PNP désignent respectivement le ratio de fonds propres et le ratio de prêts non productifs.

Source : Banque d'Indonésie (BI, Bank Indonesia).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341423>

La crise asiatique a également entraîné une révision du cadre de surveillance, et le pays a choisi de s'orienter vers un modèle à autorité de surveillance unique. Pour l'heure, le système indonésien de surveillance financière comporte deux organismes distincts : la BI se charge du secteur bancaire, tandis que l'Agence de surveillance des établissements financiers et des marchés de capitaux (Bapepam-LK, *Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan*) est responsable des marchés de capitaux et des assurances. Selon la loi 3/2004, l'ensemble des compétences de surveillance financière devraient être regroupées dans une nouvelle entité, l'Autorité des services financiers (OJK, *Otoritas Jasa Keuangan*), créée en 2007, qui devrait entrer en fonctions d'ici à la fin de 2010 (BT Partnership, 2007). Les coûts de transition induits par ce changement de modèle seront probablement importants, quoique temporaires. La mise en place de l'OJK est fondée sur les principes suivants : i) encadrer et surveiller de manière indépendante le secteur

financier; ii) adopter une attitude cohérente et équitable vis-à-vis de l'ensemble des établissements financiers, sans la moindre discrimination; et iii) appliquer des processus transparents de prise de décision et d'exécution. Un tel modèle peut se justifier par le fait que les activités des établissements privés actuels couvrent des domaines financiers très divers, faisant appel à une multitude de produits financiers. De plus, l'innovation financière a rendu obsolètes les catégories traditionnelles d'activités financières. L'inconvénient du modèle d'autorité de régulation unique, est qu'il exige que ses effectifs comprennent des spécialistes de nombreux domaines.

Les institutions financières nationales et supranationales et les gouvernements s'emploient actuellement à définir les meilleurs moyens de régler les problèmes dans ce domaine. On s'attend à ce que les approches nationales diffèrent les unes des autres. Un nouveau projet de loi spécifiant la structure de gouvernance de l'OJK et la division des tâches entre l'OJK et la BI est à l'étude. Selon ce nouveau dispositif, la BI aurait accès aux informations sur le secteur bancaire recueillies par l'OJK. Un programme serait établi pour faciliter l'échange de renseignements entre les deux institutions. Enfin, un programme d'inspections conjointes serait mis en place pour permettre aux agents de la BI de participer aux activités de surveillance bancaire impliquant des inspecteurs de l'OJK. Jusqu'à l'adoption du projet de loi sur l'OJK et la publication des décrets d'application, il est difficile de savoir quelles seront précisément les relations entre l'OJK et la BI. Il existe clairement un risque d'accentuation de l'incertitude sur les marchés de capitaux.

Considérations relatives à l'action publique

La modernisation du système financier est cruciale pour augmenter le taux de croissance du PIB potentiel à long terme et endiguer la pauvreté. L'Indonésie a déjà réalisé des progrès notables dans le développement de son système financier, et les autorités devraient persévérer dans cette voie. Le programme en quatre points de la BI annoncé en janvier 2010 offre un canevas pour la restructuration du secteur bancaire, qui devra déboucher sur des mesures concrètes. Ce processus devra suivre son cours parallèlement aux décisions sur la réforme des marchés de capitaux prises actuellement au niveau du G20.

La BI a engagé des réformes qui imposent aux banques d'appliquer des critères plus stricts en matière de gestion des risques et d'assainir leur bilan. Cela semble avoir d'ores et déjà débouché sur une amélioration des ratios de prêts non productifs et de fonds propres. Les autorités indonésiennes ont aussi entrepris de favoriser l'accès aux services financiers, notamment par le lancement d'un nouveau produit d'épargne, *Tabunganku* (« mon épargne »). Il serait possible d'accomplir de nouveaux progrès en accélérant la mise en place d'un registre des crédits contenant des informations à jour sur les antécédents des emprunteurs. Les registres de crédits facilitent en effet la vérification d'usage des antécédents des emprunteurs en matière de remboursement, et alourdissent le coût des impayés, ce qui réduit l'aléa moral. En outre, il est possible de les utiliser pour élaborer des registres de crédit permettant de cerner les probabilités de remboursement à partir des caractéristiques des emprunteurs, ce qui réduit les pertes sur prêts. Ce type d'instrument est déjà très utilisé dans les pays développés, et certains éléments indiquent que l'établissement de registres de crédit se traduit par une augmentation du volume de prêts accordés aux entreprises innovantes et de petite taille, y compris de la part des grandes banques qui ne finançaient pas ces entreprises

précédemment (Berger *et al.*, 2005). Bien que l'utilisation de registres de crédits soit moins courante dans les pays peu développés, elle se renforce et certains éléments laissent à penser que leur mise en place s'accompagne d'une amélioration de l'accès aux financements.

La situation actuelle de transition liée à la mise en place programmée d'une nouvelle autorité de régulation financière unique, l'OJK, d'ici à la fin de 2010, semble avoir créé une incertitude excessive. À cet égard, il serait judicieux de préciser aussi rapidement que possible le rôle, les fonctions et le degré d'autonomie de l'OJK. Il importera également de veiller à ce que cet organisme bénéficie d'une communication ouverte et efficace avec la BI, afin que celle-ci puisse mener ses activités en ayant pleinement connaissance de la situation présente du système bancaire. Certains de ces aspects seront clarifiés par le projet de loi sur l'OJK actuellement à l'étude, dès lors que celui-ci sera adopté. Ce projet de loi devra aussi être complété par des décrets d'application précisant le mode de fonctionnement de l'OJK et de la BI et leur collaboration concrète.

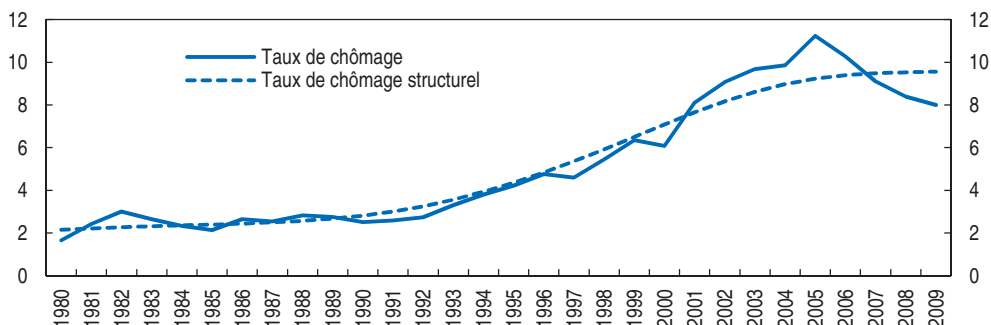
Le marché du travail

Un marché du travail à deux vitesses

Le marché du travail indonésien se caractérise par sa dualité, puisque un marché officiel rigide cohabite avec un vaste secteur informel. Le taux de chômage dans le secteur formel de l'économie a évolué à la hausse des années 80 jusqu'en 2005, où il atteignait environ 11.2 %. Il a ensuite reflué pour s'établir à 8 % en 2009. Néanmoins, des estimations statistiques laissent à penser que le chômage structurel demeure à un niveau très élevé en 2009, de l'ordre de 9.5 % (graphique 1.17). Une explication possible de cette récente divergence d'évolution entre les taux de chômage effectif et structurel serait que la rigidité des institutions a entravé la répartition des facteurs de production, et ralenti le processus d'ajustement du chômage structurel.

Graphique 1.17. **Taux de chômage effectif et structurel**

En pourcentage de la population active



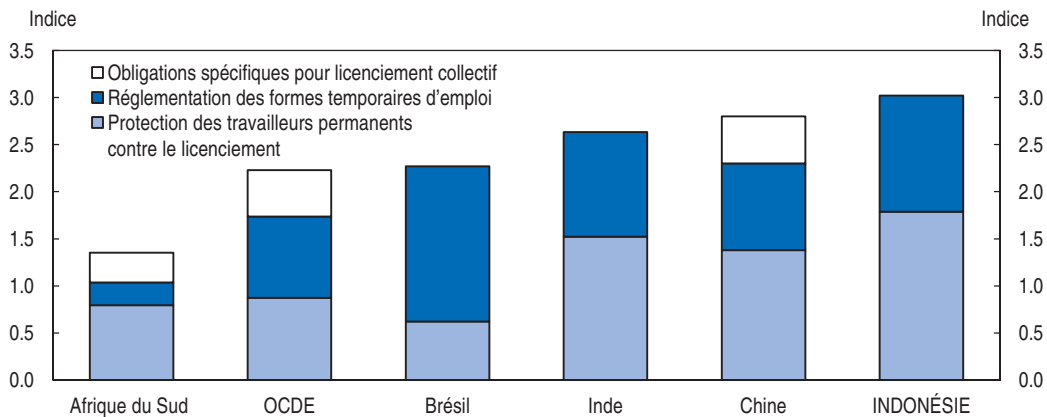
Source : BPS et calculs de l'OCDE.

À la suite de la crise asiatique, le code du travail indonésien a été étoffé pour offrir une protection sociale aux travailleurs les plus vulnérables. Ses dispositions sont devenues plus restrictives au fil du temps, en particulier après l'adoption de la loi sur la main-d'œuvre de 2003, décrite de façon détaillée dans l'*Évaluation économique* de 2008. Le régime des indemnités de licenciement est généreux, en partie du fait de l'absence de système d'assurance-chômage. L'indemnité de licenciement normale est égale à un mois de salaire

par année d'ancienneté (et plafonnée à neuf mois). En cas de licenciement pour motif économique ou de départ pour cause de retraite, de décès ou d'invalidité, l'indemnité à laquelle a droit le salarié est doublée. Il existe également une indemnité d'ancienneté, qui représente une charge financière supplémentaire pour les employeurs⁴. Cette indemnité est plafonnée à 10 mois de salaire à partir de 24 années travaillées (sachant que la période triennale consécutive à la 21^e année d'emploi donne droit à deux mois de salaire).


En outre, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est actuellement plus restrictive en Indonésie que dans les pays de l'OCDE, et légèrement plus rigoureuse qu'en Chine et en Inde (graphique 1.18). Le coût des licenciements individuels est en fait plus élevé en Indonésie que dans tous les autres pays pour lesquels a été calculé l'indicateur de l'OCDE relatif à la LPE⁵. Cela tient à la lourdeur bureaucratique des procédures de licenciement individuel, qui rend extrêmement longue la résiliation des contrats réguliers⁶. Par ailleurs, la législation indonésienne encadre de manière trop rigide le recours aux contrats de travail temporaire et à durée déterminée⁷. Cela dissuade les entreprises d'embaucher et peut favoriser le développement du secteur informel. De plus, les coûts plus élevés résultant de la lourdeur du droit du travail peuvent avoir des répercussions négatives sur la compétitivité internationale des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Graphique 1.18. **Législation sur la protection de l'emploi, en 2008**

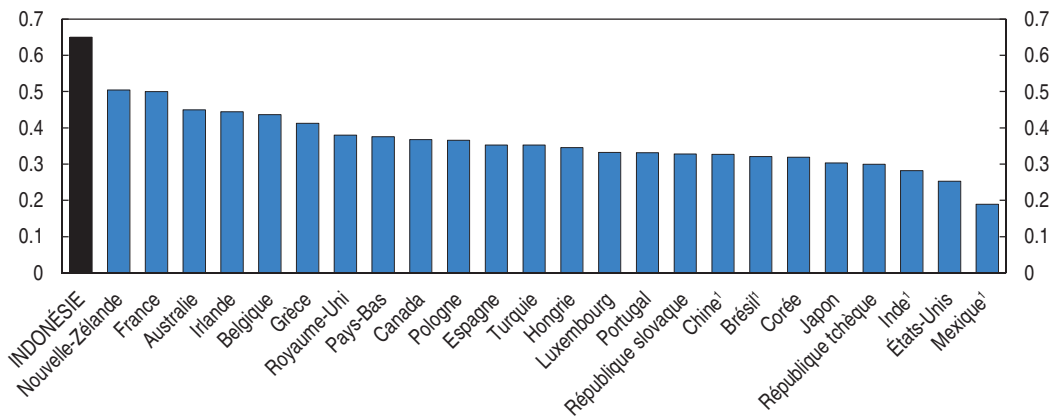


Note : Voir Venn (2009) pour de plus amples informations. L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus bas au plus élevé).

Source : Base de données des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341442>

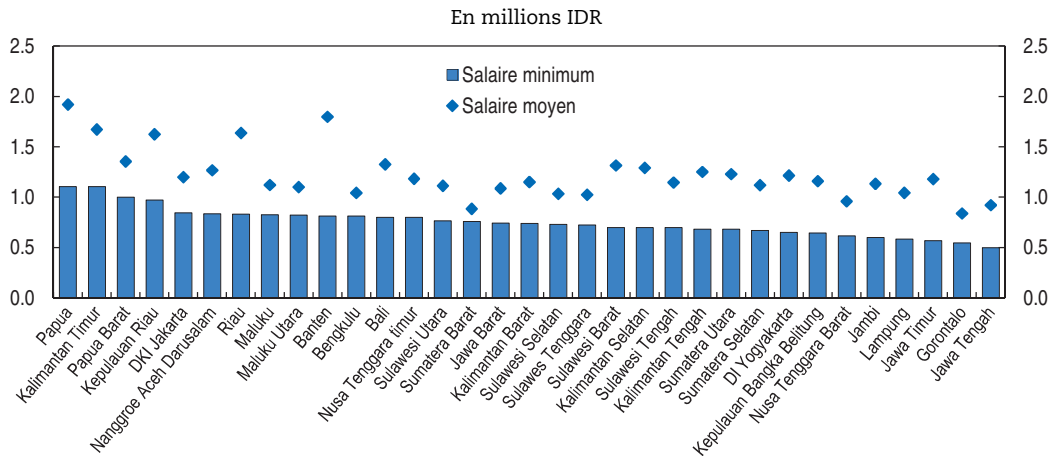
Les dispositions concernant le salaire minimum sont également devenues de plus en plus lourdes, notamment depuis que la décentralisation de 2001 les a fait basculer dans le champ de compétence des collectivités locales. L'Indonésie se caractérise par un des salaires minimums relatifs les plus élevés du monde, puisqu'il représente 65 % de la rémunération moyenne des travailleurs salariés (graphique 1.19). Les salaires minimums peuvent varier du simple au double d'une province l'autre (graphique 1.20). Or, des salaires minimums élevés risquent fort d'avoir un impact négatif sur le marché de l'emploi, en particulier pour les groupes dont les liens avec le marché du travail sont ténus, et de renforcer un secteur informel au poids déjà considérable (Suryahadi et al., 2003). Le salaire minimum constitue en outre un instrument inefficace pour lutter contre la pauvreté, puisqu'il n'a naturellement aucun caractère contraignant dans le secteur informel.

Graphique 1.19. **Ratio du salaire minimum au salaire moyen par pays, en 2008**

1. Les données relatives à la Chine, au Brésil, à l'Inde et au Mexique se rapportent à 2005.

Source : Perspectives de l'emploi et BPS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341461>

Graphique 1.20. **Salaires moyen et minimum mensuels par province, en 2008**

Source : BPS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341480>

Considérations relatives à l'action publique

Une réforme des structures du marché du travail aidera l'Indonésie à tirer le meilleur parti de son dividende démographique actuel et de l'accroissement rapide de sa population active. De par son caractère restrictif, le code du travail indonésien est préjudiciable à la croissance, dans la mesure où il entrave le redéploiement des facteurs de production, réduit la compétitivité internationale de l'économie indonésienne et perpétue l'emploi informel. Il offre un filet de sécurité aux travailleurs du secteur formel, mais cette protection est assurée au détriment de ceux du secteur informel, ou de travailleurs vulnérables tels que les femmes et les enfants ayant des liens ténus avec le marché de l'emploi. Il ne permet donc pas d'atteindre l'objectif qui lui a été assigné : assurer une protection adéquate contre les chocs économiques négatifs.

L'Indonésie a aujourd'hui une occasion exceptionnelle de mettre en place un système efficace de protection sociale, en instaurant sous une forme ou une autre une assurance-chômage, qui est actuellement inexistante. Il faudra adapter ce futur système

d'assurance-chômage aux préférences sociales de l'Indonésie, l'objectif sous-jacent étant d'encourager les travailleurs à chercher un emploi dans le secteur formel. Plusieurs approches sont envisageables, mais l'expérience de l'OCDE laisse à penser que les prestations d'assurance-chômage doivent être versées pendant une durée limitée, dégressives dans le temps et subordonnées à une durée minimale d'emploi (OCDE, 2006). Une « approche d'obligations mutuelles », en vertu de laquelle le versement des prestations de chômage est conditionné par le respect de critères de recherche d'emploi, améliorerait aussi l'efficacité du système, mais elle passerait par la mise en place de services de l'emploi à même de fournir une assistance et d'assurer un suivi des efforts de recherche d'emploi⁸. Il est clair que la matérialisation de tels services prendra un certain temps. Il faudrait donc que les prestations de chômage soient modestes au départ, afin d'éviter un renforcement des contre-incitations au travail.

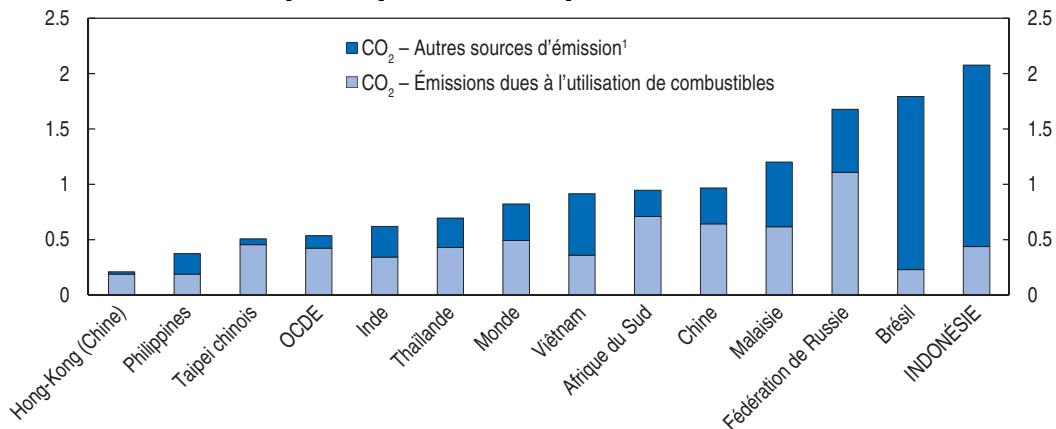
En protégeant les travailleurs contre les risques liés au chômage, la mise en place d'un système de prestations de chômage pourrait permettre de surmonter la résistance à la réforme du code du travail. La création d'une assurance-chômage rendrait en effet superflue la générosité des indemnités de licenciement. On pourrait donc les réduire, par exemple en plafonnant le niveau des indemnités de licenciement à un nombre inférieur de semaines de travail. Les autorités devraient s'abstenir de réviser de nouveau à la hausse le salaire minimum, afin d'atténuer les répercussions négatives qu'a sur l'emploi un salaire minimum élevé, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Une solution envisageable consisterait à plafonner les hausses des salaires minimums réels de manière qu'elles n'excèdent pas les gains tendanciels de productivité de la main-d'œuvre. Comme l'indiquait déjà l'*Évaluation économique* de 2008, les autorités pourraient assouplir les dispositions du code du travail relatives aux contrats réguliers en simplifiant les procédures. Elles pourraient également atténuer la rigueur des règles relatives à l'emploi en allongeant la durée des contrats de travail temporaire et à durée déterminée. Enfin, un partage du coût des indemnités d'ancienneté entre employeurs et salariés allégerait la charge imposée aux premiers.

Le changement climatique et la déforestation

La déforestation est la principale source d'émissions de gaz à effet de serre


En tant qu'archipel, l'Indonésie est très exposée au changement climatique, dont l'impact sera probablement subi de manière disproportionnée par les ménages les plus démunis. Avec 4.7 % du total mondial des émissions de gaz à effet de serre (GES), l'Indonésie arrive au quatrième rang des plus gros émetteurs de GES (derrière la Chine, les États-Unis et le Brésil) en raison des changements d'affectation des terres, de la déforestation et des feux de tourbières. Les émissions de CO₂ par habitant augmentent plus rapidement que le PIB, ce qui indique que la trajectoire de croissance actuelle repose sur la contribution grandissante de sources d'énergie à forte intensité d'émissions (Banque asiatique de développement, 2010), et elles étaient plus élevées en 2005 que dans la zone OCDE et dans d'autres pays d'Asie (graphique 1.21). Certains éléments mettent par ailleurs en évidence un épuisement des ressources forestières de l'Indonésie incompatible avec le développement durable (encadré 1.6).

La préservation de l'environnement est devenue une priorité nationale. Le président a annoncé un objectif de réduction des émissions de GES au niveau national (26 % d'ici à 2020 par rapport à un scénario de *statu quo*, 41 % avec une aide internationale), qui a été

Graphique 1.21. **Intensité des émissions de CO₂ par pays, en 2005**Ratio entre les émissions, exprimées en millions de tonnes d'équivalent CO₂, et le PIB à parité de pouvoir d'achat, exprimé en milliards USD de 2000

1. Y compris la déforestation.

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341499>**Encadré 1.6. Le recul des forêts**

Les taux de déforestation enregistrés en Indonésie figurent parmi les plus élevés du monde, seul le Brésil affichant des taux supérieurs (FAO, 2010). Le rythme de la déforestation semblait avoir ralenti entre 2000 et 2005, même si les estimations varient suivant la définition de la forêt et les méthodes utilisées. Globalement, le taux de déforestation est estimé avoir diminué environ de moitié par rapport au taux moyen de la fin des années 90. De récentes analyses laissent en outre à penser que la période antérieure à 2000 avait également été caractérisée par davantage d'incendies de forêt. On estime que le taux de déforestation a recommencé à augmenter depuis 2005 (graphique 1.22).

La déforestation a été particulièrement importante à Sumatra et au Kalimantan. La plupart des pertes forestières ont eu lieu au niveau des forêts de production et de conversion – c'est-à-dire des forêts pouvant être transformées en zones d'exploitation forestière ou en plantations agricoles – par opposition aux forêts protégées et de conservation. Ces zones font l'objet d'une exploitation économique prenant la forme de coupes sélectives ou d'un déboisement suivi d'une conversion en terres agricoles ou en plantations. Le recul considérable des forêts de production est probablement lié aux insuffisances des pratiques de gestion forestière, aux coupes illégales et à une application des lois insuffisante ou inefficace. Une déforestation considérable se produit également en dehors des forêts domaniales. L'expansion des cultures de plantation est la principale cause de déforestation dans ces zones, où elle est alimentée par les autorisations qu'accordent les collectivités locales. En revanche, les forêts protégées et de conservation ont été relativement épargnées (Banque mondiale, 2009a).

Les taux élevés de conversion des forêts et la fréquence des feux de tourbières signifient que les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant des espaces boisés sont très importantes en Indonésie. Selon le Conseil national sur le changement climatique, la déforestation et la dégradation des forêts représentent environ 84 % des émissions nationales totales de GES. En outre, le recul des forêts peut avoir des coûts divers pour la société, notamment une dégradation des bassins hydrographiques, un assèchement des terres, des phénomènes d'érosion, une augmentation des conflits sociaux et de la pauvreté rurale, ainsi qu'un manque à gagner en termes de paiements liés au marché du carbone.

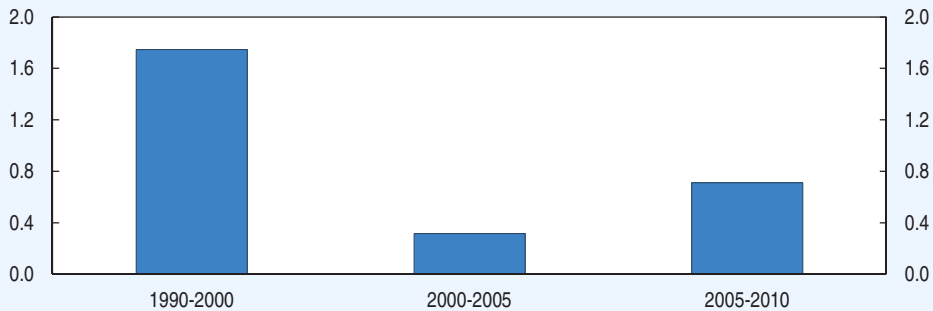
Encadré 1.6. **Le recul des forêts** (suite)

Selon le ministère des Finances (2009), diverses options sont envisageables pour réduire les émissions de carbone résultant de la déforestation et de la réaffectation des terres :

- l'élaboration d'une stratégie nationale révisée de conservation des forêts ;
- une amélioration de l'application des lois contre l'exploitation forestière illégale et la promotion d'autres sources d'approvisionnement en bois ;
- la mise en place d'incitations à améliorer les pratiques de gestion dans les forêts de production ;
- une modification du cadre réglementaire dans le secteur des pâtes et papiers ;
- l'adoption de règles destinées à améliorer la gestion des palmeraies, prévoyant notamment une interdiction des brûlis et une intensification de la production ; et
- l'adoption de dispositions réglementaires visant à améliorer la gestion des tourbières.

Graphique 1.22. **Taux de déforestation en Indonésie**

En pourcentage par an



Source : FAO (2010).

complété par des objectifs sectoriels. Le gouvernement entend codifier cet engagement sous la forme d'un décret présidentiel. La budgétisation et la mise en œuvre des mesures nécessaires se feront sur la base du Plan national de développement à moyen terme⁹. En outre, un Livre vert de 2009 met en avant des recommandations concernant l'élaboration d'une stratégie économique et budgétaire d'atténuation du changement climatique en Indonésie¹⁰. La suppression des subventions énergétiques figure en bonne place dans cette stratégie, de même que l'introduction d'une taxe sur le carbone peu élevée (chapitre 2). Cela complètera un ensemble de dispositions préexistantes destinées à favoriser l'utilisation de sources d'énergie plus propres (comme la définition d'objectifs en matière d'énergie renouvelable) et la réalisation de gains d'efficacité énergétique¹¹. Le Conseil national sur le changement climatique, organisme de création récente au sein duquel sont représentés 15 ministères, coordonne les activités relatives au changement climatique. En outre, le gouvernement a créé le Fonds fiduciaire d'Indonésie affecté au changement climatique, qui vise à soutenir les activités d'adaptation et d'atténuation avec l'appui du gouvernement et les contributions de donateurs internationaux.

Considérations relatives à l'action publique

Malgré des efforts louables, la stratégie de verdissement de l'économie indonésienne n'en est encore qu'à ses débuts et, exception faite du secteur géothermique, se limite

souvent à des considérations de principe. Tel est notamment le cas pour la foresterie, à propos de laquelle les récentes mesures adoptées ont été ambivalentes. Ainsi, de récentes dispositions autorisent l'exploitation de mines à ciel ouvert dans des forêts de production et de mines souterraines tant dans les forêts protégées que de production. Qui plus est, il a été envisagé de renforcer le rôle du secteur privé en matière de protection des forêts de conservation, où l'enseignement et la recherche sont les seules activités humaines autorisées. Parallèlement, l'Indonésie a pris l'engagement d'instaurer un moratoire de deux ans sur les nouvelles concessions visant à convertir des zones de forêts et de tourbières en plantations, dans le contexte d'un récent accord de plus vaste portée conclu avec la Norvège, qui financera par un don de 1 milliard USD les progrès accomplis par l'Indonésie dans le cadre de son programme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts. En outre, une norme de légalité du bois assortie d'un système de vérification a été adoptée pour remédier à certains problèmes de gouvernance sous-jacents à la déforestation. L'impact global de l'ensemble de ces mesures sur les forêts et, à terme, sur les émissions de GES reste difficile à évaluer. Il sera crucial de procéder à un réexamen approfondi des facteurs expliquant ces taux de déforestation élevés, et de cerner les mesures qui permettront, au meilleur rapport coût-efficacité, de ralentir le rythme de ce déboisement et d'inverser les tendances observées récemment. Il faudra notamment veiller à ce que la norme de légalité du bois soit respectée, l'exploitation forestière illicite étant probablement une cause importante de la rapidité du déboisement.

Les mesures relatives au changement climatique couvrent de nombreux domaines et relèvent de la compétence de plusieurs ministres. Le Conseil national sur le changement climatique a été créé pour coordonner les activités relatives au changement climatique. Il est important d'assurer la cohérence des politiques, car cela permet d'exploiter les synergies entre domaines de l'action publique et d'empêcher l'adoption de mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de réduction des émissions. Ainsi, le développement de la production d'électricité à partir de charbon est actuellement encouragé au moyen de prêts garantis par l'État accordés à l'entreprise publique productrice d'électricité. Or, cette approche va à contre-courant de la stratégie d'ensemble relative au changement climatique.

La gouvernance

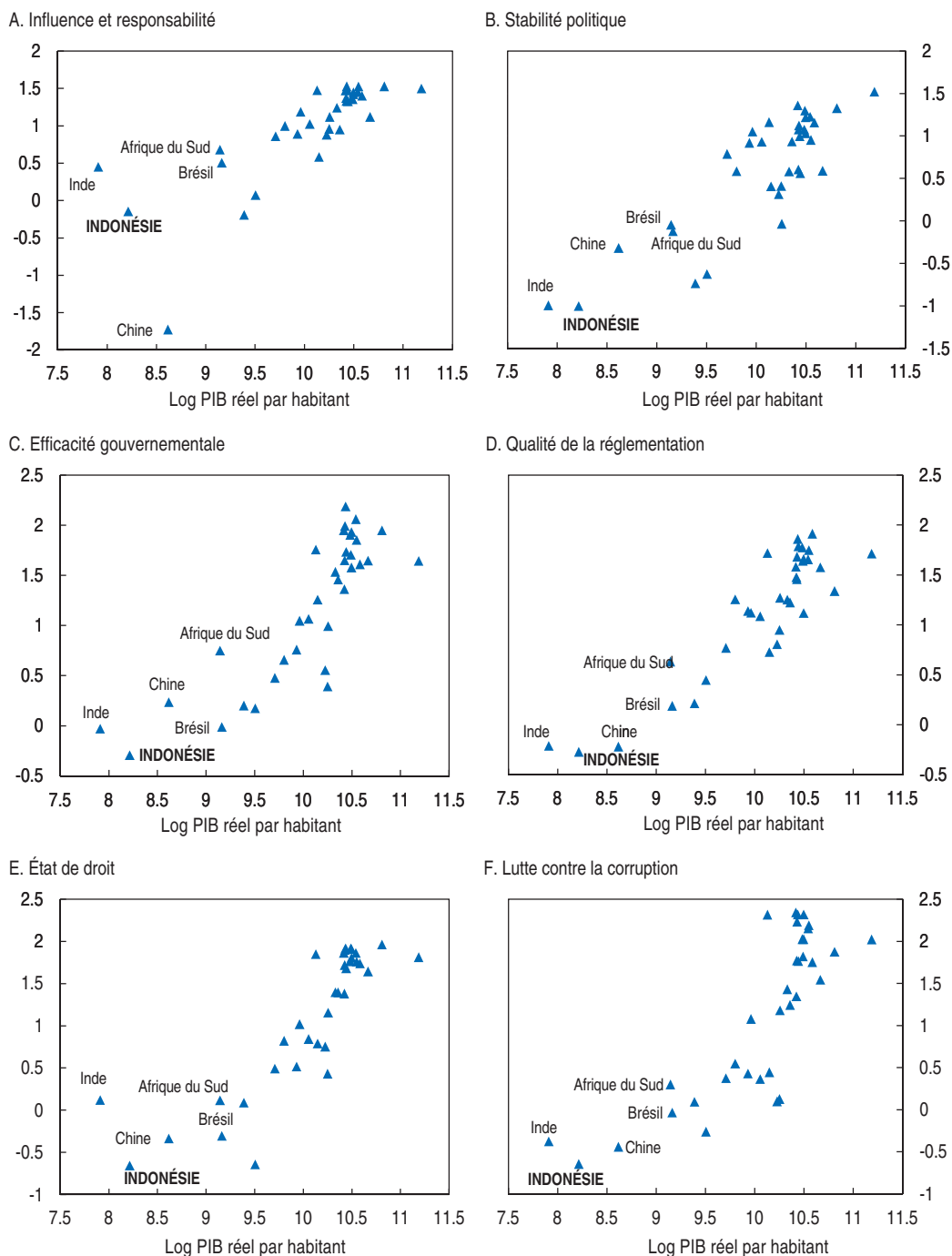
La qualité de la gouvernance est médiocre

Dans la mesure où elle façonne l'environnement économique et influe sur le comportement des agents économiques, la gouvernance est un déterminant clé de la croissance à long terme. Elle va également de pair avec de bons résultats en matière de développement, en particulier s'agissant de la réduction de la pauvreté. Pour l'heure, les travaux publiés sur la question n'ont pas permis de parvenir à des conclusions fermes concernant la direction du lien de causalité existant entre la gouvernance et les évolutions économiques. L'hypothèse la plus probable est que les institutions et les performances économiques se renforcent mutuellement, créant ainsi un cercle vertueux à même d'accroître le bien-être des citoyens.

Il est notoirement difficile de mesurer la gouvernance. La plupart des indicateurs disponibles reposent sur des perceptions et ne sont pas comparables dans le temps, et certains d'entre eux ne fournissent qu'un classement des pays et non une mesure absolue de la gouvernance (Furceri et Mourougane, 2010b). Il convient donc de les interpréter avec prudence, et on ne peut les utiliser pour suivre l'évolution du niveau de gouvernance dans


un pays donné. L'Indonésie, comme les autres pays bénéficiant de l'engagement renforcé de l'OCDE, obtient des résultats extrêmement faibles par rapport aux membres de l'Organisation pour diverses dimensions de la gouvernance (graphique 1.23)¹².

Graphique 1.23. **Indicateurs de gouvernance et PIB par habitant dans les pays de l'OCDE et les pays bénéficiant de son engagement renforcé**



Note : Le PIB par habitant est mesuré à parité de pouvoir d'achat, en USD de 2000, et correspond à l'année 2008.

Source : Banque mondiale (*Governance Matters*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341518>

La lutte contre la corruption est une des principales priorités déclarées du gouvernement¹³. De 2002 à 2008, l'Indonésie a progressé du 8^e au 31^e centile de la distribution des pays suivant l'indicateur de corruption des classes dirigeantes (*Control of Corruption*) utilisé dans le document de la Banque mondiale *Governance Matters*. Ces progrès sont au moins en partie imputables à l'adéquation des ressources financières obtenues par les organismes de lutte contre la corruption, et à la liberté dont ils jouissent en termes de recrutements. Malgré ces avancées récentes, la corruption demeure un problème particulièrement aigu, notamment dans le secteur des ressources naturelles. Nombre de lois et règlements en vigueur sont rarement appliqués, et les violations sont largement ignorées (Agence internationale de l'énergie, 2008). En 2009, le gouvernement a exprimé l'intention de participer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), qui couvre les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière. Il s'agit d'une démarche opportune, qui améliorera probablement la gouvernance des industries extractives, dans la mesure où le gouvernement sera tenu de rendre publics tous les paiements versés aux entreprises de ces secteurs et reçus d'elles. Pour l'heure, l'Indonésie n'a cependant pas encore officiellement présenté sa candidature à l'Initiative.

Les lacunes de l'État de droit sont apparemment un des principaux obstacles à l'investissement. La faiblesse des mécanismes formels d'application des lois transparaît également de façon manifeste dans la forte proportion de la population qui fait encore appel aux chefs de village pour résoudre les différends suivant des modes de règlement traditionnels, qui ne sont pas forcément conformes à la législation de l'État indonésien. Le système judiciaire du pays est considéré comme un des maillons les plus faibles du système de gouvernance et de responsabilisation de l'Indonésie (Banque mondiale, 2009b). Le système judiciaire pâtit d'un financement insuffisant et de la lourdeur des procédures, qui se traduisent par une prise de décisions incohérente et une insécurité juridique.

L'accès aux informations qui devraient relever du domaine public demeure limité dans certains domaines. Ainsi, les informations budgétaires ne sont guère accessibles à la population, alors que la loi dispose que le public a un droit de regard sur les documents budgétaires et que les délibérations du Parlement sur les questions budgétaires doivent être ouvertes au public (Budlender et Satiro, 2008). En outre, bien que les responsables de haut rang soient tenus de remplir des déclarations de patrimoine personnel, ces déclarations n'ont qu'un impact limité, puisque la population n'a pas pleinement accès à ces documents et que la législation en vigueur ne prévoit pas de sanctions adaptées contre les personnes qui ne remplissent pas ces déclarations de patrimoine personnel ou qui s'enrichissent illégalement (Banque mondiale, 2009b).

Les collectivités locales ont instauré une multitude de formalités en matière d'autorisations professionnelles pour collecter des recettes. Elles sont coûteuses, longues et complexes, ne sont pas accompagnées de services spécifiques, et sont utilisées dans de nombreux districts uniquement comme moyen de recherche de rente (KPPOD, 2008). Bien que la législation nationale fixe à sept jours le délai maximum d'immatriculation d'une société, une enquête réalisée auprès d'entreprises montre que cette limite est rarement respectée, le délai moyen étant de 14 jours (KPPOD, 2008). Cela explique les piètres résultats obtenus par l'Indonésie dans le cadre de l'étude *Doing Business* de la Banque mondiale, où elle se classe en 161^e position sur 183 économies pour ce qui est de la facilité de la création d'entreprise, soit loin derrière la Malaisie et la Thaïlande, qui se situent respectivement aux 55^e et 88^e rangs (Banque mondiale, 2010a). Outre le fait

qu'elles contraignent de nombreuses entreprises à demeurer dans le secteur informel, ces barrières entravent l'entrepreneuriat et la croissance des petites entreprises (Klapper et al., 2006).

Considérations relatives à l'action publique

De nouvelles réformes institutionnelles destinées à améliorer la gouvernance sont indispensables à la réalisation des objectifs de développement économique du gouvernement. Malgré les bons résultats obtenus récemment sur le plan macroéconomique, l'heure n'est pas à l'autosatisfaction. Les efforts déployés actuellement pour renforcer la gouvernance sont bienvenus et devraient être accrus.

L'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption figurent en bonne place dans le programme de réformes du gouvernement, et elles font partie des principaux objectifs énoncés dans son Plan national de développement à moyen terme. La récente mise sur pied d'un Comité national de direction des réformes administratives, dirigé par le vice-président, est une nouvelle initiative prometteuse. L'objectif est de rendre l'État plus efficace en mettant en œuvre des réformes administratives dans tous les ministères et autres services de l'État. Néanmoins, au-delà d'un mandat clair et d'un programme d'action, ce nouveau comité devra disposer des compétences nécessaires pour superviser la mise en œuvre des réformes et imposer des sanctions, si nécessaire, afin que des résultats quantifiables soient obtenus.

Le gouvernement s'efforce également de renforcer les procédures de règlement des différends au niveau des villages, de sensibiliser davantage la population au droit et d'améliorer les services de médiation extrajudiciaires. Néanmoins, le rythme des réformes des juridictions de droit commun s'est ralenti ces dernières années et devrait être accéléré (OCDE, 2008). Au cours des premières années de la période de *reformasi*, les autorités ont adopté des réformes ambitieuses pour améliorer le système judiciaire, en créant de nombreuses institutions indépendantes dotées de compétences de contrôle juridictionnel et de surveillance, telles que la Commission judiciaire, la Commission du ministère public et la Commission de la police. En outre, la Cour suprême s'est vu confier des fonctions d'administration des tribunaux par le ministère de la Justice et des Droits humains. Néanmoins, ces dernières années, la réforme de la justice a considérablement ralenti. Des groupes d'intérêts solidement établis attachés au maintien du *statu quo* ont affaibli le soutien politique apporté à ces réformes. De plus, en raison du zèle initial avec lequel ont été lancées ces réformes, nombres des institutions dotées de compétences de contrôle juridictionnel et de surveillance qui ont été créées ont vu leurs responsabilités contestées. Cela freine la mise en place d'un système efficace d'équilibre des pouvoirs et de responsabilisation.

L'adoption de la loi de 2008 sur la liberté de l'information pourrait permettre d'améliorer l'accès de la population à des informations publiques qui ont été difficiles à obtenir jusqu'ici. Le gouvernement devrait s'attacher à susciter l'adhésion nécessaire et mettre en place le cadre requis pour la mise en œuvre adéquate des dispositions de la loi, notamment en définissant clairement les responsabilités qui incombent aux institutions publiques quant à la divulgation de ces informations.

Les procédures d'octroi des d'autorisations professionnelles sont complexes, longues et coûteuses, et constituent des obstacles à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Or, des procédures d'entrée lourdes représentent une porte ouverte à la corruption, en particulier dans les pays en développement (Djankov et al., 2002). Pour améliorer cette situation, le gouvernement a imposé la mise en place de guichets uniques dans tous les districts

indonésiens; ceux-ci sont censés permettre de regrouper les procédures de traitement de toutes les autorisations professionnelles courantes dans un seul et même endroit. Néanmoins, plusieurs districts sont toujours dépourvus de guichets uniques, et leur mise en place doit être accélérée. En outre, les autorités doivent faire appliquer les dispositions juridiques nationales qui fixent à sept jours le délai maximal d'obtention des autorisations professionnelles émises par les collectivités locales. La loi de 2009 sur les impôts régionaux, qui limite le type de taxes et de redevances d'utilisation que les collectivités locales peuvent légalement prélever, va probablement améliorer sensiblement le climat local des affaires. Le gouvernement doit toutefois adopter rapidement les décrets d'application correspondants, afin de pouvoir diffuser des lignes directrices sur les autorisations permettant de limiter l'importance des prélèvements que les collectivités locales sont en droit d'effectuer.

Résumé des recommandations

Un résumé des initiatives recommandées aux pouvoirs publics est présenté dans l'encadré 1.7 ci-après. Dans la mesure où la croissance devrait sans doute demeurer atone dans les pays développés au cours des prochaines années, les perspectives d'expansion économique de l'Indonésie seront déterminées par sa capacité à permettre aux sources intérieures de croissance de jouer un rôle plus dynamique. Dans les chapitres suivants sont examinés des domaines dans lesquels la mise en œuvre de réformes stimulerait la croissance à long terme. Une refonte de la politique de subventions à l'énergie (chapitre 2) permettrait de dégager d'amples marges de manœuvre budgétaires, lesquelles pourraient ensuite être utilisées pour favoriser l'investissement en infrastructures (chapitre 3) et financer un renforcement des programmes sociaux (chapitre 4).

Encadré 1.7. Résumé des recommandations : politiques macroéconomiques et structurelles

Politique budgétaire

- Modifier les structures de la fiscalité et des dépenses. Supprimer progressivement les dépenses inefficaces, telles que les subventions à l'énergie, et accroître les dépenses affectées aux programmes qui renforcent la croissance. Évaluer le rapport coût/efficacité des programmes de dépenses nouveaux et existants ainsi que des dépenses fiscales. Mettre en place une taxe sur le carbone. Poursuivre les efforts pour améliorer le recouvrement de l'impôt.
- Poursuivre les efforts déployés en vue d'axer les documents relatifs à la budgétisation et à la planification sur des analyses de moyen à long terme.
- Abroger les dispositions relatives à la préaffectation de certaines recettes qui figurent dans la loi de 2009 sur les impôts et redevances régionaux.

Politique monétaire

- Relever le taux d'intérêt directeur avant la fin de l'année pour atteindre l'objectif d'inflation de fin d'année fixé pour 2011.
- Tenir l'engagement d'abaisser à 3.5-5.5 % à l'horizon 2014 la fourchette retenue comme objectif d'inflation, et remplacer l'objectif d'inflation de fin d'année par une moyenne annuelle. Reconsidérer le mécanisme de réajustement annuel de l'objectif d'inflation. Faire de la prise en pension de titres le principal instrument des opérations de marché de la banque centrale.

Encadré 1.7. **Résumé des recommandations : politiques macroéconomiques et structurelles** (suite)

Marchés de capitaux

- Accélérer la mise en place d'un registre des crédits contenant des informations à jour sur les antécédents des emprunteurs.
- Adopter et appliquer aussi rapidement que possible le projet de loi afin de spécifier le rôle, les fonctions et le degré d'autonomie de l'Autorité des services financiers (OJK, *Otoritas Jasa Keuangan*), et prendre des mesures pour garantir une communication ouverte et efficace entre l'OJK et la Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*), afin que la première puisse mener ses activités en ayant pleinement connaissance de la situation présente du système bancaire.

Marchés du travail

- Adopter une stratégie à deux volets consistant, d'une part, à mettre en place sous une forme ou une autre une assurance-chômage et, d'autre part, à plafonner les hausses des salaires minimums de manière qu'elles n'excèdent pas les gains tendanciels de productivité de la main-d'œuvre, ainsi qu'à réduire la générosité des indemnités de licenciement, par exemple en les plafonnant. Simplifier les procédures de licenciement pour les contrats réguliers, et allonger la durée des contrats de travail temporaire et à durée déterminée. Partager entre employeurs et salariés la charge que représentent les indemnités d'ancienneté.

Déforestation et changement climatique

- Donner suite au Livre vert du ministère des Finances et procéder rapidement à un réexamen des mesures qui permettront, au meilleur rapport coût-efficacité, de ralentir le rythme de la déforestation. Veiller à ce que la norme de légalité du bois soit respectée.
- Faire en sorte que la politique énergétique soit compatible avec l'objectif de réduction des émissions.

Gouvernance

- Poursuivre les efforts déployés pour lutter contre la corruption et renforcer la gouvernance. Accélérer le rythme des réformes du système judiciaire.

Notes

1. La Banque d'Indonésie (BI, *Bank Indonesia*) est intervenue sur le marché des changes à la fin de 2008, après que la roupie se fut dépréciée de 30 % environ vis-à-vis du dollar entre septembre et novembre 2008, puis de nouveau en 2009.
2. À la fin de 2008, le gouvernement a recapitalisé la banque Century, qui ne respectait plus ses obligations en matière de réserves obligatoires. En 2009, la banque IFI et un petit établissement bancaire rural ont été liquidés.
3. En tant que composante de l'inflation mesurée par l'IPC, les prix administrés ont contribué à hauteur de 9.6 points de pourcentage au taux de 17.1 % enregistré en 2005, et de 3 points de pourcentage au taux de 11 % relevé en 2008.
4. L'indemnité d'ancienneté est calculée sur la base d'un mois de salaire pour trois années travaillées, exception faite des trois premières années d'emploi qui donnent droit à deux mois de salaire.
5. L'indicateur de l'OCDE relatif à la LPE est élaboré pour tous ses pays membres, les pays en voie d'adhésion à l'Organisation et ceux qui bénéficient de son engagement renforcé.
6. Pour pouvoir procéder à un licenciement, les employeurs doivent obtenir l'autorisation du Bureau local de la main-d'œuvre. En cas de licenciement dû au non-respect des règles professionnelles, des conventions collectives ou des dispositions d'un contrat individuel, l'employeur doit donner

trois avertissements espacés de six mois au plus avant de demander une autorisation de licenciement. Contrairement à la législation d'un certain nombre de pays de l'OCDE, le code du travail indonésien n'impose aucune obligation supplémentaire en cas de licenciement collectif. Voir le chapitre 3 d'OCDE (2008) pour en savoir plus.

7. 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 une période de 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 le lancement de nouveaux projets ou produits.
8. Une version approfondie de cette stratégie (souvent qualifiée de « flexicurité ») a contribué de manière essentielle à une mobilisation accrue des ressources dans certains pays de l'OCDE (OCDE, 2006). Les gouvernements y sont tenus de fournir aux demandeurs d'emploi des services efficaces de réinsertion dans l'emploi, des conseils, des formations et des incitations financières pour leur permettre de trouver du travail. Ces « droits » des demandeurs d'emploi vont cependant de pair avec des « devoirs ». Les bénéficiaires de ces mesures doivent en effet s'efforcer activement de trouver du travail ou d'améliorer leur employabilité, sous peine de subir des réductions modérées de leurs prestations.
9. Ce plan s'inscrit dans le prolongement du Plan d'action national de 2007, du Plan de développement pour faire face au changement climatique de 2008, et de la Feuille de route sur le changement climatique destinée au Plan national de développement à moyen terme, qui traduit les orientations du gouvernement en un ensemble de mesures.
10. Un Livre blanc décrivant la combinaison de mesures nécessaire pour atteindre les objectifs définis en matière d'émissions de GES, ainsi qu'un Plan d'action national et un Plan d'action régional de réduction des émissions de GES sur la période 2010-20, sont en cours de préparation.
11. En 2008, l'Indonésie a annoncé un second programme d'urgence de 10 000 mégawatts (MW), destiné à accroître les capacités de production d'énergies renouvelables, notamment géothermiques et hydroélectriques. Des objectifs ont été définis pour accroître les capacités de production d'électricité correspondant à la micro-hydraulique, aux centrales géothermiques, à l'éolien, au solaire et à la biomasse de 14 gigawatts (GW) au total d'ici à 2025. À titre de comparaison, la capacité totale de production était légèrement inférieure à 40 GW en 2007 (AIE, 2009). Depuis janvier 2009, les secteurs des transports, de l'industrie manufacturière et de la production d'électricité ainsi que les distributeurs de carburants et de combustibles sont tenus d'utiliser des mélanges contenant des biocarburants ou des biocombustibles. L'objectif fixé par le gouvernement est que les biocarburants et biocombustibles représentent 3 % de la palette énergétique d'ici à 2015 et 5 % d'ici à 2025. Pour stimuler le développement de la biomasse, le gouvernement indonésien prévoit d'affecter 6 millions d'hectares à de nouvelles plantations de canne à sucre, de manioc, de palmiers et de pourghères (*jatropha curcas*) d'ici à 2025.
12. Ces indicateurs reposent sur des évaluations d'experts et des enquêtes sur les entreprises, et sont mis à jour chaque année. Ils sont construits de telle sorte que leur moyenne pour l'ensemble des pays soit égale à zéro et leur écart-type à un. En conséquence, leur échelle est arbitraire. En outre, ces indicateurs sont sujets à de très amples erreurs de mesure.
13. La Commission pour l'éradication de la corruption (KPK, *Komisi Pemberantasan Korupsi*) a été mise en place à la suite de la crise financière asiatique, lorsque le Parlement a adopté de nouvelles dispositions législatives contre la corruption. Des institutions et mécanismes nouveaux ont été créés pour combattre la corruption, tels que le Centre de suivi et d'analyse des transactions financières (PPATK, *Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan*) et l'Équipe de coordination pour l'éradication de la corruption, structure temporaire qui a fonctionné de 2005 à 2007. Les autorités ont renforcé leurs efforts de lutte contre la corruption en 2004, en accordant une plus grande autonomie à la KPK et au tribunal chargé des affaires de corruption. Le bilan de ces institutions est globalement positif. La KPK a ouvert un certain nombre de procédures à fort retentissement, et toutes ont abouti. Récemment, toutefois, l'attention du public semble avoir été détournée dans une marge mesurée par le scandale de la banque Century, et le rythme d'ensemble des réformes paraît s'être ralenti.

Bibliographie

Agence internationale de l'énergie (2008), *Energy Policy Review of Indonesia*, AIE, Paris.

Alisjahbana, A. (2009), « Revisiting Indonesia's Sources of Economic Growth and its Projection Toward 2030 », *Working Paper in Economics and Development Studies*, n° 200905, Université de Padjadjaran, Bandung.

- Aswicahyono, H. et H. Hill (2002), « “Perspiration” vs “Inspiration” in Asian Industrialisation: Indonesia Before the Crisis », *Journal of Development Studies*, 38(3), 138-63.
- Atkeson, A. et L.E. Ohanian (2001), « Are Phillips Curves Useful for Forecasting Inflation? », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 25(1), 2-11.
- Banque asiatique de développement (2010), *Clean Technology Fund Investment Plan for Indonesia*, Banque asiatique de développement (BAsD), Manille, www.adb.org/Documents/Reports/Others/INO-CTF-Investment-Plan.pdf.
- Banque d'Indonésie (BI, Bank Indonesia) (2009), *Review on the Inflation Targeting Framework (ITF) Implementation in Indonesia*, décembre, Djakarta.
- Banque d'Indonésie (2010), *2009 Economic Report on Indonesia*, Banque d'Indonésie, Djakarta, www.bi.go.id/web/en/Publikasi/Laporan+Tahunan/Laporan+Perekonomian+Indonesia/lpi_09.htm.
- Banque mondiale (2008), *Finance for All: Policies and Pitfalls in Expanding Access*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2009a), *Investing in a More Sustainable Indonesia: Country Environmental Analysis*, Représentation de la Banque mondiale, Djakarta.
- Banque mondiale (2009b), *Indonesia Development Policy Review*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2010a), *Indonesia Economic Quarterly: Continuity amidst Volatility*, Représentation de la Banque mondiale, Djakarta.
- Banque mondiale (2010b), *Indonesia Economic Quarterly: Looking Forward*, Représentation de la Banque mondiale, Djakarta.
- Banque mondiale (2010c), *Doing Business 2010 Indonesia*, Banque mondiale, Washington DC.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et M.S. Peria (2007), « Reaching Out: Access to and Use of Banking Services across Countries », *Journal of Financial Economics*, 85(1), 234-66.
- Beck, T., R. Levine et N. Loayza (2000), « Finance and the Sources of Growth », *Journal of Financial Economics*, 58(1), 261-300.
- Beffy, P.O., P. Ollivaud, P. Richardson et F. Sédillot (2006), « New OECD Methods for Supply-Side and Medium-Term Assessments: A Capital Services Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482.
- Berger, A.N., W. Scott Frame et N.H. Miller (2005), « Credit Scoring and the Availability, Price, and Risk of Small Business Credit », *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37(2), 191-222.
- BT Partnership (2007), « Indonesia: New FSA », *International Financial Law Review*, février 2007, www.iflr.com/Article/1977347/New-FSA.html.
- Budlender, D. et H.A. Satriyo (2008), *Budget Advocacy in Indonesia, Country Report: Indonesia*, International Budget Partnership et Ford Foundation.
- Cotis, J.P., J. Elmeskov et A. Mourougane (2005), « Estimates of Potential Output: Benefit and Pitfalls from a Policy Perspective », dans L. Reichlin (dir. publ.), *Euro area business cycle: stylized facts and measurement issues*, CEPR, Londres.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-De-Silanes et A. Shleifer (2002), « The Regulation of Entry », *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010 – Country Report: Indonesia*, www.fao.org/forestry/62318/en/idn/, Rome.
- FMI (2010), *Financial Sector Assessment Programme: Indonesia*, Washington DC.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2010a), « The Influence of the Age Structure on Saving and Social Spending », Actes d'une conférence organisée par la Banque asiatique de développement (BAsD) en décembre 2009, à paraître.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2010b), « Structural Indicators: A Critical Review », *OECD Economic Studies*, à paraître.
- Honohan, P. (2004), « Financial Sector Policy and the Poor », *Working Paper*, 43, Banque mondiale, Washington DC.
- Kaid, A. et N. Swindi (2009), « Is There a Relationship between the Openness of an Economy and Economic Growth? A Descriptive Study on the Asean 10 », *Business e-Bulletin*, 1(1), 15-24.

- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2009), « Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators: 1996-2008 », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 4978.
- Kiyota, K., M. Molnar et R.M. Stern (2008), « Storm in a Spaghetti Bowl: FTAs and the BRIICS », in OCDE (dir. publ.), *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, OCDE, Paris.
- Klapper, L., L. Laeven et R. Rajan (2006), « Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship », *Journal of Financial Economics*, 82(3), 591-629.
- Koplow, D., A. Jung, M. Thöne et L. Lontoh (2010), « Mapping the Characteristics of Producer Subsidies: A Review of Pilot Countries », *The Global Initiative Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, the Impact and the Path to Reform*, août.
- KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, Observatoire de l'autonomie régionale) (2008), *Local Economic Governance in Indonesia*, <http://kppod.org/ind/datapdf/rating/2007/LEGI2007.pdf>.
- Love, I. (2003), « Financial Development and Financing Constraints: International Evidence from the Structural Investment Model », *Review of Financial Studies*, 16(3), 765-91.
- ministère des Finances (2009), « Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia », document rédigé dans le contexte du partenariat entre l'Australie et l'Indonésie.
- OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus – Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE – Indonésie 2008 – Évaluation économique*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Prasad, E., K. Rogoff, S.-J. Wei et A. Koseet (2003), « Effects of Financial Globalisation on Developing Countries: Some Empirical Evidence », *Economic and Political Weekly*, 38(41), 4319-30.
- SMERU (2009), « Monitoring the Socio-Economic Impact of the 2008/2009 Global Financial Crisis in Indonesia: Monitoring Update July-October 2009 », SMERU Research Institute, www.smeru.or.id/crisismonitoring_reportintro.php?id=4.
- Stock, J.H. et M.W. Watson (1999), « Forecasting Inflation », *Journal of Monetary Economics*, 44(2), 293-335.
- Stock, J.H. et M.W. Watson (2007), « Why Has US Inflation Become Harder to Forecast? », *Journal of Money, Credit and Banking*, 39(1), 3-33.
- 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*, 39(1), 29-50.
- Van der Eng, P. (2009), « Total Factor Productivity and Economic Growth in Indonesia », *Working Papers in Trade and development*, n° 2009/01, The Australian National University, Canberra.

ANNEXE 1.A1

Les sources de l'inflation en Indonésie

À l'aide d'estimations de courbes de Phillips à anticipations adaptatives pour l'Indonésie et certaines économies asiatiques, la présente annexe vise à identifier les principaux déterminants de l'inflation. Dans le cas de l'Indonésie, les performances prédictives relatives de la courbe de Phillips sont également évaluées en regard d'autres modèles.

Méthodologie

On estime un modèle de courbe de Phillips à anticipations adaptatives, mis au point par Stock et Watson (1999) et utilisé, entre autres, par Stock et Watson (2007) et par Atkenson et Ohanian (2001) :

$$\pi_{t+h}^h - \pi_t^h = \alpha^h + \beta^h(B)\Delta\pi_t + \delta^h(B)\Delta x_t + \varepsilon_t^h \quad (1)$$

avec π_t^h désignant le taux d'inflation moyen (annualisé) de la période h défini tel que $\pi_t^h = h^{-1} \sum_{i=0}^{h-1} \pi_{t-i}$ (pour $h = 2, 4, 8$) avec le taux d'inflation annualisé $\pi_t = 400 \ln(P_t/P_{t-1})$ et P_t correspondant à l'indice publié des prix à la consommation trimestriel. α^h est une constante, $\beta^h(B)$ et $\delta^h(B)$ sont des polynômes retard exprimés en fonction de l'opérateur retard B (le nombre de retards des polynômes est choisi sur la base du critère d'information bayésien); Δx_t est un vecteur de variables telles que le taux de croissance annualisé du PIB réel trimestriel et ses retards, l'écart de production courant, le taux de change trimestriel annualisé et ses retards et la variation annualisée du prix du pétrole; ε_t^h est un terme d'erreur. L'écart de production est calculé comme le résidu de la régression $\ln y = \tau + \sum_{i=1}^5 \lambda^i t^i + \varepsilon$ avec y représentant le PIB réel, τ étant une constante, t une tendance linéaire et i allant de 1 à 5 (les termes d'ordre supérieur ayant été abandonnés pour des raisons de colinéarité). Le fait d'utiliser d'autres prix de matières premières ne modifie pas les résultats de manière significative.

Pour évaluer la performance prédictive de ce modèle, et conformément à Stock et Watson (2007), on compare la courbe de Phillips à d'autres variantes :

- Naïve. C'est le modèle de base; la prévision du taux d'inflation moyen pour le trimestre h correspond au taux d'inflation moyen des trimestres h précédents :

$$\pi_{t+h|t}^h = \pi_t^h \quad (2)$$

$\pi_{t+h|t}^h$ représentant la prévision moyenne pour la période h π_{t+h}^h sur la base des informations disponibles au moment t .

- **Autorégression (AR).** Il s'agit d'une régression univariée spécifiée sous la forme de la variation de l'inflation moyenne. La prévision d'inflation au terme de la période h est obtenue à l'aide de la régression ci-après :

$$\pi_{t+h}^h - \pi_t^h = \alpha^h + \beta^h(B)\Delta\pi_t + \varepsilon_t^h \quad (3)$$

avec α^h représentant une constante, $\beta^h(B)$ un polynôme retard et ε_t^h un terme d'erreur. Le nombre de retards du polynôme est déterminé en fonction du critère d'information bayésien.

- **Courbe de Phillips (PC) à anticipations adaptatives.** C'est le modèle (1). Pour la comparaison des prévisions, on tient compte de différentes spécifications de (1) :
 - ❖ PC- ΔY , qui inclut le taux de croissance du PIB et ses retards ;
 - ❖ PC-YG, qui inclut l'écart de production ;
 - ❖ PC- ΔY -YG, avec le taux de croissance du PIB, ses retards et l'écart de production ;
 - ❖ PC- ΔFX , avec la variation du taux de change et ses retards ;
 - ❖ PC- ΔOP , avec la variation de la hausse des prix du pétrole et ses retards ;
 - ❖ PC- ΔY -YG- ΔFX , qui inclut le taux de croissance du PIB, la variation du taux de change, leurs retards et l'écart de production ;
 - ❖ PC- ΔY -YG- ΔOP , avec la variation de la hausse des prix du pétrole au lieu de la variation du taux de change ;
 - ❖ PC- ΔY -YG- ΔFX - ΔOP , le modèle complet.

Ces modèles présentent l'avantage d'être emboîtés les uns dans les autres. Les prévisions du modèle AR sont en effet égales à celles du modèle naïf lorsque $\alpha^h = 0$ et $\beta^h(B) = 0$, alors que le modèle PC est égal au modèle naïf lorsque $\alpha^h = 0$, $\beta^h(B)$ et $\delta^h(B) = 0$.

Pour comparer les capacités prédictives de ces modèles, on utilise la méthode de prévision pseudo-hors échantillon, qui suppose d'utiliser seulement les données disponibles au moment t pour réaliser la sélection des retards, l'estimation des différents modèles et la prévision du taux d'inflation moyen au terme de la période h (soit l'inflation moyenne de $t+1$ à $t+h$). Les données sont disponibles à partir du premier trimestre 1991 pour l'inflation et du premier trimestre 1993 pour les autres variables, jusqu'au premier trimestre 2009, et proviennent des statistiques financières internationales du FMI. La période de prévision commence au premier trimestre 2006 et se termine au premier trimestre 2009. Nous calculons les prévisions à deux, quatre et huit trimestres. La performance prédictive des différents modèles est évaluée à travers l'erreur de prévision moyenne relative (EPMR).

Résultats

Les estimations du modèle (1) laissent supposer que les variables prises en compte ont des capacités explicatives différentes en fonction des pays et des horizons de prévision (tableaux 1.A1.1-1.A1.3). Les fluctuations des taux de change ne sont significatives que pour l'Indonésie, pour tous les horizons de prévision. L'écart de production semble constituer un déterminant important de l'inflation future pour tous les pays et toutes les périodes de prévision, mais son effet semble plus marqué en Indonésie que dans les autres pays, en particulier pour l'inflation à quatre et à huit trimestres. On constate avec surprise que la variation des prix du pétrole ne semble pas exercer de pressions inflationnistes significatives pour les pays et les périodes étudiés.

Tableau 1.A1.1. **Résultats de la régression de la courbe de Phillips à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à deux trimestres)**

	Indonésie	Malaisie	Philippines	Thaïlande
Variation de l'inflation au moment t	-0.525** [0.15]	-0.384+ [0.22]	-0.129 [0.13]	-0.23 [0.18]
$t-1$	-0.610** [0.14]	-0.912** [0.24]	-0.714** [0.17]	-0.989** [0.14]
$t-2$	-0.347** [0.11]	-0.730** [0.26]	-0.540** [0.16]	-0.936** [0.23]
$t-3$			-0.573** [0.14]	-0.753** [0.16]
$t-4$			-0.525** [0.13]	-0.756** [0.18]
$t-5$			-0.387** [0.13]	-0.568** [0.14]
$t-6$			-0.320** [0.11]	
Croissance du PIB au moment t	-0.520+ [0.28]	-0.024 [0.05]	-0.287* [0.12]	-0.039 [0.08]
$t-1$	0.025 [0.15]			
$t-2$	0.227 [0.21]			
$t-3$	0.352+ [0.19]			
$t-4$	0.585* [0.22]			
$t-5$	0.141 [0.15]			
$t-6$	0.011 [0.13]			
$t-7$	-0.431** [0.15]			
$t-8$	-0.15 [0.14]			
Variation du taux de change au moment t	0.134* [0.05]	-0.003 [0.03]	-0.019 [0.04]	0.014 [0.02]
Écart de production au moment t	1.371* [0.57]	0.294+ [0.15]	1.319** [0.38]	0.468** [0.16]
Variation des prix du pétrole au moment t	0.039* [0.01]	0.008+ [0.00]	0.007+ [0.00]	-0.011 [0.01]
$t-1$	0.066** [0.02]			
$t-2$	0.033* [0.01]			
Constante	-2.599 [2.00]	-0.058 [0.34]	1.008 [0.78]	-0.3 [0.53]
R ² ajusté	0.723	0.499	0.442	0.555
Observations	59	60	60	60

Note : +, * et ** dénotent des niveaux de signification statistique de 10, 5 et 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE.

Il est intéressant de comparer les propriétés prédictives du modèle (1) et celles des autres modèles pour l'Indonésie. Les résultats sont représentés dans le tableau 1.A1.4. Les lignes comportent les EPMR des différentes spécifications apportées au modèle naïf. Une

**Tableau 1.A1.2. Résultats de la régression de la courbe de Phillips
à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à quatre trimestres)**

	Indonésie	Malaisie	Philippines	Thaïlande
Variation de l'inflation au moment t	-0.192 [0.12]	-0.182 [0.14]	0.002 [0.10]	-0.220+ [0.11]
$t-1$		-0.469* [0.18]	-0.344** [0.11]	-0.562** [0.10]
$t-2$		-0.611** [0.19]	-0.448** [0.11]	-0.781** [0.13]
$t-3$		-0.840** [0.27]	-0.641** [0.12]	-0.877** [0.13]
$t-4$		-0.686* [0.28]	-0.557** [0.10]	-0.764** [0.15]
$t-5$		-0.397* [0.19]	-0.363** [0.10]	-0.540** [0.10]
$t-6$		-0.277+ [0.16]	-0.257** [0.08]	-0.369** [0.13]
$t-7$				-0.225+ [0.13]
Croissance du PIB au moment t	-0.461* [0.18]	-0.054 [0.04]	-0.169 [0.11]	-0.076 [0.06]
$t-1$	0.254+ [0.15]			
$t-2$	0.29 [0.23]			
$t-3$	0.341+ [0.17]			
$t-4$	0.350* [0.15]			
$t-5$	-0.231+ [0.13]			
$t-6$	-0.198 [0.13]			
$t-7$	-0.448** [0.14]			
$t-8$	-0.152 [0.13]			
Variation du taux de change au moment t	0.085* [0.04]	-0.011 [0.02]	-0.015 [0.02]	-0.005 [0.01]
Écart de production au moment t	2.767** [0.72]	0.316** [0.12]	1.472** [0.30]	0.577** [0.12]
Variation des prix du pétrole au moment t	0.019 [0.02]	0.003 [0.00]	0.002 [0.00]	0 [0.01]
Constante	-0.571 [2.33]	0.097 [0.24]	0.394 [0.60]	-0.33 [0.33]
R ² ajusté	0.767	0.44	0.562	0.629
Observations	57	58	58	57

Note : +, * et ** dénotent des niveaux de signification statistique de 10, 5 et 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE.

valeur inférieure à 1 indique que la performance prédictive du modèle est supérieure à celle du modèle naïf.

La variation des taux de change ressort comme la variable la plus importante pour la prévision du taux d'inflation moyen (indice des prix à la consommation ou IPC) à l'horizon de deux trimestres en Indonésie. Pour $h = 2$, l'EPMR de la spécification PC-DY-YG-DOP est

Tableau 1.A1.3. **Résultats de la régression de la courbe de Phillips à anticipations adaptatives (prévisions d'inflation à huit trimestres)**

	Indonésie	Malaisie	Philippines	Thaïlande
Variation de l'inflation au moment <i>t</i>	-0.335** [0.09]	-0.058 [0.07]	0.032 [0.06]	-0.102 [0.06]
<i>t-1</i>	-0.576** [0.12]			
<i>t-2</i>	-0.642** [0.14]			
<i>t-3</i>	-0.622** [0.15]			
<i>t-4</i>	-0.439** [0.11]			
<i>t-5</i>	-0.232** [0.06]			
<i>t-6</i>	-0.206** [0.05]			
<i>t-7</i>	-0.244** [0.05]			
<i>t-8</i>	-0.096* [0.04]			
Croissance du PIB au moment <i>t</i>	-0.142 [0.14]	-0.029 [0.02]	0.032 [0.07]	0.050+ [0.03]
<i>t-1</i>	0.098 [0.14]			0.03 [0.02]
<i>t-2</i>	0.285+ [0.14]			0.04 [0.03]
<i>t-3</i>	0.455** [0.16]			0.070** [0.02]
<i>t-4</i>	0.333** [0.09]			
<i>t-5</i>	0.301** [0.09]			
<i>t-6</i>	0.173 [0.11]			
<i>t-7</i>	0.144 [0.11]			
Variation du taux de change au moment <i>t</i>	0.023 [0.03]	-0.013+ [0.01]	-0.012 [0.01]	-0.012+ [0.01]
<i>t-1</i>	0.076** [0.03]			
<i>t-2</i>	0.096** [0.03]			
<i>t-3</i>	0.108** [0.03]			
<i>t-4</i>	0.070* [0.03]			
Écart de production au moment <i>t</i>	2.469** [0.21]	0.314** [0.05]	0.850** [0.19]	0.326** [0.05]
Variation des prix du pétrole au moment <i>t</i>	-0.007 [0.02]	-0.001 [0.00]	-0.001 [0.00]	0.002 [0.00]
Constante	-10.808** [2.35]	0.038 [0.18]	-0.46 [0.32]	-1.243** [0.19]
R ² ajusté	0.917	0.368	0.181	0.685
Observations	54	54	54	54

Note : +, * et ** dénotent des niveaux de signification statistique de 10, 5 et 1 %.

Source : Calculs de l'OCDE.

la plus basse de tous les modèles étudiés et elle est inférieure d'environ 40 % à celle du modèle naïf. Pour la période de prévision à quatre trimestres, la performance prédictive du modèle PC-DY-YG-DOP se dégrade considérablement et ses prévisions ne sont pas plus fiables que celles du modèle de référence. Toutefois, même sur cet horizon de prévision, l'importance de la variation de la hausse des prix du pétrole est illustrée par le modèle PC-DOP, qui présente l'EPMR la plus basse. Sur une période de prévision plus longue (huit trimestres), les meilleures projections d'inflation moyenne sont celles issues de la courbe de Phillips associée à la croissance du PIB réel, à l'écart de production courant, au taux de change et au prix du pétrole (PC-DY-YG-DFX-DOP). Au total, ces conclusions incitent à penser que les variations des taux de change se répercutent assez rapidement sur l'indice des prix à la consommation, alors qu'à long terme il est plus fiable d'anticiper l'inflation à partir des variations de l'activité réelle.

Tableau 1.A1.4. Résultats des prévisions d'inflation (IPC) pseudo-hors échantillon

	À deux trimestres	À quatre trimestres	À huit trimestres
EPMR relative			
AR	0.98	0.89	1.62
PC-DY	0.98	1.32	2.28
PC-YG	1.07	1.12	1.06
PC-DY-YG	1.08	1.38	0.71
PC-DFX	0.59	0.98	1.55
PC-DY-YG-DFX	0.72	1.22	0.60

Note : L'EPMR relative correspond au ratio de l'erreur de prévision moyenne relative des différents modèles sur celle du modèle naïf.

Source : Calculs de l'OCDE.

ANNEXE 1.A2

Estimation et projections du potentiel de production de l'Indonésie

La présente annexe vise à estimer de potentiel de production de l'Indonésie, à partir d'une fonction de production, et à calculer des projections à long terme sur la base des prévisions de population de l'ONU.

Méthodologie

Estimation du potentiel de production

Le potentiel de production est calculé à partir d'une fonction de production de Cobb-Douglas. La méthodologie est similaire à celle employée par l'OCDE, décrite dans Beffy *et al.* (2006), mais elle a été adaptée pour tenir compte des limites inhérentes aux statistiques indonésiennes.

Le potentiel de production est calculé à partir de la formule suivante :

$$y_t^* = tfp_t^* + (1 - \alpha) * k_t^* + \alpha(1 - u_t^*) * lf_t^* \quad (1.A2.1)$$

toutes les variables étant exprimées en logarithmes. y_t^* désigne le potentiel de production, k_t^* le stock de capital optimal, u_t^* le taux de chômage structurel, lf_t^* la main-d'œuvre tendancielle et tfp_t^* la productivité totale des facteurs (PTF) tendancielle. On suppose que le capital optimal est égal au capital effectif. Nous présentons plus bas les tests de robustesse réalisés à partir du capital filtré. Le chômage structurel, la population active et la PTF ont été filtrés à l'aide d'un double filtre Hodrick-Prescott.

Les statistiques de PIB, de formation brute de capital fixe, de population active et de taux de chômage proviennent des comptes nationaux et des enquêtes sur la population active. Les stocks de capital ont été élaborés à l'aide de la méthode de l'inventaire permanent (pour les séries d'investissement à partir de 1960, sur la base d'un taux d'amortissement fixe de 5 %). Les valeurs manquantes pour les taux de chômage ont été calculées par interpolation linéaire. La PTF a été déterminée comme un résidu de l'équation ci-après, à partir des données du PIB réel, du capital effectif, du chômage et de la population active : $tfp_t = y_t - (1 - \alpha) * k_t - \alpha(1 - u_t) * lf_t$. La part du travail dans le PIB, α , est fixée à 60 % pour s'accorder avec les données indonésiennes, ce qui rejoint Alisjahbana (2009). Nous présentons plus bas d'autres valeurs plausibles de ce paramètre.

Comme le soulignent Cotis *et al.* (2005), il convient d'interpréter avec prudence les estimations de potentiel de production reposant sur la fonction de production, ainsi que celles dérivées d'autres approches. Elles sont en particulier très sensibles aux erreurs de

mesure de la PTF. En outre, la qualité des facteurs est considérée comme constante dans le temps pour les calculs, alors que les augmentations du stock de capital humain de la population active sont censées affecter l'efficacité globale de l'économie. Pour finir, en raison de sa simplicité, cette méthode ne tient pas compte des effets de la réforme structurelle sur l'efficacité et sur l'accumulation des inputs.

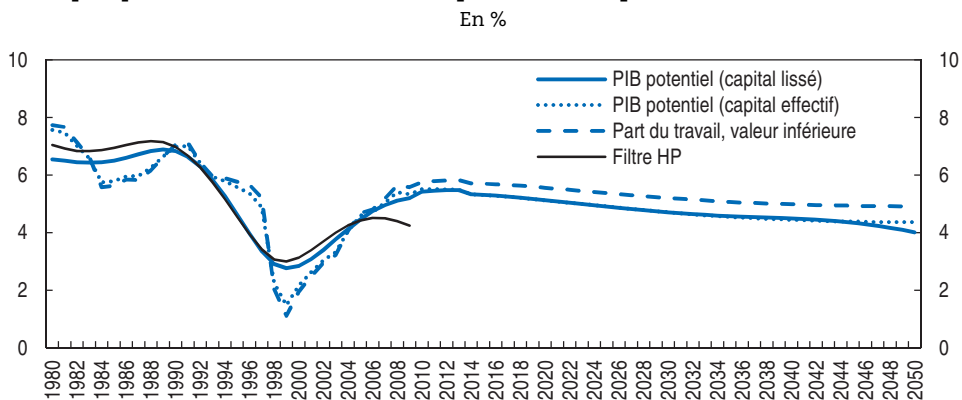
Projections à long terme

La même méthodologie sert à calculer des projections à long terme de potentiel de production, à partir des prévisions de l'ONU (scénario central). Le capital et la productivité tendancielle des facteurs sont supposés croître au même rythme que celui observé en 2008-09, tandis que le chômage structurel doit converger progressivement vers sa moyenne à long terme.


Conclusions

À l'aide de la méthodologie décrite plus haut, la croissance du potentiel de production est estimée au rythme soutenu de 6-6½ pour cent entre 1980 et 1997. Cette période s'est terminée par la crise asiatique, qui a entraîné un ralentissement de la croissance du potentiel de production à moins de 2 %. Cette dernière s'est ensuite redressée aux alentours de 4 % entre 2000 et 2009. Ces chiffres rejoignent ceux de l'OCDE (2008), qui calcule également des estimations à partir de fonctions de production pour l'Indonésie sur la base de données différentes. Il semble que le vieillissement de la population entraîne un ralentissement de la croissance du potentiel de production à partir de 2015, en direction de 4½ pour cent à horizon 2050. Un calcul du potentiel de production sur la base des statistiques de capital effectives – et non lissées (graphique 1.A2.1) – aboutirait à des résultats similaires. Une part du travail de 50 % à la place de 60 % supposerait un pourcentage final plus élevé (5 %) pour le potentiel de production à horizon 2050, mais sans modifier fondamentalement la prévision d'un tassement de la croissance potentielle imputable au vieillissement de la population.

Graphique 1.A2.1. **Croissance du potentiel de production en Indonésie**



Source : BPS et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341537>

Chapitre 2

Éliminer progressivement les subventions à l'énergie

La flambée des prix du pétrole de 2007-08 a souligné la vulnérabilité de la politique indonésienne de subventions à l'énergie face à la volatilité des cours pétroliers. Outre qu'elles entraînent des coûts économiques et environnementaux importants, les subventions à l'énergie pèsent sur les finances publiques et profitent essentiellement aux ménages aisés. Leur suppression progressive aurait donc des effets positifs sur l'économie comme sur l'environnement. Toutefois, l'expérience de l'Indonésie et d'autres pays montre qu'une telle réforme risque de rencontrer une vive opposition et qu'il importe donc d'accorder une grande attention à la façon dont elle est conçue et expliquée. Des mécanismes de compensation sous forme de transferts monétaires ciblés contribueront à protéger les ménages à faible revenu de la hausse des prix de l'énergie induite par la réforme.

L'envolée des prix du pétrole enregistrée en 2007-08 a de nouveau attiré l'attention de la communauté internationale sur les subventions aux combustibles et ravivé les inquiétudes liées à leur coût budgétaire, notamment dans les pays du G20, qui accordent plus de 70 % de ces subventions. Il s'agit là d'une question particulièrement importante pour l'Indonésie, où les subventions à l'énergie ont une incidence sur tous les objectifs de développement que l'État s'est fixés, à savoir favoriser une accélération de la croissance économique, faire reculer la pauvreté et promouvoir une trajectoire de développement respectueuse de l'environnement en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en adoptant des sources d'énergie moins polluantes.

Ce chapitre commence par une description des principales caractéristiques de la politique de subventions de l'Indonésie. Il analyse ensuite les coûts de cette politique, passant successivement en revue ses coûts économiques, budgétaires, sociaux et environnementaux. Puis, il examine les avantages des réformes ainsi que les questions d'économie politique qui s'y rattachent. Enfin, il se termine par des recommandations pour l'action publique.

Des subventions à l'énergie élevées comparativement au reste du monde

En Indonésie, la politique de subventions à l'énergie a accordé une large place aux subventions à la consommation sous forme de prix inférieurs à ceux du marché, même s'il existe aussi des subventions à la production sous forme de dépenses fiscales (Morgan, 2007). Les autorités centrales subventionnent le prix de plusieurs produits énergétiques, notamment l'essence, le kérosène et le gazole, et fixent les tarifs de l'électricité¹. Une somme destinée à compenser la perte de recettes est versée aux entreprises publiques dans le secteur de l'énergie. Elle est calculée de façon administrative et dépend des consommations intermédiaires utilisées dans le processus de production.

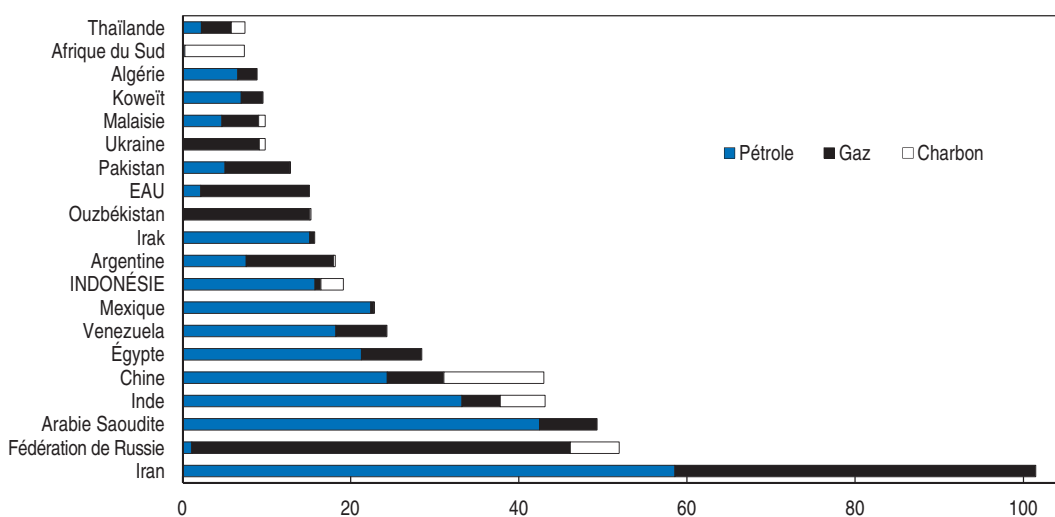
Les subventions ont été introduites pour des raisons sociales, pour garantir l'accès à un « besoin élémentaire » à un prix abordable pour la population pauvre². Il en va notamment ainsi pour le kérosène, qui est le seul combustible consommé par la population urbaine à faible revenu et arrive en deuxième position après le bois parmi les sources d'énergie utilisées par les consommateurs des zones rurales. Initialement, les subventions à l'énergie étaient accessibles à tous les segments de la population, mais leur couverture diminue au fil des années. Le nombre de combustibles ouvrant droit à une subvention a été réduit en 2005. En outre, depuis 2008, les gros consommateurs industriels ne peuvent plus prétendre à des subventions à l'électricité. Quant aux ménages gros consommateurs d'électricité, ils ne bénéficient de la subvention que jusqu'à un certain seuil³.

Le montant total des subventions à l'énergie accordées par l'Indonésie en 2008 était élevé comparativement au niveau atteint dans le reste du monde. Selon la méthode de l'écart de prix, qui consiste à calculer les subventions en termes de différence entre le prix

de détail réglementé et un prix de référence convenu correspondant à une estimation du « prix économique », l'Indonésie figurait parmi les dix pays non membres de l'OCDE qui accordaient les subventions à l'énergie, en particulier au pétrole, les plus généreuses au monde (graphique 2.1)^{4, 5}. À l'inverse, ces deux dernières décennies, beaucoup de pays de l'OCDE ont réduit ou éliminé les subventions directes aux combustibles fossiles et supprimé les mesures de contrôle des prix dans le cadre d'un mouvement général de rupture avec l'intervention de l'État dans les secteurs énergétiques traditionnels (AIE, 2008a).

Graphique 2.1. **Subventions à l'énergie dans un échantillon de pays, 2008**

Milliards de dollars



Source : AIE, *World Energy Outlook*, 2010 (à paraître), www.worldenergyoutlook.org/subsidies.asp.

Ces dix dernières années, le budget consacré aux subventions à l'énergie a connu de fortes fluctuations, qui ont suivi les mouvements des prix mondiaux, l'évolution du taux de change et les réformes du régime de subventions (encadré 2.1). Il a beaucoup augmenté entre 1997 et 2001, à la suite de la forte dépréciation de la roupie indonésienne (graphique 2.2, partie A). Il a ensuite connu une forte baisse en 2002 en raison d'une politique d'ajustement progressif par rapport au prix du pétrole et de l'appréciation de la roupie. Puis, la flambée des cours mondiaux s'est soldée par une forte hausse des subventions en 2004 et 2005. Elles ont ensuite diminué, les pouvoirs publics ayant resserré leur politique en la matière en mars et octobre 2005. En 2008, elles ont atteint un point haut, de 4.5 % du PIB, sous l'effet de la hausse des cours mondiaux du pétrole et de la reprise de la consommation. À titre de comparaison, les dépenses publiques d'équipement et les dépenses consacrées aux programmes sociaux n'ont respectivement représenté que 1.5 % et 1.2 % du PIB au cours de la même année. Les subventions à l'énergie ont été ramenées à 1.7 % du PIB en 2009 et devraient coûter à l'État 144 000 milliards IDR (15.7 milliards USD) en 2010, soit 2.3 % du PIB. Ces estimations reposent sur une hypothèse de prix du pétrole de 80 USD le baril.

Les subventions au pétrole représentent l'essentiel des subventions à l'énergie. Le kérosène est le produit pétrolier le plus fortement subventionné, absorbant environ la moitié du total des subventions⁶. L'essence et le gazole en absorbent respectivement

Encadré 2.1. Réformes déjà engagées par l'Indonésie en matière de subventions à l'énergie

Depuis plusieurs années, les autorités centrales tentent de réduire les subventions à l'énergie par des hausses du prix de l'énergie et d'autres mesures. Bon nombre de ces tentatives de réforme se sont heurtées à une résistance de la population qui a parfois conduit à leur abandon.

Réformes du régime de subventions engagées depuis 1998

En 1998, une flambée du prix des combustibles et carburants a entraîné des émeutes et est généralement considérée comme ayant contribué à la chute du gouvernement Suharto.

En 2000, un Programme national de développement (*Propenas*) prévoyait l'élimination des subventions au pétrole à l'horizon 2004. Des facteurs extérieurs (les fluctuations du prix du pétrole) et intérieurs (la hausse de la pauvreté) ont empêché d'atteindre complètement cet objectif. Un « programme de compensation de l'élimination des subventions au pétrole » a également été introduit. Il couvrait plusieurs domaines, notamment la santé, l'éducation et la promotion des petites entreprises.

En 2002, les pouvoirs publics ont laissé les prix des combustibles et carburants évoluer parallèlement aux prix internationaux. Début 2003, ils ont tenté d'éliminer l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux en augmentant le prix des combustibles et carburants en même temps que celui de divers services d'utilité collective. Toutefois, une mauvaise explication de la réforme a conduit à des tensions sociales. Les autorités sont revenues sur la majeure partie de la hausse et ont rompu le lien entre les prix intérieurs et les prix mondiaux.

En 2005, le gouvernement a procédé à deux fortes hausses du prix des carburants et combustibles. Le prix du gazole a doublé et celui du kérosène a presque triplé. Pour atténuer l'impact de la réforme sur la population pauvre, il a instauré un transfert monétaire non soumis à condition dont le paiement était assuré par le système postal; 19 millions d'individus à faible revenu ont ainsi perçu une allocation mensuelle de 10 USD.

En 2008, les subventions en faveur des gros consommateurs industriels d'électricité ont été supprimées. La même année, les autorités ont annoncé qu'elles mettraient progressivement fin à la vente de carburant subventionné pour les véhicules particuliers, désormais réservée aux prestataires de transport public et aux motocycles. Cette mesure devrait entrer pleinement en application d'ici à 2014. En mai 2008, le gouvernement a augmenté le prix de l'essence et du gazole de près de 30 % et en juillet 2008, il a augmenté le prix du GPL de 23 %. Des mécanismes compensatoires consistant en transferts monétaires ont été instaurés pour atténuer l'impact de ces mesures sur les ménages à faible revenu (*Bantuan Langsung Tunai*). Ces transferts, qui ciblaient 19 millions de familles, ont coûté au total 14 milliards IDR au titre de l'exercice budgétaire 2008. Les autorités se sont aussi appuyées sur d'autres programmes pour contrebalancer les hausses (un programme visant à assurer une sécurité alimentaire durable, baptisé *Food Sustainability Programme*, un programme de distribution de riz et des mesures de contrôle du prix du riz, un dispositif d'aide financière à l'éducation en faveur des enfants de fonctionnaires, une augmentation de la subvention au titre des prêts d'un petit montant). En décembre 2008, dans le sillage de la chute des prix mondiaux du pétrole, le gouvernement a abaissé le prix de détail de l'essence et du gazole.

Dans le Plan de développement à moyen terme, le gouvernement s'est fixé pour objectif d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles à l'horizon 2014. La loi de finances 2010 l'autorise expressément à augmenter les prix intérieurs des carburants et combustibles si les prix du pétrole viennent à dépasser de plus de 10 % l'hypothèse de prix

Encadré 2.1. Réformes déjà engagées par l'Indonésie en matière de subventions à l'énergie (suite)

de 80 USD le baril retenue pour établir le budget. En outre, le tarif de base de l'électricité a été augmenté de 10 % en moyenne en juillet 2010 et de 10 à 15 % en moyenne pour les entreprises. On estime que les petits consommateurs résidentiels, soit environ 87 % des ménages, ont été épargnés par la hausse de prix (Banque mondiale, 2010). L'objectif de la majoration opérée en juillet était aussi de simplifier les tarifs commerciaux, qui auparavant dépendaient d'un accord sur l'abonnement et l'offre avec le fournisseur public d'électricité, en fixant un seul tarif d'abonnement pour chaque capacité de connexion. Une augmentation de 15 % de l'électricité pour 2011 inscrite dans le projet de budget 2011 est en cours de discussion.

En septembre 2010, la Chambre des représentants a décidé de relever les quotas sur la consommation de combustibles subventionnés dans le cadre du budget 2010 révisé. Cette mesure apparaît peu compatible avec la volonté des autorités de freiner la consommation de combustibles subventionnés. Cela donne à penser que les politiques publiques réagissent de façon asymétrique aux variations des prix du pétrole. Lorsque le prix du pétrole dépasse le niveau prévu dans le budget de l'État, des dépenses supplémentaires sont engagées pour financer des subventions à l'énergie. En revanche, lorsque le prix du pétrole est inférieur au niveau prévu, l'excédent de subventions résultant du montant initialement alloué n'est pas épargné.

Amendements apportés à la législation relative à l'énergie

La loi n° 30/2007 disposait que les prix de l'énergie devaient être calculés sur la base des prix du marché et prévoyait la création, par les autorités centrales, d'un fonds pour subventionner la population pauvre. On attend encore la publication des règlements d'application de cette loi. En 2009, une loi a autorisé les fournisseurs d'électricité à fixer des prix différents selon les régions et les catégories de consommateurs. Toutefois, en octobre 2010, les règlements d'application n'avaient pas été publiés non plus.

Programmes visant à réduire et à diversifier la consommation d'énergie

En 2008, le ministère de l'Énergie a proposé de distribuer aux ménages une « carte à puce » permettant à son titulaire d'acheter une certaine quantité de combustible ou carburant subventionné tous les mois. Cette proposition a toutefois été abandonnée au milieu de l'année en raison d'interrogations sur sa faisabilité technique.

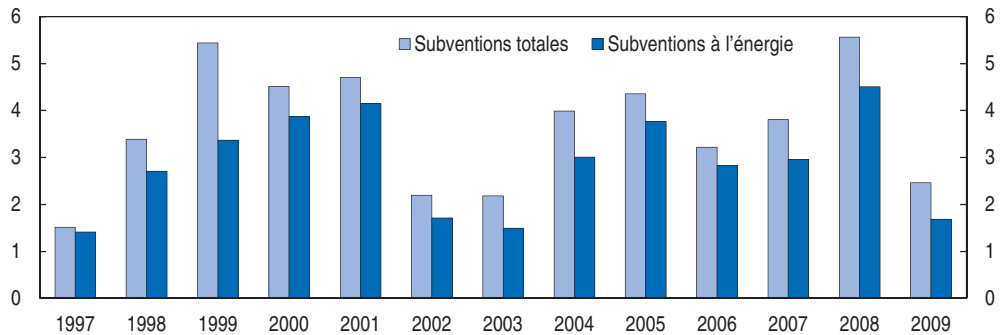
L'Indonésie a mis en place un programme visant à ce que l'utilisation du GPL se substitue progressivement à celle du kérosène. Des réchauds alimentés au GPL et des petites bouteilles de GPL ont été distribués gratuitement aux ménages qui résident en milieu urbain et utilisent des réchauds alimentés au kérosène, en commençant par ceux vivant aux alentours de la capitale. Il est prévu d'étendre ce programme à d'autres villes. Le but était également de réduire les dépenses de l'État, le GPL étant moins subventionné que le kérosène. L'utilisation de ce combustible a en outre été jugée plus compatible avec l'objectif consistant à instaurer un environnement caractérisé par la faiblesse des émissions de carbone que s'est fixé le pays. En 2008, 5,3 millions de ménages ont cessé d'utiliser le kérosène.

environ un quart. En 2009, les subventions à l'électricité ont, pour la première fois en cinq ans, été supérieures aux subventions au pétrole et ont représenté 0,9 % du PIB (graphique 2.2, partie B).

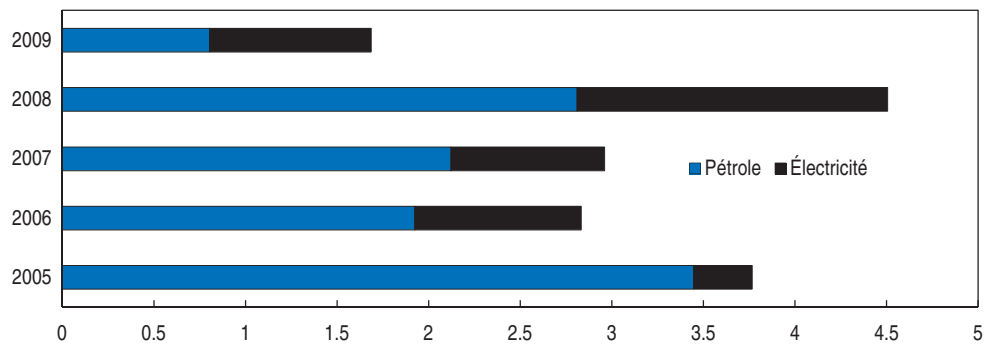
Du fait de ces subventions, les prix des combustibles et de l'électricité sont nettement inférieurs au coût de revient et, surtout, aux tarifs pratiqués dans les pays comparables de la région (graphique 2.3). En outre, les subventions amortissent la volatilité des cours

Graphique 2.2. Évolution dans le temps des subventions et de leur composition


A. Subventions totales et à l'énergie au fil du temps, en % du PIB



B. Ventilation entre subventions au pétrole et subventions à l'électricité, en % du PIB



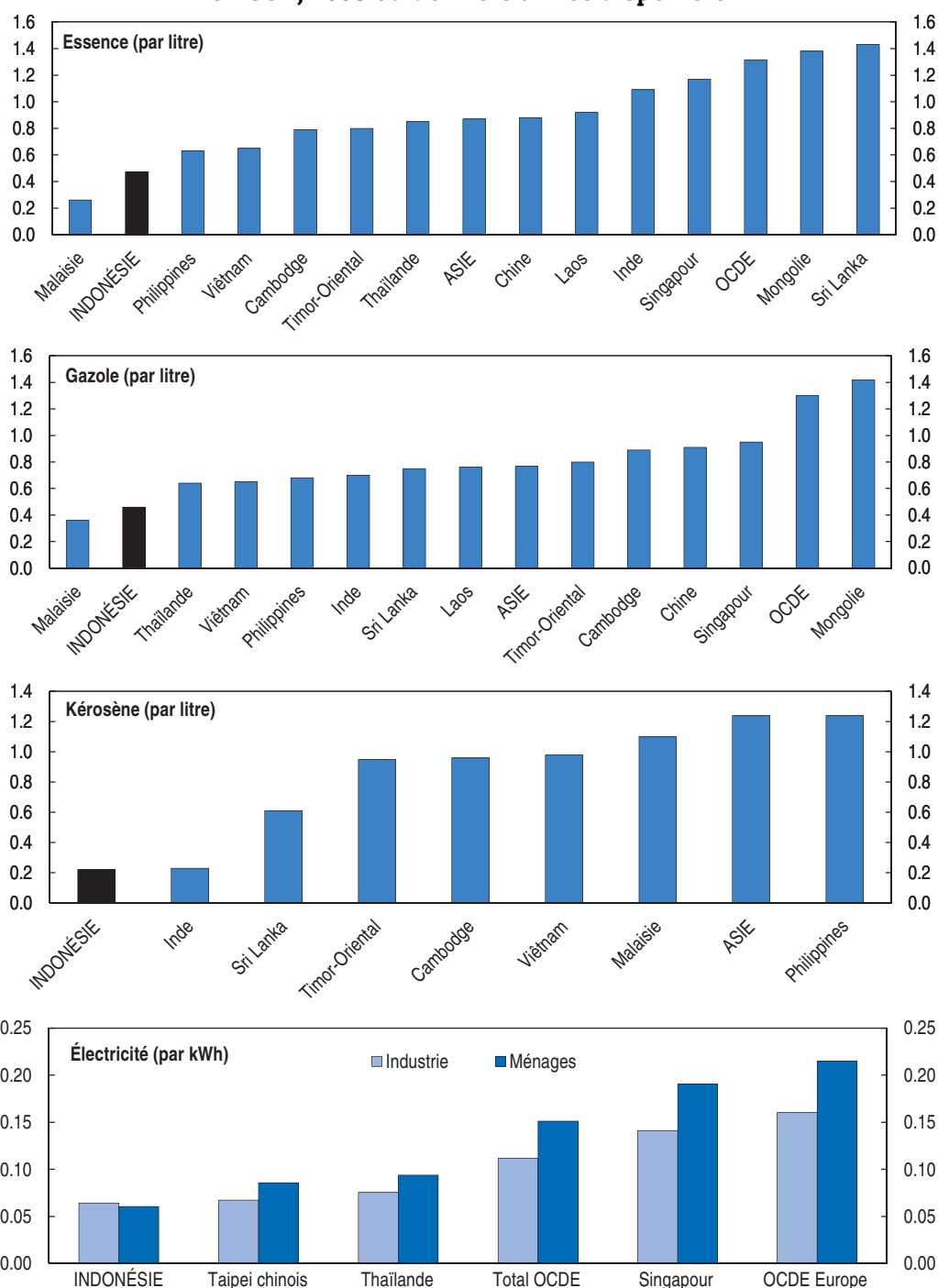
Source : Banque d'Indonésie et ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341556>

mondiaux puisqu'elles abaissent le taux de répercussion de ces cours sur les prix de détail intérieurs. Selon les estimations, ce taux est nettement plus faible en Indonésie que dans les autres pays de la région pour toutes les catégories de combustibles, en particulier pour le kérosène (tableau 2.1). En contrepartie, la volatilité des cours du pétrole se répercute sur les finances publiques.

En plus de subventionner directement les prix, l'Indonésie accorde des subventions implicites à travers diverses dépenses fiscales⁷. Les dépenses d'investissement sont subventionnées via des prêts garantis par l'État consentis à *Perusahaan Listrik Negara* (PLN), le fournisseur d'électricité public, pour le développement de la production d'électricité à partir du charbon. L'État subventionne aussi la production d'énergie renouvelable à travers des taux d'intérêt bonifiés ou le financement d'activités de recherche et développement. Selon les estimations, le budget total alloué au développement des biocarburants entre 2006 et juin 2008 s'est établi à environ 1 793 milliards IDR (197 millions USD) (Dillon et al., 2008)⁸. En 2010 a été publié un décret ministériel encourageant les investissements dans les énergies renouvelables, comme la géothermie, l'énergie solaire et les biocarburants, notamment par un allègement fiscal de 5 % sur six ans en faveur des producteurs d'énergie renouvelable et des exemptions de TVA et de droits d'importation sur les équipements. Une autre disposition autorise les investisseurs à amortir leurs actifs selon le principe de l'amortissement accéléré afin de réduire leur revenu imposable. Il est également possible que des subventions soient accordées via des traitements préférentiels dans le cadre de contrats de partage de production entre l'État, propriétaire de toutes les

Graphique 2.3. Prix de détail de l'essence, du gazole et du kérosène en USD, 2008 ou dernière année disponible



Source : Coady et al. (2010); AIE, Energy Prices and Taxes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341575>

ressources naturelles, et les entreprises, qui offrent des services techniques et financiers pour des opérations d'exploration et de développement pétroliers (AIE, 2008b)⁹. Toutefois, il existe peu d'informations accessibles au public sur cette question et l'ampleur de cette éventuelle subvention implicite est difficile à apprécier (Koplow et al., 2010).

Tableau 2.1. **Répercussion des prix mondiaux sur les prix de détail intérieurs (taxe comprise) : 2004-08¹**

	Essence	Gazole	Kérosène ²
OCDE	109.9	159.2	–
Asie ³	83.0	99.4	97.3
Indonésie	57.9	58.8	20.9

1. Le taux de répercussion est égal au rapport entre la variation absolue du prix de détail intérieur et la variation absolue des prix mondiaux fois 100.
2. Pour le kérosène, la période considérée est celle comprise entre 2003 et mi-2008.
3. Pour l'Asie, le taux correspond à une moyenne non pondérée des taux calculés pour le Cambodge, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, le Sri Lanka et l'Inde.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de Coady *et al.* (2010) et de données de l'Energy Information Administration (EIA) des États-Unis.

Les subventions à l'énergie ont un coût important

Bien que les décideurs aient toujours justifié les subventions à l'énergie par des objectifs de politique publique, le subventionnement ne semble pas être le mode d'intervention le plus efficace pour atteindre ces objectifs. Les subventions à l'énergie ont notamment d'importants coûts économiques, budgétaires, sociaux et environnementaux qui seront examinés tour à tour.

Coûts économiques

Les coûts d'efficacité sont dus au fait que les subventions brouillent les signaux transmis par les prix puisqu'elles conduisent à fixer ces derniers à un niveau inférieur aux coûts d'opportunité, risquant ainsi de fausser les décisions de consommation et d'investissement.

- Le premier impact mécanique consiste en une surconsommation de l'énergie subventionnée. Il s'ensuit une hausse de la demande de produits énergétiques importés ou une diminution de la quantité d'énergie disponible pour l'exportation. Les subventions peuvent donc entraîner une dégradation de la balance des paiements et un accroissement de la dépendance du pays aux importations d'énergie. Comme il en résulte un effet négatif marginal sur la valeur de la monnaie, le pays voit diminuer les importations non énergétiques qu'il peut se permettre. Si, comme l'Indonésie, le pays concerné est de petite taille sur le plan économique, l'effet des subventions sur les prix mondiaux de l'énergie et sur la consommation mondiale d'énergie est négligeable. En revanche, si les pays sont nombreux à conduire la même politique, les prix mondiaux augmentent à tel point que l'offre devient inélastique à l'échelle mondiale.
- L'effet des subventions sur les prix de l'énergie se propage aux autres secteurs de l'économie, en particulier aux secteurs à forte intensité énergétique, à une incidence sur leurs coûts de production et, par conséquent, sur le prix des autres biens. La variation des prix relatifs influe aussi sur la compétitivité des produits sur les marchés mondiaux.
- Les subventions diminuent la capacité et la motivation à investir dans de nouvelles infrastructures et de nouveaux procédés de production. Elles entraînent aussi une dégradation de la situation financière des sociétés énergétiques publiques et, en Indonésie, elles se sont traduites par un sous-investissement. Il en va notamment ainsi dans le secteur de l'électricité, où PLN a dû gérer un vaste programme de subventions

croisées entre régions et entre consommateurs qui a eu des conséquences négatives sur sa situation financière. En 2009, ses ventes d'électricité ne lui ont rapporté que 654 IDR par kWh en moyenne, tandis que le coût de la fourniture a atteint 1 300 IDR par kWh en moyenne. La somme versée par l'État pour compenser la perte de recettes n'a pas comblé cet écart. De ce fait, PLN n'a pas été en mesure de financer de nouveaux investissements, de développer l'électrification rurale ni même, parfois, de réaliser les opérations de maintenance courante. En conséquence, sa capacité de production n'a pas suffisamment augmenté et les coupures d'électricité sont fréquentes.

- Les distorsions de prix peuvent aussi se solder par une mauvaise affectation des ressources et par des choix d'investissement non rationnels. Les subventions accordées au titre de types d'énergie ou de technologies spécifiques compromettent inévitablement le développement et la commercialisation d'autres sources d'énergie et technologies susceptibles de se révéler, à terme, plus intéressantes sur le plan économique (et du point de vue de l'environnement). De ce fait, certaines technologies « s'imposent durablement » et en évincent d'autres, plus prometteuses.
- Les variations du prix de l'énergie peuvent entraîner une substitution entre les facteurs de production, l'énergie pouvant être substituée au capital ou au travail. L'ampleur de ces substitutions dépend en partie du poids de l'énergie dans l'ensemble des consommations intermédiaires et de la substituabilité des différents facteurs de production. Ces mécanismes ont vraisemblablement joué un rôle important en Indonésie, le travail ayant souvent été substitué à l'énergie lors des épisodes de hausse du prix des combustibles (Hope et Singh, 1995). Par conséquent, la suppression des subventions à la production aurait vraisemblablement pour corollaire une hausse de l'emploi, dont le prix relatif serait plus favorable.
- Les subventions entravent la concurrence. Actuellement, la société énergétique publique *Pertamina* est le seul canal par lequel les subventions aux combustibles et carburants parviennent jusqu'aux consommateurs finals. D'autres entreprises ont été autorisées à vendre des carburants à haut indice d'octane et d'autres produits, mais leur pénétration reste très marginale, leurs produits, non subventionnés, pouvant être plus de 50 % plus chers que les produits subventionnés de *Pertamina*.
- Les subventions encouragent la corruption et la contrebande de combustibles et carburants vers les pays voisins ou vers les secteurs non subventionnés où les prix de vente sont plus élevés¹⁰. Le coût administratif de la surveillance, de la prévention et du traitement de la fraude est énorme.

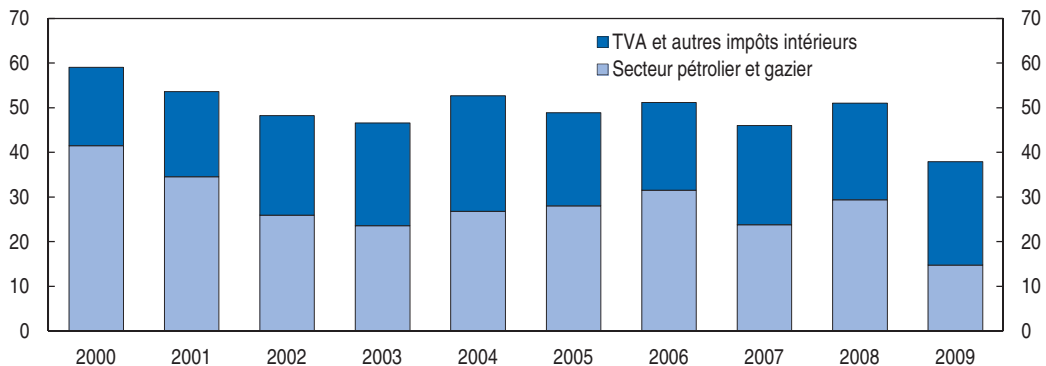
Coûts budgétaires

Bien qu'elles aient été réduites à plusieurs reprises, les subventions continuent de peser lourdement sur le budget. Les autorités centrales indemnisent en effet les entreprises pétrolière et électrique publiques sous forme de transferts au titre des pertes qu'elles subissent lorsque le prix intérieur de l'énergie est maintenu à un niveau inférieur à celui des prix mondiaux. En 2008, les subventions à l'énergie ont représenté 22 % des dépenses publiques (comprendant les dépenses de l'administration centrale et les transferts aux régions). Elles sont tombées à 9.9 % en 2009 et devraient s'établir à 12.8 % en 2010 selon le Budget révisé de mai 2010. Pour 2011, le gouvernement a proposé de ramener ce ratio à 11 %, la contraction résultant principalement d'une hausse des tarifs de

l'électricité. Parce qu'elles pèsent sur le budget, ces subventions vont à l'encontre des efforts déployés pour allouer une part croissante des ressources budgétaires à des usages plus utiles, comme les investissements d'infrastructure, l'accumulation de capital humain et les programmes de protection sociale.


La politique de subventions a aussi pour effet de rendre les dépenses publiques du pays particulièrement sensibles aux fluctuations des marchés mondiaux de l'énergie¹¹. Les prix mondiaux de l'énergie suivant l'évolution du cycle économique, le budget consacré aux subventions tend à croître en période de forte croissance de l'économie mondiale et à diminuer pendant les phases de ralentissement. L'effet des subventions sur le budget n'est que partiellement compensé par les recettes du secteur de l'énergie, même si ces dernières ont représenté près de 15 % des ressources de l'État en 2009 (graphique 2.4). En réalité, ces quinze dernières années, les recettes pétrolières et gazières ont augmenté beaucoup moins rapidement que les recettes provenant d'autres sources. Elles correspondent, en majeure partie, à des recettes non fiscales perçues au titre de contrats de partage de production entre l'État et les sociétés énergétiques¹².

Graphique 2.4. Part de quelques sources de recettes dans les recettes de l'État, en pourcentage



Note : Les recettes comprennent des recettes fiscales et non fiscales.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341594>

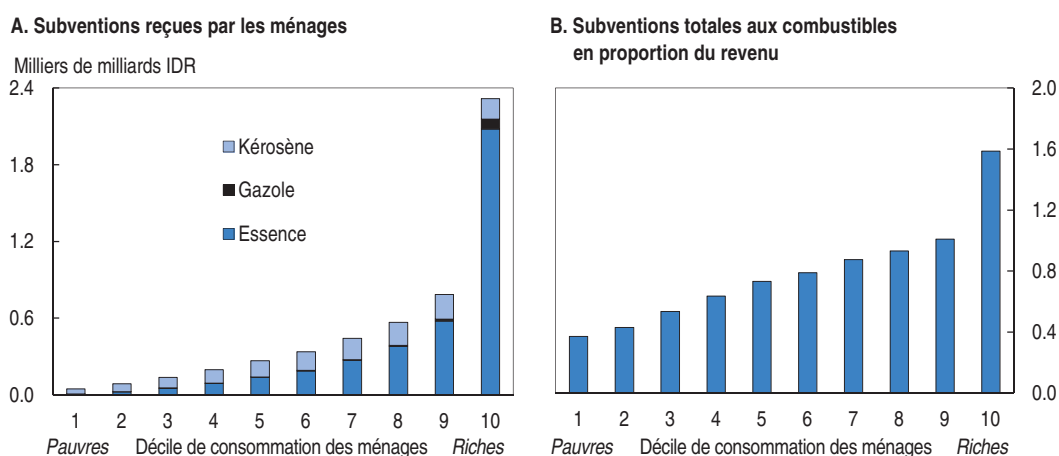
Coûts sociaux

Les subventions à l'énergie ont été instaurées pour des raisons sociales, pour que l'énergie, qui est un besoin élémentaire, soit abordable pour les catégories sociales à faible revenu. Elles influent sur la situation réelle des ménages directement et indirectement. L'incidence directe est la hausse du revenu disponible due au fait que les carburants et combustibles sont moins chers pour les ménages. L'incidence indirecte correspond au fait que les ménages paient aussi un prix moins élevé pour acheter d'autres biens et services parce que le coût des consommations intermédiaires à base de combustibles et carburants est plus faible.

Toutefois, dans la pratique, les subventions aux combustibles et carburants profitent aux groupes à revenu élevé tandis que leur coût est assumé par l'ensemble des contribuables. Le montant par litre de la subvention n'étant pas modulé en fonction du revenu des ménages, ce sont les ménages qui consomment le plus qui perçoivent la part la plus importante des subventions. Or, selon les enquêtes, la consommation d'énergie

augmente avec le revenu (graphique 2.5, partie A). Il s'ensuit que plus de 90 % des subventions aux combustibles et carburants profitent aux 50 % de ménages les plus riches d'Indonésie (Agustina et al., 2008). Ces résultats vont globalement dans le même sens que les évaluations officielles. En mai 2008, le ministère de la Coordination des affaires économiques a indiqué que les 40 % de familles situées en haut de l'échelle des revenus percevaient 70 % des subventions, tandis que les 40 % de familles situées en bas de cette échelle n'en percevaient que 15 %. Les subventions à l'électricité profitent aussi essentiellement aux ménages les plus aisés. Ainsi, en 2005, les ménages appartenant au décile supérieur ont perçu 44 % de subventions de plus que ceux du décile inférieur (Banque mondiale, 2006).

Graphique 2.5. **Subventions aux combustibles et carburants en fonction du revenu, 2007**



Source : Agustina et al. (2008), d'après Susenas 2007 et calculs de l'OCDE.

Si l'on tient compte de la répartition des revenus, les données montrent que les subventions aux combustibles et carburants sont régressives. Elles représentent moins de 0.5 % du revenu des ménages pauvres, mais plus de 1.5 % du revenu des ménages les plus aisés (graphique 2.5, partie B).

Coûts environnementaux

Les subventions à l'énergie ont un coût pour l'environnement parce qu'elles favorisent les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air locale et l'épuisement des ressources. Elles semblent donc incompatibles avec l'évolution générale, observée en Indonésie et dans le reste du monde, vers une économie plus verte. Parce qu'elles maintiennent les prix à un niveau artificiellement bas, les subventions aux combustibles et carburants favorisent la consommation inutile de produits pétroliers polluants. Elles peuvent aussi réduire les incitations à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Comme elles brouillent les signaux transmis par les prix, elles font obstacle à la diversification passant par l'adoption des technologies et sources d'énergie plus propres qui existent déjà. Dans le secteur de l'électricité, la somme versée à l'entreprise publique PLN à titre de compensation dépend de la technologie employée pour la production ; or, PLN perçoit un montant beaucoup plus élevé au titre de l'électricité produite avec du gazole qu'au titre de l'électricité d'origine géothermique. Les subventions aux combustibles et

carburants ont aussi un effet dissuasif sur l'innovation dans le domaine de la production et de l'utilisation de formes d'énergie plus propres, comme le GPL et les énergies renouvelables, alors que l'Indonésie est bien dotée en ressources énergétiques de ce type¹³.

Dans ce contexte, l'élimination des subventions à l'énergie apparaît comme un axe important de la stratégie adoptée par les pouvoirs publics pour évoluer vers un environnement sobre en carbone (ministère des Finances, 2009). Les autorités ont annoncé vouloir éliminer les subventions aux combustibles fossiles à l'horizon 2014, et prévoient de réduire les subventions totales à l'énergie (combustibles fossiles, électricité et biocarburants) de 10-15 % en moyenne par an sur la période 2011-14. Toutefois, aucun calendrier précis n'a été publié pour la suppression des subventions à l'électricité, et les hausses des prix sont généralement effectuées de façon ponctuelle. Compte tenu des difficultés politiques que pose l'élimination de ces subventions (voir ci-après), une approche pragmatique, consistant à introduire une taxe carbone peu élevée tout en éliminant simultanément et progressivement les subventions à l'énergie, a été proposée¹⁴.

L'élimination des subventions améliorera les perspectives à long terme de l'Indonésie

Selon toute vraisemblance, l'élimination des subventions à l'énergie aura des répercussions positives à la fois sur l'économie et sur l'environnement. Elle devrait avoir des effets d'équilibre général non négligeables, notamment sur les prix de l'énergie, la consommation d'énergie et les échanges de produits énergétiques. Les gains d'efficacité profiteront probablement à l'économie dans son ensemble, même si les effets indirects de la hausse des prix de l'énergie sont susceptibles de se solder par une hausse des coûts de production. En outre, il est possible que l'ampleur du soutien ou de la protection existant dans d'autres secteurs de l'économie empêche une réaffectation efficace des ressources après l'élimination des subventions. Les politiques mises en œuvre dans le domaine de l'environnement peuvent aussi influencer les choix en matière d'énergie et modifier l'impact de l'élimination des subventions sur le PIB et sur l'environnement. D'une manière générale, les effets positifs de la réforme sont difficiles à apprécier, dans la mesure où un grand nombre de facteurs interagissent et ont un impact différent selon les institutions et les dotations en ressources de chaque pays.

Selon l'analyse empirique de l'OCDE, une suppression unilatérale des subventions serait bénéfique à moyen terme pour la plupart des économies, y compris l'économie indonésienne, et se traduirait par des hausses modérées du revenu réel (Burniaux *et al.*, 2009; tableau 2.2). Dans une large mesure, ces hausses varient selon que l'élimination de la subvention est compensée par une augmentation des dépenses ou par un allègement de la pression fiscale. En outre, leur estimation ne donne sans doute pas la pleine mesure des véritables avantages des réformes, parce qu'elle ne rend pas compte des gains non matériels, comme la qualité de la vie accrue induite par l'amélioration des résultats sanitaires.

La suppression progressive des subventions aurait des effets variables selon les secteurs. Compte tenu de ses dotations en ressources actuelles, il est probable que l'Indonésie réduirait ses importations de kérosène et de gazole automobile et augmenterait ses exportations de gaz naturel.

Tableau 2.2. Sélection d'études sur l'impact de l'élimination des subventions

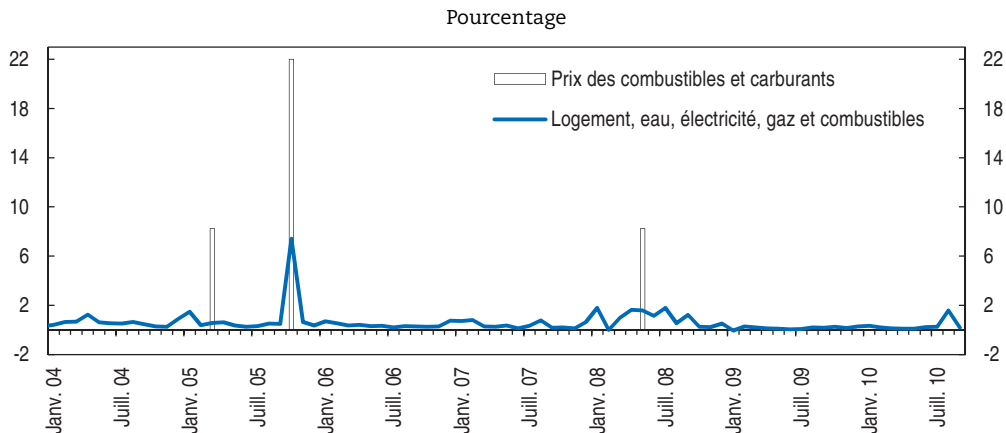
Auteurs et méthode	Champ de l'étude	Effet sur le PIB	Effet sur les coûts sociaux	Effet sur les émissions de gaz à effet de serre
Burniaux <i>et al.</i> (2009) Modèle d'équilibre général multipays	Monde Dans cette simulation, l'Indonésie faisait partie d'un groupe qui comprenait aussi le Moyen-Orient, l'Algérie-la Libye-l'Égypte et le Venezuela	Indonésie, Moyen-Orient, Algérie-Libye-Égypte, Venezuela Élimination unilatérale : 0.5 % à l'horizon 2050 Élimination multilatérale : -4.2 % à l'horizon 2050		Indonésie, Moyen-Orient, Algérie-Libye-Égypte, Venezuela Élimination unilatérale : -20.2 % d'émissions de CO ₂ à l'horizon 2050 par rapport au <i>statu quo</i> Élimination multilatérale : -37.4 % d'émissions de CO ₂ à l'horizon 2050 par rapport au <i>statu quo</i>
Bulman <i>et al.</i> (2008)	Indonésie			Une augmentation de 500 IDR du litre d'essence entraînerait une baisse de la consommation d'essence de 2.5 %. Une augmentation de 20 % du prix du kérosène entraînerait une diminution de la consommation de kérosène d'environ 3.5 %.
Adam et Lestari (2008), Analyse de régression	Indonésie		Il existe une corrélation négative entre l'augmentation du prix du pétrole et le bien-être social.	
Clement <i>et al.</i> (2007), Modèle d'équilibre général multisectoriel	Indonésie	Réduction de la production réelle de 2 % à court terme ou absence d'effet selon les hypothèses de modélisation. Une augmentation de 25 % des prix pétroliers entraîne une hausse de l'ensemble des prix de 1.1 %.	Le taux de pauvreté augmente modestement, de 0.3 à 0.6 %.	
AIE (1999), Analyse statique en équilibre partiel	Huit pays non membres de l'OCDE, dont l'Indonésie	En Indonésie, l'élimination des subventions entraîne une hausse du PIB de 0.24 % par an (contre 0.73 % en moyenne pour l'ensemble des pays étudiés)		-11 % d'émissions de CO ₂ par an à la suite de l'élimination des subventions (contre -16 % par an en moyenne pour l'ensemble des pays étudiés)
Hope et Singh (1995), étude de cas réalisée sur la base des réformes effectivement mises en œuvre dans les années 80	Colombie, Ghana, Indonésie, Malaisie, Turquie et Zimbabwe	En Indonésie, les prix de l'énergie ont été augmentés de 20 % à 50 % par an entre 1982 et 1985. La croissance du PIB était plus forte durant la période où les prix ont été augmentés qu'au cours des deux années précédentes. L'indice des prix à la consommation est resté stable pendant les trois premières années. On estime que les réformes des prix ont évité à l'État une perte de recettes de 18.5 %.	La perte de revenu induite par la réforme des subventions a été comprise entre 1 et 3 % et les ménages pauvres vivant en milieu urbain ont été les plus durement touchés.	

Note : Les études réalisées par le passé sont à utiliser avec précaution parce qu'elles ont été effectuées alors que l'Indonésie était un pays exportateur de pétrole.


Source : OCDE d'après Ellis (2010).

L'expérience montre qu'une hausse des prix de l'énergie entraîne une accélération de l'inflation de courte durée (graphique 2.6). Un calcul rapide indique qu'une augmentation des prix de l'énergie de 50 % pourrait automatiquement entraîner une hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) global de 2-3 points de pourcentage au maximum, ce qui s'explique par le poids relativement faible de l'énergie dans l'indice¹⁵. Il s'agit toutefois d'une estimation basse, dans la mesure où la hausse des prix de l'énergie risque de se

Graphique 2.6. Effet de l'augmentation du prix des combustibles et carburants sur les taux mensuels d'inflation



Source : MEI, BPS, Pallone (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341613>

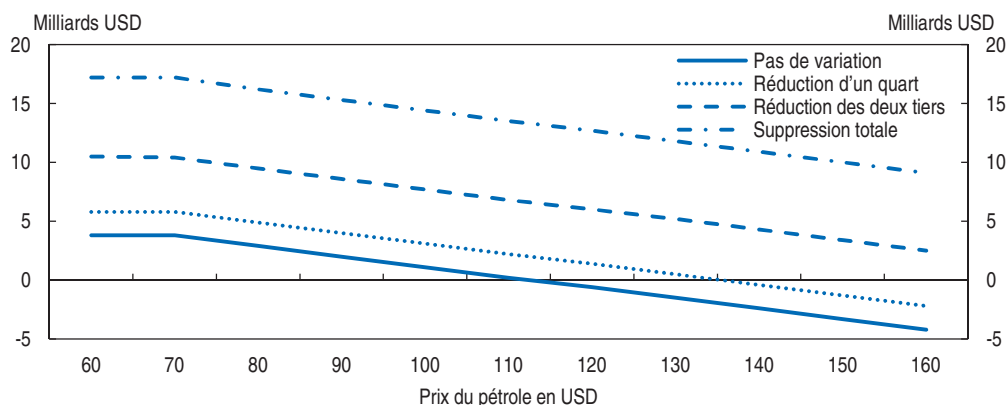
répercuter sur les coûts des transports et d'autres secteurs à forte intensité énergétique ainsi que sur les salaires. L'effet mécanique n'est toutefois pas très différent de celui observé par le passé; 20 à 40 % de la hausse du prix du carburant s'étaient alors transmis à l'inflation globale, ce qui porte à croire que les effets de second tour sont limités.

Sur le plan budgétaire, diminuer d'un quart le montant des subventions aux combustibles et carburants (ce qui correspondrait à une hausse de 15 % de l'ensemble des prix énergétiques subventionnés) permettrait, selon les estimations, d'économiser 2 milliards USD par an (0.2 % du PIB) (Agustina *et al.*, 2008). Cette diminution réduirait aussi l'exposition des finances publiques aux fluctuations des prix mondiaux de l'énergie (graphique 2.7). En l'absence de réforme du régime de subventions, le montant des subventions aux combustibles et carburants dépasserait les recettes énergétiques dès lors que le prix du pétrole franchirait le seuil de 110 USD le baril. Si les subventions aux combustibles et carburants étaient réduites d'un quart, ce seuil passerait à 135 USD le baril et si elles étaient réduites de deux tiers, les recettes énergétiques seraient supérieures au coût des subventions même si le prix du baril de pétrole atteignait 160 USD.

Bien que les subventions à l'énergie soient régressives, leur suppression sans compensation risque d'entraîner une hausse de la pauvreté, les dépenses de combustibles et carburants représentant environ 5 % du total des dépenses des ménages les plus pauvres. L'impact de la réforme sur la pauvreté varie donc selon l'ampleur des mesures prises en faveur des ménages à faible revenu pour compenser la hausse des prix et de l'efficacité de ces mécanismes compensatoires. Par le passé, les autorités indonésiennes ont introduit des mécanismes compensatoires pour atténuer la perte de pouvoir d'achat. Récemment, ces mesures ont été ciblées sur les ménages pauvres (tableau 2.3).

Sur le plan de l'environnement, en l'absence de toute autre mesure d'atténuation, l'élimination des subventions à l'énergie aurait un effet notable sur les émissions de gaz à effet de serre en Indonésie, étant donné que la hausse des prix énergétiques freine la consommation d'énergie. La réduction des émissions doublerait en cas de mesure multilatérale de suppression des subventions (Burniaux *et al.*, 2009). D'autres hypothèses de modélisation pourraient conduire à des conclusions plus optimistes encore. Selon le

Graphique 2.7. Effet d'une baisse des subventions aux combustibles et carburants sur la différence entre les recettes provenant du secteur de l'énergie et le montant des subventions pour différents niveaux de prix du pétrole



Note : Les effets de rétroaction correspondant à l'impact de la hausse des prix sur la consommation des ménages sont pris en compte.

Source : Agustina et al. (2008) et calculs de l'OCDE.

Tableau 2.3. Dispositifs destinés à compenser la suppression des subventions aux combustibles et carburants

Mesures	2000	2001-04	Mars 2005	Octobre 2005	2008
Transferts monétaires en faveur des ménages pauvres	●	●		●	●
Bourses d'études		●	●		
Carte santé pour la population pauvre		●	●		
Amélioration de la qualité des services de transport		●			
Fonds renouvelables pour les petites et moyennes entreprises (PME)		●			
Programme d'accès à l'eau potable et à l'assainissement		●			
Aide pour les soutiens de famille âgés		●			
Programme pour l'autonomisation des pêcheurs		●			
Bourses pour financer la scolarité dans des écoles confessionnelles		●			

Source : OCDE d'après Adam et Lestari (2008).

ministère des Finances (2009), la suppression totale des subventions pourrait doubler les gains de PIB et le recul de la pauvreté induits par l'association d'une taxe carbone de 10 USD par tonne et d'une baisse de la taxe sur les ventes.

Considérations relatives à l'action publique

L'élimination progressive des subventions aux produits pétroliers et à l'électricité aurait plusieurs avantages. Les ressources ainsi épargnées pourraient être affectées de façon efficiente à une aide directe au revenu, sous forme, par exemple de transferts monétaires ciblés destinés à protéger les ménages pauvres des hausses des prix de l'énergie induites par la réforme. Il a été constaté que ces transferts contribuaient davantage à l'amélioration du revenu des segments les plus pauvres de la population que la politique de subventions. En outre, la hausse des prix énergétiques subventionnés permettrait de financer plus facilement des dépenses supplémentaires dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures (voir chapitres 3 et 4), dépenses qui sont indispensables à l'amélioration du niveau de vie à plus long terme.

Les autorités indonésiennes sont à l'évidence conscientes de ces enjeux et ont exprimé leur intention de réformer le système. L'une des clés du succès serait de faire en sorte que la tarification de l'énergie ne relève plus du pouvoir politique. La solution à privilégier consisterait à libéraliser totalement les prix de l'énergie. Les autorités n'auraient ainsi plus la charge de fixer directement ces prix. Il est toutefois possible que cette solution ne soit pas envisageable à brève échéance parce que sa mise en œuvre supposerait de renforcer le cadre réglementaire pour réduire le plus possible le risque de pratiques anticoncurrentielles (voir le chapitre 3). L'approche adoptée par les autorités indonésiennes apparaît être une solution de repli, plus réaliste. Elles se sont associées à l'engagement du G20 d'éliminer les subventions aux combustibles fossiles et ont annoncé la suppression progressive de l'ensemble des subventions à l'énergie à l'horizon 2014. En outre, le gouvernement prévoit une réduction progressive des subventions totales de 10-15 % en moyenne par an sur la période 2011-14. Ces décisions sont très opportunes, et les autorités devraient respecter le calendrier prévu pour la suppression des subventions aux combustibles fossiles. Toutefois, d'autres efforts devront être déployés pour réformer en profondeur le régime de subventions à l'énergie. Tel qu'il se présente, l'engagement actuel pourrait être tenu sans qu'aucune modification ne soit apportée aux subventions à l'électricité, qui engendrent elles-mêmes d'importants coûts économiques, sociaux et budgétaires. Les subventions à l'électricité compromettent aussi la réduction des émissions de GES dans la mesure où l'électricité est produite par des centrales au charbon. Étendre l'engagement actuel à éliminer totalement les subventions à l'énergie à l'horizon 2014, en prévoyant la suppression à moyen terme des subventions à l'électricité, renforcerait la crédibilité des autorités et réduirait les incertitudes créées par les ajustements ponctuels des tarifs de l'électricité.

En outre, la réforme du régime de subventions doit aller de pair avec une réforme visant à rationaliser la structure de la fiscalité de l'énergie. Actuellement, cette fiscalité est faible par rapport à l'ensemble des recettes fiscales. Lui accorder davantage d'importance pourrait favoriser l'adoption de sources d'énergie plus propres : l'introduction d'une taxe carbone, proposée par le ministère des Finances (2009), irait dans le bon sens. En plus de favoriser la diminution de la pollution, cette taxe encouragerait aussi l'innovation pour la mise au point de nouveaux produits et procédés et permettrait une réduction des émissions à moindre coût économique à condition de reposer sur une assiette large. Les recettes de la taxe carbone pourraient être utilisées pour financer des programmes dans les domaines prioritaires.

Il serait possible de réduire encore la sensibilité de l'économie à l'évolution des prix du pétrole en faisant en sorte que les sources d'énergie moins polluantes occupent davantage de place parmi les différentes sources utilisées. Les autorités ont déjà pris des mesures pour encourager le développement de l'énergie renouvelable, en particulier de l'électricité géothermique. Elles ont aussi adopté un programme destiné à favoriser l'abandon du kérosène au profit du GPL et ont obtenu des résultats prometteurs. Toutefois, le bien-fondé de la priorité que les pouvoirs publics accordent actuellement à certaines sources d'énergie, comme l'éthanol ou le biogazole, n'est pas évident. En réalité, la question du montant des économies d'énergie induites, tout au long du cycle de vie, par certaines sources d'énergie n'est pas encore tranchée. Lorsque l'on tient compte de l'acidification des sols, de l'utilisation d'engrais, de la perte de biodiversité et de la toxicité des pesticides agricoles, l'éthanol et le biogazole peuvent avoir un impact

négatif sur l'environnement supérieur à celui de l'essence et du gazole minéral (Doornbush et Steenblik, 2007). Dans le cas de l'Indonésie, si le biogazole est fabriqué à partir d'huile de palme et s'il faut transformer des forêts pour planter des palmiers à huile, l'impact net sur l'environnement sera vraisemblablement négatif. Il serait envisageable d'utiliser le *jatropha curcas* pour produire du biogazole, mais il existe actuellement peu de données sur son efficacité énergétique et ses effets sur l'environnement sous l'angle du cycle de vie¹⁶. Le biogazole pourrait cependant se révéler utile pour approvisionner en énergie les communautés rurales, le coût de revient de combustibles en milieu rural étant élevé (Dillon et al., 2008). Il n'en reste pas moins que, compte tenu des dernières données disponibles sur les coûts de développement du biogazole et de l'éthanol et sur leur impact environnemental tout au long du cycle de vie, il convient de réexaminer les mesures actuellement mises en œuvre pour promouvoir ces carburants.

Étant donné que la réforme des subventions à l'énergie entraînerait une diminution du pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres, il conviendrait que les autorités adoptent des mesures compensatoires de nature à soutenir plus directement et plus efficacement le revenu réel de ces ménages. L'expérience internationale montre que toute mesure de soutien temporaire doit être bien ciblée, cohérente par rapport au contexte de l'action publique dans le cadre duquel elle s'inscrit et être soigneusement planifiée. Parmi tous les instruments de politique sociale existants, les transferts monétaires présentent des avantages. Ils faussent moins les marchés et les mécanismes incitatifs que d'autres dispositifs, sont faciles à cibler et leur coût peut généralement être connu avec certitude. Lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, ils sont effectivement perçus par la population pauvre¹⁷. Ils constitueraient un instrument particulièrement adapté à l'Indonésie, qui a déjà une longue habitude de ces programmes, utilisant les informations statistiques pour identifier les bénéficiaires. L'un des inconvénients évidents de cette solution réside dans le fait que la taille du secteur informel risque de dissuader les individus de demander à bénéficier du dispositif. S'agissant de l'électricité, il pourrait aussi être envisagé de subventionner le raccordement au réseau des ménages qui ne sont pas raccordés¹⁸. Une telle mesure viendrait en complément de la tarification différenciée en fonction des volumes consommés déjà en place en faveur des ménages pauvres.

Les conséquences sociales à court terme de la suppression des subventions posent un problème difficile à résoudre et sont l'une des principales raisons pour lesquelles les tentatives de réforme passées ont été mal accueillies, en Indonésie comme dans d'autres pays (OCDE, 2006). Alors que le coût des subventions est réparti sur l'ensemble de l'économie nationale, leurs avantages sont concentrés de façon disproportionnée sur certains segments de la population. La résistance à la baisse des subventions peut venir : de groupes d'intérêts qui entretiennent des liens forts avec le système politique (attitude classique de recherche de rente); de l'inquiétude au sujet des conséquences sociales de la réforme du régime de subventions et de la rupture de la cohésion sociale qu'elle risque d'entraîner; des « mythes » sur le caractère nécessaire des subventions et coûteux des réformes; de l'absence « d'argumentaire » largement accepté en faveur de la réforme (qui s'explique sans doute par une mauvaise compréhension du coût des subventions ou des avantages de la réforme). De ce fait, dans la pratique, la réforme des subventions à l'énergie n'est pas possible sans une volonté politique forte d'adopter des décisions courageuses,

bénéfiques à l'ensemble de la société. Les recommandations ci-après aideront peut-être les décideurs à vaincre l'opposition aux réformes (OCDE, 2006 et 2007) :

- Une mise en œuvre par étapes des réformes peut contribuer à atténuer les difficultés financières des individus pénalisés par le changement et leur laisser le temps de s'adapter. Toutefois, la suppression progressive des subventions présente certains inconvénients : les avantages qui en découlent sont différés et il existe un risque de retour en arrière ultérieur.
- La transparence sur les objectifs, effets et coûts des subventions joue un rôle primordial dans la justification du processus de réforme. Les responsables politiques doivent diffuser de façon transparente l'information sur les coûts économiques et budgétaires du régime de subventions en place. L'Indonésie semble plus avancée que beaucoup d'autres pays à cet égard, dans la mesure où elle inscrit officiellement les subventions dans ses documents budgétaires. Toutefois, il existe actuellement peu d'informations accessibles au public sur les subventions dont sont susceptibles de bénéficier certaines entreprises du secteur pétrolier via un traitement préférentiel dans le cadre des contrats de partage de production (Koplow *et al.*, 2010). Un Conseil national de l'énergie (*Dewan Energi Nasional*) a été mis sur pied en 2009 pour analyser les questions de politique énergétique¹⁹. Sa composition porte à croire que cet organe n'est pas totalement indépendant du pouvoir politique, bien que son mandat soit large et que les membres de son conseil d'administration soient élus en partie dans le cadre d'un processus démocratique. De plus, il n'est toujours pas doté d'une structure décisionnelle équilibrée et transparente (Purra, 2010).
- De même, il est important d'estimer rigoureusement l'ensemble des avantages de la réforme et de les faire connaître au grand public. Il est notamment indispensable de comprendre la répartition des coûts et des avantages pour définir la trajectoire optimale du processus de réforme. Selon l'expérience de l'OCDE, les institutions permanentes et indépendantes chargées d'examiner les avantages des réformes ont souvent plus de poids que les groupes de travail ou commissions *ad hoc* (Tompson et Dang, 2010). Au nombre des exemples bien connus figure la Commission de la productivité (*Productivity Commission*), en Australie, dont les rapports influencent de façon importante les débats sur les réformes. La publication de rapports spécifiquement consacrés aux subventions et une large diffusion d'informations sur les avantages des réformes dans les médias pourraient aussi sensibiliser davantage le public²⁰. Dans le cas de l'Indonésie, ces tâches pourraient être confiées à une commission de la productivité indépendante. Cette institution pourrait être un organe permanent, qui serait utilisé par la suite pour évaluer les avantages des réformes dans un large éventail de domaines.
- Il est aussi très important que la *formulation des réformes se fasse dans le cadre d'un processus de consultation avec les parties intéressées*. Le fait de s'assurer le concours d'opposants au processus de réforme ou d'impliquer des intérêts concurrents a déjà permis de vaincre la résistance aux réformes lorsque cette résistance vient d'acteurs privés.
- La cohérence est une condition essentielle à la réussite d'une réforme des subventions. Étant donné le caractère pluridisciplinaire d'une telle réforme, une coopération au niveau de l'administration dans son ensemble est indispensable.

Encadré 2.2. Résumé des recommandations : subventions à l'énergie

- Respecter l'engagement et le calendrier prévu de suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles à l'horizon 2014 et étendre cet engagement à la suppression à moyen terme des subventions à l'électricité.
- Introduire une taxe carbone. Les recettes de cette taxe pourraient être affectées au financement de programmes dans les domaines prioritaires.
- Ne recourir qu'à des mesures compensatoires ciblées pour protéger les ménages à faible revenu de la hausse des prix de l'énergie. Ces mesures pourraient prendre la forme de transferts monétaires ou de subventions pour favoriser le raccordement au réseau électrique.
- Réexaminer les mesures de soutien au biogazole et à l'éthanol.
- Mandater une commission de la productivité indépendante pour analyser l'ampleur et le coût des subventions à l'énergie et les avantages de leur suppression ainsi que les effets associés sur la répartition des revenus, puis diffuser largement les résultats de cette étude.
- Élaborer les réformes du régime de subventions dans le cadre d'un processus de consultation des parties intéressées et assurer la cohérence de l'action publique en impliquant tous les ministères concernés par les subventions à l'énergie.

Notes

1. L'État subventionne aussi le prix des bouteilles de GPL de faible capacité (encadré 2.1), mais cette subvention est faible. Les capacités le sont également. De plus, l'entreprise ferroviaire publique reçoit du carburant subventionné, mais en petite quantité.
2. Un autre des arguments parfois avancés est que les subventions au kérosène contribuent à ralentir la déforestation. Toutefois, des données, certes relativement anciennes, montrent que l'élasticité de la demande de bois de chauffage au prix du kérosène est très faible à Java (Pitt, 1983).
3. Ce seuil est égal à 80 % de la consommation moyenne des ménages et s'applique aux ménages qui utilisent des installations de 6 600 volts-ampères (VA) ou 10 500 VA. En janvier 2010, l'entreprise d'électricité publique a proposé d'abaisser ce pourcentage à 50 %, mais cette proposition n'a jusqu'à présent pas été suivie d'effet.
4. Pour des raisons de simplicité, le prix économique est le prix mondial des produits de base. En Indonésie, il est égal à la cotation moyenne du pétrole publiée par l'institut Platts Singapore majoré d'un coefficient qui couvre le transport, les taxes et les marges bénéficiaires des entreprises. La subvention à l'électricité est égale à la différence entre les prix de vente moyens (IDR/kWh) au sein de chaque catégorie tarifaire et le coût de la fourniture d'électricité multiplié par le volume des ventes d'électricité (kWh). Le coût de la fourniture d'électricité est calculé au moyen d'une formule qui tient compte du taux de pertes de transport et de distribution et qui est définie par la direction générale de la consommation d'électricité et d'énergie du ministère de l'énergie et des Ressources minérales.
5. Cette méthode repose sur une définition beaucoup plus étroite que celle retenue dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC (Accord SMC) parce qu'elle ne tient pas compte des subventions à la production, qui ont toujours été très difficiles à quantifier. Aux termes de cet accord, une « subvention » est réputée exister s'il y a une « contribution financière des pouvoirs publics » qui confère un « avantage ». Il y a « contribution financière publique » dans les cas où : i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, de prêts et d'une participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt) ii) des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple, dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt); iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale ou achètent des biens; ou iv) les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii). Un « avantage » est conféré dès lors que la « contribution financière » est fournie à son bénéficiaire à des conditions plus favorables que celles que le bénéficiaire aurait obtenues sur le marché.
6. En 2006, la subvention pour un litre de kérosène était égale à 202 % du prix de vente (taxe comprise) contre 27 % du prix de vente pour l'essence et 39 % pour le gazole (Agustina et al., 2008).

7. Les dépenses fiscales recouvrent les exemptions fiscales, les taux d'imposition préférentiels et autres mesures dérogatoires au régime fiscal normal.
8. Ce montant inclut la perte subie par l'entreprise publique *Petarmina*, qui a été contrainte à vendre des biocarburants au même prix que les produits pétroliers subventionnés.
9. L'entreprise supporte le risque lié à la phase de préproduction et peut récupérer les coûts encourus sur la production annuelle à concurrence d'un plafond défini. Le reste de la production est partagé entre les deux parties à raison d'un pourcentage défini à l'avance et favorable à l'État.
10. L'une des fraudes classiques consiste à mélanger un combustible subventionné destiné aux ménages avec d'autres types de combustibles et à utiliser le mélange à des fins industrielles pour éviter de payer le prix non subventionné.
11. Le budget de l'État est beaucoup plus exposé à une hausse des prix énergétiques que le budget des autorités locales, dans la mesure où l'État paie l'intégralité des subventions tandis qu'il ne perçoit qu'une partie des recettes. Cette exposition est apparue de façon particulièrement évidente lorsque les prix du pétrole ont flambé, en 2007-08. Au contraire, une hausse des prix du pétrole a toujours des effets positifs sur le budget des régions en raison de l'augmentation des recettes.
12. Les recettes non fiscales liées à l'énergie ont représenté environ 15 % de l'ensemble des recettes recouvrées en 2009. L'impôt sur le revenu des entreprises du secteur de l'énergie représente 6 % du total des recettes et dotations. Les autres recettes fiscales du secteur de l'énergie proviennent d'une TVA de 10 % appliquée à tous les produits et d'une taxe sur les véhicules à moteur appliquée au taux de 5 % à la vente d'essence et de gazole.
13. En 2007, 39 % de l'électricité étaient produits à partir du charbon, 25 % à partir du pétrole, 25 % à partir du gaz, 10 % à partir de sources hydroélectriques et 3 % à partir de la géothermie et autres sources d'énergie renouvelable.
14. Le prix du carbone, taxe comprise, actuellement proposé est faible par rapport à ceux pratiqués dans l'Union européenne ou envisagés dans d'autres pays. La taxe carbone sur les combustibles fossiles serait fixée à 80 000 IDR par tonne de CO₂ (environ 9 USD) et augmenterait à raison de 5 % par an (en termes réels) jusqu'en 2020.
15. Une pondération de 4-5 % a été utilisée pour ce calcul. Cette fourchette a été établie avec la pondération du poste « logement » de l'indice IPC, la part de consommation du poste « logement » dans la consommation des ménages (20 % en 2008) et la part de l'électricité, gaz et eau dans le poste « logement » (environ 20 % selon Susenas).
16. Le *jatropha* est une plante vénéneuse qui peut être cultivée sur des terres incultes. D'après certaines études, le biogazole produit à partir du *jatropha* est à l'origine d'une quantité de gaz à effet de serre inférieure à celle produite par le gazole (voir, par exemple, Prueksakorn et Gheewala (2006) au sujet des plantations pilotes en Thaïlande). Toutefois, le rendement en huile est très variable et dépend de l'utilisation d'engrais ou de procédés d'irrigation. D'autres recherches sont nécessaires pour que l'on ait une idée suffisamment précise de l'impact de la culture du *jatropha* sur l'environnement.
17. Selon les estimations de la Banque mondiale, environ 80 % des dépenses engagées dans le cadre du programme de bons d'alimentation aux États-Unis (*Food Stamps*), du dispositif brésilien *Bolsa Familia* et de la Prestation sociale lituanienne ont profité au quintile le plus pauvre de la population.
18. Selon les estimations, le taux d'électrification est actuellement faible et s'établirait à quelque 60 % en 2010. Les autorités ont annoncé un objectif de 80 % à l'horizon 2014.
19. Le Conseil a été créé par la loi de 2007 sur l'énergie. Il est chargé de concevoir et formuler les politiques énergétiques nationales, de définir un plan d'action national en matière d'énergie et des solutions à mettre en œuvre en cas de crise énergétique ou de situation d'urgence et de superviser l'application des politiques énergétiques transsectorielles. Il est composé de membres de différents ministères, de représentants du secteur privé et d'universitaires et est actuellement dirigé par l'ancien président directeur général de PLN. Il est assisté d'un Secrétariat général dirigé par un Secrétaire général nommé par le président. Ses dépenses sont financées par le budget de l'État.
20. L'Allemagne publie des rapports semestriels sur les subventions et la Suisse a créé une base de données en ligne.

Bibliographie

- Adam, L. et E. Lestari (2008), « Ten Years of Reforms: The Impact of an Increase in the Price of Oil on Welfare », *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, vol. 1, pp. 121-139.
- Agustina, C., J. Arze del Granado, T. Bulman, W. Fengler et M. Ikhsan (2008), « Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 4718, Banque mondiale.

- AIE (1999), *World Energy Outlook*, Paris.
- AIE (2008a), *World Energy Outlook*, Paris.
- AIE (2008b), *Energy Policy Review of Indonesia*, Paris.
- Banque mondiale (2006), *Making the New Indonesia Work for the Poor*, Washington DC.
- Banque mondiale (2010), *Indonesia Economic Quarterly: Looking Forward*, World Bank Office, Djakarta.
- Bulman, T., W. Fengler et M. Ikhsan (2008), « Indonesia's Oil Subsidy Opportunity », *Far Eastern Economic Review*, juin.
- Burniaux, J.M., J. Chateau, R. Dellink, R. Duval et S. Jamet (2009), « The Economics of Climate Change Mitigation: How to Build the Necessary Global Action in a Cost-Effective Manner », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 701.
- Clement, B., H.-S. Jung et S. Gupta (2007), « Real and Distributive Effects of Petroleum Price Liberalization: The Case of Indonesia », *Developing Economies*, vol. 45(2), pp. 220-237.
- Coady, D., R. Gillingham, R. Ossowski, J. Piotrowski, S. Tareq et J. Tyson (2010), « Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable and Rising », *Note de position des services du FMI*, février.
- Dillon, H.S., T. Laan et H. Setyaka Dillon (2008), « Biofuels: At What Cost? – Government Support for Ethanol and Biodiesel in Indonesia », *Initiative mondiale sur les subventions de l'Institut international du développement durable*, Genève.
- Doornbush, R. et R. Steenblik, (2007), « Biofuels: Is the Cure Worse than the Disease? » communication rédigée pour la Table ronde de l'OCDE sur le développement durable, septembre, Paris.
- Ellis, J. (2010), « The Effect of Fossil-Fuel Subsidy Reform: A Review of Modelling and Empirical Studies », *Document de travail de l'Initiative mondiale sur les subventions de l'Institut international du développement durable*, mars.
- Hope, E. et B. Singh (1995), « Energy Price Increases in Developing Countries », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 1442, Banque mondiale.
- Koplow, D., A. Jung, M. Thöne et L. Lontoh (2010), « Mapping the Characteristics of Producer Subsidies: A Review of Pilot Countries », *The Global Initiative Untold Billions: Fossil-Fuel Subsidies, the Impact and the Path to Reform*, août.
- Ministère des Finances (2009), « Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia », document rédigé dans le cadre du Partenariat Australie-Indonésie.
- Morgan, T. (2007), « Energy Subsidies: Their Magnitude, How They Affect Energy Investment and Greenhouse Gas Émissions and Prospects for Reforms », *Rapport pour le Programme de soutien financier et technique du Secrétariat de la CCNUCC*, Bonn.
- OCDE (2006), *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Pallone, M. (2009), « Indonesia's Oil Crisis: How Indonesia Became a Net Oil Importer », *Journal of International Policy Solution*, hiver.
- Pitt, M. (1983), « Equity, Externalities and Energy Subsidies: The Case of Kerosene in Indonesia », *Center for Economic Research Discussion Paper*, n° 181, Washington DC, août.
- Prueksakorn, K. et S.H. Gheewala (2006), « Energy and Greenhouse Gas Implications of Biodiesel Production from *Jatropha curcas* L. », actes de la deuxième Conférence internationale conjointe intitulée « Sustainable Energy and Environment (SEE 2006) », 21-23 novembre, Bangkok.
- Purra, M. (2010), « The Indonesian Electricity Sector: Institutional Transition, Regulatory Capacity and Outcomes », *Center on Asia and Globalisation*, Université nationale de Singapour, Singapour.
- Tompson, W. et T. Dang (2010), « Advancing Structural Reforms in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 758.

Chapitre 3

Relever le défi des infrastructures

Les infrastructures indonésiennes sont en mauvais état, à cause du sous-investissement persistant dont elles ont souffert depuis la crise financière asiatique de la fin des années 90, et cela bride le potentiel de croissance. Le présent chapitre analyse le cadre réglementaire actuel et examine les différents moyens de l'améliorer de manière à attirer les investissements privés nécessaires. Il tient compte des réformes ambitieuses auxquelles les autorités ont procédé jusqu'à présent, mais tend à démontrer que de nouveaux efforts s'imposent. Les autorités devraient établir un cadre réglementaire simple s'appuyant sur des organismes de réglementation efficaces, ce qui atténuerait l'incertitude en la matière et alignerait les prix sur le niveau de récupération des coûts.

Une expansion rapide des infrastructures sera indispensable pour améliorer les perspectives à long terme de l'Indonésie dans les années à venir. Suite à la crise de 1997-98, l'investissement public et privé en infrastructures s'est effondré, passant de quelque 5-6 % du PIB environ à 1 % en 2000 (Banque mondiale, 2007). Bien qu'il soit depuis remonté aux environs de 3.5 % du PIB, le taux d'investissement actuel n'est pas suffisant pour porter le taux de croissance du PIB au niveau visé par le gouvernement, à savoir 7 à 7.7 % en 2014.

À la suite d'une décennie de sous-investissement, l'infrastructure indonésienne est dans un état déplorable. L'encombrement des routes pose des problèmes considérables, et l'alimentation en électricité n'a pas évolué au même rythme que la demande, ce qui donne lieu à de fréquentes pannes de courant. Les tarifs de détail de la plupart des services d'infrastructure sont inférieurs au niveau de récupération des coûts, surtout dans les domaines de la distribution d'eau et d'électricité, ce qui décourage les nouveaux investissements. Les formalités d'acquisition de terres pour les projets d'infrastructure demeurent lourdes et ont sensiblement ralenti l'extension du réseau routier.

Les autorités sont bien conscientes des enjeux que présente l'amélioration de l'infrastructure et en ont fait l'une de leurs priorités stratégiques majeures. Dans son Plan de développement à moyen terme pour 2010-14, le gouvernement a annoncé qu'il prévoyait d'investir 1 429 000 milliards IDR (157 milliards USD, soit 25 % du PIB environ en 2009) dans l'infrastructure entre 2010 et 2014, dont 64 % environ seraient apportés par le secteur privé. Pour attirer l'investissement privé et combler le déficit de financement, l'Indonésie doit approfondir les réformes récemment conduites et continuer de perfectionner le cadre réglementaire.

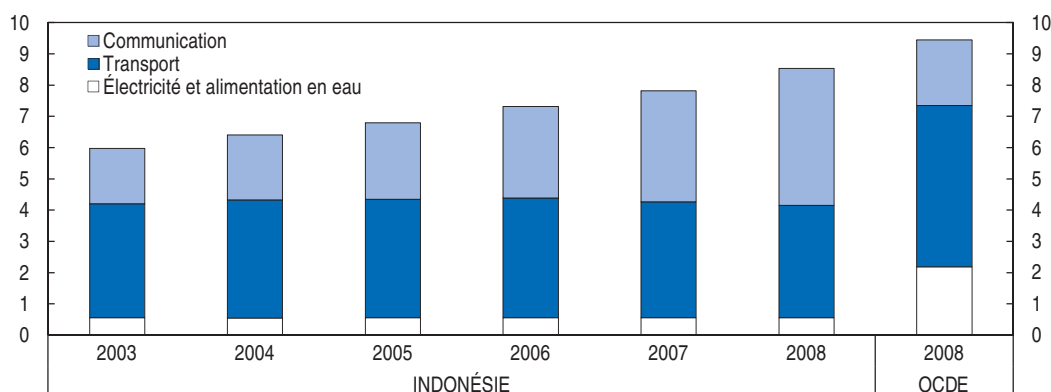
Le présent chapitre décrit l'état de l'infrastructure indonésienne et compare le cadre réglementaire de différents secteurs avec ceux des pays de l'OCDE. Il s'intéresse ensuite aux problèmes de certains secteurs : transport routier, transport maritime, électricité, télécommunications, eau et assainissement.

L'état des infrastructures

Ces dix dernières années, l'Indonésie a sous-investi dans l'infrastructure, ce qui s'explique entre autres par la forte réduction des dépenses d'investissement intervenue dans la foulée de la crise asiatique, par la faible participation du secteur privé et par le manque de capacité administrative (Banque mondiale, 2007). Ce sous-investissement s'est traduit par une dégradation qualitative et quantitative de l'infrastructure. Le développement qu'a connu le secteur de l'infrastructure entre 2003 et 2008 est entièrement imputable au secteur des télécommunications, qui a bénéficié de réformes réglementaires engagées plus tôt que dans les autres secteurs et qui représente désormais une part nettement plus importante de la production que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.1). Hormis les télécommunications, l'écart par rapport à la zone OCDE, en termes de part de la valeur ajoutée, s'est en fait creusé pendant cette période dans les secteurs du transport, de l'électricité et de l'eau.

Graphique 3.1. **Importance des secteurs d'infrastructures**¹

Part du secteur dans le PIB



1. Les chiffres concernant le secteur de la distribution d'électricité et d'eau sont agrégés, de nombreux pays membres de l'OCDE ne communiquant pas de chiffres séparés. En Indonésie, le secteur de la distribution d'eau est le plus petit de tous les secteurs d'infrastructure, et a représenté un pourcentage stable du PIB (0.5 %) entre 2003 et 2008. La part de l'électricité est demeurée inférieure à 1 % du PIB au cours de la même période. OCDE : hors Chili, Israël, Mexique, Slovaquie et Turquie.

Source : Base de données STAN de l'OCDE et BPS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341632>

Les stocks d'infrastructures de l'Indonésie se situent loin derrière ceux de l'OCDE et des pays de même niveau de la région, sauf en ce qui concerne le réseau cellulaire mobile (tableau 3.1). L'écart semble s'être résorbé par rapport à l'Asie du Sud-Est et à la zone OCDE en ce qui concerne l'accès à l'Internet et les abonnements aux réseaux téléphoniques mobiles et fixes de même, dans une moindre mesure, la consommation d'électricité. Néanmoins, le fossé s'est creusé pour l'accès aux installations améliorées d'assainissement et aux sources d'eau, la qualité des routes, le réseau à large bande fixe et la bande passante

Tableau 3.1. **Indicateurs représentatifs de l'infrastructure**

	Indonésie			Asie du Sud-Est ¹	OCDE ²
	1995	2000	2008 ³	2008 ³	2008 ³
Eau et assainissement					
Installations d'assainissement améliorées (pourcentage de la population y ayant accès)	51	52	52	83.3	99.9
Sources d'eau améliorées (pourcentage de la population y ayant accès)	74	77	80	95.5	99.6
Énergie et transports					
Consommation d'électricité (kWh par habitant)	271.6	402.3	566.0	1 759.2	9 871.4
Pertes de transport et de distribution d'électricité (% de la production)	11.7	10.9	10.6	7.9	5.9
Routes revêtues (% des routes)	52.4	57.1	55.4	79.8	79.0
Technologies de l'information et des communications					
Abonnés au réseau haut débit fixe (pour 100 personnes)	..	0.002	0.176	2.5	25.0
Bande passante Internet internationale (nombre d'octets par personne)	..	1.2	34.9	2 375.5	19 342.6
Nombre d'utilisateurs de l'Internet (pour 100 personnes)	0.03	0.93	7.9	27.5	71.1
Ordinateurs personnels (pour 100 personnes)	0.5	1.0	2.0	13.3	69.9
Tarifs d'accès à l'Internet haut débit fixe (USD par mois)	..	..	21.7	19.7	30.4
Abonnés au téléphone mobile et fixe (pour 100 personnes)	1.8	5.0	74.9	98.0	149.5
Abonnés au réseau mobile cellulaire (pour 100 personnes)	0.1	1.8	61.6	86.4	103.4

1. Moyenne non pondérée de la Malaisie, de la Thaïlande, des Philippines et du Vietnam.

2. OCDE : hors Chili, Israël, Mexique, Slovaquie et Turquie.

3. 2008 ou dernières années disponibles.

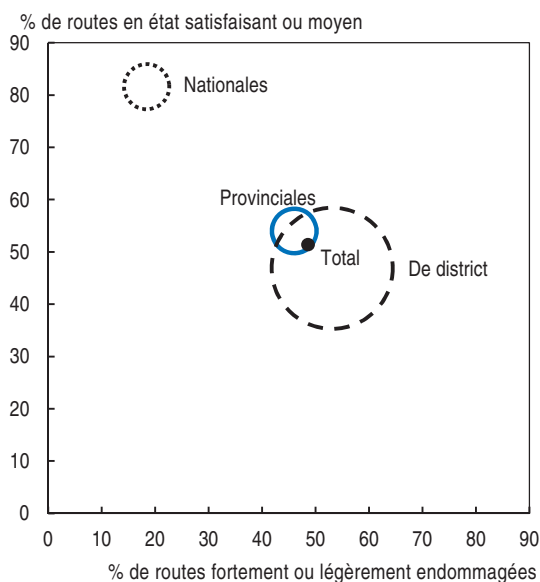
Source : Banque mondiale (*Indicateurs du développement dans le monde*).

Internet internationale. Par ailleurs, l'efficacité du réseau d'acheminement et de distribution d'électricité a baissé entre 2000 et 2008. Les pannes d'électricité se sont multipliées ces dernières années, la capacité de production n'ayant pas suivi le rythme de croissance de la demande. L'état du secteur de l'eau et de l'assainissement, caractérisé par la médiocrité de l'accès et la mauvaise qualité des services, est particulièrement préoccupant. Le pourcentage de foyers raccordés à des sources d'eau améliorées et à des systèmes d'assainissement est faible, pas seulement en comparaison aux normes de l'OCDE, mais aussi des pays de même niveau de la région.

L'Indonésie soutient également mal la comparaison en ce qui concerne la qualité des infrastructures, même si celle-ci est notoirement difficile à évaluer. Le Rapport sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial pour 2009-10 la classe à cet égard au 82^e rang sur 140 pays. Selon ces indicateurs de perception, le déficit de qualité des infrastructures par rapport à l'Asie du Sud-Est est particulièrement patent pour les routes et les ports et, dans une moindre mesure, les transports ferroviaires et aériens.

Le manque d'entretien semble être à l'origine de la détérioration du stock d'infrastructures existant. Les pertes de transport et de distribution sont supérieures à celles des pays de la région et de la zone OCDE (tableau 3.1). Les coupures d'électricité sont fréquentes. À l'automne de 2009, la capitale, Djakarta, a été gravement touchée, ce qui a incité l'entreprise publique *Perusahaan Listrik Negara* (PLN) à engager d'urgence des travaux de maintenance. Une grande partie du réseau routier est également en mauvais état. En 2006, le pourcentage de routes jugées de qualité bonne ou moyenne, par opposition aux routes endommagées ou gravement endommagées, était de 82 % pour les routes nationales, de 50 % pour les routes provinciales et de 47 % pour les routes de district. Comme 90 % environ du réseau routier relèvent de la compétence des autorités provinciales et de district, 51 % seulement du réseau était dans un état bon ou moyen cette année-là (graphique 3.2).

Graphique 3.2. **Qualité des routes nationales, provinciales et de district, 2006**¹



1. La taille des cercles est proportionnelle au pourcentage du réseau routier relevant de la responsabilité des différents échelons de l'administration publique.

Source : Ministère des Travaux publics.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341651>

S'agissant de la distribution d'eau, l'eau non génératrice de recettes (parce qu'elle est perdue ou volée) représente pour de nombreuses entreprises plus de 50 % de l'eau distribuée (Godman, 2005). À Djakarta, qui dispose de l'un des réseaux de distribution d'eau les plus efficaces du pays, la part de l'eau non génératrice de recettes s'élevait encore à 50 % en 2008 (Lanti *et al.*, 2009).

Une étude de la Banque asiatique de développement a estimé les coûts d'entretien annuels des routes rurales, de l'infrastructure d'irrigation et de l'infrastructure hydraulique à environ 5 % du montant initial de l'investissement (BASD, 2009). La perception d'une redevance d'entretien de ce montant semble réalisable, au plan financier, dans de nombreuses collectivités; elle est déjà appliquée pour certains projets d'approvisionnement en eau.

Il apparaît que le manque d'infrastructures et leur mauvaise qualité freinent l'investissement et la croissance économique. Une enquête conduite auprès des filiales étrangères d'entreprises japonaises classe le sous-développement de l'infrastructure au premier rang des entraves à l'investissement dans le secteur manufacturier indonésien, et au troisième rang pour l'investissement dans les services (JETRO, 2009). Dans une étude de Regional Autonomy Watch, 27 % des entreprises interrogées ont estimé que l'infrastructure constituait l'obstacle local essentiel à leurs activités commerciales (KPPOD, 2008)¹. Selon les ouvrages théoriques et empiriques, l'effet favorable de l'infrastructure sur la croissance est généralement supérieur dans les pays moins développés (encadré 3.1). L'Indonésie aurait donc beaucoup à gagner de l'amélioration de son infrastructure.

La prestation des services d'infrastructure a pour l'essentiel été privatisée, mais l'État continue de jouer un rôle majeur dans le développement des infrastructures puisqu'il offre des services par l'intermédiaire d'entreprises *Persero* (entreprises publiques génératrices de profits). De nombreuses *Perseros* ont été établies dans les années 90; certaines ont vu leurs résultats se redresser sensiblement depuis, jusqu'à ne plus avoir besoin de l'aide gouvernementale, comme dans le cas des télécommunications. En revanche, dans de nombreux secteurs, tels que l'électricité et les ports, elles n'ont pas été en mesure d'investir les ressources nécessaires pour améliorer le réseau d'infrastructures voire, dans certains cas, l'entretenir. Par ailleurs, à l'exception des télécommunications et des routes à péage, la concurrence dans les secteurs d'infrastructures demeure limitée en raison du cadre réglementaire qui a découragé l'investissement privé (OCDE, 2010).

La qualité des infrastructures varie considérablement selon les provinces et à l'intérieur de celles-ci, les districts les plus performants se situant dans la partie orientale de Java et les moins performants dans le Nord de Sumatra (KPPOD, 2008). La décentralisation a peut-être accentué les disparités entre les services d'infrastructure à l'échelon local. Les autorités locales sont désormais responsables de la prestation de certains de ces services, notamment des réseaux routiers, de distribution d'eau et d'assainissement, sans pour autant disposer des instruments de planification et de financement nécessaires pour les fournir (KPPOD, 2008). Le fossé observable en matière de services d'infrastructures entre les différents districts démontre que les bons résultats ne sont pas toujours associés aux dotations financières ou en ressources naturelles, mais sont essentiellement le fruit d'une ferme volonté politique et de solides capacités administratives à l'échelon local.

Encadré 3.1. Infrastructures et croissance économique

Les estimations empiriques du lien entre l'infrastructure et la croissance économique varient considérablement, mais les ouvrages spécialisés semblent s'accorder sur l'hypothèse selon laquelle les effets de la première sur la seconde sont positifs et inversement proportionnels au degré de développement (Estache et Fay, 2007; Straub, 2008). Ils ont recensé plusieurs moyens par lesquels l'infrastructure peut exercer une influence sur la croissance, mais leur poids relatif n'est pas bien défini (Agénor et Moreno-Dodson, 2006) :

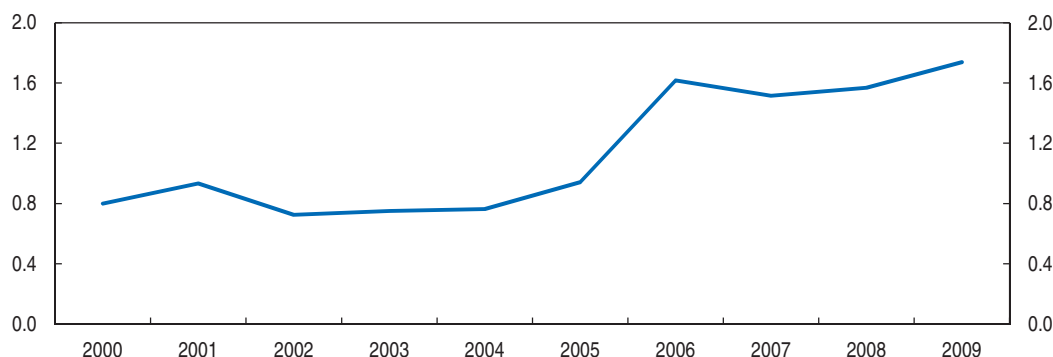
- **Hausse de la productivité des intrants privés** : cet effet résulte de la complémentarité entre les intrants. Dans ce cas, plus le stock d'infrastructures est grand, plus la productivité des autres intrants augmente (Albala-Bertrand et Mamatzakis, 2004).
- **Accroissement de la formation de capital privée** : en augmentant la productivité du capital, parallèlement à celle des autres intrants privés, l'infrastructure accroît généralement les taux marginaux de rendement et l'investissement privé.
- **Baisse des coûts d'ajustement du capital privé** : cela permet aux entreprises d'ajuster leur stock de capital à son niveau optimal pour faire face à une crise.
- **Augmentation de la longévité du capital privé** : l'amélioration et la préservation de la qualité de l'infrastructure pourraient accroître la longévité et la productivité du capital privé et diminuer les coûts de maintenance des machines et du matériel.
- **Effets positifs indirects sur la productivité du travail** : l'amélioration des infrastructures de transport et de communication diminue le temps de transport des travailleurs, et accroît ainsi leur mobilité géographique et leur productivité.
- **Amélioration des résultats sanitaires et éducatifs et amplification de leurs retombées sur la croissance** : l'accès aux infrastructures de base a des effets positifs sur la situation éducative et sanitaire; l'eau courante et des installations sanitaires de base favorisent la baisse des taux de mortalité et de morbidité, surtout chez les enfants; pour sa part, l'électricité rehausse la santé et l'hygiène en diminuant les coûts associés aux activités culinaires et à l'ébullition de l'eau, et en améliorant par ailleurs les résultats éducatifs (Warwick and Doig, 2004; Saghir, 2005).
- **Augmentation du volume des échanges** : Bougheas *et al.* (1999) démontrent qu'il existe une corrélation positive entre le stock d'infrastructures et le volume des échanges. Limão et Venables (2001) établissent que l'infrastructure est un paramètre déterminant des coûts de transport et aboutissent à la conclusion que l'écart de coûts de transport observé entre les pays côtiers et les pays enclavés tient en grande partie à ses déficiences. Djankov *et al.* (2006) constatent qu'un retard d'expédition d'une journée d'une cargaison internationale réduit les échanges de plus de 1 %. Donaldson (2008) montre que le développement des chemins de fer indiens entre 1861 et 1930 a rehaussé le revenu réel et le bien-être en permettant aux régions de se spécialiser dans les secteurs où elles détenaient un avantage comparatif et en intensifiant les échanges entre elles.

Financement des investissements en infrastructures

Dépenses publiques et efficacité

Les dépenses publiques d'infrastructure, après l'effondrement observé à la suite de la crise asiatique, se sont redressées ces dix dernières années mais demeurent nettement en deçà du niveau atteint avant la crise. Entre 2000 et 2009, elles sont passées de 0.8 % du PIB à 1.7 % du PIB environ, mais l'essentiel de cette hausse est intervenue avant 2006 (graphique 3.3).

Graphique 3.3. **Dépenses publiques dans l'infrastructure**
En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

Une part substantielle du budget alloué à l'infrastructure publique est attribuée aux différents ministères (85 % en 2009). Le reste est consacré à différents programmes et fonds qui ne sont rattachés à aucun ministère en particulier, tels que le fonds de plafonnement des prix fonciers (*Land Capping Fund*) et le fonds d'affectations spéciales (*Dana Alokasi Khusus* ou DAK)². Le ministère des Travaux publics et celui des Transports sont responsables de la plupart des crédits publics à l'infrastructure transitant par les ministères (respectivement 40 % et 19 % en 2009).

À l'heure actuelle, les responsabilités en matière de développement des infrastructures sont réparties entre les différents ministères et organismes, sans autorité hiérarchique clairement définie. Ce mécanisme est inefficace car aucun organisme n'assure le degré de coordination, de leadership et d'expertise nécessaire pour planifier, exécuter et déployer les projets d'infrastructure dans les délais prévus (Purra, 2010). Le ministère des Finances alloue le budget d'infrastructure à plusieurs autres ministères. Le ministère des Affaires économiques est censé coordonner les activités qui se recoupent, comme dans le cas des projets d'infrastructure, le ministère du Développement national et de la Planification (Bappenas) étant pour sa part chargé du développement en général, des politiques de planification et de la formulation des stratégies. L'absence de coordination et de capacités est l'une des raisons pour lesquelles le budget alloué aux infrastructures est souvent sous-utilisé, les dépenses étant concentrées en fin d'année. Pour résoudre ce problème, les autorités ont créé des organismes interministériels, tels que le Comité national pour la politique d'accélération de la mise en place des infrastructures (KKPPI) et le Conseil national de l'énergie, pour la politique énergétique (chapitre 2), censés offrir des conseils indépendants et spécialisés relevant de leurs domaines de compétence et améliorer la coordination entre les autres organismes. Néanmoins, l'absence d'attributions concrètes pour formuler les politiques et prendre des décisions et leur indépendance insuffisante vis-à-vis des ministères de tutelle ont compromis leur efficacité.

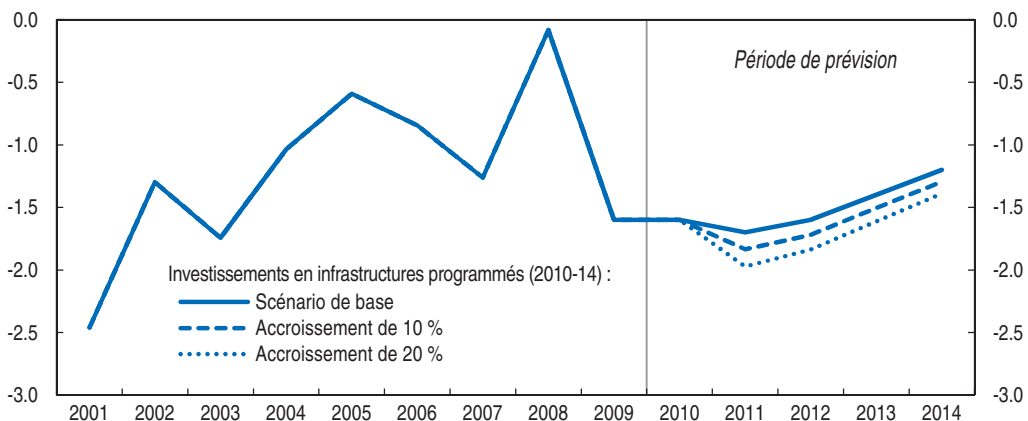
Un resserrement de la coordination entre les différents ministères et organismes responsables du développement de l'infrastructure s'impose, soit par l'attribution de pouvoirs de coordination plus effectifs au ministère des Affaires économiques ou au Bappenas, soit par la création d'un nouvel organisme directement responsable du développement de l'infrastructure. En 2008, l'Australie a établi une agence, Infrastructure Australia, chargée de coordonner le développement de l'infrastructure et d'informer les autorités centrales et locales des priorités et des mécanismes de financement envisageables.

Bien qu'il soit trop tôt pour l'évaluer, sa création montre la nécessité de traiter le problème de la construction et du renouvellement des infrastructures par des solutions innovantes de manière à hiérarchiser les priorités et à résoudre les problèmes de coordination.

Outre la faiblesse des dépenses consacrées à l'infrastructure par rapport aux besoins nationaux, l'Indonésie souffre d'une sous-utilisation persistante des crédits budgétaires alloués à ce secteur. Comme il n'existe pas de budgétisation pluriannuelle efficace pour les projets d'investissement, les dépenses d'équipement sont généralement concentrées en fin d'exercice, ce qui crée des incertitudes quant à l'achèvement des projets d'infrastructure couvrant plusieurs exercices. Depuis 2003, un cadre de dépenses à moyen terme permet d'allouer des enveloppes budgétaires pluriannuelles; il doit être mis en œuvre en 2011, la première année étant contraignante. Les autorités doivent s'efforcer d'utiliser ce cadre pour améliorer les dotations budgétaires pluriannuelles destinées aux projets d'infrastructure de manière à éviter la sous-utilisation chronique des crédits et à uniformiser les dépenses dans le temps.

Plusieurs mesures ont déjà été prises pour attirer l'investissement privé dans le secteur (voir plus loin), mais leurs effets ne se concrétiseront peut-être pas dans l'immédiat. Cela dit, même une hausse de 10 % ou 20 % par an des investissements en infrastructures que les autorités ont l'intention de financer entre 2010 et 2014 n'aurait pas d'effet considérable sur le budget, ce qui semble indiquer l'existence d'une marge budgétaire qui permettrait de porter la part de l'investissement public de 36 % à plus de 40 %. Compte tenu des projections des *Perspectives économiques* de l'OCDE pour 2010-12 et d'un taux de croissance annuel de 12 % du PIB nominal à compter de 2013, un accroissement de 20 % de l'investissement public dans l'infrastructure entre 2011 et 2014 ajouterait environ 0.2 point de pourcentage au ratio annuel du déficit au PIB prévu par le Plan de développement à moyen terme pour 2010-14 (graphique 3.4). Cette estimation est probablement optimiste dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'effet direct des dépenses publiques d'infrastructure sur le PIB. Pour donner un ordre de grandeur, l'investissement supplémentaire pourrait être presque complètement financé par les économies budgétaires résultant d'une baisse d'un quart environ des subventions aux combustibles (chapitre 2).

Graphique 3.4. **Déficit budgétaire de l'administration centrale**¹
En pourcentage du PIB



1. Les scénarios se fondent sur l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB nominal de 14.9 %, 16.4 % et 14.2 % par an pour 2010, 2011 et 2012, et de 12 % pour 2013 et 2014.

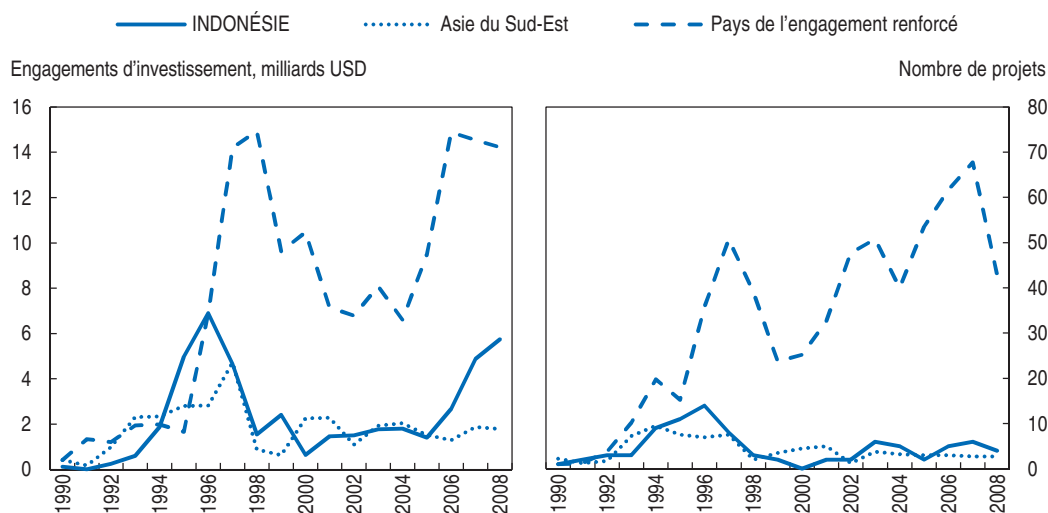
Source : Plan de développement à moyen terme, ministère des Finances et calculs de l'OCDE.

L'urgente nécessité de lancer de nouveaux projets d'infrastructure ne doit pas être privilégiée aux dépens de l'entretien et de l'amélioration du stock d'infrastructures existant. Une place centrale doit être donnée à la maintenance. Cela dit, les dépenses d'entretien varient considérablement d'un secteur à l'autre et selon les époques en fonction de la demande et d'autres caractéristiques sectorielles. Des études sectorielles s'imposent pour évaluer les dépenses de maintenance nécessaires pour préserver la qualité du stock d'infrastructures existant et allouer les crédits budgétaires en conséquence.

Ampleur de la participation du secteur privé

L'augmentation de l'investissement en infrastructures prévue dans le Plan de développement à moyen terme repose en grande part sur le financement privé. Si le secteur privé doit couvrir environ 64 % des dépenses d'investissement programmées entre 2010 et 2014, il lui faudra signer chaque année des engagements d'investissement à hauteur de quelque 20 milliards USD. Ce chiffre est nettement supérieur au montant maximal atteint en 1996 dans le cadre de partenariats public-privé et met en évidence l'ampleur du défi à affronter (graphique 3.5).

Graphique 3.5. Nombre et montant des projets de PPP dans le temps¹



1. On entend par Asie du Sud-Est la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines et le Viêtnam; les pays de l'engagement renforcé sont le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud.

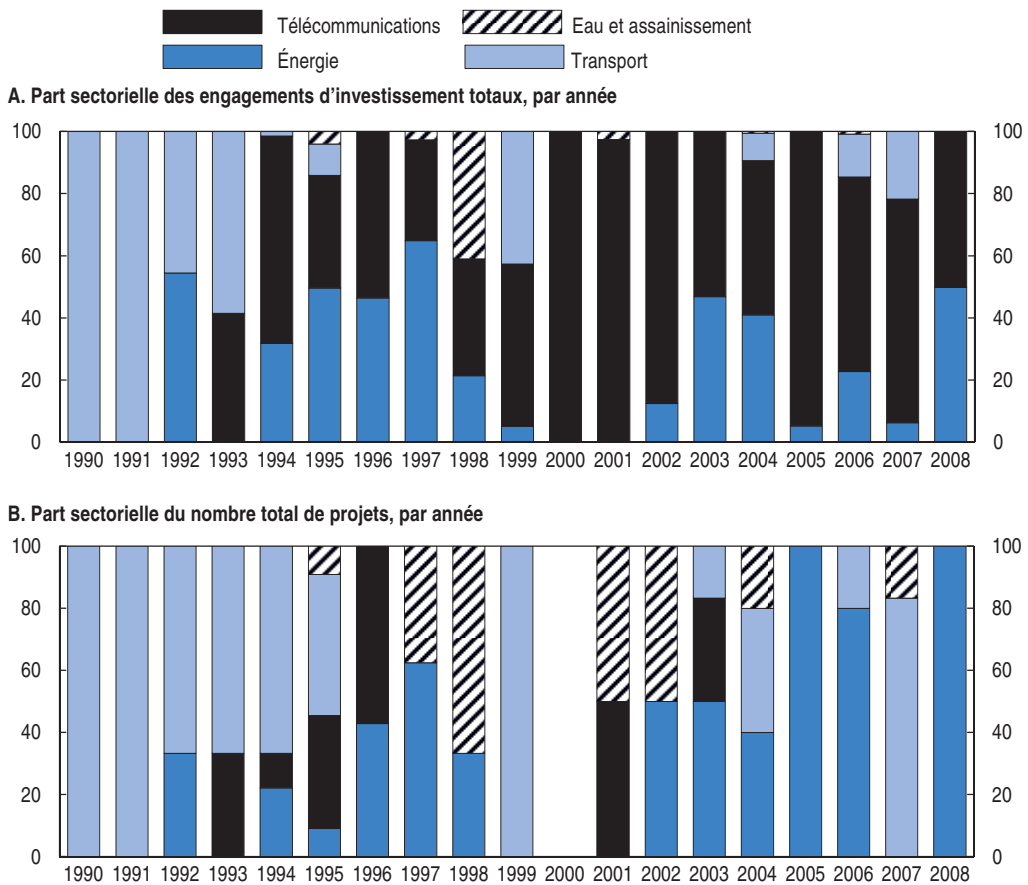
Source : Banque mondiale et PPIAF (base de données PPI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341670>

D'après les chiffres concernant les partenariats public-privé (PPP) en Indonésie, le nombre des PPP et leurs engagements d'investissement ont chuté après la crise asiatique, mais se sont redressés ces dernières années. Avant 1998, l'Indonésie attirait davantage de PPP que les autres pays de la région. Après la crise et la dévaluation de la roupie, le nombre des PPP et leur montant se sont effondrés. Vers le milieu de la décennie, ils ont amorcé une reprise sous l'effet du redressement de la conjoncture macroéconomique, de l'abondance de liquidités sur les marchés internationaux et d'un climat plus propice à l'investissement privé dans l'infrastructure, comme le signalait l'Évaluation économique 2008 de l'OCDE.


La répartition des PPP par secteur varie dans le temps, les télécommunications représentant l'essentiel des engagements en matière d'investissement. La part de l'énergie est également appréciable, surtout lorsqu'elle est mesurée en nombre de projets (graphique 3.6). Après la crise asiatique, les PPP ont concentré leur activité dans ces deux domaines, alors que le secteur des transports, en raison de problèmes d'acquisition de terres, et, dans une large mesure, celui de la distribution d'eau et de l'assainissement ont occupé une place plus discrète. Les engagements d'investissement massifs des PPP dans les télécommunications correspondent à un petit nombre de gros projets d'investissements privés.

Graphique 3.6. **Part sectorielle des engagements d'investissement et du nombre de projets**



Note : Le nombre annuel de projets se fonde sur l'année de leur clôture financière. Le montant total des engagements d'investissement couvre les projets dont la clôture financière est intervenue la même année ou auparavant.

Source : Banque mondiale et PPIAF (Base de données PPI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341689>

Les partenariats public-privé présentent divers avantages. Ils permettent d'allouer efficacement les risques à la partie qui est la plus en mesure de les gérer et de mettre à profit l'expertise des projets privés en matière de gestion. Ils peuvent aussi permettre aux pouvoirs publics de financer davantage de projets d'infrastructure que ne le font les dépenses d'investissement publiques classiques, mais cela ne doit pas se faire aux dépens de la transparence des comptes budgétaires et de la communication d'informations détaillées sur l'ensemble des risques financiers (encadré 3.2). Cela dit, les PPP ne réalisent

des économies par rapport aux méthodes traditionnelles de passation de marchés publics que si leurs gains d'efficacité sont supérieurs à leurs surcoûts de financement et de transaction. La question de l'efficacité à long terme des PPP n'a pas été résolue, le nombre d'études conduites à ce jour étant insuffisant (Hodge et Greve, 2009). L'efficacité des PPP varie probablement selon les cas. En Indonésie, deux centres d'expertise technique dans la préparation de projets ont été mis en place; le Service central des partenariats public-privé, dans le cadre du Comité interministériel pour l'infrastructure KKPPI, et le Dispositif d'élaboration des projets dans celui de Bappenas.

Encadré 3.2. Partenariats public-privé

Une différence fondamentale entre les PPP et les financements publics réside dans leur traitement budgétaire respectif. De manière générale, l'endettement est contracté par le secteur privé, dans le premier cas, et par le secteur public dans le second, même si les traitements comptables varient sensiblement d'un pays à l'autre. Dans un examen de l'utilisation des PPP dans huit pays de l'OCDE (Australie, France, Hongrie, Corée, Portugal, Royaume-Uni, États-Unis et Chili) Posner *et al.* (2009) constatent que ce sont essentiellement les pressions budgétaires qui, dans un premier temps, ont motivé le recours à cette formule, tout au moins dans certains pays. Néanmoins, les PPP sont parfois utilisés à la seule fin d'échapper aux contrôles sur les dépenses et de ne pas inscrire de dettes au bilan. Dans ce cas, le gouvernement assume généralement l'essentiel des risques du projet et peut se trouver exposé à de gros engagements à moyen et long terme. En général, les PPP ne doivent pas porter atteinte à la transparence des comptes budgétaires et à la communication complète d'informations sur les risques financiers. Il n'existe pas de normes universellement acceptées de comptabilité et de notification budgétaires pour les PPP. Posner *et al.* (2009) proposent quelques mesures visant à renforcer les procédures d'examen budgétaire et de délibération dans le cadre des PPP :

- La procédure d'élaboration du budget devrait prévoir le financement immédiat de la totalité des engagements découlant des projets de PPP – les responsables publics prendraient ainsi pleinement conscience des conséquences de leurs décisions en termes de coûts.
- Le financement intégral des engagements associés aux PPP devrait être mis en concurrence avec d'autres demandes pour l'obtention de ressources budgétaires limitées de manière à obliger les décideurs à comparer les coûts et bénéfices de ces projets à ceux d'autres programmes et priorités.
- Tous les PPP devraient être intégralement inscrits au budget, même si ces projets sont considérés hors bilan.
- Il conviendrait de consolider la procédure d'analyse des PPP par la définition formelle de critères pour évaluer leur faisabilité et procéder à des examens de la rentabilité.
- Les plafonds concernant le montant total des engagements de PPP contractés au cours d'un exercice donné pourraient servir à évaluer la faisabilité des PPP. Les plafonds peuvent être calculés par référence à la valeur actuelle nette totale du coût à long terme des projets approuvés et/ou des décaissements annuels correspondants.
- Il faudrait estimer les garanties de l'État au moment où les engagements sont autorisés, et envisager pour ce faire le recours à des techniques basées sur les droits constatés. Le plafonnement des garanties totales devrait aussi être envisagé.
- Le renforcement des cadres budgétaires à long terme permettrait d'apprécier en meilleure connaissance de cause la faisabilité à long terme des projets de PPP. La première étape consiste à modéliser les perspectives budgétaires à longue échéance. Les autorités devraient aussi songer à définir les objectifs budgétaires à court et moyen termes sur cette base.
- Il conviendrait de faire figurer dans les documents budgétaires des informations complètes sur les obligations futures de paiement au titre des PPP. Le Royaume-Uni et le Portugal offrent deux excellents exemples de transparence dans ce domaine.

Il est extrêmement difficile de choisir les projets qui seront financés dans le cadre de PPP. Comme signalé dans les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé dans l'infrastructure*, le choix entre la fourniture publique ou privée des services d'infrastructure devrait se fonder sur une analyse coûts/avantages prenant en compte toutes les modalités possibles, l'ensemble du système de fourniture des infrastructures ainsi que les coûts et avantages financiers et non financiers prévisibles sur toute la durée de vie du projet (OCDE, 2007). Tous les risques doivent être pris en considération, et l'analyse coûts-avantages doit couvrir les passifs éventuels qui s'y rattachent.

Les analyses de rentabilité sont notoirement difficiles, et celles que certains pays développés ont conduites dans ce domaine sont loin d'être satisfaisantes³. L'expérience internationale montre que, pour être efficaces, ces analyses doivent être exécutées en toute rigueur, sans aucun biais en faveur d'une méthode de financement, et qu'elles doivent tenir compte de l'allocation réelle des risques entre les parties. Par ailleurs, les responsables publics doivent se concentrer sur la notion de « faisabilité absolue » des projets PPP. Il s'agit du seuil au-delà duquel même les projets présentant une bonne rentabilité risquent de dépasser les limites budgétaires, compromettant ainsi la situation budgétaire à long terme (Posner et al., 2009). Cela appelle évidemment un traitement approprié de tous les passifs dérivant des PPP dans le budget.

La loi qui régit actuellement la procédure de passation de marchés publics pour les PPP dans le domaine de l'infrastructure exige des autorités qu'elles observent des règles de diligence et privilégient la viabilité budgétaire. Fait important, elle précise que le gouvernement n'offrira pas de garantie générale et que les risques seront alloués aux parties publiques et privées au cas par cas. En 2006, le ministère des Finances a établi que l'État peut couvrir les risques suivants :

- le risque politique : il se rapporte aux mesures gouvernementales unilatérales, telles que l'expropriation d'actifs, des amendements législatifs, l'interdiction de rapatriement de fonds et les restrictions de change ;
- le risque associé à l'exécution du projet : il a trait aux retards ou à la hausse des coûts d'acquisition de terres et à la modification par les autorités des spécifications du projet ;
- le risque relatif à la demande : dans le cas où les recettes réalisées sont inférieures aux prévisions minimales suite à une baisse de la demande.

Pour gérer ces risques dans un cadre cohérent, les autorités ont créé en 2009 le Fonds indonésien de garantie pour l'infrastructure (IGF). Celui-ci garantit les obligations de l'État envers les PPP sur versement d'une redevance par l'exploitant. Il a été établi sous forme d'entreprise publique dotée d'un capital initial de 1 000 milliards IDR apporté par le gouvernement, les organismes multilatéraux et bailleurs de fonds internationaux étant censés y injecter d'autres capitaux. Il sera géré sous forme commerciale dans l'objectif d'obtenir une cote de solvabilité élevée (« catégorie investissement »). L'un de ses principaux avantages est qu'il assurera un cantonnement des obligations de l'État dérivant des projets de PPP. Il fonctionnera sous forme de guichet unique de l'État pour évaluer les projets, structurer les garanties et traiter les demandes d'indemnisation. Il devrait en outre rehausser la solvabilité des entreprises d'infrastructure assurées, ce qui leur permettra d'obtenir des financements privés à des conditions plus favorables. Ses procédures de fonctionnement détaillées n'ont pas encore été établies.

Le gouvernement doit prêter une attention particulière aux risques liés à la demande, ce qui constitue de sa part une forme de garantie. La prise en charge de ces risques peut avoir pour avantage de créer une prime sur le montant des offres. Elle risque en revanche de créer une tendance à surestimer la demande ultérieure afin de rehausser la valeur de certains projets. Cette pratique peut compromettre la viabilité financière du projet à long terme et faire peser sur les autorités le risque de devoir verser des indemnités onéreuses par la suite. Pour parer à cette éventualité, le gouvernement pourrait faire appel à des conseillers techniques qui lui fourniraient des prévisions de la demande raisonnables et indépendantes, ce qui limiterait la possibilité pour les soumissionnaires d'établir leurs offres en fonction d'hypothèses exagérément optimistes à cet égard et limiterait les comportements opportunistes conduisant à des renégociations de contrats (APEC, 2009).

Le manque de crédits à long terme en monnaie locale a été l'un des principaux obstacles à l'investissement privé en infrastructures. Les banques commerciales, principale source de financement en Indonésie, sont généralement incapables de fournir des prêts à long terme car une forte proportion de leurs dépôts sont à court terme, un mois ou moins, et de surcroît elles manquent d'expérience pour évaluer la solvabilité des projets d'infrastructures. Les autorités indonésiennes ont reconnu depuis longtemps ce problème et ont pris des mesures pour améliorer la situation. Récemment, le gouvernement, en coopération avec la Banque asiatique de développement, la Société financière internationale et l'Agence allemande de coopération pour le développement, a mis sur pied la PT Indonesia Infrastructure Finance (IIF), dotée d'un capital initial de 160 millions USD, plus 100 millions USD de prêts subordonnés de la Banque mondiale et autant de la Banque asiatique de développement. L'IIF est une institution financière non bancaire qui fonctionnera selon les règles du marché et qui aura pour but de canaliser les financements privés nationaux vers des projets d'infrastructures. Elle empruntera aux investisseurs institutionnels locaux et aux banques recherchant des placements longs plus rémunérateurs que les emprunts souverains et les émissions de grandes sociétés, et fournira des financements libellés en roupies à des projets d'infrastructures solvables. Sa cote de crédit satisfaisante permettra à l'IIF d'emprunter quelque 2.7 milliards USD (25 000 milliards IDR) sur le marché de la dette. Elle offrira aussi des services de conseil pour détecter des projets bancables et développer le secteur d'infrastructures en général. Outre l'acheminement de fonds locaux à long terme vers des projets d'investissement à long terme, l'IIF pourrait contribuer à approfondir les marchés financiers indonésiens dans le compartiment des échéances longues en émettant des titres à long terme de haute qualité, dont l'offre est actuellement très insuffisante. L'apport de financements en monnaie locale est particulièrement opportun car il éliminera le risque de change.

Comparaison entre le cadre réglementaire de l'Indonésie et ceux des pays de l'OCDE

Le développement de l'infrastructure exige avant tout un cadre réglementaire solide. Les investissements en infrastructures sont généralement substantiels et de longue durée; l'incertitude joue donc un rôle disproportionné dans les décisions d'investissement des entreprises. En conséquence, l'amélioration de la certitude réglementaire et la crédibilité des engagements gouvernementaux se traduisent généralement par une hausse de l'investissement privé (encadré 3.3). Ce cadre amélioré comporte notamment des organismes de réglementation indépendants, une réglementation appropriée des prix, des appels d'offres et des autorisations, et une diminution des restrictions à l'IDE.

Encadré 3.3. Cadre réglementaire et réalisations d'infrastructures

Les études théoriques et empiriques portant sur le lien entre le régime d'infrastructure, l'incertitude et les réalisations infrastructurelles sont rares. Il ressort cependant des données généralement disponibles que des cadres institutionnels solides améliorent les résultats dans ce domaine. Esfahani et Ramirez (2003) utilisent un modèle de croissance pour montrer en quoi les institutions qui confèrent crédibilité et efficacité aux mesures publiques (à savoir un faible risque de résiliation de contrat) favorisent le développement de l'infrastructure. Andres et al. (2007) établissent, pour l'Amérique latine, que la structure, le cadre et la qualité de la réglementation facilitent l'alignement des coûts et des tarifs, découragent les renégociations et améliorent la productivité, la qualité des services, leur couverture et les tarifs. Henisz (2002) s'appuie sur un jeu de données couvrant deux siècles pour montrer que les cadres réglementaires qui limitent les réorientations politiques brutales et diminuent ainsi l'incertitude réglementaire expliquent les variations internationales concernant l'année d'entrée en service d'une infrastructure et le rythme de développement ultérieur de cette dernière. Henisz et Zelner (2001) indiquent que les différences relatives aux mécanismes de contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, qui débouchent sans doute sur des engagements crédibles, expliquent le rythme de développement de l'infrastructure de télécommunications de base dans les différents pays entre 1960 et 1994. Serven (1997), se fondant sur un vaste jeu de données temporelles couvrant plusieurs pays africains, observe une association négative entre les activités d'investissement et les mesures de l'instabilité et conclut que l'incertitude est un élément déterminant du mauvais bilan de l'Afrique en matière d'investissements. Keefer (1996) soutient que les bénéfices élevés dégagés de la construction des chemins de fer espagnols au milieu du XIX^e siècle sont une conséquence du manque de crédibilité de l'État. Le risque d'une intervention gouvernementale a fortement incité les investisseurs à s'assurer des taux de rendement élevés durant la phase de construction.

La présente section s'appuie sur des informations recueillies dans le cadre du Questionnaire relatif aux investissements en infrastructures adressé aux autorités nationales des pays membres de l'OCDE au cours de l'hiver 2008 (Égert et al., 2009). Ce même questionnaire a été transmis aux autorités indonésiennes à l'automne 2009. Les informations qu'il contient doivent être interprétées avec prudence. S'il rend probablement bien compte du cadre réglementaire *de jure*, il ne contient guère d'informations quant à la situation *de facto*. Stern (2007) montre bien que le cadre réglementaire est en réalité déterminé par les décisions des autorités, lesquelles peuvent décourager, ou pas, les investisseurs privés. Par ailleurs, la réglementation de l'infrastructure est complexe dans la mesure où elle influe sur plusieurs domaines, tels que la tarification, la qualité des services et les retombées sur l'environnement. Plusieurs pays de l'OCDE ont adopté une forme ou une autre d'analyse d'impact de la réglementation pour évaluer les effets et les arbitrages de cette dernière dans le domaine de l'infrastructure; leur réalisation complète peut toutefois s'avérer délicate du point de vue administratif et technique (OCDE, 2009).

Instance de réglementation sectorielle

La volonté des autorités de renforcer le cadre réglementaire des infrastructures transparaît dans le « Programme en faveur des infrastructures » publié en 2006. Il s'agissait au premier chef d'intensifier la concurrence, de supprimer les pratiques discriminatoires et de séparer les fonctions gouvernementales d'élaboration des politiques, de réglementation et de prestation de services. Sur la base de ces principes, les gouvernements indonésiens successifs ont établi plusieurs autorités de réglementation, mais pas dans tous les secteurs d'infrastructures (tableau 3.2). En particulier, il n'existe pas d'autorités indépendantes pour la réglementation de l'électricité, de la distribution d'eau et des transports ferroviaires, ce qui s'inscrit en contraste avec la grande majorité des pays de l'OCDE, où les instances réglementaires sont plus répandues (encadré 3.4). En Indonésie, les autorités responsables du transport routier, du transport par voie d'eau et du transport aérien ne sont pas indépendantes de la branche exécutive du gouvernement (tableau 3.3). Cette pratique diffère des pays de l'OCDE, où les organismes de réglementation sont le plus souvent indépendants de l'État.

Tableau 3.2. **Existence d'une autorité de réglementation au moins**

	Indonésie	Pays de l'OCDE ¹
Électricité	Non	96 %
Gaz	Oui	96 %
Alimentation en eau	Non	84 %
Transports ferroviaires	Non	92 %
Transports routiers	Oui	68 %
Transports par voie d'eau	Oui	76 %
Transports aériens	Oui	92 %
Télécommunications	Oui	100 %

1. Pourcentage de pays de l'OCDE ayant répondu par l'affirmative au questionnaire (25 pays).

Source : Questionnaire de l'OCDE concernant les infrastructures.

Encadré 3.4. **La mise en place d'autorités de réglementation**

L'évolution la plus remarquable des cadres réglementaires concernant l'infrastructure au cours des 15 dernières années a été l'établissement d'autorités de réglementation dans les pays développés et en développement. Plus de 200 d'entre elles ont été créées, toutes n'étant pas autonomes vis-à-vis du gouvernement (Stern, 2007). L'indépendance à l'égard de l'exécutif est désormais jugée constituer une condition importante, sinon unique, à l'efficacité des autorités de réglementation. Selon Melody (1997), celles-ci sont indépendantes quand elles disposent d'une autonomie pour exécuter les politiques et vérifier leur respect sans obstruction ou ingérence abusive de la part du pouvoir politique ou des opérateurs sectoriels. Cela suppose de bâtir les compétences nécessaires pour prendre des décisions impartiales et éclairées en vue de réaliser les objectifs stratégiques déclarés et d'en être comptable. D'autres caractéristiques, telles que la légitimité et la crédibilité, sont des déterminants importants de l'efficacité des autorités réglementaires. Cubbin et Stern (2006) observent, sur un échantillon de pays en développement, que même des autorités de réglementation non indépendantes, établies par une loi réglementaire et non par décret gouvernemental, sont associées à une hausse de 15 à 20 % de la capacité de production d'électricité à long terme.

Encadré 3.4. La mise en place d'autorités de réglementation (suite)

D'après les tendances récemment observées, le nombre d'instances de réglementation indépendantes augmente dans les pays développés comme dans les pays en développement. Ce modèle est devenu la norme recommandée pour résoudre le problème de l'investissement privé dans les secteurs de l'infrastructure, tout comme il constitue un moyen de gérer le problème des engagements et de l'incohérence temporelle dans le domaine de la politique monétaire (Levine et al., 2003). Estache et Goicoechea (2005) signalent qu'en 2004, près de 64 % des PMA avaient institué, sous une forme ou une autre, un organisme de réglementation indépendant dans le secteur des télécommunications, 56 % dans celui de l'électricité et 21 % dans celui de l'eau. Des données empiriques de plus en plus nombreuses viennent appuyer l'hypothèse selon laquelle l'amélioration de la gestion associée avec les instances de réglementation indépendantes se traduit par une progression des résultats sectoriels. Cubbin et Stern (2006) – dans une étude des réformes du secteur de l'électricité conduites dans 28 pays en développement entre 1980 et 2001 – indiquent qu'un cadre réglementaire de meilleure qualité va de pair avec une hausse à long terme de 25 % à 35 % de la capacité de production par habitant. Gutierrez (2003) établit un indice de la gouvernance réglementaire des télécommunications sur un échantillon de pays latino-américains et caribéens entre 1980 et 1997 en tenant compte de l'existence d'une instance de réglementation distincte et de ses fonctions. Il observe qu'une hausse d'un point de pourcentage de l'indice correspond à une augmentation d'environ 20 % du nombre de lignes fixes pour 100 habitants. L'ordonnancement de la réforme semble également peser dans la balance. Wallsten (2002) constate que l'établissement d'une autorité de réglementation séparée avant une privatisation entraîne une augmentation des investissements dans les télécommunications et accroît la pénétration du téléphone fixe et mobile. Par ailleurs, les investisseurs sont disposés à verser des sommes plus élevées pour les entreprises de télécommunications des pays qui disposent déjà d'un organisme de réglementation. Cela cadre avec l'hypothèse selon laquelle les investisseurs demandent une prime de risque pour investir lorsque les règles réglementaires demeurent floues.

Tableau 3.3. Indépendance de l'autorité de réglementation

	L'autorité de réglementation reçoit-elle des instructions de la part de l'exécutif ?		L'exécutif peut-il annuler une décision de l'autorité de réglementation ?	
	Indonésie	OCDE ¹	Indonésie	OCDE ¹
Exploitation de l'infrastructure routière	Oui	44 %	Oui	44 %
Exploitation de l'infrastructure de transport aérien	Oui	48 %	Oui	44 %
Exploitation de l'infrastructure de transport par voie d'eau	Oui	40 %	Oui	36 %

1. Pourcentage de pays de l'OCDE ayant répondu par l'affirmative (25 pays).

Source : Questionnaire de l'OCDE concernant les infrastructures.

Les autorités de réglementation indonésiennes relèvent du gouvernement ou du ministère de tutelle et ont une fonction purement consultative. Ce dispositif peut raisonnablement être considéré comme la première étape d'une réforme du cadre institutionnel, dont l'objet serait de donner aux organismes de réglementation le temps d'acquérir une expertise, de gagner en crédibilité et en autorité et d'atténuer le risque de détournement réglementaire par le secteur privé, mais le moment est désormais venu de leur conférer une plus grande autonomie.

Dans le cadre de la réforme institutionnelle du secteur de l'infrastructure, l'Indonésie doit établir des autorités de réglementation efficaces dans les secteurs où elles n'existent pas, comme la distribution d'eau et les transports ferroviaires. Par ailleurs, les organismes réglementaires existants doivent se voir conférer une plus grande indépendance, tout en approfondissant l'expertise qu'ils ont acquise à ce stade. La mise en place d'instances de réglementation indépendantes et efficaces conduirait à la séparation des deux fonctions que le gouvernement assume encore dans de nombreux secteurs d'infrastructure, celle de régulateur et celle de prestataire de services par l'intermédiaire d'entreprises publiques. Cette démarche s'inscrit dans la logique des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, qui appellent à une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les prestataires de services, notamment en ce qui concerne la réglementation du marché (OCDE, 2005).

L'indépendance financière serait un moyen de donner aux organismes réglementaires une plus grande latitude dans certaines circonstances et d'atténuer les pressions politiques à court terme. Pour ce faire, leur budget pourrait être financé, en totalité ou en grande partie, par des droits de licence ou d'autres taxes associées au chiffre d'affaires du prestataire de services et, uniquement dans le cas où ces fonds seraient insuffisants, par des affectations budgétaires. En particulier, la taxe devrait être établie par la loi, et peut être considérée comme une redevance au titre des services de réglementation plutôt qu'une taxe (Brown *et al.*, 2006). Le budget public pourrait financer les organismes réglementaires dans les seuls cas où ils réaliseraient des travaux particuliers ne relevant pas de leurs responsabilités préalablement spécifiées et pendant la période suivant immédiatement leur création.

L'application de critères de sélection indépendants pour recruter les responsables de la réglementation sur la seule base du mérite et des qualifications concourrait également à donner davantage d'autonomie aux organismes réglementaires et consoliderait par ailleurs leur expertise. Cela suppose de lever l'obligation de recruter leur personnel parmi les fonctionnaires ou les employés d'un ministère donné.

Les autorités indonésiennes pourraient conférer davantage de pouvoirs aux organismes de réglementation. Outre leur dépendance à l'égard du gouvernement, les autorités de réglementation indonésiennes ont des responsabilités très restreintes par rapport aux institutions de même nature des pays de l'OCDE (tableau 3.4). Dans ces derniers, elles sont généralement chargées d'appliquer les réglementations, de vérifier qu'elles sont respectées et d'appliquer des amendes et des sanctions plutôt que d'élaborer des règles spécifiques. Les données semblent indiquer que le pouvoir qu'ont ces organismes de superviser les contrats par l'application des réglementations et la vérification de la conformité à celles-ci atténue la probabilité d'une renégociation à l'initiative de l'entreprise et de l'État (Guasch *et al.*, 2003 et 2007). Des négociations rapides peuvent signaler un comportement opportuniste des nouveaux opérateurs pendant la procédure d'appel d'offres (par une stratégie de sous-cotation) et après celle-ci (par la non-communication d'informations essentielles au gouvernement afin d'obtenir une distribution plus avantageuse des rentes).

L'affermissement de l'indépendance et des pouvoirs des organismes de réglementation a pour contrepartie le renforcement de leur responsabilisation par la mise en place de mécanismes de contrôle et l'amélioration de la transparence (Majone, 2006). Il est certes

Tableau 3.4. **Pouvoirs des autorités de réglementation dans les secteurs de l'infrastructure**

	Élaboration de règles spécifiques pour le secteur		Application des réglementations et vérification de la conformité à ces dernières		Pouvoir de pénaliser et de sanctionner	
	Indonésie	OCDE ¹	Indonésie	OCDE ¹	Indonésie	OCDE ¹
Électricité, dont :						
Production	Non	64 %	Non	68 %	Non	68 %
Transport	Non	84 %	Non	92 %	Non	92 %
Distribution et fourniture	Non	88 %	Non	92 %	Non	92 %
Gaz, dont :						
Production	Non	28 %	Non	36 %	Non	36 %
Transports	Non	84 %	Non	92 %	Non	92 %
Distribution et fourniture	Non	88 %	Non	92 %	Non	92 %
Captage, purification et distribution de l'eau	Non	40 %	Non	44 %	Non	44 %
Transports ferroviaires						
Transport de passagers	Non	40 %	Non	52 %	Non	52 %
Fret	Non	40 %	Non	48 %	Non	48 %
Exploitation de l'infrastructure ferroviaire	Non	36 %	Non	56 %	Non	56 %
Exploitation de l'infrastructure routière	Non	44 %	Oui	44 %	Non	44 %
Exploitation d'infrastructures de transport par voie d'eau	Non	44 %	Non	48 %	Non	48 %
Transport aérien, dont :						
Transport aérien	Non	44 %	Non	48 %	Non	48 %
Exploitation de l'infrastructure de transport aérien	Non	48 %	Non	48 %	Non	48 %
Télécommunications, dont :						
Réseau fixe	Non	80 %	Non	96 %	Non	96 %
Services fixes	Non	80 %	Non	96 %	Non	96 %
Services mobiles	Non	80 %	Non	96 %	Non	96 %
Services Internet	Non	76 %	Non	88 %	Non	88 %

1. Pourcentage de pays de l'OCDE dont les autorités de réglementation sont responsables du domaine en question (25 pays).

Source : Questionnaire de l'OCDE concernant les infrastructures.

difficile d'établir un équilibre entre indépendance et obligation de rendre compte. Quelques mesures ont déjà été mises en place dans certains secteurs, telles que la publication de rapports annuels et la création de forums où les parties intéressées peuvent soumettre leur avis sur des questions relevant de la compétence des autorités de réglementation (comme dans le secteur des télécommunications). Il serait possible d'accroître la responsabilité à l'égard du public en autorisant les tribunaux et d'autres organismes non politiques à examiner, le cas échéant, les décisions des organismes de réglementation, en faisant régulièrement procéder à leur évaluation par des vérificateurs indépendants ou des comités législatifs, et en établissant des procédures écrites définissant la marche à suivre pour révoquer les responsables de la réglementation qui prennent des mesures inappropriées.

Il serait également possible d'atténuer l'incertitude réglementaire ressentie par les investisseurs en établissant les responsabilités générales des autorités de réglementation par la loi plutôt que par décret ministériel. Un décret ministériel n'est pas un instrument juridique suffisamment puissant pour créer un organisme de réglementation car il peut être révoqué ou amendé par le seul ministère, sans concertation avec le Parlement (Latifulhayat, 2008). Par le passé, plusieurs organismes de réglementation efficaces ou commissions indépendantes ont été mis en place dans le cadre de lois, comme la Commission indonésienne de radiodiffusion et la Commission indonésienne sur la concurrence déloyale.

Réglementation des prix

La réglementation des prix des services d'infrastructure est un moyen d'action de premier plan⁴. Elle contribue à déterminer dans quelle mesure les opérateurs peuvent recouvrer leurs coûts, procéder à de nouveaux investissements et adopter des technologies destinées à réduire les coûts. Dans les secteurs d'infrastructure, elle relève globalement de deux catégories : la réglementation du taux de rentabilité (ou tarification basée sur les coûts) et le plafonnement des prix (ou tarification incitative). Dans le cadre du premier régime, les prix sont fixés de manière à couvrir les coûts de production et à autoriser un taux de rendement prédéterminé sur le capital investi. Il a pour principal inconvénient d'inciter les investisseurs à surinvestir et de ne pas récompenser la suppression des inefficacités ou l'adoption de technologies permettant de diminuer les coûts. À l'inverse, la réglementation par le plafonnement des prix stimule la concurrence et offre de sérieuses incitations à adopter des technologies économiques et à rehausser l'efficacité; il a cependant été constaté qu'elles conduisent plus souvent à une renégociation du contrat que la tarification en fonction des coûts (Guasch *et al.*, 2003 et 2007). Quand elle va de pair avec une instance de réglementation indépendante, la réglementation des prix par des incitations telles que le plafonnement des prix ou des revenus semble avoir favorisé l'investissement en infrastructures dans les pays de l'OCDE (Égert, 2009).

La définition d'un régime optimal de réglementation des prix pour chaque secteur pose de multiples problèmes. Un critère uniforme n'a guère de chances de donner des résultats satisfaisants, le régime optimal de tarification étant fonction des caractéristiques sectorielles. Néanmoins, les deux catégories de réglementation des prix appellent des autorités de réglementation actives et puissantes pour surveiller le comportement et les résultats des exploitants et déterminer les augmentations de tarifs. En ce sens, la mise en place d'organismes de réglementation efficaces et indépendants n'en est que plus impérieuse.

L'Indonésie se distingue des pays de l'OCDE dans la mesure où les prix y sont réglementés, tout au moins partiellement, dans tous les secteurs de l'infrastructure hormis l'exploitation de l'infrastructure routière (tableau 3.5). Les entreprises fixent les prix en fonction de directives gouvernementales. En outre, ces tarifs assurent essentiellement un taux de rendement prédéterminé ou correspondent à une autre forme de réglementation fondée sur les coûts (à savoir une marge par rapport aux coûts). C'est seulement dans le secteur des télécommunications, plus particulièrement pour les réseaux et les services de ligne fixe, que le plafonnement des prix proprement dit est appliqué.

Autorisations et appels d'offres

Un facteur déterminant pour attirer l'investissement privé a trait à la délivrance des autorisations (telles que les autorisations d'aménagement, les permis d'environnement et les licences d'exploitation des autorités locales) avant le lancement des appels d'offres. En effet, outre que leur obtention préalable diminue l'incertitude, elle a une influence particulière sur les éventuels retards et dépassements de coûts consécutifs. L'Indonésie, à l'instar des autres pays de l'OCDE ayant répondu au questionnaire, semble suivre la pratique optimale qui consiste à délivrer ces autorisations avant de lancer des appels d'offres (tableau 3.6). Il convient toutefois de placer ces réponses dans leur contexte. L'absence de procédures efficaces et rapides d'expropriation foncière a été l'obstacle majeur au développement des routes à péage. Ainsi, même si l'obligation formelle d'obtenir les permissions et autorisations est déjà en place, l'absence de procédures d'application des règles et les retards administratifs risquent de freiner considérablement le développement des projets d'infrastructure (chapitre 1).

Tableau 3.5. **Degré de réglementation des prix dans les secteurs d'infrastructure**

		Les prix sont-ils réglementés ?		
		OCDE ¹		
Indonésie		Oui, tous	Partiellement	Non
Électricité, dont :				
Production	Partiellement	0 %	20 %	64 %
Transport	Oui, tous	80 %	12 %	4 %
Distribution et fourniture	Oui, tous	28 %	68 %	4 %
Gaz, dont :				
Production	Partiellement	0 %	8 %	48 %
Transport	Partiellement	68 %	16 %	4 %
Distribution et fourniture	Partiellement	36 %	56 %	4 %
Captage, purification et distribution de l'eau	Oui, tous	32 %	32 %	12 %
Exploitation de l'infrastructure ferroviaire	Partiellement	32 %	32 %	12 %
Exploitation de l'infrastructure routière	Non	32 %	12 %	16 %
Exploitation d'infrastructures de transport par voie d'eau	Oui, tous	8 %	20 %	44 %
Exploitation de l'infrastructure de transport aérien	Oui, tous	8 %	52 %	16 %
Télécommunications, dont :				
Réseau fixe	Oui, tous	12 %	68 %	16 %
Services fixes	Oui, tous	0 %	76 %	20 %
Services mobiles	Partiellement	0 %	64 %	20 %
Services Internet	Partiellement	0 %	24 %	40 %

1. Pourcentage des pays de l'OCDE ayant répondu au questionnaire (25 pays). Il se peut que les pourcentages totalisent moins de 100 % en raison du taux de non-réponse.

Source : Questionnaire de l'OCDE concernant les infrastructures.

Tableau 3.6. **Planification des investissements**

	Indonésie	OCDE ¹
L'entrepreneur (organisme public) obtient-il généralement une autorisation d'aménagement avant le lancement de l'appel d'offres ?	Oui	56 %
En principe, l'organisme public obtient-il le permis d'environnement avant le lancement de l'appel d'offres ?	Oui	44 %
Le cas échéant, l'organisme public obtient-il les licences des autorités locales avant le lancement de l'appel d'offres ?	Oui	76 %

1. Pourcentage de pays de l'OCDE ayant répondu par l'affirmative au questionnaire (25 pays).

Source : Questionnaire de l'OCDE concernant les infrastructures.

Restrictions en matière d'investissement direct étranger

La législation en matière d'IDE est un facteur déterminant de la capacité d'un pays à attirer les financements du secteur privé pour les PPP et à développer ses compétences techniques grâce à des transferts technologiques. Les investisseurs privés étrangers peuvent apporter des moyens financiers et disposent de l'expertise nécessaire pour procéder à des investissements fructueux dans l'infrastructure. Malgré les efforts déployés pour assouplir les obstacles à l'IDE par la publication d'une liste d'investissements négative, le régime appliqué par l'Indonésie dans ce domaine demeure très restrictif en regard des pratiques internationales (Kalinova *et al.*, 2010)⁵. S'agissant des secteurs d'infrastructure, celui de l'électricité est assujéti à des obligations réglementaires modérées en comparaison à ceux des transports et des télécommunications. Parmi les cinq pays de l'Engagement renforcé de l'OCDE, seule la Chine applique des régimes plus restrictifs que l'Indonésie dans ces trois secteurs, de même que l'Inde dans celui des télécommunications (graphique 3.7).

Secteurs d'infrastructure représentatifs

Électricité

Le secteur de l'électricité est dominé par l'entreprise publique *Perusahaan Listrik Negara* (PLN). Les tarifs ont toujours été uniformes au niveau national, les gros consommateurs (les entreprises pour la plupart) subventionnant les ménages. C'est pourquoi PLN a dû gérer un vaste programme de subventions croisées entre les régions et les consommateurs. Étant donné sa situation financière déficiente, PLN n'a pas été en mesure de financer de nouveaux investissements, de développer l'électrification dans les zones rurales ni même, dans certains cas, de procéder aux opérations courantes de maintenance.

Un large pourcentage des ménages n'est pas raccordé à l'électricité, notamment parmi les pauvres. Néanmoins, l'écart entre les quintiles inférieur et supérieur des revenus, en termes de fourniture d'électricité par PLN, s'est fortement résorbé entre 2005 et 2008 (tableau 3.7). Le gouvernement vise à porter le taux d'électrification à 80 % d'ici à 2014 et à 90 % à l'horizon 2020. Pour atteindre ces objectifs, il a mis en place deux programmes accélérés portant sur la production de 10 000 MW, dont le premier doit être achevé en 2013 et le second en 2015. Ces programmes visent également à relever substantiellement la part de l'électricité produite à partir de charbon et de gaz, plutôt que de pétrole, de manière à réduire les coûts de production. Afin d'augmenter l'investissement privé dans le secteur de l'électricité, les autorités ont levé les droits d'importation sur le matériel nécessaire à la construction de centrales électriques dans la deuxième phase du programme accéléré.

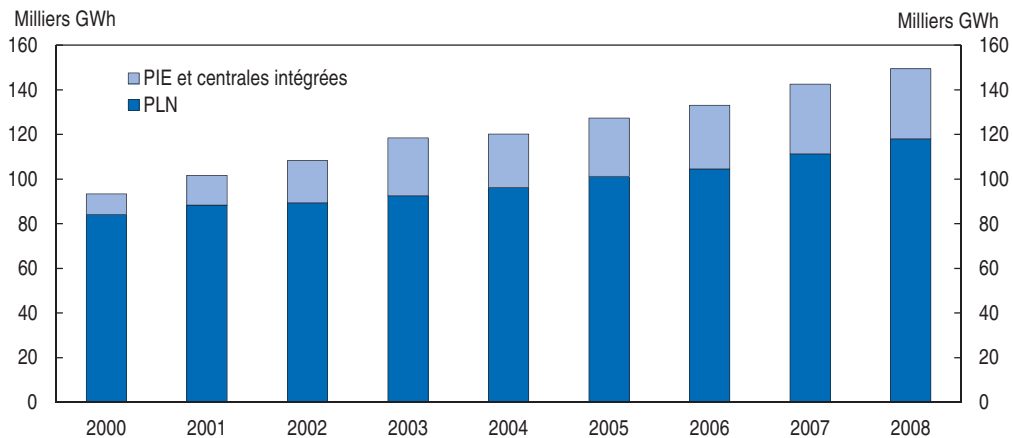
Tableau 3.7. **Source d'éclairage par tranche de revenu, 2008**

	Quintile inférieur	2 ^e quintile	3 ^e quintile	4 ^e quintile	Quintile supérieur	Écart : Supérieur – Inférieur	
						2008	2005
Électricité fournie par PLN	70.8	76.8	80.5	84.2	89.9	19.1	47.8
Torches	21.5	14.9	10.6	6.1	2.0	-19.5	-41.0
Autres	7.8	8.3	8.9	9.8	8.1	0.4	-6.8


Source : Susenas et calculs de l'OCDE.

Les producteurs indépendants d'électricité (PIE) et les centrales intégrées, qui sont des centrales productrices d'électricité non connectées au réseau et utilisées dans le seul but de satisfaire aux besoins du propriétaire, produisent une part considérable et croissante de l'électricité (graphique 3.8). À ce jour, les PIE ont une capacité installée d'environ 5 000 MW, contre 25 000 MW environ pour PLN (PLN, 2009; Purra, 2010), et PLN conserve un monopole sur la vente, la distribution et le transport de l'électricité. Les estimations de la capacité installée des centrales privées varient, mais celle-ci semble substantielle (Banque mondiale, 2004; AIE, 2008).

Le principal obstacle à l'intensification de la participation privée dans le secteur de la production électrique réside dans les tarifs que PLN applique aux consommateurs finaux, tarifs fixés par le gouvernement à un montant bien inférieur au niveau de récupération des coûts (PLN, 2009). Ce système a réduit à néant la rentabilité de nouveaux investissements dans ce domaine et mis un terme, dans certains cas, à des projets d'investissement. Entre 2004 et 2009, PLN a signé 45 nouveaux accords d'achat d'énergie avec des PIE, mais seuls 17 d'entre eux ont abouti (PLN, 2009).

Graphique 3.8. **Production des centrales électriques privées et intégrées**

Source : Ministère de l'Énergie et des Ressources minérales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341708>

Les subventions à l'électricité sont au cœur de la réforme sectorielle, du redressement de la situation financière de PLN et de la mobilisation de l'investissement privé. Le premier objectif devrait consister à supprimer progressivement les subventions à l'électricité par le biais d'une augmentation des tarifs (chapitre 2). Les économies en résultant pourraient servir à offrir une garantie de ressources ciblée aux familles à faible revenu ou à développer la couverture du réseau. L'expansion de la couverture aura des effets bénéfiques sur les résultats en matière de santé publique et d'éducation. La décision récemment prise par le gouvernement d'éliminer les droits d'importation sur le matériel nécessaire à la construction de centrales électriques dans la seconde phase du programme accéléré de production d'électricité est une évolution positive mais, en l'absence de réforme des subventions à l'électricité, elle ne devrait pas être suffisamment incitative pour attirer les investisseurs privés.

En septembre 2009, le Parlement a approuvé la nouvelle loi sur l'électricité qui devrait entrer en vigueur en 2010. Celle-ci vise à faire une plus grande place à la participation privée dans la production, le transport et la distribution d'électricité sans pour autant contrevenir aux dispositions de l'article 33 de la Constitution⁶. Les PIE sont autorisés à construire et à exploiter de nouvelles centrales de production, mais également à établir leurs propres réseaux de transport et à vendre directement l'électricité aux consommateurs finaux. La facturation de tarifs différents selon les régions et les clients est également autorisée. Ces mesures permettront de mieux aligner les prix finaux sur les coûts d'usage et d'accroître la sélectivité des subventions à l'électricité. Néanmoins, la loi ne va pas jusqu'à créer une instance de réglementation sectorielle et établit qu'il appartient au gouvernement de formuler les principes directeurs à la définition des tarifs de détail de l'électricité. Plus particulièrement, elle spécifie que les tarifs de détail et les tarifs d'accès à d'autres réseaux électriques doivent se fonder sur « des principes commerciaux rationnels » (transparence, obligation de rendre compte et équité) et être approuvés par les autorités centrales ou locales. Les règlements d'application, qui n'ont pas encore été publiés, définiront les modalités de fixation des prix de l'électricité et des tarifs de location de réseaux. Globalement, les principes régissant l'établissement des seconds devraient consister à réduire l'incertitude et à assurer la récupération des coûts afin de stimuler l'investissement dans le secteur de manière à accroître la capacité de transport et de distribution, de diminuer les pertes de transport et de réduire la fréquence des pannes.

Il convient de noter que la nouvelle loi tient compte du rôle que les centrales intégrées pourraient jouer dans le processus d'électrification. Elle précise qu'elles peuvent être détenues et exploitées tant par les entreprises publiques que privées, mais ne prend aucune disposition quant à leur raccordement au réseau électrique pour les intégrer au marché. Le gouvernement doit élaborer une stratégie précise pour intégrer ces centrales au réseau. Une première étape pourrait consister à dresser un inventaire de toutes les centrales intégrées afin d'évaluer leur capacité installée et leurs caractéristiques. Dans les cas où elle sera réalisable, leur insertion au réseau électrique concourra à accélérer l'électrification des zones rurales.

Bien que la nouvelle loi autorise la participation privée dans la production, le transport, la distribution et la vente d'électricité, elle prévoit également un traitement préférentiel de l'entreprise publique, et précise que celle-ci doit recevoir la « priorité » par rapport aux PIE dans le domaine de la fourniture d'électricité. Dans l'ensemble, on ignore à ce stade en quoi elle influera sur la structure du marché de l'électricité. PLN devrait conserver sa position dominante puisque la loi ne contient aucune disposition concernant le regroupement de ses activités.

Pour développer l'électrification dans les zones rurales, l'élaboration d'un programme cohérent s'impose, qui prévoira la distribution de subventions selon un modèle similaire à celui déjà suivi par les autorités dans le secteur des télécommunications. L'arrivée de nouvelles entreprises dans les domaines de la production, du transport et de la distribution d'électricité, autorisée par la nouvelle loi, intensifiera la concurrence dans le secteur et permettra éventuellement au gouvernement de procéder à l'adjudication des subventions à l'électrification rurale sur une base concurrentielle au lieu de les allouer à une seule compagnie. L'expérience conduite par le Chili en ce sens est encourageante (encadré 3.5).

Encadré 3.5. Programme d'électrification rurale au Chili

Le Chili offre un exemple intéressant d'un programme d'électrification rurale probant exécuté dans le cadre d'un régime de subventions innovant. Depuis toujours, les entreprises publiques d'électricité y étaient responsables de l'exécution des programmes d'électrification rurale élaborés à l'échelon central et reposant sur des subventions publiques ou croisées. Au début des années 90, plus de 50 % des ruraux n'avaient toujours pas accès à l'électricité. Selon les données de la Commission nationale de l'énergie (CNE), le programme d'électrification rurale, lancé en 1994 (*Programa Nacional de Electrificación Rural*) a porté le taux d'électrification rurale à 76 % en 2000 et à 93 % en 2007, chiffre peu éloigné de l'objectif de 96 % fixé par les autorités pour 2010. Le programme vise à attirer la participation privée par le biais de subventions. Il prévoit d'allouer une subvention directe ponctuelle aux entreprises privées de distribution d'électricité, dans le cadre d'adjudications annuelles, afin de couvrir une partie de leurs coûts d'investissement. Il repose sur les principes suivants :

- **Processus de décision décentralisé.** La conception du programme se fonde essentiellement sur la demande pour assurer la participation et l'engagement locaux. Les localités ne disposant pas de l'électricité peuvent proposer à la municipalité un projet d'électrification soutenu par les entreprises de distribution d'électricité locales désireuses d'investir dans le projet. Un service technique établi au sein de l'administration régionale évalue ensuite les projets. La décision finale concernant les projets à financer est prise par le Conseil régional selon des critères prédéfinis. L'administration centrale apporte une assistance économique et technique par l'intermédiaire de la CNE afin de coordonner les institutions participant au programme. Celui-ci n'autorise que les projets assortis d'un taux de rendement réel de l'investissement de 10 % au moins sur 30 ans.

Encadré 3.5. Programme d'électrification rurale au Chili (suite)

- **Partage des coûts.** La responsabilité du financement des projets d'électrification est répartie entre les usagers, les sociétés de distribution et l'État. Les usagers doivent couvrir les coûts de câblage interne, d'installation du compteur et du raccordement au réseau, qui sont parfois substantiels. Pour aider les ménages pauvres, ils sont dans un premier temps financés par la société de distribution d'électricité et remboursés par les usagers au fil du temps. L'entreprise de distribution qui finance le projet doit investir une certaine somme déterminée au moyen d'une formule établie par le gouvernement. L'État fournit des subventions destinées à couvrir une partie des coûts d'investissement de la société de distribution privée.
- **Technologies adaptées.** Plusieurs modèles de distribution de l'électricité sont examinés. Le modèle privilégié doit obéir à certaines normes techniques et assure la fourniture d'électricité 24 heures sur 24. Néanmoins, si cette solution s'avère trop onéreuse pour certaines régions, d'autres possibilités peuvent être envisagées.
- **Concurrence.** Afin de réduire les coûts et de diminuer le risque de politisation, la concurrence a été introduite à différents échelons : entre les communautés, pour le financement des projets; entre les sociétés de distribution, pour leur exécution; entre les régions, pour les subventions fournies par l'administration centrale; et entre les technologies.

Lorsqu'un projet est mené à terme, les sociétés de distribution sont chargées de sa gestion et de son entretien, et peuvent récupérer les coûts d'exploitation en facturant aux usagers les tarifs établis par la CNE. La participation privée a été l'élément essentiel à la mise en œuvre du programme. Étant donné l'absence de droits de distribution exclusifs, les sociétés de distribution existantes ont participé au programme de manière à décourager l'entrée de concurrents sur ce marché.

Source : Jadresic (2000a et 2000b) et CNE (2010).

Services de distribution d'eau et d'assainissement

Le secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement est probablement le secteur d'infrastructures qui a le plus besoin de réformes en Indonésie. Comme dans d'autres pays, les responsabilités sont réparties entre différents ministères et les autorités locales. La responsabilité de la planification, du développement et de la fourniture des services d'eau et d'assainissement relève des autorités départementales (*kabupaten*) et municipales (*kota*), le rôle des autorités provinciales se limitant, outre la gestion des activités et des différends intermunicipaux, à coordonner les fonctions recouvrant plusieurs districts (Programme eau et assainissement, 2006; Banque mondiale, 2004). La procédure de fixation des tarifs de l'eau est très politisée. Ceux-ci sont établis selon des directives du ministère de l'Intérieur et doivent être approuvés par les Parlements locaux. En conséquence, ils sont généralement nettement inférieurs au niveau de récupération des coûts.

L'accès à l'eau courante demeure limité, surtout en milieu rural. La participation privée au secteur de l'eau est rare. L'exemple le plus notable concerne Djakarta, où deux sociétés privées étrangères associées à des partenaires locaux ont signé des accords de concession, en 1997, pour une période de 25 ans (encadré 3.6). Si l'investissement n'a pas progressé conformément aux prévisions, les concessions ont au moins rehaussé la transparence et l'efficacité du secteur dans la capitale (graphique 3.9). Après 1998, année au cours de laquelle les accords de concession sont entrés en vigueur, l'alimentation en eau y a enregistré des gains d'efficacité substantiels par rapport à d'autres provinces, même si tous les gains escomptés en termes de couverture et de qualité des services ne se sont pas concrétisés.

Encadré 3.6. Bilan de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau à Djakarta

En 1995, le président Suharto a chargé le ministère des Travaux publics d'examiner la possibilité d'une privatisation du secteur de la distribution d'eau à Djakarta. À l'époque, 41 % seulement des ménages de la capitale avaient accès au système; l'eau non génératrice de recettes représentait 57 % de l'eau distribuée, qui était de mauvaise qualité, et dont la distribution était intermittente. En raison de sa situation financière catastrophique, la Jakarta Water Supply Company (PAM JAYA) ne pouvait obtenir de prêts bancaires pour développer ses services et en améliorer la qualité. Dans le cadre d'une procédure d'examen non sollicitée, deux entreprises privées étrangères, Thames Water International (Royaume-Uni) et la Lyonnaise des Eaux (France), associées à deux partenaires locaux, Kati et GDS respectivement, ont été retenues pour signer des accords de coopération entrés en vigueur au début de 1998. Djakarta a été divisée en deux secteurs, Est et Ouest, suivant la frontière naturelle constituée par le fleuve Ciliwung. Les deux concessionnaires étaient responsables de l'investissement, de la gestion et de l'exploitation d'une partie du réseau pour une période de 25 ans. La crise asiatique a mis les accords de coopération à rude épreuve et conduit à leur renégociation en octobre 2001. Les raisons ayant présidé à cette renégociation étaient les suivantes : i) la dévaluation de la roupie; ii) le gel des tarifs de l'eau pour les particuliers jusqu'à 2001 afin de protéger les pauvres; et iii) la situation ambiguë de 50 % des salariés de PAM JAYA qui avaient été intégrés aux effectifs des concessionnaires.

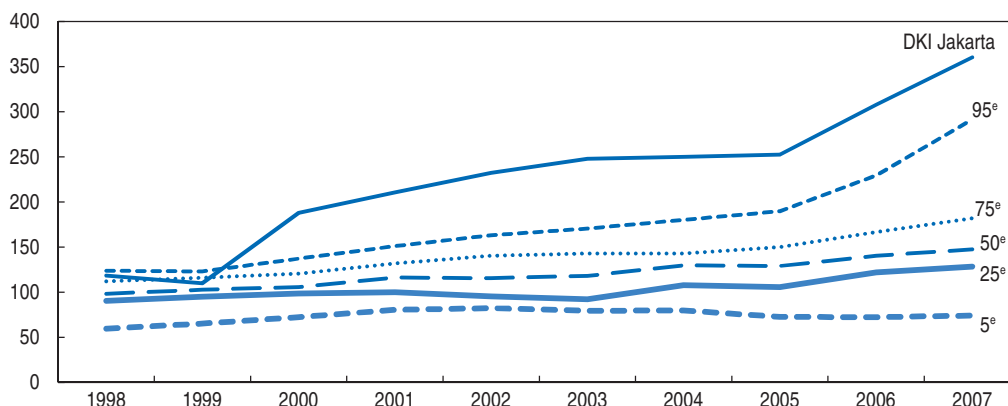
L'une des modifications majeures dérivant de la renégociation des accords de coopération a été l'instauration de l'Organisme de réglementation de l'alimentation en eau de Djakarta (JWSRB). À ses débuts, le JWSRB s'était vu confier un éventail très étroit de responsabilités, portant essentiellement sur le règlement des différends et des questions techniques. Ce choix était probablement le plus avisé à l'époque étant donné que le JWSRB avait besoin de temps pour se forger l'expertise et la crédibilité nécessaires et asseoir son autorité. Même si les règlements édictés par les pouvoirs publics établissent que le JWSRB est un organisme indépendant, il remplit, pour certaines questions importantes telles que les tarifs, un rôle purement consultatif puisque ceux-ci doivent être approuvés par le gouverneur de la province de Djakarta.

Dix ans plus tard, le processus de privatisation de l'eau à Djakarta affiche un bilan mitigé. D'après les indicateurs, le service de distribution d'eau s'est amélioré, mais les gains escomptés en termes de couverture et de qualité des services ne se sont pas tous concrétisés. Les tarifs moyens y sont supérieurs (0.7 USD par m² en 2005) à ceux d'autres villes de l'Asie du Sud-Est telles que Bangkok (0.29), Manille (0.35), Kuala Lumpur (0.22) et Singapour (0.55), et nettement supérieurs à ceux des autres régions indonésiennes. Si cette situation constitue à l'évidence un problème social qui doit être résolu, elle est également le signe d'une politique de tarification de l'eau plus viable que dans le reste du pays. La part de l'eau non génératrice de recettes est passée de 61 % en 1998 à quelques 50 % en 2008 (même si quasiment aucun progrès n'a été enregistré entre 2005 et 2008), l'objectif fixé pour 2008 étant de 41.7 %. La couverture est passée de 46 % au début de la période de concession à 64 % en 2008, chiffre légèrement inférieur à l'objectif de 68 % visé pour cette année-là.

Avec le temps, le JWSRB a gagné en expérience, et ses relations avec les autorités ont évolué. Pour son premier mandat triennal (2001-04), ses membres avaient été sélectionnés par le gouverneur de la province de Djakarta. En 2005, un nouveau règlement est cependant venu rehausser la transparence et la fiabilité du processus de sélection des membres du conseil. Le JWSRB souffre encore d'un manque de légitimité parce qu'il a été institué par un règlement du gouverneur, censé constituer une mesure temporaire jusqu'à l'adoption d'une loi locale ou nationale, qui n'est pas encore intervenue. La responsabilisation vis-à-vis des parties prenantes a été renforcée, par exemple au travers du forum de communication des consommateurs par l'intermédiaire duquel des réclamations peuvent être formulées. Le JWSRB a consolidé son expertise et sa crédibilité, mais doit encore résister à la tendance à recruter exclusivement parmi les anciens employés de PDAM. Il lui faut encore établir une base de données contenant les informations techniques relatives aux activités des concessionnaires, ce qui lui apporterait une aide utile dans son travail d'évaluation de la performance des concessionnaires et des obstacles auxquels ils sont confrontés.

Source : Lanti (2006) et Lanti et al. (2009).

Graphique 3.9. Répartition des niveaux de productivité des entreprises de distribution d'eau des différentes provinces¹



1. Les lignes correspondent à différents centiles de la distribution de la productivité de différentes provinces. La productivité est calculée par le rapport du nombre de raccords des entreprises de distribution d'eau à leurs effectifs dans chaque province. Les chiffres correspondent à la moyenne sur deux ans. Les provinces de Bangka Belitung, Kep Riau, Banten, Sulawesi Barat, Gorontalo, Maluku Utara et Papua Barat ne sont pas prises en compte en raison de l'absence de données pour certaines années.

Source : BPS et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341727>

À ce jour, le mode d'alimentation en eau le plus courant est l'autoprestation (chapitre 4). Il s'agit de systèmes d'alimentation en eau établis par les ménages et les communautés, qui font appel à des puits, des pompes et des réservoirs. Les systèmes communautaires ont de tout temps constitué le mode fondamental d'alimentation en eau en milieu rural. Ils ont été mis en place par les communautés elles-mêmes, ou construits avec l'aide de bailleurs de fonds nationaux et internationaux. Il ressort toutefois des expériences nationales et internationales que les projets déterminés par l'offre qui ne faisaient pas intervenir les communautés locales dans la planification et la gestion du système ont souvent échoué à cause du manque de participation des résidents locaux. En conséquence, une nouvelle génération de systèmes communautaires déterminés par la demande ont été construits, avec des résultats encourageants (Gatti, 2007).

Les opérations d'assainissement et de traitement des eaux usées se heurtent à des problèmes encore plus profonds que celles de distribution d'eau. Le cadre juridique comporte des déclarations générales quant à l'importance d'instaurer une situation sanitaire et hygiénique de qualité et reconnaît le droit des citoyens à un environnement propre et sain, mais ne comporte pas de dispositions spécifiques concernant la gestion et l'offre effectives de services d'assainissement. Il considère en fait que l'assainissement relève de la responsabilité privée (Banque mondiale, 2004; Robinson, 2008). Si les autorités locales sont responsables de la prestation de services d'assainissement, cela n'implique pas pour autant qu'elles soient obligées d'assurer elles-mêmes cette prestation ou qu'elles aient la capacité de le faire. De ce fait, les crédits publics consacrés à l'assainissement demeurent limités, et les ménages et entrepreneurs doivent investir dans des installations locales. L'immense majorité de la population fait appel à des installations de type fosses septiques et latrines à fosse, et de nombreux ménages à faible revenu ont recours à des caniveaux pollués et aux cours d'eau urbains. Des systèmes d'évacuation des eaux usées en bonne et due forme ont été construits dans certains quartiers de quelques grandes villes, mais la plupart sont sous-utilisés et sous-financés.

La loi sur les ressources en eau n° 7/2004 a apporté des modifications notables au cadre juridique régissant l'approvisionnement en eau, à savoir : i) la fin des monopoles publics en précisant le rôle de la participation du secteur privé dans le secteur de l'eau; ii) la levée de l'obligation d'approbation du Parlement local pour les hausses de tarifs de l'eau en cas de contrats de coopération avec le secteur privé; et iii) l'intégration de dispositions pour la création de l'Agence nationale de réglementation de l'eau (NWRA) chargée d'appliquer les règlements et de contrôler les normes de prestation de services. La loi précise également les fonctions et responsabilités des autorités régionales.

La validité de la loi a été contestée devant le Tribunal constitutionnel au motif que la Constitution exige que le secteur de l'eau soit entièrement sous le contrôle de l'État. Le Tribunal a déclaré que la loi n'était constitutionnelle que sous condition, à savoir que sa constitutionnalité dépend de la façon dont elle est interprétée et mise en œuvre dans le cadre du règlement d'application (Al'Afghani, 2006). Ce point revêt une importance particulière pour la fixation des tarifs de l'eau. La loi est vague à cet égard, puisqu'elle dispose que l'eau potable doit être fournie à un « prix abordable » constituant un arbitrage entre le consommateur et le prestataire de service.

Dans la plupart des juridictions, les tarifs de l'eau doivent être relevés au niveau de récupération des coûts de manière à encourager l'investissement dans le secteur. Les régimes de prestation en vigueur protégeraient les ménages pauvres de la hausse consécutive des prix. Il convient par ailleurs d'élaborer une politique nationale cohérente concernant les subventions au raccordement au réseau afin de développer l'accès, surtout chez les pauvres dans la mesure où la redevance de raccordement pourrait s'avérer inabordable pour eux. La hausse des tarifs, outre qu'elle entraînerait une utilisation plus efficace des ressources hydriques, pourrait faire de l'augmentation du nombre de raccordements une opération viable sur le plan financier. Les tarifs de consommation devraient également tenir compte du coût de traitement des eaux usées.

La décentralisation n'a pas amélioré la prestation de services d'alimentation en eau. Le sous-financement des régies publiques locales – *Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)* –, qui sont responsables du financement et de la fourniture d'eau, demeure considérable. La situation économique précaire que la plupart connaissent résulte de leur dette envers l'administration centrale, qui s'élève à près de 600 millions USD. Le gouvernement a mis en place un programme qui garantit les prêts bancaires à longue échéance accordés à des taux bonifiés aux PDAM afin d'augmenter l'investissement dans le secteur. Ces prêts sont assujettis à la condition que les PDAM restructurent leurs opérations de manière à en assurer une gestion compétente et qu'elles relèvent leurs tarifs moyens au niveau des coûts unitaires moyens au moins sur toute la période couverte par la garantie⁷.

Le montant élevé des arriérés de paiement des PDAM envers l'administration centrale est l'un des principaux obstacles à l'investissement dans le secteur de l'eau. Pour remédier à cette situation, le ministère des Finances doit accélérer le programme de restructuration et d'annulation de la dette déjà engagé, ce qui permettrait aux PDAM d'obtenir des financements à long terme. En mai 2010, 15 des 175 PDAM en difficulté avaient restructuré leur dette sous l'égide du ministère des Finances (PERPAMSI, 2010). L'initiative récente des autorités consistant à offrir des garanties partielles des prêts et des taux d'intérêt bonifiés aux PDAM sous réserve qu'elles assurent la viabilité financière de leurs opérations à long terme est louable et doit être poursuivie. Pour améliorer la rentabilité du secteur de l'eau, la fusion des plus petites PDAM leur permettrait d'accroître le nombre moyen de

raccordements au réseau et de bénéficier ainsi d'économies d'échelle. Cela permettrait en outre de définir des zones de services en fonction des bassins versants et non de frontières administratives, et concourrait ainsi à rationaliser les opérations.

De nombreuses PDAM sont des entreprises de petite taille et ne peuvent tirer profit d'économies d'échelle. Le nombre moyen de raccordements se situe aux environs de 20 230, dont seuls 8 % desservent plus de 50 000 ménages, et 79 % en desservent moins de 20 000 (PERPAMSI, 2010). Leur niveau de performance est généralement faible, leur personnel, pléthorique, et la part de l'eau non génératrice de recettes dépasse souvent les 50 %. (Godman, 2005). Les zones de services sont déterminées en fonction des frontières départementales et municipales, ce qui crée de nouvelles inefficacités opérationnelles. En fusionnant, les PDAM les plus petites pourraient accroître le nombre moyen de leurs connexions et faire jouer les économies d'échelle. De plus, cela contribuerait à rationaliser les activités dans la mesure où les zones de services seraient déterminées en fonction des bassins versants et non pas seulement des limites administratives. En 2004, l'Association nationale des régies publiques de gestion de l'eau (PERPAMSI) a mis en œuvre un programme d'évaluation comparative dans le but de diffuser les meilleures pratiques internationales et locales. Les autorités indonésiennes doivent s'efforcer de développer ce programme de manière à élargir l'exercice d'analyse comparative et à assurer une large divulgation de ses résultats. Il ressort d'une évaluation liminaire d'exercices de cette nature conduits dans différents pays qu'ils stimulent la concurrence, favorisent la diffusion des pratiques optimales, rehaussent l'efficacité et diminuent la part de l'eau non génératrice de recettes (Cabrera, 2008). Ils pourraient en outre servir de tremplin à l'instauration officielle d'une concurrence par comparaison dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

Pour surmonter les obstacles de financement à long terme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la création de fonds renouvelables, gérés par les provinces, pourrait être envisagée. Ces fonds permettraient de financer les projets d'eau et d'assainissement dans le cadre d'un système de mutualisation des risques à l'échelon provincial et par l'octroi de conditions de crédit plus favorables par le gouvernement central (encadré 3.7). Par ailleurs, confier la gestion de ces fonds aux provinces concourrait quelque peu à leur conférer davantage de compétences en matière de coordination des projets d'eau et d'assainissement entre les districts. La mise en place ces fonds devrait être précédée d'une évaluation de la capacité de gestion des provinces. Dans l'ensemble, les administrations provinciales devraient aussi renforcer leurs capacités en matière de développement des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, y compris les capacités de planification et de coordination entre les bureaux interprovinciaux (*Dinas*), les administrations et les communautés. Le groupe de travail sur la distribution d'eau et l'assainissement (*Pokja AMPL*) qui a été déployé dans toutes les collectivités locales d'Indonésie, au niveau des provinces et des districts/communes, devrait servir à relier entre elles les différentes parties prenantes et à améliorer la planification et la coordination du développement de ce secteur.

Transport routier

L'infrastructure routière est actuellement gouvernée par la loi n° 38/2004 (qui couvre la réglementation, l'entretien, le développement et la surveillance des routes et l'autorité de réglementation) et son règlement d'application. Le ministère des Travaux publics est responsable de la construction et de l'entretien de l'infrastructure routière, le ministère des

Encadré 3.7. Les fonds d'État renouvelables : l'expérience des États-Unis

Le gouvernement fédéral des États-Unis a mis en place les fonds d'État renouvelables (SRF) pour une eau salubre (CWSRF) et potable (DWSRF) au milieu des années 80, dans le cadre de la Loi fédérale sur la protection de l'eau. Ces programmes visent à réduire les coûts des projets de traitement des eaux usées et d'approvisionnement en eau potable en offrant des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Aujourd'hui, les SRF sont jugés constituer une source essentielle de financement pour permettre aux collectivités de renouveler leurs infrastructures municipales vieillissantes.

Les avoirs des SRF sont prêtés aux collectivités à des taux favorables et leur reviennent ensuite sous forme d'intérêts et de remboursements du principal. Les États peuvent aussi obtenir d'autres financements pour leurs programmes via l'émission d'obligations ou de crédits bancaires. Certains États utilisent les fonds qu'ils reçoivent des SRF pour garantir l'émission d'obligations groupées en vue de satisfaire aux besoins de financement des pouvoirs locaux ne disposant pas de la solvabilité et de l'expertise nécessaires pour accéder aux marchés du crédit. En général, les obligations adossées aux SRF ont une cote de solvabilité nettement supérieure à celle que les autorités locales pourraient obtenir. Cela dit, si le recours à l'endettement assure une hausse immédiate des fonds disponibles et permet aux États de satisfaire à leur obligation d'apporter une somme équivalente, il peut à la longue diminuer les fonds disponibles du fait que des ressources financières qui pourraient être décaissées pour de nouveaux projets sont alors utilisées pour rembourser le principal et payer les intérêts.

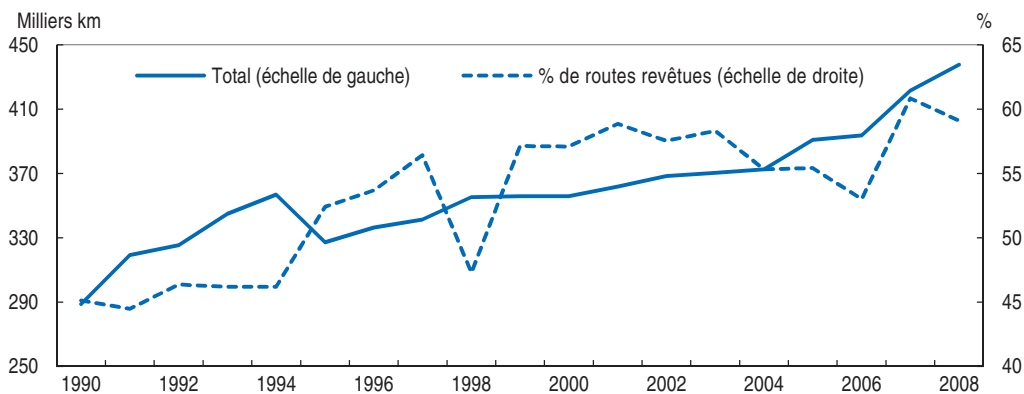
Les programmes de SRF ont pour objectif essentiel de pérenniser le capital d'amorçage apporté par le programme et d'en faire un usage rentable. Les deux programmes, CWSRF et DWSRF, sont censés être renouvelables, et offrir ainsi une assistance financière pendant de très longues années. Les taux d'intérêt ne doivent pas être fixés si bas que l'inflation risque d'éroder le pouvoir d'achat des SRF à long terme. En revanche, ils ne doivent pas être élevés au point de présenter un intérêt financier trop faible pour les emprunteurs. En 2008, le CWSRF avait décaissé 2.41 USD pour chaque dollar fourni par le gouvernement fédéral depuis sa création.

Les États disposent d'une latitude considérable pour orienter les fonds sur leurs besoins les plus pressants et obtenir des résultats optimaux sur le plan environnemental. Ils doivent préparer chaque année un Plan d'utilisation projetée décrivant la façon dont ils utiliseront les fonds dans leurs programmes SRF. Les collectivités désireuses de recevoir une assistance par l'intermédiaire d'un SRF doivent présenter leur projet aux autorités de leur État, qui les classeront par ordre de priorité. Les États évaluent également la situation financière des candidats afin de vérifier s'ils ont établi une source de revenus spécifique pour le remboursement du prêt.

Transports étant pour sa part chargé de la circulation des véhicules. L'Autorité indonésienne des routes à péage (BPJT), organisme établi au sein du ministère des Travaux publics, remplit une fonction consultative. Elle a pour missions et attributions essentielles de recommander le montant des péages et leur mécanisme d'ajustement au ministère des Travaux publics, de reprendre la gestion des routes à péage à l'issue de la période de concession, de mobiliser l'investissement privé dans les routes à péage par la conduite d'études de faisabilité et de procédures d'appels d'offres transparentes et concurrentielles, d'appliquer la réglementation régissant ce type de routes et de vérifier qu'elle est respectée par les exploitants privés.


L'Indonésie dispose actuellement d'un réseau de routes à péage d'environ 690 km, essentiellement concentré sur l'île de Java. Le pourcentage de routes revêtues est passé de quelque 45 % au début des années 90 à 60 % environ en 2008, mais l'essentiel de cette progression est intervenue avant la crise asiatique (graphique 3.10).

Graphique 3.10. **Kilométrage total du réseau routier et pourcentage de routes revêtues¹**



1. À l'exclusion de Timor Leste à compter de 1999.

Source : BPS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341746>

L'acquisition de terres est l'un des principaux obstacles au développement des routes à péage et, plus généralement, de l'infrastructure. De ce fait, l'Indonésie a construit à peine 23 km de routes à péage par an, en moyenne depuis le lancement des travaux en 1978, et la longueur totale de son réseau supporte mal la comparaison avec celui de la Malaisie, par exemple, qui couvre déjà 6 000 km. La loi actuelle en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (à savoir le pouvoir de l'État de saisir une propriété privée à des fins publiques ou civiques contre versement d'une indemnisation financière appropriée à son propriétaire) établit que l'indemnisation doit se fonder sur la juste valeur commerciale du terrain et des bâtiments qui y sont situés. Comme il n'existe pas d'organisme indépendant chargé de définir les prix justes, les différends juridiques concernant le montant des terrains aboutissent devant les tribunaux et sont très longs à régler. Par ailleurs, la pratique consistant à vendre les terres choisies pour des projets d'infrastructure à des tiers exerce une pression à la hausse sur le prix définitif que les investisseurs devront payer.

Pour régler les problèmes d'acquisition des terres, le gouvernement a mis en place un fonds foncier renouvelable de 160 millions USD (1 490 milliards IDR), géré par la BPJT, qui fournira des crédits-relais pour l'acquisition de terrains destinés à la construction de routes à péage. Les autorités prévoient aussi de modifier la législation sur les domaines éminents. L'une des solutions envisagées consiste à ramener de 75 % à 51 % le pourcentage des terrains nécessaires à un projet que le gouvernement doit avoir déjà acquis pour engager une procédure de conciliation devant les tribunaux, en vertu de laquelle les travaux peuvent débiter même si des différends juridiques concernant les terres restantes ne sont pas réglés. Selon le projet de loi actuellement examiné, les propriétaires auront trois mois pour accepter l'indemnité proposée par un assesseur-expert certifié par la BPN (l'Agence foncière nationale). Si les parties n'aboutissent pas à un accord dans ce délai, une action en justice sera officiellement engagée. Par ailleurs, pour protéger les investisseurs

privés contre la spirale des prix fonciers une fois les négociations entamées, les autorités seront responsables de toute augmentation du prix des terres au-delà de 110 % du montant stipulé dans le contrat conclu avec les investisseurs en question. À cet effet, le gouvernement a alloué environ 543 millions USD (4 890 milliards IDR) au Fonds de plafonnement des prix des terres pour les cinq prochaines années. La loi rendrait en outre illégale la vente, par le propriétaire, du terrain sélectionné pour le projet d'infrastructure à des tiers. Ces mesures devraient apaiser les craintes des investisseurs quant à la hausse des coûts associés à l'acquisition des terres et favoriser l'investissement privé.

L'amendement prévu à la loi sur l'expropriation à des fins publiques constitue une étape positive dans la réforme de la procédure d'obtention de terrains pour des projets d'infrastructure. Afin de définir plus rapidement le prix commercial des terres à exproprier, les autorités pourraient envisager de confier cette responsabilité à la BPN, qui doit déjà posséder l'expertise nécessaire pour proposer des solutions équitables. En comparaison à la saisine des tribunaux civils, cette démarche pourrait raccourcir notablement le temps nécessaire pour aboutir à une décision définitive concernant l'indemnisation, et diminuer ainsi l'incertitude relative aux coûts définitifs de l'acquisition des terrains.

En général, la construction et l'entretien des routes nationales et provinciales sont financées par le DAK (Feaver, 2008). Un Fonds de maintenance des routes a été établi en 2009 pour remédier à la dégradation du réseau routier. Ces ressources seront uniquement utilisées aux fins de maintenance et de réhabilitation des routes. Une redevance pourra s'appliquer aux usagers, mais les détails concernant le financement, l'organisation et la gestion du Fonds vont être définis dans les règlements d'application. Les autorités doivent s'efforcer de mettre rapidement en œuvre ces règlements et de rendre le Fonds opérationnel. Elles doivent également offrir davantage d'incitations aux autorités infranationales pour que celles-ci allouent davantage de crédits à l'entretien des routes, l'essentiel du réseau routier (90 % environ) relevant de leur responsabilité. Ces incitations pourraient revêtir la forme de transferts de l'administration centrale aux fins d'investissement dans le secteur routier sous réserve d'une maintenance appropriée du réseau.

Télécommunications

L'Indonésie a engagé la modernisation de son secteur des télécommunications au milieu des années 90 avec la privatisation partielle de Telkom et d'Indosat. Suite à la crise asiatique, le gouvernement a publié un « schéma directeur sectoriel » énonçant les principes fondamentaux sur lesquels il entendait s'appuyer pour réformer le secteur et l'ouvrir entièrement à la concurrence avant 2010. En 1999, des changements radicaux sont intervenus dans le secteur : la possibilité pour les entreprises privées d'offrir des services de télécommunications sans conclure d'accord de concession ou créer de coentreprise avec les entreprises publiques; la sanction des abus de position dominante et l'interdiction des pratiques monopolistiques *de facto* ; la fixation des tarifs, non plus par le gouvernement, mais par les exploitants en fonction d'une formule qu'il aura établie; l'obligation pour les exploitants de réseaux d'assurer des services d'interconnexion; et l'autorisation pour le gouvernement de conserver ses pouvoirs de réglementation avec la possibilité de les déléguer à l'organisme de réglementation. Cette réforme du cadre juridique sectoriel s'est accompagnée d'une nouvelle réduction de la participation de l'État dans Telkom et Indosat et de l'extinction anticipée de ses droits d'exclusivité sur certains services⁸.

En 2003, le gouvernement a créé l'instance de réglementation du secteur des télécommunications (*Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia*, BRTI). La BRTI est censée être indépendante vis-à-vis de l'État et des exploitants privés, et sa mission consiste à garantir la transparence, l'indépendance et l'équité du secteur des télécommunications. Elle a pour fonctions spécifiques d'organiser et de mettre en place les opérations de réseau et de service (l'évaluation et la délivrance de licences par exemple), et de surveiller et contrôler le réseau de télécommunications et les activités de service. Dans l'accomplissement de ses fonctions, la BRTI doit solliciter l'avis et les suggestions des parties concernées par ses décisions.

En réalité, la BRTI n'est pas un organisme pleinement indépendant. Elle est constituée de la direction générale des postes et télécommunications et de la Commission de réglementation des télécommunications. Le directeur général des Postes et Télécommunications, qui a le statut de fonctionnaire, en est le président *ex officio*. Par ailleurs, le budget de la BRTI est financé à 100 % par des crédits publics. Cela dit, au niveau fonctionnel au moins, elle est dissociée de l'État puisque les membres de la Commission de réglementation des télécommunications ne sont pas issus de la fonction publique, mais choisis par le gouvernement dans les secteurs privé, public et universitaire en fonction de leur expertise (Latifulhayat, 2008).

Dans l'ensemble, il apparaît que la BRTI a correctement servi le secteur des télécommunications et les consommateurs. Ses membres possèdent une expertise technique et ont été désignés selon une procédure ouverte et transparente. Pour sa part, la BRTI a sollicité l'opinion et les propositions des différentes parties afin d'éclairer ses décisions. Néanmoins, l'État assume toujours deux fonctions inconciliables dans la mesure où il est simultanément l'actionnaire principal de Telkom et l'autorité de réglementation. Conférer à la BRTI une plus grande indépendance à l'égard du pouvoir exécutif concourrait à séparer clairement ces deux fonctions. Pour cela, il faudrait lever l'obligation de soumission de ses décisions à l'approbation ministérielle et supprimer la règle selon laquelle le directeur général des postes et télécommunications, ou un autre fonctionnaire, doit la présider. Un autre moyen de renforcer l'indépendance de l'autorité de réglementation consisterait à financer son budget par des droits de licences et des taxes sur le chiffre d'affaires des exploitants.

La concurrence dans le secteur des télécommunications s'est sensiblement accentuée depuis le lancement des réformes en 1999, mais le marché, bien qu'il compte 15 sociétés en activité, demeure dominé par quelques grands exploitants. Le pourcentage de la population équipée de dispositifs de télécommunications a notablement augmenté ces dernières années (tableau 3.1), même si le fossé persiste entre les zones urbaines et rurales. Les services sans fil et fixes sans fil ont enregistré une croissance vigoureuse, les services fixes ayant pour leur part progressé plus lentement, ce qui tient en partie à leur remplacement par les services fixes sans fil. S'agissant des services Internet, la concurrence entre les prestataires de services s'est intensifiée, mais l'accès à ce service demeure nettement inférieur à celui des autres pays de la région et de l'OCDE, l'accès par ligne commutée étant le mode dominant. Le développement limité de l'accès à l'Internet est imputable à l'absence de lignes fixes et à la lente pénétration des ordinateurs personnels, surtout en milieu rural. L'accès aux services de télécommunications est plus rare dans les ménages pauvres que dans les ménages aisés (tableau 3.8). L'écart entre ces deux catégories s'est creusé entre 2005 et 2008 en ce qui concerne la possession d'un ordinateur ou d'un téléphone mobile, et s'est résorbé pour les lignes fixes.

Tableau 3.8. **Accès aux services de télécommunications par tranche de revenus, 2008**

	Quintile inférieur	2 ^e quintile	3 ^e quintile	4 ^e quintile	Quintile supérieur	Écart : Supérieur – Inférieur	
						2008	2005
Téléphone fixe	0.9	2.3	4.4	9.3	30.1	29.2	37.0
Téléphone mobile	12.2	32.3	49.6	67.5	88.4	76.2	54.5
Ordinateur	0.5	1.7	3.6	8.2	33.2	32.7	12.1
Raccordement à l'Internet	0.6	1.7	2.5	3.8	8.2	7.6	..

Source : Susenas et calculs de l'OCDE.

En 2007, le gouvernement a commencé à adjuger des subventions aux entreprises disposées à fournir des services de télécommunications dans certaines zones qui en étaient alors dépourvues de manière à satisfaire à son obligation de service universel. Les autorités ont procédé de même pour les services Internet en 2009. Les appels d'offres ont été menés à terme pour les services de télécommunications en 2009 et pour les services Internet en 2010. Les subventions sont limitées à cinq ans. L'initiative consistant à adjuger des subventions pour développer des services dans les zones non desservies est louable dans la mesure où elle aura pour effet probable de résorber sensiblement le fossé numérique entre les différentes régions et, à terme, de le supprimer; le gouvernement doit accélérer ce processus pour remplir son obligation de service universel.

La loi actuelle n'est guère propice à la convergence des services (à savoir la confluence de services de médias auparavant distincts sur des dispositifs uniques) dans la mesure où elle repose sur le concept d'une séparation verticale des services. Pour résoudre ce problème, les autorités ont récemment réorganisé le ministère des Communications et des Technologies de l'information, dont les fonctions et les tâches ont été structurées de manière à gérer et réglementer le processus de convergence. Par ailleurs, les autorités envisagent d'instaurer une licence de services d'accès unifiée pour les services de télécommunications, ce qui permettrait à un même exploitant d'offrir toute une palette de services. De nouveaux règlements doivent être édictés pour gérer et accélérer le processus de convergence. La création d'une licence de services d'accès unifié serait un pas important dans cette direction et stimulerait la concurrence, favorisant ainsi une baisse des prix.

Ports et transport maritime

L'Indonésie est un archipel de plus de 18 000 îles. Elle compte près de 1 700 ports, organisés selon un système hiérarchique consistant en 111 ports commerciaux, environ 1 000 ports spécialisés (autrement dit des terminaux privés servant les besoins d'entreprises particulières) et quelque 600 ports non commerciaux, généralement non rentables et de faible intérêt stratégique. Dans chaque port commercial, l'une des quatre entreprises publiques également connues sous le nom de *Pelindos* exerce un monopole légal et assume en conséquence la double fonction d'autorité portuaire et d'opérateur unique. En tant qu'autorités portuaires, elles établissent les tarifs que les sociétés maritimes doivent payer pour accéder à leurs services et disposent d'un pouvoir réglementaire sur les terminaux du secteur privé.

Le cadre législatif est en pleine évolution. Une nouvelle loi sur le transport maritime, adoptée en 2008, prévoit une réforme globale du système portuaire, qui n'entrera cependant pas pleinement en vigueur avant 2011. Elle remplace la loi antérieure de 1992, qui semble avoir ralenti la croissance du secteur du transport maritime indonésien et, en

réduisant la concurrence à néant, avoir nui à son efficacité (Dick, 2008). Ray (2008) indique que l'International Container Terminal de Djakarta, bien qu'il soit l'un des ports indonésiens les plus performants, est l'un de ceux qui affichent les plus mauvais résultats de toute l'Asie du Sud-Est en termes de productivité et de coûts unitaires.

La nouvelle loi établit une structure réglementaire plus simple, notamment en matière de licences commerciales et de gestion portuaire. Les autorités locales sont désormais chargées de délivrer les licences pour le transport de passagers sur les voies navigables intérieures, le long de la côte et par transbordeurs. La loi simplifie en outre les critères d'obtention d'une licence maritime du système précédent, ce qui pourrait stimuler la concurrence dans le secteur⁹. Le nouveau cadre législatif prévoit également la création d'autorités portuaires, reconnaissant ainsi la distinction entre gestion et réglementation portuaires. Les pouvoirs et responsabilités des autorités portuaires sont définis selon la notion de *propriété portuaire*. Dans ce modèle, l'autorité portuaire est propriétaire du terrain et des infrastructures de base telle que les quais, qui sont loués ou concédés à des exploitants privés. Les exploitants investissent dans le matériel de manutention de cargaisons, recrutent le personnel et négocient avec les compagnies maritimes les contrats portant sur le chargement et le déchargement des marchandises.

Le principal intérêt du nouveau système est qu'il remplit la promesse de briser le monopole des quatre entreprises publiques, censées devenir des exploitants portuaires. Les autorités portuaires régleront un ou plusieurs ports commerciaux et, en concertation avec les pouvoirs locaux, accorderont des concessions aux exploitants portuaires et régleront leurs activités. Au Mexique, des transformations similaires ont entraîné une amélioration substantielle de la productivité des ports et une baisse des tarifs de manutention portuaire (Estache *et al.*, 2004). Dans le cas de l'Indonésie, néanmoins, la loi dispose que les agents des autorités portuaires seront recrutés dans la fonction publique et placés sous autorité ministérielle, ce qui ne leur conférera guère d'indépendance à l'égard de l'exécutif.

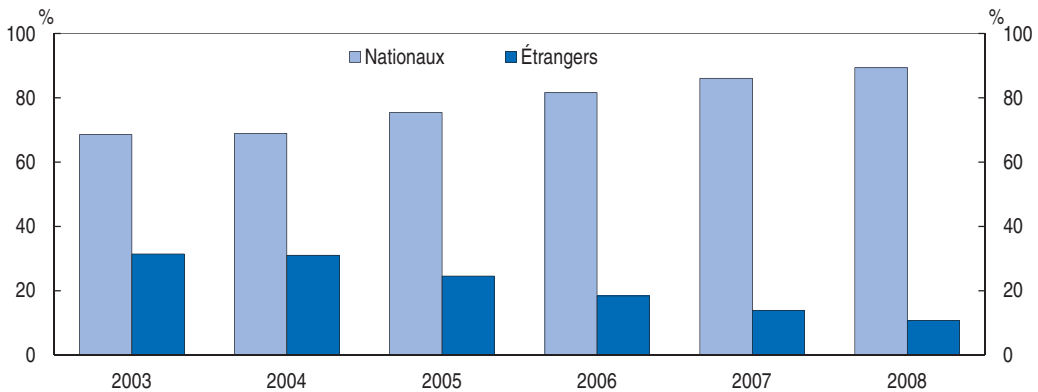
Le nouveau cadre réglementaire spécifie par ailleurs que les terminaux *spécialisés* pourront être transformés en ports publics. Cela risque d'accroître la concurrence interportuaire, mais on ignore si les propriétaires privés renonceront à leurs droits de propriété alors que les règlements d'application n'ont pas encore défini les modalités du nouveau cadre réglementaire. En vertu de la nouvelle loi, les ports privés ne seront pas autorisés à assurer la manutention des cargaisons de tiers, ce qui limitera la concurrence à laquelle ils pourront se livrer.

La séparation entre l'exploitation et la réglementation des ports par la création d'autorités portuaires selon le mode de gestion du port propriétaire est une évolution bienvenue qui promet d'améliorer sensiblement l'efficacité des ports. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de publier les règlements d'application nécessaires pour que ces nouvelles autorités entrent prochainement en fonction. La disposition prévoyant qu'elles doivent être uniquement composées de fonctionnaires pourrait compromettre leur aptitude à remplir leur mission avec efficacité. Les pouvoirs publics devraient envisager plutôt un recrutement fondé sur l'expérience et les qualifications. Elles doivent en outre élaborer un programme pour gérer le transfert des employés actuels des sociétés de gestion portuaire aux nouvelles autorités portuaires ou à d'autres entreprises¹⁰.


Le nouveau système stipule également que le droit de cabotage (c'est-à-dire le transport de marchandises ou de passagers entre deux endroits dans un même pays) est réservé aux sociétés de navigation nationales faisant appel à des vaisseaux arborant

pavillon indonésien et dont l'équipage est composé de ressortissants indonésiens. Des restrictions au cabotage exigeant que les cargaisons maritimes nationales soient transportées par des navires nationaux ont été réintroduites en 2005, même si ce n'est que partiellement, et semble avoir été inspirées par des considérations protectionnistes guère compatibles avec l'objectif de développement d'un secteur du transport maritime moderne et compétitif. Il apparaît que cette politique a eu pour effet de diminuer le pourcentage de navires affrétés à l'étranger exploités par les entreprises étrangères, ce qui a probablement des retombées défavorables sur la concurrence (graphique 3.11).

Graphique 3.11. **Pourcentage de navires par catégorie de propriétaire**



Source : Ministère des Transports.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932341765>

À long terme, la diminution des restrictions au cabotage étranger sera bénéfique au secteur du transport maritime indonésien en raison de l'intensification de la concurrence qui en dérivera. Des restrictions de cette nature sont certes appliquées dans de nombreux pays, mais risquent d'avoir des effets plus pernicieux en Indonésie en raison de sa configuration géographique et de l'importance qu'y revêt le transport maritime. Par ailleurs, la concurrence étrangère est déjà limitée dans les secteurs du transport maritime et de la gestion des ports, car les services portuaires et le transport maritime intérieur figurent toujours sur la « liste négative d'investissement » qui limite la participation étrangère à 49 %.

De surcroît, en vertu de la nouvelle loi sur le transport maritime, l'État contrôlera les lignes maritimes au travers d'un réseau systémique très complexe de gestion de la navigation interinsulaire¹¹. Cette loi confère également au gouvernement le pouvoir de fixer les tarifs applicables aux passagers. Les entreprises maritimes et leurs clients sont en principe libres de déterminer les tarifs de fret interinsulaire, mais la loi exige que ceux-ci soient compatibles avec les types, le barème et les catégories de tarifs définis par le gouvernement. La même prescription s'applique aux tarifs des services portuaires facturés par les exploitants des ports. La façon dont les types, le barème et les catégories de tarifs de fret seront déterminés influera sur l'aptitude des sociétés maritimes et des exploitants portuaires à fixer les prix et les tarifs de fret sur une base commercialement viable. Si les tarifs sont trop bas, ils décourageront l'arrivée de concurrents et l'ouverture de nouvelles routes maritimes. Une meilleure solution consisterait à laisser les entreprises maritimes déterminer librement leurs tarifs, ce qui stimulerait la concurrence. Pour satisfaire aux objectifs stratégiques régionaux ou assurer l'unité nationale, le gouvernement pourrait alors procéder à des adjudications de subventions destinées à assurer la prestation de services sur les lignes non rentables.

Encadré 3.8. **Résumé des recommandations : Infrastructures**

Améliorer les dépenses d'infrastructure

- Envisager d'augmenter les dépenses publiques prévues pour l'infrastructure de 0.2 % du PIB entre 2011 et 2014.
- Utiliser plus efficacement le cadre de dépenses à moyen terme pour améliorer l'allocation pluriannuelle des crédits budgétaires pour les projets d'infrastructure et améliorer la coordination entre les ministères responsables du développement de celle-ci.
- Faire réaliser des études sectorielles pour évaluer les dépenses annuelles d'entretien dans les différents secteurs et allouer les enveloppes budgétaires en conséquence.
- Procéder à des évaluations rigoureuses de l'efficacité pour mesurer la rentabilité relative et absolue des PPP. Vérifier soigneusement que le secteur privé supporte une part appropriée du risque.
- Procéder à une analyse complète des risques relatifs à la demande que les autorités pourraient devoir assumer dans le cadre des projets PPP et désigner à cette fin des conseillers indépendants chargés de fournir des prévisions raisonnables et indépendantes de la demande.
- Offrir aux pouvoirs locaux des incitations à allouer les crédits budgétaires pour les routes, l'eau et l'assainissement en assujettissant les transferts à la condition d'un entretien approprié.

Consolider le cadre réglementaire

- Établir des organismes de réglementation indépendants dans les secteurs qui en sont actuellement dépourvus; ils pourraient dans un premier temps avoir un rôle purement consultatif.
- Diminuer l'incertitude réglementaire en inscrivant dans la loi les pouvoirs et les responsabilités des organismes de réglementation.
- Assurer l'indépendance des organismes de réglementation existants en supprimant l'obligation de soumettre leurs décisions à l'approbation ministérielle et en leur permettant de financer leur budget par des droits de licences et des taxes sur les entreprises.
- Supprimer l'obligation pour les organismes réglementaires de recruter leur personnel dans la fonction publique et les autoriser à fonder leur recrutement sur les qualifications et l'expérience uniquement.
- Envisager de conférer aux organismes de réglementation le pouvoir de résoudre les différends contractuels entre les concessionnaires et les autorités publiques avant de recourir à l'arbitrage ou aux tribunaux.
- Renforcer la responsabilisation des organismes de réglementation en procédant à intervalles réguliers à une évaluation officielle de leurs activités et en améliorant leur transparence.
- Diminuer les restrictions sur l'IDE aux fins de participation étrangère et sur le recrutement de personnel dirigeant étranger dans les secteurs des télécommunications, des transports et de l'électricité.

Encadré 3.8. **Résumé des recommandations : Infrastructures** (suite)**Électricité**

- Éliminer progressivement les subventions à l'électricité et dédommager les ménages à faible revenu au moyen des programmes existants de transferts monétaires ou de subventions aux nouveaux raccordements au réseau.
- Établir un plan cohérent de développement de l'électrification en milieu rural par l'adjudication concurrentielle de subventions.
- Élaborer un plan visant à intégrer les centrales privées au réseau.

Eau et assainissement

- Accélérer le programme de restructuration de la dette des entreprises publiques locales (PDAM).
- Envisager la création de fonds renouvelables gérés par les provinces.
- Consolider le rôle de l'Association nationale des entreprises publiques de gestion de l'eau (PERPAMSI) et développer son exercice d'évaluation comparative afin de diffuser les pratiques optimales.
- Aligner les tarifs moyens de l'eau sur le niveau de récupération des coûts et faire appel aux programmes de prestations existants pour indemniser les ménages à faibles revenus.

Transport routier

- Réformer la loi sur l'expropriation à des fins publiques en vue d'accélérer le processus d'acquisition des terres. Envisager de charger la BPN (Agence foncière nationale) de résoudre les différends concernant la valeur des terres.
- Publier rapidement les règlements d'application visant à instituer le Fonds de maintenance des routes.

Télécommunications

- Conférer une plus grande indépendance à l'instance de réglementation sectorielle (la BRTI).
- Accélérer la mise en œuvre du plan d'adjudication des subventions en tant que moyen rentable de développer les services de télécommunications dans les zones mal desservies afin de respecter les obligations de service universel.
- Publier des règlements compatibles avec le processus de convergence des services en cours et instaurer la licence de services d'accès unifiée.

Ports et transport maritime

- Accélérer la publication du règlement d'application pour établir les autorités portuaires.
- Diminuer les restrictions au cabotage des navires étrangers de manière à intensifier la concurrence dans le secteur du transport maritime.
- Élaborer un plan pour gérer le transfert des salariés actuellement employés par les sociétés de gestion portuaire (*Pelindos*) aux nouvelles autorités portuaires ou à d'autres sociétés.
- Autoriser les compagnies maritimes à déterminer librement les tarifs de transport de marchandises et de passagers et, le cas échéant, adjuger des subventions pour garantir la prestation de services sur les routes non rentables.

Notes

1. Les autres obstacles analysés dans l'étude sont les suivants : accès foncier ; licences commerciales ; relation entre les autorités locales et les entreprises ; programme de développement des entreprises ; compétences et intégrité du maire ; taxes locales et redevances d'utilisation ; sécurité et règlement des différends ; règlements locaux.
2. Le DAK représente une part non négligeable du budget alloué à l'infrastructure, autour de 7.4 % en 2009. Il s'agit d'un fonds utilisé pour procéder à des transferts budgétaires spéciaux aux autorités régionales et de district qui ont besoin de ressources financières complémentaires pour développer la prestation de services publics dans différents secteurs, dont l'infrastructure, et qui finance essentiellement l'investissement dans les équipements.
3. Hellowell et Pollock (2009) rendent compte de l'expérience du Royaume-Uni en matière d'exercices d'évaluation de la rentabilité des dépenses d'équipement dans le secteur de la santé. Ils soulignent que les PPP se sont avérés, dans quasiment tous les cas, la solution la plus économique, les exercices d'évaluation ayant alloué aux prestataires privés des risques qu'ils n'étaient pas, au terme des contrats, tenus de supporter.
4. La réglementation des prix est répandue dans les industries de réseau étant donné l'existence d'un monopole naturel, la présence d'externalités positives dérivant d'un accès généralisé au réseau et du caractère très sensible, aux plans politique et social, de certains secteurs. Cette réglementation est également nécessaire quand le prestataire détenteur du monopole doit assurer à différents exploitants l'accès au réseau en contrepartie d'une redevance d'accès – comme dans le cas du réseau de transport de l'électricité – ou lorsque la seule concurrence possible est la concurrence pour le marché – comme dans le cas des concessions des routes à péage ou de l'approvisionnement en eau.
5. L'indice de l'IDE est calculé en tenant compte des restrictions dans quatre domaines : i) restrictions sur les capitaux étrangers ; ii) obligations de sélection et d'autorisation préalable ; iii) règles relatives au personnel dirigeant, comme les cadres ; et iv) autres restrictions à l'activité d'entreprises étrangères. Dans chaque domaine, la note maximale est un (en cas de restriction totale de l'investissement étranger dans le secteur) est la note minimale est de zéro (quand il n'y a pas d'obstacles réglementaires à l'IDE). La note globale de chaque secteur est calculée en additionnant les notes attribuées aux différentes catégories de restrictions (OCDE, 2010). Aucune étude n'a été réalisée pour évaluer le caractère restrictif global du régime de réglementation tel qu'appliqué actuellement.
6. L'article 33 prescrit que l'État contrôle : i) toutes les branches de production importantes pour l'État ; et ii) toutes les ressources naturelles. En 2004, le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle une loi de 2002 qui visait à réformer le secteur de l'électricité par une augmentation de la participation privée et la création d'un organisme de réglementation. Un syndicat de PLN a contesté la validité de la nouvelle loi devant le tribunal.
7. Selon le décret présidentiel n° 29/2009, la garantie couvre 70 % des prêts bonifiés (40 % étant couverts par l'administration centrale et 30 % par l'administration locale).
8. Malgré son désengagement de Telkom, la participation de l'État dans la société s'élevait encore à 52.5 % à la fin de 2008 (Telkom, 2009). Par ailleurs, le ministère des Finances détient une action « spécifique » assortie de droits de votes spéciaux qui lui donne un pouvoir de veto sur certaines questions stratégiques. À la fin de 2009, l'État détenait environ 14 % du capital d'Indosat sous forme d'actions ordinaires (Indosat, 2010).
9. Ces critères imposent d'être une personne morale et de posséder un navire de 175 tonnes de jauge brute au moins arborant pavillon indonésien, alors que les règlements précédents exigeaient de détenir déjà deux licences, à savoir une licence commerciale et une licence d'exploitation, avant d'obtenir une autorisation de transport maritime.
10. Deux autres concessionnaires de la distribution d'eau de Djakarta, qui avaient « hérité » de plus de 50 % des effectifs de l'ancienne entreprise publique, ont été confrontés à des problèmes similaires (Lanti *et al.*, 2009).
11. Toutes les entreprises sont tenues de faire partie de ce réseau, qui doit être défini par les autorités centrales et régionales, l'Association indonésienne des armateurs et l'Association des usagers des transports maritimes, en fonction de la répartition de l'activité économique, du développement régional et de l'unité nationale.

Bibliographie

- Agénor, P.R. et B. Moreno-Dodson (2006), « Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* n° 4064, Banque mondiale, Washington DC.
- AIE (2008), *Energy Policy Review of Indonesia*. OCDE/AIE, Paris.
- Al'Afghani, M.M. (2006), « Constitutional Court Review and the Future of the Water Law in Indonesia », *Law, Environment and Development Journal*, 2(1), 3-18.
- Albala-Bertrand, J.M. et E.C. Mamatzakis (2004), « The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy », *Review of Development Economics*, 8(2), 266-278.
- Andres, L., J. Guasch et S. Straub (2007), « Does Regulation and Institutional Design Matter for Infrastructure Sector Performance? », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* n° 4378, Banque mondiale, Washington DC.
- APEC (2009), *Meeting APEC's Post-Crisis Infrastructure Challenge: Towards Commonality in PPP Infrastructure Markets*, Commonwealth of Australia.
- BASeD (2009), *Indonesia: Rural Infrastructure Support Project*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Banque mondiale (2004), *Averting an Infrastructure Crisis*, Bureau de la Banque mondiale à Djakarta.
- Banque mondiale (2007), *Spending for Development*, Banque mondiale, Washington DC.
- Bougheas, S., P.O. Demetriades et E.L. Morgenroth (1999), « Infrastructure, Transport Costs and Trade », *Journal of International Economics*, 47(1), 169-189.
- Brown, A.C., J. Stern et B.W. Tenenbaum (2006), *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Publications de la Banque mondiale, Washington DC.
- Cabrera, E.J. (2008), « Benchmarking in the Water Industry: a Mature Practice? », *Water Utility Management International*, 3(2), 5-7.
- CNE (2010), site Internet de la Commission nationale de l'énergie, www.cne.cl, consulté en avril 2010.
- Cubbin, J. et J. Stern (2006), « The Impact of Regulatory Governance and Privatization on Electricity Industry Generation Capacity in Developing Economies », *World Bank Economic Review*, 20(1), 115-141.
- Dick, H. (2008), « The 2008 Shipping Law: Deregulation or Re-regulation? », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(3), 383-406.
- Djankov, S., C.L. Freund et C.P. Pham (2006), « Trading on Time », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* n° 3909, Banque mondiale, Washington DC.
- Donaldson, D. (2008), « Railroads of the Raj: Estimating the Impact of Transportation Infrastructure », manuscrit non publié.
- Égert, B. (2009), « Infrastructure Investment in Network Industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence », *Working Paper Series* n° 2642, CESifo, Munich.
- Égert, B., T. Kozluk et D. Sutherland (2009), « Infrastructure investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686, OCDE, Paris.
- Esfahani, H. S. et M.T. Ramirez (2003), « Institutions, Infrastructure, and Economic Growth », *Journal of Development Economics*, 70(2), 443-477.
- Estache, A. et A. Goicoechea (2005), « How Widespread Were Private Investment and Regulatory Reform in Infrastructure Utilities During the 1990s? », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* n° 3595, Banque mondiale, Washington DC.
- 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.
- Estache, A., B.T. de la Fe et L. Trujillo (2004), « Sources of Efficiency Gains in Port Reform: a DEA decomposition of a Malmquist TFP index for Mexico », *Utilities Policy*, 12(4), 221-30.
- Feaver, D. (2008), « A Regulatory Analysis of the Special Allocation Fund (DAK) and Horizontal Equalization in Indonesia », *Research Institute Working Paper Series*, SMERU? Djakarta.
- Gatti, M. (2007). *Best Practices in Water Supply and Sanitation: Learning from Successful Projects*, Banque asiatique de développement, Manille.

- Godman, A (2005), « The WBI-PERPAMSI Twinning Program: Capacity Building Components for NRW Reduction », présenté à la Conférence 2005 de la Semaine de l'eau de la Banque mondiale, Washington DC.
- Guasch, J.L., J. Laffont et S. Straub (2003), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 3011, Banque mondiale, Washington DC.
- Guasch, J.L., J. Laffont et S. Straub (2007), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation », *Journal of Applied Econometrics*, 22(7), 1267-94.
- Guasch, J.L., J. Laffont et S. Straub (2008), « Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence from the Water and Transport Sectors », *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 421-42.
- Gutiérrez, L.H. (2003), « The Effect of Endogenous Regulation on Telecommunications Expansion and Efficiency in Latin America », *Journal of Regulatory Economics*, 23(3), 257-286.
- Hellowell, M. et A.M. Pollock (2009), « The Private Financing of NHS Hospitals: Politics, Policy and Practice », *Economic Affairs*, 29(1), 13-19.
- Henisz, W.J. (2002), « The Institutional Environment for Infrastructure Investment », *Industrial and Corporate Change*, 11(2), 355-89.
- Henisz, W.J. et B.A. Zelner (2001), « The Institutional Environment for Telecommunications Investment », *Journal of Economics and Management Strategy*, 10(1), 123-147.
- Hodge, G. et C. Greve (2009), « PPPs: The Passage of Time Permits Some Sober Reflection », *Economic Affairs*, 29(1), 33-39.
- Indosat (2010), *2009 Annual Report*, www.indosat.com/Investor_Relations/Investor_Relations/Annual_Report, consulté en juin 2010.
- Jadresic, A. (2000a), « A Case Study on Subsidizing Rural Electrification in Chile », in P. Brooks et S. Smith (éd.), *Energy Services for the World's Poor*, Banque mondiale, Washington DC.
- Jadresic, A. (2000b), « Promoting Private Investment in Rural Electrification: The Case of Chile », *World Bank Viewpoint Note 214*, Banque mondiale, Washington DC.
- JETRO (2009), *Survey of Japanese-affiliated Firms in Asia and Oceania*, Japanese External Trade Organisation, Tokyo, www.jetro.go.jp/en/reports/survey/biz/, consulté en novembre 2009.
- Kalinova, B., A. Palerm et S. Thomsen (2010), « OCDE's Foreign Direct Investment Restrictiveness Index: 2010 Update », Document de travail de l'OCDE sur l'investissement international, n° 2010/3.
- Keefer, P. (1996), « Protection against a Capricious State: French Investment and Spanish railroads 1845-1875 », *Journal of Economic History*, 56(1), 170-192.
- KPPOD (2008), *Local Economic Governance in Indonesia*, <http://kppod.org/ind/datapdf/rating/2007/LEGI2007.pdf>.
- Lanti, A. (2006), « A Regulatory Approach to the Jakarta Water Supply Concession Contracts », *International Journal of Water Resources Development*, 22(2), 255-76.
- Lanti, A., F. Ali, A. Kretarto, R. Nugroho et A. Zulfikar (2009), « The First Ten Years of Implementation of the Jakarta Water Supply 25-year Concession Agreement (1998-2008) », *Jakarta Water Supply Regulatory Body*, www.jakartawater.org/images/stories/unduh/10tahunbrEng.pdf, consulté le 10 janvier 2010.
- Latifulhayat, A. (2008), « The Independent Regulatory Body: A New Regulatory Institution in the Privatised Telecommunications Industry (The Case of Indonesia) », *International Journal of Technology Transfer and Commercialisation*, 7(1), 15-33.
- Levine, P., J. Stern et F. Trillas (2003), « Independent Utility Regulators: Lessons from Monetary Policy », *Department of Economics Discussion Papers 0403*, Department of Economics, Université du Surrey.
- Lima, N. et A.J. Venables (2001), « Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade », *The World Bank Economic Review*, 15(3), 451-479.
- Majone (2005), *Agency Independence and Accountability*, Actes d'une réunion d'experts qui s'est tenue à Londres (Royaume-Uni), les 10 et 11 janvier 2005.
- Melody, W.H. (1997), « On the Meaning and Importance of 'Independence' in Telecom Reform », *Telecommunications Policy*, 21(3), 195-199.

- OCDE (2005), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2008 : Évaluation économique*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *L'analyse d'impact de la réglementation : Un outil au service de la cohérence des politiques*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Indonésie 2010*, à paraître.
- PERPAMSI (2010), *Peta Masalah PDAM*, www.perpamsi.org/online_document_detail.php?id=30.
- PLN (2009), *Annual Report 2008*, www.pln.co.id/pro-e/images/stories/annual_report/, consulté en mars 2009.
- Posner, P., S.K. Ryu et A. Tkachenko (2009), « Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 9(1), 41-66.
- Programme eau et assainissement (2006), *Review of Public Financing for Water Supply and Sanitation in Indonesia*, Banque mondiale, Washington DC.
- Purra, M. (2010), « The Indonesian Electricity Sector: Institutional Transition, Regulatory Capacity and Outcomes », *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper n° LKYSPP10-006-CAG*, Université nationale de Singapour.
- Ray, D. (2008), « Indonesian Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law », *SENADA (Indonesia Competitiveness Development) Project*, USAID, Jakarta, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN188.pdf.
- Robinson, A. (2008), *Enabling Environment Assessment for Scaling up Sanitation Programs: East Java, Indonesia*, Programme d'eau et d'assainissement, Banque mondiale, Washington DC.
- Saghir, J. (2005), « Energy and Poverty: Myths, Links, and Policy Issues », *Energy Working Notes n° 4*, Banque mondiale, Washington DC.
- Serven, L. (1997), « Irreversibility, Uncertainty and Private Investment: Analytical Issues and Some Lessons for Africa », *Journal of African Economies*, 6(3), 229-68.
- Stern, J. (2007), « Evaluating Regulatory Decisions and Sector Outcomes in Infrastructure Industries: Results from Africa and other Developing Countries », *PPIAF Working Paper n° 3*, Banque mondiale, Washington DC.
- Straub, S. (2008), « Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques*, n° 4460, Banque mondiale, Washington DC.
- Telkom (2009), *Annual Report 2008*, www.telkom.co.id/investor-relation/reports/annual-reports, consulté en décembre 2009.
- Wallsten, S. (2002), « Does Sequencing Matter? Regulation and Privatization in Telecommunications Reforms », *Document de travail consacré à la recherche sur les politiques* n° 2817, Banque mondiale, Washington DC.
- Warwick, H. et A. Doig (2004), *Smoke – The Killer in the Kitchen*, ITDG Publishing, Londres.

Chapitre 4

Renforcer l'efficacité des politiques sociales

Au fil des années, l'Indonésie a réalisé des progrès considérables dans l'amélioration des conditions sociales de sa population, notamment des groupes défavorisés, surtout en augmentant les dépenses publiques et en renforçant les programmes de protection sociale. Néanmoins, les résultats restent à certains égards en deçà de ceux enregistrés par d'autres pays de niveau comparable dans la région. En particulier :

- L'augmentation rapide des dépenses publiques d'éducation ne s'est pas encore traduite par des améliorations marquées des résultats des élèves, qui restent un peu moins bons que dans les pays de comparaison. La scolarisation est particulièrement faible dans l'enseignement secondaire, ce qui met évidence la nécessité d'améliorer le passage du primaire aux échelons supérieurs du système scolaire. Des efforts sont aussi requis pour accroître la qualité de l'enseignement. L'Indonésie devra au moins maintenir à long terme les niveaux actuels des dépenses d'éducation par rapport au PIB afin d'assurer une amélioration durable des résultats.
- Les dépenses publiques en soins de santé et les taux d'utilisation sont plus faibles que dans les pays de comparaison. Les résultats sont aussi relativement médiocres. Comme dans le cas de l'éducation, il est vraisemblable que les divergences régionales concernant l'état de santé de la population se réduisent, en raison pour partie de la décentralisation de la prestation de services depuis le début des années 2000. Un plan d'assurance-maladie financé par le secteur public a été mis en place en 2005 pour protéger les individus vulnérables du risque d'une dérive vers la pauvreté suite à une maladie. Ce programme est élargi de manière à couvrir la totalité de la population cible, à savoir les personnes très pauvres, pauvres et quasi pauvres.
- L'Indonésie a mis en place plusieurs programmes d'aide sociale pour protéger les groupes vulnérables contre des chocs de revenu négatifs en période de crise. Ces programmes sont raisonnablement bien ciblés, mais des améliorations considérables sont possibles. La protection sociale a été renforcée depuis 2005, avec la mise en place de transferts en espèces conditionnels et de programmes de développement communautaire financés par l'État. L'accent est aujourd'hui mis davantage sur un élargissement de la couverture du soutien conditionnel et non conditionnel du revenu que sur les mesures d'atténuation des effets de la crise. Le principal enjeu dans ce domaine consiste à étendre la protection sociale aux travailleurs du secteur informel, en particulier par le biais de la sécurité sociale, tout en renforçant la coordination et en tirant parti des synergies entre les programmes existants.

L'Indonésie s'emploie à renforcer ses programmes sociaux, notamment dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de la protection sociale, avec pour corollaire une augmentation des dépenses sociales. Les résultats en matière d'éducation sont un peu plus faibles que dans les pays de la région de niveau comparable et sont particulièrement peu satisfaisants au regard des critères des pays de l'OCDE. Pour ce qui est de la santé, l'Indonésie est souvent mal placée par rapport aux pays de comparaison régionaux, ce qui donne à penser que d'amples possibilités d'action demeurent. L'accent est aujourd'hui mis sur le renforcement très nécessaire des mécanismes d'assurance pour les ménages pauvres et quasi pauvres. L'expérience de l'Indonésie concernant l'appui ciblé aux groupes sociaux vulnérables en période de difficultés économiques est riche d'enseignements pour les pays au même stade de développement. La priorité dans ce domaine est aujourd'hui donnée à juste titre à l'accroissement de l'aide aux groupes de population qui sont jusqu'ici restés à la traîne, ainsi qu'au renforcement des transferts en espèces conditionnels aux pauvres.

Le présent chapitre examine les principaux programmes de l'Indonésie dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de la protection sociale. Les grands enjeux auxquels seront confrontés les responsables dans les années à venir seront de trouver les ressources budgétaires nécessaires à l'élargissement de la couverture de la protection sociale et de l'assurance-maladie formelle et de faire en sorte que des initiatives efficaces soient mises en place pour améliorer les résultats d'éducation et l'état de santé de la population. Les discussions sur la conception des politiques sociales devront tenir compte des arbitrages associés aux différents instruments de financement. En outre, compte tenu des longs délais requis pour que les politiques sociales portent leurs fruits, l'Indonésie devra formuler des politiques appropriées et être en mesure de les maintenir sur plusieurs années pour réduire progressivement l'écart de performance qui existe actuellement dans certains domaines par rapport à des pays comparables de la région et, surtout, par rapport aux pays plus riches de la zone OCDE.

Éducation

Principales questions

Depuis le retour à la démocratie à la fin des années 90, les gouvernements indonésiens successifs ont accordé une importance croissante à l'accumulation de capital humain. Les dépenses publiques d'éducation ont considérablement augmenté ces dix dernières années et le rapport de ces dépenses au PIB dépasse aujourd'hui la moyenne des pays comparables de la région, bien qu'il soit encore sensiblement plus faible que dans les pays de l'OCDE (tableau 4.1). Comme dans d'autres pays d'Asie du Sud-Est, l'éducation représente un pourcentage relativement élevé des dépenses publiques totales en Indonésie, en partie du fait de l'introduction en 2002 d'un plancher de 20 % pour la part de ces dépenses dans les dépenses publiques totales, qui a été atteint en 2008. Les dépenses récurrentes ont aussi progressé au fil du temps, en raison essentiellement de la hausse des rémunérations des enseignants, qui a réduit dans une certaine mesure les ressources budgétaires disponibles

Tableau 4.1. Indicateurs de base du secteur de l'éducation : comparaison internationale

	Indonésie			Asie du Sud-Est, 2007	OCDE, 2007
	1990	2000	2007		
Intrants					
Dépenses publiques d'éducation					
En % du PIB	..	2.5 ³	3.5	2.7 ⁴	5.5 ⁵
En % des dépenses publiques	..	11.5 ³	17.5	16.1 ³	12.0 ⁵
Rapport élèves/enseignant					
Primaire	23.3	22.4	18.8	19.3	15.3
Secondaire	12.9	15.8	13.0	17.8	13.3
Produits et résultats					
Taux nets de scolarisation (%)					
Primaire	98.1 ²	94.3	94.8	93.1	95.6
Secondaire	..	49.7	69.7	..	91.3
Supérieur (brut)	9.5 ²	14.8 ³	18.0	22.5	71.6
Taux d'achèvement, primaire (pourcentage du groupe d'âge)	93.6	98.2 ³	108.1	99.8	98.5
Poursuite des études jusqu'au niveau 5 (pourcentage de la cohorte)	..	95.3	92.8 ⁵	..	..
Taux de redoublement (pourcentage des élèves scolarisés dans le primaire)	9.8	6.2 ³	3.3	1.6	0.4 ⁵
Taux d'alphabétisation (pourcentage de la population de plus de 15 ans)	81.5	..	92.0 ⁵	93.1 ⁶	99.4
Hommes	88.0	..	95.2 ⁵	96.0 ⁶	99.6
Femmes	75.3	..	88.8 ⁵	90.1 ⁶	99.3

1. Les taux de scolarisation nets correspondent aux taux de scolarisation bruts ajustés pour tenir compte des inadéquations entre l'âge et le niveau.

2. 1991.

3. 2001.

4. 2004.

5. 2006.

6. 2008.

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

pour le financement des dépenses d'équipement. Néanmoins, les niveaux de dépenses varient largement entre les provinces (tableau 4.2). Si les données empiriques donnent à penser que le rapport dépenses/PIB en Indonésie est conforme au niveau de revenu du pays et aux indicateurs sociodémographiques (Arze del Granado *et al.*, 2007), la composition des dépenses publiques est biaisée en faveur de l'enseignement primaire et au détriment des échelons supérieurs d'enseignement, où le financement privé prédomine (encadré 4.1).

Le taux de scolarisation a augmenté au fil des années mais reste relativement faible dans le secondaire et le supérieur. Il existe donc sans doute des obstacles à la transition entre le primaire, où les résultats sont déjà relativement satisfaisants, et les niveaux supérieurs d'enseignement. Les données empiriques montrent que les enfants venant de ménages à faible revenu, les filles et les enfants vivant dans des zones où les possibilités d'emploi sont abondantes sont ceux qui ont le plus de risques d'abandonner l'école après le primaire (Suryadarma *et al.*, 2006) et ont un niveau d'instruction relativement faible (tableau 4.3). Les taux de redoublement sont aussi plus élevés en Indonésie que dans les pays de comparaison, même s'ils ont fortement baissé. En outre, on observe d'importantes divergences des niveaux d'instruction suivant les régions, plusieurs provinces pauvres se trouvant à la traîne par rapport aux régions plus prospères du pays (tableau 4.4).

L'augmentation du taux de scolarisation ne s'est pas accompagnée d'une amélioration proportionnelle des résultats des étudiants. L'Indonésie obtient des résultats médiocres aux tests normalisés internationaux, même après la prise en compte des conditions

Tableau 4.2. **Éducation et soins de santé : dépenses totales par province, 2008**
En pourcentage des dépenses des ménages, hors produits alimentaires

	Éducation	Soins de santé
Aceh	4.63	7.29
Sumatera Utara	7.25	7.38
Sumatera Barat	7.14	6.46
Riau	5.85	5.78
Jambi	5.13	6.47
Sumatera Selatan	6.25	6.47
Bengkulu	7.30	6.88
Lampung	6.06	7.35
Bangka-Belitung	4.55	5.35
Kepulauan Riau	5.35	5.01
Jakarta Raya	6.95	5.84
Jawa Barat	7.93	7.12
Jawa Tengah	8.68	6.76
Yogyakarta	10.55	6.58
Jawa Timur	9.10	7.62
Banten	7.63	6.48
Bali	4.81	7.68
Nusa Tenggara Barat	7.35	6.78
Nusa Tenggara Timur	4.64	6.26
Kalimantan Barat	7.42	7.18
Kalimantan Tengah	3.60	4.49
Kalimantan Selatan	4.50	5.89
Kalimantan Timur	6.04	4.91
Sulawesi Utara	4.73	7.14
Sulawesi Tengah	4.65	6.30
Sulawesi Selatan	5.68	5.33
Sulawesi Tenggara	6.21	5.30
Gorontalo	7.69	8.24
Sulawesi Barat	4.90	5.44
Maluku	5.77	4.47
Maluku Utara	5.88	5.22
Papua Barat	3.29	3.93
Papua	4.30	4.17
<i>Pour mémoire :</i>		
Indonésie	6.62	6.48

Source : BPS (Susenas).

Encadré 4.1. **Le système d'éducation de l'Indonésie : une vue d'ensemble**

Le système d'éducation

Le système d'éducation indonésien comprend les niveaux ci-après : préscolaire (jardins d'enfants, deux ans), primaire (six ans), premier cycle du secondaire (trois ans), deuxième cycle du secondaire (trois ans) et enseignement supérieur. L'éducation obligatoire couvre le primaire et le premier cycle du secondaire (enfants âgés de 7 à 15 ans). Dans le secondaire, l'enseignement peut être général ou professionnel.

Les services d'éducation sont assurés de manière décentralisée. Suite à une décentralisation budgétaire globale en 2001, les provinces et les collectivités locales (*kota* et *kapupaten*) sont responsables de la prestation de services et de l'entretien des écoles. La définition des grandes orientations et des normes est une prérogative de l'administration centrale. Les provinces sont chargées de la planification et de la surveillance de la qualité. Les établissements scolaires assurent eux-mêmes leur gestion.

Encadré 4.1. Le système d'éducation de l'Indonésie : une vue d'ensemble (suite)

Les institutions publiques relèvent du ministère de l'Éducation nationale, alors que le secteur privé ou non gouvernemental est dominé par des institutions religieuses rattachées au ministère des Affaires religieuses. Les *madrasas* privées représentent 12 à 15 % des inscriptions dans le primaire et le premier cycle du secondaire. Ces institutions suivent le programme général des établissements non confessionnels, en plus de l'enseignement religieux.

Les établissements privés jouent un rôle important dans le secondaire : seulement 7 % des écoles primaires sont privées, contre 56 % au niveau du premier cycle du secondaire et 67 % dans le deuxième cycle.

Un examen national (UAN, *Ujain Akhir Nasional*) permet d'évaluer les performances et détermine l'admissibilité à l'inscription dans l'enseignement supérieur. Il a lieu à la fin du premier cycle du secondaire et du deuxième cycle du secondaire. Les élèves passent aussi des examens gérés par les différents établissements à la fin du primaire.

Législation récente

Une loi a été adoptée en 2003 (loi sur l'éducation nationale et le troisième amendement de la Constitution) afin d'introduire le droit à une éducation de base financée par le secteur public pour tous les Indonésiens de 7 à 15 ans. Un plancher a été introduit pour les dépenses d'éducation, qui ne peuvent être inférieures à 20 % des dépenses publiques totales à tous les niveaux de l'administration (OCDE, 2008).

La loi de 2005 sur les enseignants a modifié les conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les exigences de certification pour les enseignants. Cette loi a introduit de nouvelles prestations pour les enseignants qui sont fonction de leur discipline, de leur lieu de travail et de leurs qualifications, vérifiées par les examens de certification nationaux. La certification des enseignants vaut pour tous les établissements (publics et privés) et pour tous les niveaux d'enseignement, pour ceux ayant au moins obtenu un diplôme d'études universitaires du 2^e ou du 3^e cycle ou un diplôme spécifique sur quatre ans (ministère de l'Éducation nationale, 2007; SMERU, 2009). La certification consiste en une évaluation des compétences des enseignants. La mise en œuvre de cette loi a commencé en 2007.

Un plan stratégique à trois piliers pour 2005-09 a été mis en place par le ministère de l'Éducation afin d'axer les efforts sur l'élargissement de l'accès à l'éducation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et le renforcement de la gouvernance du secteur éducatif. En outre, l'État a lancé en 2005 le Fonds de soutien aux activités scolaires (BOS, *Bantuan Operasional Sekolah*), afin de pouvoir acheminer directement des ressources publiques vers les établissements scolaires et de donner à ceux-ci une plus grande autonomie de gestion.

Programmes ciblés

L'expérience de l'Indonésie avec les programmes d'éducation ciblés date de la crise de 1998. Le filet de sécurité sociale qui a été mis en place à ce moment-là (JPS, *Jaring Pengaman Sosial*) prévoyait également un système de bourses pour les étudiants pauvres scolarisés dans le primaire et le secondaire. Ce système a été introduit au début de l'année scolaire 1998-99 et maintenu pendant cinq ans. Son principal objectif était de préserver l'accès à l'éducation des groupes vulnérables, qui sont les plus touchés par les pertes de revenu transitoires liées à la crise économique. La sélection des bénéficiaires a été réalisée de manière décentralisée au niveau des communautés et des districts.

D'après les données empiriques, le programme a bénéficié dans une large mesure aux pauvres et a permis aux inscriptions de revenir à leur niveau d'avant la crise, en particulier pour les enfants du primaire issus de familles rurales pauvres (Sparrow, 2007).

En 2001-05, les autorités ont introduit un programme de bourses ciblé (BKM), financé grâce à l'utilisation d'une partie des économies budgétaires réalisées suite à la diminution des subventions aux carburants. Le programme BKM a été réduit en 2005 et remplacé en partie par le BOS, afin de protéger les pauvres des

Encadré 4.1. **Le système d'éducation de l'Indonésie : une vue d'ensemble** (suite)

effets des nouvelles réductions des subventions aux carburants intervenues en mars et en octobre 2005. Dans le cadre du BOS, des subventions forfaitaires par élève sont transférées aux établissements du primaire et du premier cycle du secondaire pour couvrir une partie des dépenses opérationnelles autres que les salaires. Les fonds sont décaissés directement aux établissements, ce qui réduit les risques de déperditions et de mauvaise utilisation. En couvrant une partie des dépenses récurrentes des établissements scolaires, le programme vise à réduire la nécessité de droits de scolarité. Presque tous les établissements scolaires bénéficient aujourd'hui de cette mesure. Un nouveau sous-programme est aujourd'hui axé sur la fourniture d'une aide pour l'achat de manuels. Les établissements scolaires jouissent d'une très grande latitude dans l'utilisation des fonds.

D'après des données empiriques, le BOS a permis d'améliorer la motivation des élèves venant de milieux défavorisés, bien que l'incidence du programme sur les taux d'abandon scolaire au niveau du premier cycle du secondaire ait été peu importante (SMERU, 2006).

Tableau 4.3. **Niveau d'instruction par niveau de revenu, 1996 et 2008**

Niveau d'instruction le plus élevé, en pourcentage de la population âgée d'au moins 5 ans

	1996		2008	
	Quintile inférieur	Quintile supérieur	Quintile inférieur	Quintile supérieur
Pas d'études primaires	52.66	27.09	45.87	23.82
Études primaires	35.85	26.01	34.73	19.80
Études du premier cycle du secondaire				
Générales	6.52	15.73	11.85	16.08
Professionnelles	0.88	2.08	0.40	0.82
Études du deuxième cycle du secondaire				
Générales	2.12	14.20	4.97	20.33
Professionnelles	1.68	8.79	1.71	7.01
Études supérieures				
Diplôme I/II (un/deux ans d'enseignement supérieur)	0.10	0.93	0.18	1.90
Diplôme III (trois ans ou plus d'enseignement supérieur)	0.08	1.84	0.11	2.53
Diplôme IV (quatre ans ou plus d'enseignement supérieur)	0.11	3.33	0.20	7.71

Source : BPS (Susenas).

socio-économiques. En 2003, elle s'est classée 33^e sur 45 pays dans la Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) et 50^e sur 57 pays dans l'enquête PISA 2006 pour les acquis en sciences, lecture et mathématiques. La performance relativement médiocre des élèves indonésiens est due dans une large mesure aux mauvaises conditions sanitaires (examinées ci-après), l'incidence de la malnutrition des enfants et la prévalence de maladies dues à l'eau étant considérablement plus élevées que dans les pays de comparaison. Le faible niveau d'instruction et, par conséquent, d'alphabétisation des femmes influe aussi négativement sur les performances scolaires.

Malgré un développement continu du réseau d'établissements scolaires au fil des années, les contraintes du côté de l'offre constituent toujours d'importants obstacles à l'amélioration des résultats d'éducation. Les données empiriques dont il est fait état dans l'annexe 4.A1, fondées sur l'expérience de l'Indonésie dans le développement d'infrastructures scolaires de grande échelle dans les années 70, montrent que chaque nouvel établissement construit pour 1 000 enfants conduit à une amélioration de 0.2 année en moyenne de la longueur de la scolarité¹. La nécessité de remédier aux contraintes du

Tableau 4.4. Niveau d'instruction par province, 2008
Niveau d'instruction le plus élevé, en pourcentage de la population âgée d'au moins 5 ans

	Pas d'études primaires	Études primaires	Études du premier cycle du secondaire		Études du deuxième cycle du secondaire		Études supérieures		
			Générales	Professionnelles	Générales	Professionnelles	Diplôme I/II	Diplôme III	Diplôme IV
Aceh	29.3	26.0	18.4	1.2	17.0	2.7	1.4	1.1	3.0
Sumatera Utara	31.6	23.9	18.2	0.7	15.6	5.7	0.8	1.1	2.5
Sumatera Barat	34.8	22.1	16.1	1.0	14.0	5.7	1.5	1.4	3.4
Riau	31.6	26.6	16.8	0.8	15.1	4.6	1.1	1.0	2.4
Jambi	34.3	28.3	16.9	0.5	12.1	3.8	1.2	0.8	2.2
Sumatera Selatan	34.4	30.0	15.3	0.6	12.7	3.4	0.7	0.9	2.1
Bengkulu	33.7	27.3	17.4	0.6	13.2	3.5	1.0	0.7	2.7
Lampung	34.7	28.4	17.4	0.6	10.7	4.7	0.9	0.8	1.9
Bangka-Belitung	35.3	28.5	13.9	0.8	12.4	5.2	0.8	1.1	1.9
Kepulauan Riau	30.1	25.0	14.6	0.8	17.3	7.7	1.1	1.3	2.2
Jakarta Raya	19.2	19.5	17.3	1.0	20.9	10.8	0.7	3.3	7.4
Jawa Barat	30.0	33.2	14.9	0.7	11.2	5.3	0.8	1.3	2.9
Jawa Tengah	31.4	32.2	16.3	0.6	9.8	5.2	0.9	1.2	2.5
Yogyakarta	22.4	23.5	16.5	0.6	17.4	9.2	1.2	2.5	6.7
Jawa Timur	30.6	30.4	16.1	0.8	11.5	5.7	0.7	0.8	3.5
Banten	32.6	27.6	15.8	0.5	12.4	5.9	0.6	1.3	3.3
Bali	27.6	27.3	15.2	0.5	17.5	5.3	1.8	0.9	4.0
Nusa Tenggara Barat	35.4	25.4	15.1	0.5	15.5	2.8	1.2	0.8	3.4
Nusa Tenggara Timur	43.4	29.8	11.2	0.4	8.6	3.2	0.7	0.8	1.9
Kalimantan Barat	40.9	26.4	15.1	0.6	10.5	3.2	0.8	0.9	1.6
Kalimantan Tengah	30.9	33.6	17.3	0.5	11.4	2.4	1.3	0.6	2.0
Kalimantan Selatan	35.8	28.7	15.7	0.5	11.2	3.6	1.2	0.7	2.6
Kalimantan Timur	29.3	24.8	17.2	0.8	16.7	5.8	1.0	1.2	3.2
Sulawesi Utara	31.6	24.0	17.3	1.3	15.9	5.3	0.8	0.9	2.9
Sulawesi Tengah	31.8	31.4	16.1	0.5	12.3	3.2	1.5	0.6	2.6
Sulawesi Selatan	36.1	27.1	14.5	0.6	12.9	3.5	1.1	0.9	3.4
Sulawesi Tenggara	34.1	25.6	16.4	0.4	15.2	2.8	1.6	0.7	3.0
Gorontalo	44.2	28.0	11.8	0.5	9.3	2.8	0.7	0.8	1.8
Sulawesi Barat	39.4	29.9	13.7	0.4	9.9	2.8	1.1	0.6	2.3
Maluku	33.8	26.7	15.8	0.7	15.4	3.5	1.4	0.6	2.1
Maluku Utara	36.4	25.7	15.9	0.5	14.5	2.6	1.5	0.6	2.4
Papua Barat	34.6	24.1	17.4	0.5	13.6	4.9	0.7	1.1	3.0
Papua	36.9	23.8	14.9	1.1	14.6	4.7	0.6	0.9	2.7

Source : BPS (Susenas).

côté de l'offre justifierait une amélioration de la qualité des infrastructures scolaires et des qualifications des enseignants (tableau 4.5). Seule une minorité des enseignants ont les qualifications minimales requises par le ministère de l'Éducation et cette caractéristique du système d'éducation indonésien met en évidence la nécessité d'accroître l'importance accordée dans la conception et l'évaluation des politiques de formation et de certification des enseignants. Malgré une prédominance des établissements privés dans les échelons supérieurs du système d'enseignement, il ne semble pas y avoir de différences dans la qualité des établissements, les qualifications des enseignants et les ratios élèves/enseignant entre le public et le privé².

En dépit des progrès réalisés ces dernières années, l'absentéisme des enseignants reste un problème dans de nombreuses parties du pays. Bien que l'on dispose de peu d'informations fiables, d'après une étude réalisée dans dix administrations locales en 2002-03, environ 19 % des enseignants n'étaient pas venus au travail les jours où

Tableau 4.5. **Qualification des enseignants et état des établissements scolaires, 2001-02 et 2007-08**

	Secteur public					Secteur privé			
	Part des établissements publics (%)	Qualification des enseignants (minimum requis) (%)	État des salles de classe (au moins satisfaisant) (%)	Rapport élèves/enseignant	Rapport élèves/classe	Qualification des enseignants (minimum requis) (%)	État des salles de classe (au moins satisfaisant) (%)	Rapport élèves/enseignant	Rapport élèves/classe
2001-02									
Jardins d'enfants	0.6	81.9	91.2	11	20	52.6	81.3	13	20
Primaire	93.2	45.1	35.6	22	26	44.5	70.3	20	26
1 ^{er} cycle du secondaire	52.0	65.1	86.5	17	40	61.7	85.6	13	37
2 ^e cycle du secondaire	30.2	67.3	89.5	15	40	59.5	88.9	13	36
Enseignement général	37.6	69.1	89.7	15	41	59.7	89.7	12	35
Enseignement professionnel	17.6	57.5	88.9	13	37	56.1	88.0	15	38
2007-08									
Jardins d'enfants	1.1	26.0	78.0	11	21	25.9	53.8	12	20
Primaire	91.7	2.0	49.7	19	27	21.1	63.3	17	26
1 ^{er} cycle du secondaire	57.2	87.9	77.6	15	38	82.8	81.1	11	33
2 ^e cycle du secondaire	36.7	86.8	88.0	13	37	81.6	86.9	11	37
Enseignement général	43.9	83.3	88.2	14	36	70.0	88.1	11	34
Enseignement professionnel	25.9	79.2	87.2	12	39	75.8	85.8	12	40

Source : Ministère de l'Éducation.

l'enquête a été menée. Les enseignants absents sont essentiellement des hommes, ayant un plus haut niveau d'instruction et titulaires de contrats temporaires (Usman et al., 2004). D'après l'enquête, les principales raisons de l'absentéisme sont l'absence de transports adéquats jusqu'aux établissements scolaires et la mauvaise qualité des installations. Dans une certaine mesure, l'absentéisme peut aussi être lié à la structure de rémunération des enseignants, qui se caractérise par des salaires généralement faibles et des barèmes non progressifs, ne laissant que peu de chances de progression de carrière et d'augmentation de la rémunération en fonction des qualifications (ministère de l'Éducation nationale, 2007). Les enseignants les plus qualifiés cherchent donc sans doute à exercer des activités plus rémunératrices, tout en maintenant un attachement formel au système scolaire. En tout état de cause, l'analyse empirique montre que l'absentéisme nuit aux résultats des élèves, au moins dans le primaire (Suryadarma et al., 2004), ce qui appelle des mesures pour remédier à cette situation.

La prédominance des établissements privés au niveau préscolaire et au niveau secondaire crée des problèmes d'accès pour les étudiants des milieux défavorisés. Seulement 57 % environ des établissements du premier cycle du secondaire sont publics, contre plus de 91 % au niveau du primaire. La participation aux frais scolaires fait aussi peser une charge sur les budgets des ménages, souvent prohibitive pour les familles à faible revenu, et a contribué à motiver l'introduction du programme BOS en 2005 (décrit dans l'encadré 4.1 ci-dessus), prévoyant des transferts forfaitaires directs par élève aux établissements scolaires pour financer les dépenses récurrentes autres que les salaires. Les dépenses au titre des droits de scolarité, du transport, des uniformes, des manuels et des fournitures augmentent en même temps que les dépenses non alimentaires des ménages, de sorte que les enfants des ménages à faible revenu ne sont en général pas scolarisés au-delà du primaire (tableau 4.6).

Tableau 4.6. **Dépenses des ménages au titre de l'éducation et des soins de santé, 1996 et 2008**

En % des dépenses non alimentaires des ménages

	Éducation		Soins de santé	
	1996	2008	1996	2008
Quintile inférieur	2.85	4.10	6.50	7.27
Quintile 2	5.13	6.37	6.78	6.81
Quintile 3	6.43	7.08	6.92	6.50
Quintile 4	7.60	7.41	7.11	6.07
Quintile supérieur	8.83	8.14	6.71	5.76

Source : BPS (Susenas).

Les services d'éducation sont fournis de manière décentralisée par les provinces et les collectivités locales. Bien qu'elles financent l'essentiel des dépenses d'éducation, les collectivités locales n'ont eu qu'une autonomie limitée dans la gestion du personnel et dans l'allocation des fonds qui leur sont transférés par l'administration centrale. Les dépenses récurrentes sont calculées essentiellement dans l'optique de la budgétisation historique et la plupart des programmes d'investissement sont conçus par l'administration centrale et financés au moyen de subventions. La gouvernance du système d'éducation commence néanmoins de changer avec la mise en œuvre du programme BOS depuis 2005. Bien que le programme de décentralisation soit maintenant totalement appliqué, il pourrait bien contribuer à la réduction des disparités entre les taux de scolarisation dans l'ensemble du pays (graphique 4.1).

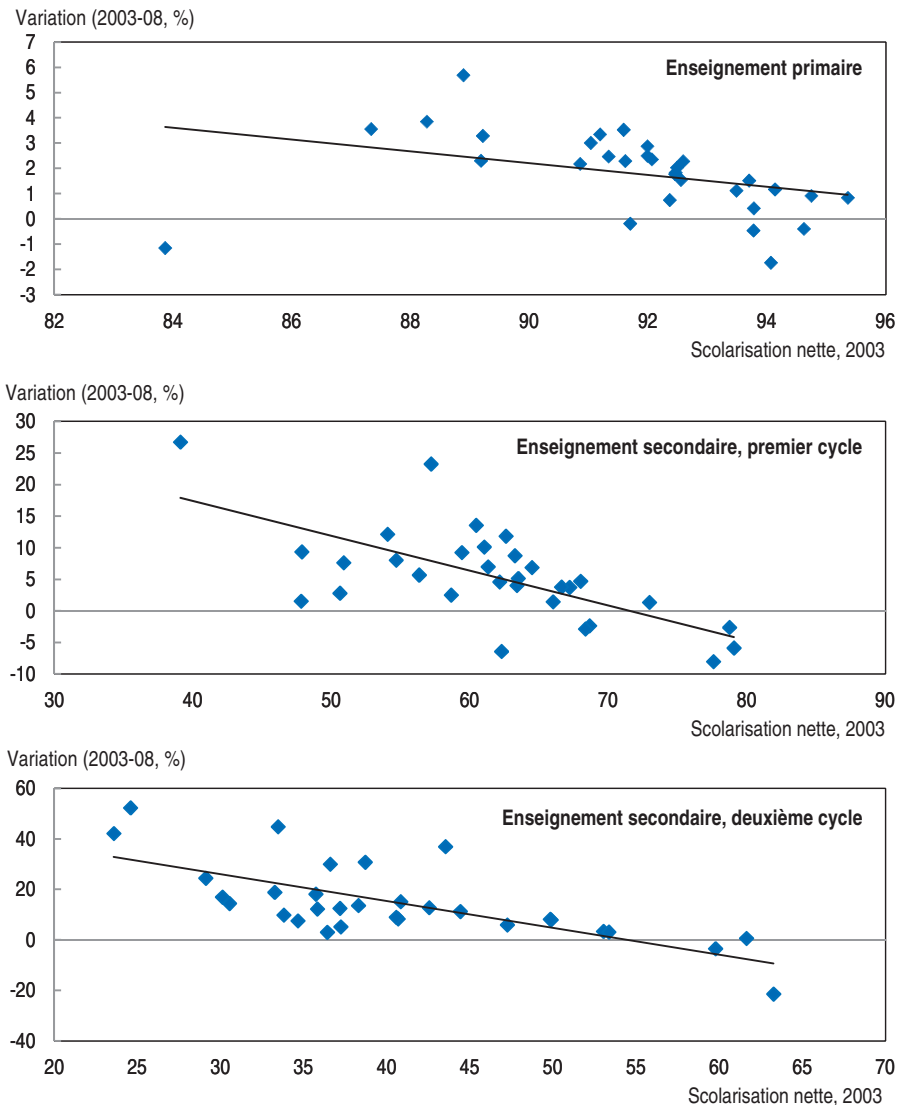
Considérations relatives à l'action publique

Les taux de scolarisation doivent être accrus au niveau du secondaire et du tertiaire. La priorité à l'enseignement secondaire se justifie par des taux de rentabilité sociale estimés qui semblent plus élevés en Indonésie au niveau du secondaire qu'au niveau du primaire (Arze del Granado *et al.*, 2007). Il semblerait justifié d'augmenter les dépenses publiques – au-delà du plancher de 20 % introduit en 2002 et atteint pour la première fois en 2008 – pour soutenir des initiatives d'amélioration de la scolarisation. Ces dépenses supplémentaires pourraient être financées par l'élimination des subventions aux carburants et à l'électricité (comme recommandé dans le chapitre 2), qui sont inéquitables et inefficaces. Des possibilités existent aussi vraisemblablement de redéployer les ressources budgétaires entre les secteurs d'éducation en faveur de programmes efficaces par rapport aux coûts. L'augmentation des dépenses permettrait de remédier aux contraintes du côté de l'offre, notamment en améliorant la qualité des établissements, ce qui est très nécessaire. Les efforts visant à promouvoir la scolarisation au-delà du primaire pourraient être complétés par l'extension du programme PKH de soutien au revenu (examiné ci-après) à l'ensemble du pays, car l'assistance au titre du PKH est assujettie à la scolarisation des enfants d'âge scolaire dans le primaire et le premier cycle du secondaire. Une telle mesure contribuerait à augmenter le coût d'opportunité de l'abandon scolaire, qui est actuellement faible pour les individus à faible revenu vivant dans des zones où existent d'amples possibilités d'emploi.

La qualité de l'enseignement doit être améliorée. L'Indonésie ne souffre pas d'une pénurie d'enseignants, mais ceux-ci sont en général peu qualifiés. La loi de 2005 sur les enseignants marque un progrès important vers la création d'incitations à la formation. Elle reconnaît que

Graphique 4.1. Effet de la décentralisation sur la scolarisation au niveau des provinces

Les points représentent les provinces



Source : BPS.

les profils actuels de carrière et les rémunérations n'incitent guère les enseignants à investir dans l'accumulation de capital humain durant leur vie professionnelle. Pour remédier à cette situation, la loi introduit la rémunération du personnel sur la base des qualifications certifiées. Cependant, pour que ces initiatives se traduisent par une amélioration des résultats scolaires, elles devront être complétées par un suivi des progrès de la qualité de l'enseignement au moyen d'évaluations régulières des compétences pédagogiques. Des efforts continus seront aussi nécessaires pour remédier à l'absentéisme. Il faudrait au moins que la présence des enseignants soit surveillée de façon plus efficace.

L'aide financière aux établissements scolaires pourrait être renforcée de diverses manières. L'accent est mis de plus en plus sur les transferts directs aux établissements, de préférence aux transferts aux élèves des milieux défavorisés. Ce changement d'orientation

a été illustré en 2005 par la transformation des bourses BKM en financements BOS (voir encadré 4.1), qui constitue une évolution bienvenue. Bien que les mécanismes de soutien existants puissent être utilisés pour accroître l'aptitude des établissements scolaires à améliorer les conditions d'enseignement en général, il faut reconnaître qu'il est souvent plus coûteux de fournir des services adéquats aux élèves des milieux défavorisés qu'à leurs homologues plus favorisés. L'aide du BOS pourrait donc être ciblée sur les établissements situés dans les zones éloignées et viser essentiellement les élèves pauvres au moyen d'un transfert par élève plus élevé. L'expérience internationale des mécanismes de transfert différenciés, comme celui des bons d'éducation du Chili, donne à penser que ces mécanismes permettent de pondérer les besoins de dépenses au niveau des établissements scolaires en prenant en compte l'existence de différentiels de coûts dans la prestation de services suivant les milieux socio-économiques des élèves (OCDE, 2007).

L'aide financière pourrait être encore mieux ciblée sur les étudiants des milieux défavorisés. L'Indonésie a une longue expérience du recours à des dispositifs géographiques et communautaires pour identifier les bénéficiaires visés par des programmes de soutien au revenu financés par l'État, notamment en périodes de difficultés économiques. Les évaluations de ces dispositifs sont en général très positives, même s'ils ne sont pas parfaits et que des déperditions interviennent souvent. L'Indonésie se trouve dans une situation privilégiée par rapport à la plupart des pays ayant des niveaux de revenu comparables, car d'importantes études au niveau des ménages, du marché du travail et des villages, comme *Susenas*, *Sakernas* et *PODES*, y sont menées régulièrement et fournissent quantité d'informations sur les caractéristiques socio-économiques des individus et des ménages, informations qui peuvent être, et ont été, largement utilisées pour établir les conditions de ressources. Ces instruments sont très utiles car l'évaluation des ressources est très difficile dans les pays ayant un important marché du travail informel. La priorité donnée à l'enseignement primaire dans le soutien ciblé se justifie par le fait que les ménages indonésiens tendent à préserver l'éducation des enfants plus âgés au détriment des plus jeunes lorsqu'ils sont confrontés à des chocs négatifs de revenu de caractère transitoire (Thomas et al., 2004).

La décentralisation pourrait être approfondie en donnant aux collectivités locales une plus grande autonomie dans l'élaboration des politiques. Le principal avantage de la prestation décentralisée de services est que celle-ci permet de doper l'efficacité-coût et la transparence en permettant aux autorités locales, qui sont plus proches de la population, d'adapter les services aux préférences et aux besoins locaux. La décentralisation a sans nul doute ses inconvénients, notamment ceux liés à la gouvernance et aux risques de détournement des prestations par des groupes d'intérêt locaux. Malgré tout, l'Indonésie aurait tout à gagner d'une plus grande autonomie au niveau local, en particulier pour ce qui est de la gestion des ressources humaines. Les efforts dans ce domaine complèteraient le renforcement en cours du programme BOS, qui s'appuie sur la gestion décentralisée (au niveau des établissements) de l'aide de l'administration centrale au titre des dépenses récurrentes hors salaires.

Soins de santé

Principales questions

Les dépenses totales – publiques et privées – au titre des soins de santé sont assez faibles en Indonésie, même en comparaison des pays voisins (tableau 4.7). Pourtant, les dépenses publiques ont rapidement augmenté après la décentralisation budgétaire

de 2000-01 (encadré 4.2). Conformément à la loi adoptée en 2009, l'administration centrale est tenue d'affecter 5 % de son budget aux soins de santé et les collectivités locales doivent y consacrer 10 % de leur budget (hors dépenses de personnel). Les collectivités locales représentent déjà la moitié environ des dépenses publiques, proportion qui devrait augmenter lorsque le système d'assurance-maladie pour les très pauvres, les pauvres et les quasi pauvres (*Jamkesmas*, voir ci-après) sera totalement opérationnel. Le faible niveau des dépenses est aussi dû à des déficiences au niveau de l'administration et de la gestion, car les crédits budgétaires ne sont souvent pas totalement utilisés. Les sources privées représentent l'essentiel des dépenses et la plupart des dépenses privées sont des dépenses effectuées directement par les patients, en raison de la faible couverture de l'assurance-maladie. Il n'y a pas de réglementation des prix ni de mécanismes de contrôle de la qualité pour les prestataires de soins privés. Les niveaux de dépenses varient considérablement suivant les provinces (tableau 4.2 ci-dessus). Les soins curatifs et ambulatoires (par opposition aux soins préventifs) représentent l'essentiel des dépenses (ministère de la Santé, 2008).

Tableau 4.7. Indicateurs sanitaires de base : comparaisons internationales

	Indonésie			Asie du Sud-Est, 2007	OCDE, 2007
	1990	2000	2007		
Intrants					
Dépenses					
Total (% du PIB)	..	..	2.2	4.1	11.4
Privées (% du PIB)	..	..	1.0	2.2	4.4
Publiques (% du PIB)	..	..	1.2	1.9	7.0
Publiques (% des dépenses de l'État)	..	..	6.2	9.9 ⁶	17.1
Par habitant (dollars courants)	..	..	41.8	96.2	4 618.4
Lits d'hôpitaux (pour 1 000 habitants)	0.7	..	..	2.1 ⁶	6.2 ⁶
Médecins (pour 1 000 habitants)	0.1	0.2	..	1.5 ⁵	2.6 ⁴
Installations sanitaires (% de la population y ayant accès)	51.0	52.0	52.0 ⁶	65.6 ⁶	99.9 ⁶
Approvisionnement en eau (% de la population y ayant accès)	72.0	77.0	80.0 ⁶	87.4 ⁶	99.6 ⁶
Produits et résultats					
Malnutrition, poids pour l'âge (% des enfants de moins de 6 ans)	31.0 ¹	24.8	19.6	11.9 ⁷	..
Incidence de la tuberculose (pour 100 000 habitants)	342.8	269.7	228.0	137.9 ⁷	13.1 ⁷
Taux de mortalité des moins de 6 ans (pour 1 000)	91.0	48.0	40.5 ⁷	28.5 ⁷	5.8 ⁷
Naissances assistées par un personnel soignant qualifié (% du total)	31.7 ²	64.2 ³	79.4	89.2 ⁷	99.5 ⁷
Pourcentage de femmes ayant accès à des soins prénataux (%)	76.2 ²	..	93.30	90.9 ⁷	..
Taux de vaccination (% des enfants de 12 à 23 mois)					
DPI	60.0	75.0	77.0 ⁷	92.3 ⁷	95.4 ⁷
Rougeole	58.0	72.0	83.0 ⁷	91.4 ⁷	92.5 ⁷
Espérance de vie à la naissance, total (années)					
Hommes	61.7	67.5	70.8 ⁷	72.2 ⁷	80.1 ⁷
Femmes	60.0	65.7	68.8 ⁷	70.4 ⁷	77.4 ⁷
	63.5	69.4	72.8 ⁷	74.0 ⁷	82.9 ⁷

1. 1989.

2. 1991.

3. 2001.

4. 2002.

5. 2005.

6. 2006.

7. 2008.

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

Encadré 4.2. **Le système de soins de santé en Indonésie : une vue d'ensemble**

Le système de soins de santé en Indonésie a été établi initialement sous la forme d'un système universel de soins primaires financé par le secteur public. Face à un sous-financement chronique, un pilier d'assurance-maladie a été créé, associant des assureurs privés et des assureurs publics, pour couvrir la prestation de services privés. La loi sur l'assurance-maladie, promulguée en 2004-05, sert de feuille de route au système pour les années à venir. Elle donne la priorité à une approche d'économie mixte avec de multiples systèmes de soins de santé, notamment un système financé par l'État pour les individus à faible revenu (décrit dans l'encadré 4.3).

Comme dans le cas de l'enseignement, les soins de santé sont fournis de façon décentralisée. Après la décentralisation budgétaire de 2001, la responsabilité en matière de gestion des installations sanitaires financées par l'État et du personnel soignant (médecins, infirmières et sages-femmes) a été déléguée aux provinces et aux collectivités locales. Ces dernières sont habilitées à fixer les droits et les redevances d'utilisation pour les services publics de santé et à allouer les transferts reçus de l'administration centrale pour financer les services. L'administration centrale fixe les conditions d'emploi et de rémunération du personnel soignant et gère le système d'assurance-maladie pour les pauvres.

Chaque sous-district dispose d'au moins un centre de santé dirigé par un médecin, généralement appuyé par deux ou trois centres subsidiaires, dirigés normalement par des infirmières. Au niveau des villages, le poste de santé familial intégré fournit des services de soins préventifs. Ces postes de santé sont établis et gérés par la communauté avec l'aide du personnel du centre de santé. Pour améliorer la santé maternelle et infantile, des sages-femmes sont détachées dans les villages.

Dans la conception des mécanismes de soutien ciblé du revenu (examinés ci-après), les autorités ont de plus en plus recours à la conditionnalité, c'est-à-dire à l'assujettissement de la fourniture de soins de santé à certaines conditions, depuis le lancement des programmes PNPM et PKH en 2007 (voir encadré 4.4 ci-après).

Les indicateurs non monétaires, comme la densité du personnel médical, donnent à penser qu'il existe d'importantes déficiences dans la prestation de services. Le pourcentage de médecins par habitant est considérablement plus faible en Indonésie que dans les pays voisins, bien que celui des infirmières et des sages-femmes soit plus élevé que la moyenne des pays de comparaison. Dans une certaine mesure, l'offre de médecins est limitée par les réglementations applicables aux services professionnels, qui imposent des obstacles stricts à l'entrée dans la profession médicale, y compris pour les étrangers. En outre, comme dans le cas de l'éducation, l'absentéisme est élevé : les données fondées sur les enquêtes font apparaître que 40 % des médecins étaient absents de leur poste sans raison valable durant les heures de travail officielles (Banque mondiale, 2008a).

Malgré le faible niveau des dépenses, les services sont jugés adéquats au niveau des soins de santé primaires. On dénombre un centre de santé publique (*Puskesmas*) pour 30 000 habitants en moyenne (pour 10 000 si les centres annexes sont pris en compte). Néanmoins, avec seulement 0.7 lit environ pour 1 000 habitants, soit à peu près un dixième des niveaux de la zone OCDE, les services de soins hospitaliers sont déficients. En outre, la qualité de ces services est en général médiocre, car les installations de santé publiques souffrent souvent d'un manque d'équipements et de fournitures. La mauvaise qualité des

services, associée à l'accès limité à l'assurance-maladie, explique vraisemblablement les faibles taux d'utilisation, avec des taux d'occupation des lits de 56 % environ dans les établissements publics et privés.

Compte tenu d'importantes déficiences dans la prestation de services, l'Indonésie reste mal placée au regard de plusieurs indicateurs de l'état de santé. Les taux de vaccination sont relativement faibles et la malnutrition des enfants est bien supérieure à la moyenne des pays voisins. Des progrès significatifs ont été réalisés dans la réduction de l'incidence de la tuberculose. L'Indonésie est aussi très mal placée pour réaliser l'Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) consistant à réduire de moitié la mortalité maternelle d'ici à 2015, objectif qui est le plus étroitement lié à la performance du système de santé, malgré les progrès impressionnants réalisés dans ce domaine au fil des années. Les indicateurs de l'espérance de vie à la naissance et de la mortalité infantile sont néanmoins au même niveau que ceux des pays de comparaison dans la région. Dans une certaine mesure, ces mauvais résultats sont dus aux déficiences observées dans d'autres secteurs, comme l'accès à l'eau potable et l'assainissement, qui ont une incidence sur l'état de santé de la population. Les faibles résultats scolaires, notamment parmi les femmes, contribuent aussi aux mauvais résultats sanitaires, surtout pour les enfants. Les indicateurs de l'état de santé diffèrent aussi suivant les groupes de revenu et, comme on peut s'y attendre, ils sont souvent moins bons pour les ménages à faible revenu (tableau 4.8).

Tableau 4.8. Indicateurs de santé par groupes sociaux

	Taux de morbidité (%)		Dernière naissance en présence d'un personnel soignant qualifié (%)	
	1995	2006	1999	2006
Quintile de consommation				
1 (inférieur)	23.0	27.4	38.2	53.3
2	24.2	27.9	51.7	66.2
3	25.7	28.5	62.1	74.3
4	26.7	29.0	73.5	83.8
5 (supérieur)	27.3	28.1	88.7	93.1
Indonésie	25.4	28.1	60.1	72.4

Source : Ministère de la Santé.

L'accès aux soins de santé est assez inégal suivant les groupes sociaux. Les dépenses directes, indicateur classique de l'utilisation, sont particulièrement faibles parmi les ménages moins fortunés, en partie parce que les individus pauvres tendent à rechercher un traitement dans les établissements de santé publics, où les soins sont gratuits. Mais le faible niveau des dépenses directes pourrait aussi indiquer que les redevances d'utilisation, en particulier pour les soins hospitaliers, rendent le coût des traitements prohibitif en l'absence d'une assurance-maladie abordable. Les individus à faible revenu ne sont donc sans doute pas en mesure de financer les soins de santé et sont, par conséquent, obligés d'y renoncer. L'automédication et le recours à la médecine traditionnelle sont souvent les premières sources de soins en cas de maladie pour la majorité de la population, même dans les zones urbaines (tableau 4.9). Dans le cas des soins ambulatoires, l'écart des taux d'utilisation suivant les groupes de revenu est plus faible, en particulier pour les établissements de santé publics.

Tableau 4.9. **Taux d'utilisation dans les zones rurales et urbaines, 1997 et 2006**

En %

	Zones urbaines		Zones rurales	
	1997	2006	1997	2006
Hôpitaux publics	23.7	22.1	29.4	25.4
Hôpitaux privés	31.0	15.7	25.3	7.0
Soins traditionnels	1.2	0.7	3.4	0.9
Automédication	35.7	70.4	38.0	72.2
Autres traitements	n.d.	1.1	n.d.	1.3

Source : Ministère de la Santé.

Les achats de produits pharmaceutiques représentent l'essentiel des dépenses de santé directes. Avec les soins ambulatoires, les dépenses de santé au titre des médicaments dépassent celles relatives aux soins hospitaliers, qui sont généralement dispensés gratuitement dans les établissements publics. La part des dépenses directes au titre de médicaments est plus élevée pour les ménages pauvres et ceux vivant dans les zones rurales, en raison vraisemblablement de l'automédication. Le recours à des fournisseurs non agréés de médicaments et de produits médicaux traditionnels est assez courant parmi les groupes à faible revenu. Cependant, faute d'une assurance-maladie appropriée, les dépenses de santé dépassent maintenant celles consacrées par les pauvres à la consommation de produits non alimentaires, car il n'y a pas de mécanismes de remboursement public des coûts des médicaments prescrits durant le traitement et achetés directement par les patients (tableau 4.6).

Bien qu'en recul, l'incidence des dépenses de santé catastrophiques est particulièrement forte parmi les pauvres, qui sont les plus exposés à des problèmes de santé imprévisibles. Ces dépenses affectent les conditions de vie à court terme, lorsque les coûts du traitement sont financés par la réduction de la consommation courante et/ou à long terme, lorsque le traitement est financé par l'endettement, qui doit être remboursé au prix de la consommation future ou de l'épuisement des économies ou des actifs accumulés. Ces ménages tendent à compter sur l'aide publique, en particulier par le biais de *Jamkesmas*, un programme d'assurance-maladie pour les ménages pauvres et quasi pauvres, qui a été établi pour atténuer, du moins en partie, l'incidence négative des risques de santé catastrophiques sur les individus pauvres et quasi pauvres (encadré 4.3). En revanche, les programmes contributifs, comme ceux parrainés par les employeurs, sont plus répandus parmi les groupes sociaux plus aisés (tableau 4.10).

L'expérience de l'Indonésie en matière de ciblage de l'assurance-maladie est largement positive mais pourrait être considérablement améliorée. Il ressort de l'analyse empirique que le programme de cartes de santé du JPS – l'une des premières initiatives dans ce domaine et un précurseur de *Jamkesmas* – était raisonnablement bien ciblé, malgré les déperditions vers la population non pauvre au niveau à la fois des soins hospitaliers et des soins ambulatoires (Pradhan *et al.*, 2007; Sparrow, 2008). Dans le cas de *Askeskin*, la plupart des bénéficiaires étaient des individus à faible revenu, ce qui suggère que le ciblage était suffisant (Sparrow *et al.*, 2009)³, et le recours aux soins ambulatoires et aux soins hospitaliers s'est accru parmi les bénéficiaires du programme après son introduction. L'expérience accumulée dans le cadre de ces programmes donne aussi à penser qu'il existe des obstacles à l'utilisation de ces services par les pauvres, notamment un manque de connaissance des droits ainsi que les coûts de transport vers les installations sanitaires, qui peut être élevé dans les zones éloignées.

Encadré 4.3. **Expérience de l'Indonésie dans le domaine de l'assurance-maladie**

Programmes financés par l'État

Un programme d'assurance-maladie (*Jamkesmas*) a été mis en place en 2008 pour atténuer, du moins en partie, les incidences négatives des risques de santé catastrophiques sur les populations vulnérables (pauvres et quasi pauvres). Il couvre l'ensemble des soins ambulatoires dans les dispensaires publics et l'ensemble des soins hospitaliers de troisième niveau et vise à protéger les individus vulnérables qui pourraient autrement tomber dans la pauvreté du fait d'événements de santé inattendus les empêchant de travailler. *Jamkesmas* couvre actuellement 35 % environ de la population et s'appuie sur les systèmes existants (*Askeskin*, cartes de santé du JPS et JPK-Gakin), qui ont été mis en place depuis la crise de 1998 (voir ci-après). Le régime *Jamkesmas* est actuellement étendu de manière à couvrir l'ensemble de la population ciblée de 93 millions de personnes très pauvres, pauvres et quasi pauvres. Les bénéficiaires sont recensés par les collectivités locales. Les autorités souhaitaient que les bénéficiaires du régime *Jamkesmas* soient acceptés à la fois par les prestataires de soins privés et par les prestataires publics, mais seulement un tiers environ des hôpitaux privés acceptent ces patients.

Les premières tentatives faites pour protéger les groupes sociaux vulnérables du risque de basculer dans la pauvreté suite à un problème de santé ont privilégié les subventions des prix des soins de santé publics ciblées sur les pauvres. Elles ont été lancées lors de la crise économique de 1998 et couvraient le dispositif de cartes de santé du JPS, programme du filet de sécurité sociale mis en place durant la crise, ainsi que le dispositif pilote d'assurance-maladie (JPK-Gakin), mis en œuvre après la crise.

Le dispositif de cartes de santé du JPS a introduit une dérogation au ticket modérateur pour l'accès aux soins de santé publics. Les coûts de santé indirects ainsi que ceux liés à l'accès aux soins dans les zones éloignées dissuadent dans une large mesure les pauvres de se faire soigner. Un programme plus complet d'assurance-maladie (*Askeskin*) a été introduit en 2005 dans le cadre de mesures compensatoires destinées à protéger les groupes vulnérables de la perte de pouvoir d'achat associée à la réduction des subventions aux carburants. Le régime *Askeskin*, à couverture nationale avec affiliation libre, était financé par le secteur public. Les bénéficiaires étaient habilités à recevoir l'ensemble des soins ambulatoires gratuits dans des centres de santé publics ainsi que des soins hospitaliers dans des hôpitaux publics de troisième niveau. Des services sanitaires spéciaux ont aussi été fournis dans les zones éloignées et les îles isolées grâce à *Askeskin*, qui a aussi financé des services de santé obstétricaux et mobiles, des campagnes de vaccination et la distribution de produits pharmaceutiques.

Askeskin différait du dispositif de cartes de santé du JPS en se focalisant sur les individus, et non sur les ménages, et en conditionnant les remboursements aux prestataires aux services effectivement fournis aux bénéficiaires du programme. Le dispositif de cartes de santé du JPS était fondé sur une subvention des prix associée à l'utilisation de la carte de santé. Avec *Askeskin*, le ciblage a été réalisé de manière décentralisée, les bénéficiaires étant identifiés au niveau communautaire. Si, dans le projet des autorités, les cartes *Askeskin* devaient être acceptées aussi bien par les prestataires de santé privés que par les prestataires publics, elles n'ont en fait été acceptées que par un peu plus de 30 % des prestataires privés.

Encadré 4.3. Expérience de l'Indonésie dans le domaine de l'assurance-maladie (suite)

Programmes financés sur fonds privés

Outre les programmes publics, des systèmes d'assurance-maladie professionnels ont été établis pour les fonctionnaires (*Askes*), la police et les forces armées (*Asabri*) et les salariés du secteur privé (*Jamsostek*), en plus de l'assurance-maladie communautaire et de l'assurance-maladie financée à titre privé. On estime que 20 % au plus de la population totale avait une assurance-maladie en 2004 (Sparrow et al., 2009), mais ce taux aurait atteint près de 30 % en 2008.

Dans le cadre d'*Askes*, les fonctionnaires versent une cotisation représentant 2 % de leur rémunération de base (abondée par l'État) à la caisse d'assurance gérée par le secteur public. Ce dispositif couvrait 6 % environ de la population en 2007 (13.8 millions de bénéficiaires, soit 4.5 millions de fonctionnaires et 9.3 millions de personnes à charge). Des pensions de vieillesse et de survie sont également prévues pour les fonctionnaires dans le cadre du régime *Taspen*.

Jamsostek, qui est aussi géré par le secteur public, couvre les individus (et leurs familles) travaillant dans les entreprises privées employant au moins 10 salariés et ayant un chiffre d'affaires de plus d'un million de roupies. *Jamsostek* sert des pensions vieillesse, une assurance-vie et une assurance-maladie ainsi que des indemnités pour invalidité et maladie professionnelles. Les employeurs versent 3 ou 6 % de la rémunération suivant la situation matrimoniale du salarié. Les entreprises peuvent ne pas opter pour ce système, si elles offrent une assurance-maladie comparable ou meilleure. En raison de cette possibilité, sur un total de 19.8 millions de salariés affiliés à *Jamsostek* en 2005, seulement 2.7 millions étaient couverts par l'assurance-maladie. Comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique* de 2008 (OCDE, 2008), les travailleurs du secteur informel, qui représentent la vaste majorité de l'emploi en Indonésie, ne sont pas couverts.

Tableau 4.10. Couverture de l'assurance-maladie par niveau de revenu, 2008

En % des ménages

	Quintile inférieur de revenu	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile supérieur de revenu
Pension publique	0.72	1.31	2.79	6.71	16.27
Remboursement des soins de santé financé par l'employeur	0.2	0.67	1.45	2.6	4.62
Assurance maladie des fonctionnaires	0.1	0.16	0.36	0.69	1.95
Assurance-maladie financée par l'employeur (<i>Jamsostek</i> , etc.)	0.14	0.3	0.6	1.15	2.98
Assurance-maladie de la sécurité sociale (cartes de santé du <i>JPS</i> , etc.)	26.82	20.96	16.73	12.63	6.68
Soins de santé communautaires	0.6	0.54	0.57	0.51	0.37
Autres	3.5	3.21	3.06	3.15	2.75

Source : BPS (*Susenas*).

L'accès à l'assurance-maladie parrainée par l'État améliore l'utilisation par la population mal desservie. Les données empiriques notifiées dans l'annexe 4.A2 montrent que plusieurs groupes sociaux, notamment les habitants des zones rurales, les femmes et les travailleurs du secteur informel, ont une plus faible probabilité de se rendre dans une installation sanitaire en cas de maladie. En revanche, les taux d'utilisation sont élevés pour les affiliés à une assurance-maladie, notamment aux systèmes parrainés par l'État et les

entreprises. On peut donc penser qu'un programme soigneusement conçu pourrait rendre plus abordables les soins de santé et contribuer en conséquence à supprimer les obstacles qui empêchent actuellement certains individus de se faire soigner lorsqu'ils rencontrent un problème de santé.

La médiocrité des infrastructures nuit aussi à l'état de santé de la population. L'accès aux services d'assainissement de base est très inégal suivant les groupes de revenu (tableau 4.11). Malgré certains progrès ces dernières années, l'insuffisance de l'accès à l'eau potable parmi les pauvres a été une cause principale de la mortalité infantile. D'après les données de l'OMS, en 2005 la proportion de décès dus à des maladies diarrhéiques parmi les enfants de moins de 5 ans était d'environ 15 % en Indonésie, contre une moyenne de 3 % pour l'Asie du Sud-Est (Malaisie, Philippines, Thaïlande et Viêtnam) et de 0.6 % dans la zone OCDE.

Tableau 4.11. **Accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement par niveau de revenu, 2008**

	Quintile inférieur	2 ^e quintile	3 ^e quintile	4 ^e quintile	Quintile supérieur	Différence entre les quintiles supérieur et inférieur	
						2008	2005 ¹
Origine de l'eau potable							
Eau courante	5.3	7.9	11.3	15.2	23.8	18.6	28.1
Pompes	9.9	11.4	12.9	13.3	13.7	3.8	6.2
Puits	46.6	44.6	41.2	37.9	26.3	-20.3	-19.7
Sources naturelles	24.2	18.8	14.6	10.6	5.6	-18.7	-18.2
Autres	14.0	17.4	20.1	23.0	30.6	16.6	3.7
Évacuation des eaux usées							
Fosses septiques	27.1	36.8	45.1	55.7	73.5	46.3	52.0
Eaux usées non traitées	29.7	26.2	23.3	18.1	9.9	-19.8	-12.2
Trou	39.7	34.1	29.2	24.3	15.4	-24.3	-16.3
Autres	3.5	2.9	2.5	2.0	1.3	-2.3	-23.5
Toilettes							
Privées	36.9	47.3	56.9	68.3	85.0	48.1	42.1
Partagées	15.8	14.5	13.1	10.7	6.3	-9.5	-5.7
Autres	47.3	38.3	30.0	20.9	8.7	-38.6	-36.4

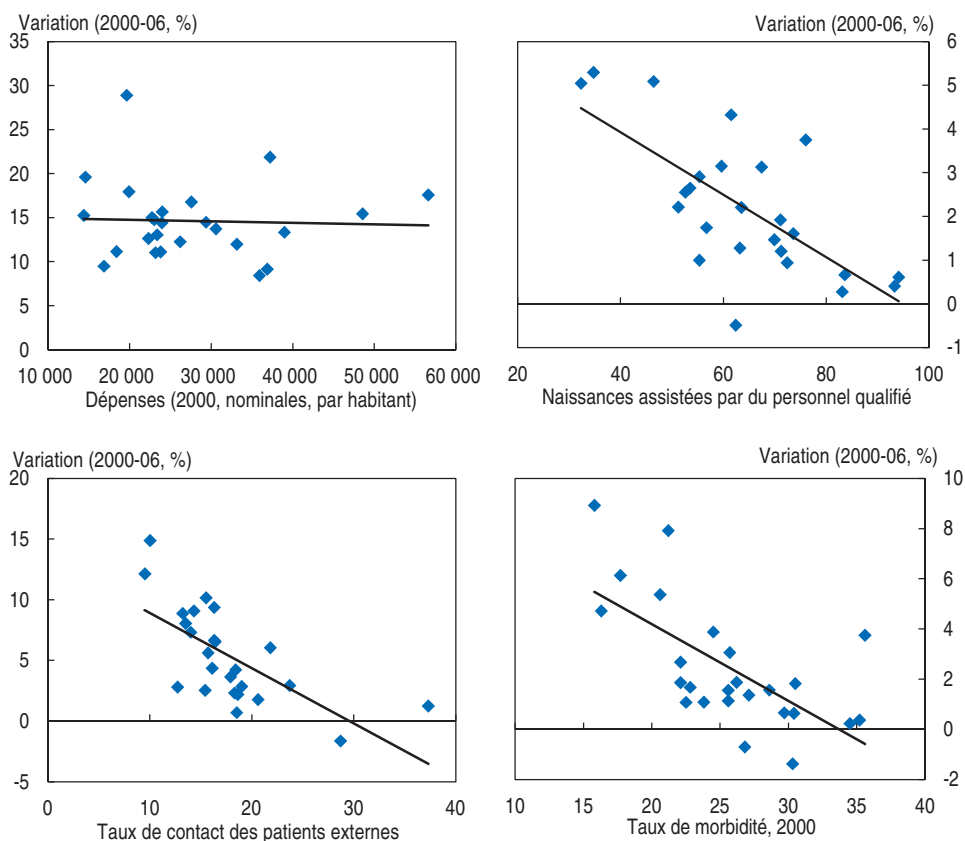
1. Données 1996 pour l'évacuation des eaux usées.

Source : Susenat et calculs de l'OCDE.

Comme dans le cas de l'éducation, la décentralisation budgétaire globale depuis 2001 a sans doute contribué à une réduction des disparités régionales des indicateurs de santé (graphique 4.2). Le niveau des dépenses publiques et la répartition des médecins et des sages-femmes varient néanmoins beaucoup suivant les provinces. Ces variations sont dues dans une large mesure au fait que les besoins infranationaux au titre des soins de santé sont évalués sur la base de la budgétisation historique, et non des dépenses nécessaires pour tenir compte des spécificités régionales. Les divergences entre les niveaux de dépenses entre les provinces n'ont donc pas été réduites depuis la décentralisation. Une autre caractéristique des dispositifs budgétaires intergouvernementaux indonésiens ayant une incidence directe sur l'efficacité des dépenses publiques est le financement des coûts de la prestation de services par l'administration centrale au moyen de transferts et subventions. Les juridictions bénéficiaires au niveau infranational sont ainsi incitées à accroître leurs effectifs en se préoccupant peu de l'efficacité-coût. En outre, elles ont une autonomie limitée pour sanctionner l'absentéisme.

Graphique 4.2. **Décentralisation et indicateurs des soins de santé**

Les points représentent les provinces



Source : BPS.

Il ressort des données empiriques que les administrations locales augmentent leurs dépenses de santé chaque fois que leur base de recettes progresse. C'est notamment le cas des dépenses de développement des infrastructures, pour lesquelles l'élasticité estimée par rapport au revenu est supérieure à l'unité (Kruse *et al.*, 2009). Les dépenses de santé récurrentes sont particulièrement sensibles aux modifications des dotations générales (DAU), ce qui souligne l'importance des transferts intergouvernementaux dans le financement de la prestation décentralisée des soins.

Considérations relatives à l'action publique

Le niveau actuel des dépenses de santé de l'Indonésie est insuffisant pour assurer des services adéquats à la population. La croissance du revenu des ménages ainsi que les changements de la structure démographique et des risques épidémiologiques modifieront la demande de services, avec notamment une augmentation de la part des soins de haute technicité. Cette tendance exercera vraisemblablement des pressions supplémentaires sur le budget dans les années à venir, même si l'assurance-maladie est en partie financée sur fonds publics⁴. Les autorités estiment que le coût supplémentaire de l'extension de *Jamkesmas* à l'ensemble de la population ciblée sera faible. Mais des initiatives publiques seront nécessaires pour créer des marges budgétaires afin de répondre aux demandes actuelles et émergentes de services administratifs dans le long terme. Les autorités comptent maîtriser les coûts de santé en recourant davantage aux méthodes de paiement

fondées sur les groupes homogènes de malades (GHM), qui sont déjà appliquées dans les hôpitaux dispensant des soins aux bénéficiaires de *Jamkesmas*. Il convient donc de poursuivre les efforts dans ce domaine.

Les efforts faits pour améliorer l'état de santé de la population devraient être complétés par des mesures destinées à accroître l'efficacité de la prestation de services et à assurer un financement adéquat des dépenses dans d'autres domaines fonctionnels qui ont une incidence sur les résultats de santé, comme l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement, l'alphabétisation des femmes et la nutrition des jeunes enfants. Bien entendu, les gains d'efficacité dépendent d'une multitude d'initiatives, qui sont difficiles à distinguer les unes des autres et concernent souvent différents domaines d'action. Mais dans certains secteurs, les gains pourraient être très importants. Par exemple, l'investissement dans les soins préventifs, qui est généralement associé à des taux de rentabilité privée et sociale importants, devrait se voir accorder une plus grande priorité. Cela vaut non seulement pour les maladies transmissibles, dont l'incidence reste élevée, mais aussi pour les maladies non transmissibles, où les connaissances en matière de santé sont particulièrement importantes pour favoriser l'adoption de modes de vie plus sains.

Comme dans le cas de l'éducation, les mesures de lutte contre l'absentéisme parmi le personnel médical devraient avoir d'importantes retombées positives en termes d'amélioration des résultats de santé. Étant donné que les collectivités locales sont responsables de la prestation de services, elles sont mieux placées que les échelons plus élevés d'administration pour détecter et sanctionner les conduites répréhensibles et les abus. Les autorités locales devraient donc se voir accorder davantage de pouvoirs pour suivre et sanctionner l'absentéisme dans le secteur des soins de santé.

Les dépenses de santé peuvent être davantage orientées vers les pauvres. Étant donné que les indicateurs de santé sont généralement moins bons parmi les groupes sociaux les plus vulnérables, une plus grande focalisation des dépenses publiques sur ces groupes pourrait sensiblement améliorer l'efficacité-coût du secteur de la santé. L'expérience d'*Askeskin* montre que le ciblage de *Jamkesmas* pourrait être amélioré – si les conditions budgétaires le permettent – en incluant dans la couverture les coûts indirects, comme les coûts de transport, ce qui devrait permettre une augmentation des taux d'utilisation parmi les pauvres, notamment dans les zones éloignées. Les redevances d'utilisation informelles sont un autre élément qui dissuade beaucoup les individus à faible revenu d'utiliser les installations de santé, mais il est difficile de déterminer si des paiements de transfert informels sont ou non souvent demandés. Des efforts pour suivre et sanctionner cette pratique seraient aussi bienvenus.

Il importe de renforcer l'assurance-maladie en réformant *Jamsostek*, le système d'assurance-maladie financé sur fonds privés pour les salariés du secteur privé. La participation est actuellement faible, en partie en raison de la possibilité qu'ont les employeurs de ne pas y participer et de choisir d'autres dispositifs pour leurs salariés, ainsi que de l'exclusion des travailleurs indépendants et des salariés des petites entreprises. La clause de non-participation devrait être supprimée, de façon à rendre la participation obligatoire pour toutes les entreprises du secteur privé répondant aux conditions requises. Les employeurs souhaitant offrir une couverture plus large que celle de *Jamsostek* devraient continuer à pouvoir le faire par le biais de mécanismes complémentaires. En outre, la taille des entreprises autorisées à participer pourrait être réduite par rapport au seuil actuel de dix salariés. Comme recommandé dans l'*Évaluation économique* de 2008 (OCDE, 2008), la

participation à *Jamsostek* pourrait être étendue aux travailleurs indépendants sur une base optionnelle. Le principal avantage d'un dispositif à un seul prestataire pour un système d'assurance-maladie financé sur fonds privés est d'améliorer la mutualisation des risques en empêchant l'écrémage, c'est-à-dire l'embauche par les entreprises d'individus plus jeunes et ayant moins de risques pour minimiser les coûts d'assurance. En outre, la concurrence inutile pour attirer des affiliés à faible risque pourrait être réduite et la prestation de services deviendrait plus homogène. Bien entendu, plusieurs conditions doivent être remplies. Il faudrait accroître la capacité technique de *Jamsostek*, y compris par la réalisation d'analyses actuarielles, et améliorer la réglementation pour protéger les intérêts des affiliés. Un effort devrait aussi être engagé pour accroître la mise à exécution et la crédibilité du programme, afin de renforcer le respect des dispositions et d'attirer les individus qui peuvent se permettre financièrement de participer mais préfèrent actuellement ne pas le faire.

Un renforcement du système *Jamsostek* compléterait les efforts déployés pour étendre la couverture maladie à l'ensemble de la population, ce que les autorités espèrent réaliser d'ici à 2014. À cet effet, il conviendrait d'envisager la fusion en un seul programme des différents régimes d'assurance des fonctionnaires (*Asabri*, *Taspen* et *Askes*). Le système indonésien d'assurance-maladie aurait ainsi un troisième pilier, à côté de *Jamsostek* et *Jamkesmas*.

Les relations budgétaires inter-administrations pourraient être améliorées pour favoriser l'efficacité-coût dans la fourniture de soins de santé. En effet, les collectivités locales sont à l'avant-garde de la prestation de services dans le domaine social alors que les financements sont assurés par des mécanismes de transferts intergouvernementaux. Or, les mécanismes actuels ne créent pas les incitations requises pour que les juridictions bénéficiaires recherchent des gains d'efficacité, les transferts étant fondés essentiellement sur la budgétisation historique. Les transferts aux collectivités locales devraient au moins être fondés sur les besoins de dépenses, de façon que la prestation de services réponde aux normes et principes fixés par l'administration centrale.

Protection sociale

Principales questions

Le programme de protection sociale financé par l'État a surtout visé à protéger les groupes vulnérables contre des pertes de revenu en période de difficultés économiques. Une première génération de programmes de réduction de la pauvreté ont été mis en place au moment de la crise de 1997-98 (encadré 4.4)⁵. Les initiatives plus récentes ont cherché à indemniser les ménages vulnérables pour la hausse des prix du carburant due à des réductions des subventions en 2002-03 et 2005. Le droit à une protection sociale financée par l'État est un droit constitutionnel et l'administration actuelle est déterminée à réaliser l'Objectif du Millénaire pour le développement de réduire de moitié l'incidence de la pauvreté d'ici à 2015. Les efforts menés pour doper la coordination entre les autorités surveillant les divers programmes de protection sociale ont abouti notamment, en 2009, à la création d'une Commission de la pauvreté relevant de la vice-présidence.

L'Indonésie s'emploie aujourd'hui davantage à concevoir des programmes de protection sociale moins orientés sur l'atténuation des effets de la crise et visant davantage à renforcer le soutien conditionnel aux ménages vulnérables (essentiellement par le biais du programme PKH depuis 2007), l'objectif étant d'aider ceux-ci à sortir de la pauvreté en

Encadré 4.4. Les programmes d'aide sociale de l'Indonésie

Programmes liés à la crise

Le programme *Rice for Poor Families* (RASKIN – Du riz pour les familles pauvres) a été mis en œuvre durant la crise de 1997-98 pour atténuer la pauvreté grâce à la distribution d'une ration régulière de riz à un prix subventionné aux ménages vulnérables. Environ un tiers de la population en a bénéficié au moment de la crise. Il s'agit d'un programme relativement bien ciblé : près de 85 % des subventions vont aux ménages jugés dans le besoin par les chefs de village. RASKIN a aussi été utilisé en tant que mécanisme compensatoire pour protéger les pauvres contre les hausses des prix des carburants en 2002-03 et 2005.

Le Fonds de compensation pour la réduction des subventions aux carburants (PKPS-BBM) a été lancé en 2005 pour atténuer l'incidence sur les ménages pauvres de cette réduction. Les économies budgétaires découlant de la diminution des dépenses au titre des subventions aux carburants ont été utilisées pour financer des transferts ciblés aux ménages pauvres afin qu'ils puissent assumer le coût des soins de santé de base et ne pas subir de pertes de revenu, le Fonds pour les activités scolaires (BOS) décrit plus haut, le développement des infrastructures au niveau local et des transferts en espèces non conditionnels.

Les évaluations de ces programmes de transferts sont dans une large mesure positives. On notera en particulier les mécanismes de ciblage novateurs qui ont été utilisés pour faire face à la nécessité de mettre en œuvre les programmes rapidement en temps de crise ainsi qu'aux difficultés associées à la conditionnalité formelle. Les chefs de village, qui sont respectés par la population bénéficiaire, ont été mis à contribution pour identifier la population cible et les méthodes d'autociblage. En outre, il ne semble guère que ces programmes contribuent à la création de pièges de la pauvreté, qui décourageraient l'effort de travail.

Outre ces programmes, plusieurs initiatives sectorielles ont été mises en place, souvent dans le but de relier les mesures de réduction de la pauvreté et d'atténuation des effets de la crise à la réalisation d'objectifs sociaux plus larges. C'est le cas du programme de bourses ciblées en faveur des étudiants pauvres inscrits dans des établissements primaires et secondaires et du dispositif de cartes de santé, mis en œuvre dans le cadre de JPS, ainsi que des bourses ciblées (BKM) et du Fonds de soutien aux activités scolaires (BOS) introduits en 2005 au moment de la réduction des subventions aux carburants.

Transferts conditionnels en espèces

En 2007, les autorités ont lancé deux programmes pilotes conditionnels de transferts en espèces : les transferts en espèces aux communautés (PNPM) et les transferts en espèces conditionnels (PKH, *Program Keluarga Harapan*). Si PNPM permet de verser une subvention forfaitaire aux communautés, leur laissant la possibilité de concevoir et de gérer leurs propres activités pour réaliser les objectifs du programme, PKH est un programme de transferts en espèces conditionnels ciblé sur les ménages pauvres (Rahayu *et al.*, 2008; Banque mondiale, 2008c). Parmi les objectifs de ce programme figurent cinq des huit OMD : réduction de la pauvreté et de la famine, couverture universelle de l'éducation de base, égalité des sexes et réduction de la mortalité maternelle et infantile. Ces mesures ont été motivées par la nécessité pour l'Indonésie de rattraper son retard par rapport aux pays de comparaison de la région pour ce qui est des indicateurs clés de l'éducation et des soins de santé. Leur impact sur la pauvreté et la vulnérabilité doit encore être évalué.

La couverture du programme de transferts conditionnels en espèces a été étendue à 720 000 ménages en 2009 et devrait être étendue progressivement d'ici à 2013 à l'ensemble des 2.9 millions de ménages dont on estime qu'ils vivent dans la pauvreté. La mise en œuvre devrait être renforcée grâce au paiement des prestations au moyen de cartes bancaires, et non plus par le service postal, bien que la disponibilité limitée de distributeurs dans les zones rurales et en dehors de Java demeure une contrainte importante. Le ciblage est réalisé en partie sur la base de tests de revenu par approximation, compte tenu des difficultés rencontrées pour déterminer totalement les ressources dans un pays où il existe un important marché du travail informel.

renforçant la prise de conscience de leur dénuement, de relier la protection sociale à des améliorations à long terme des résultats sociaux et de donner aux moins biens lotis les moyens d'éviter une dérive durable dans la pauvreté en cas de chocs de revenu négatifs. Des initiatives complémentaires destinées à autonomiser les individus vulnérables ont aussi été lancées, notamment des programmes de microcrédit parrainés par l'État. Dans le même temps, une plus grande attention a été accordée aux programmes universels, comme la sécurité sociale et l'assurance-maladie et les initiatives de développement communautaires engagées depuis 2007, de façon à étendre les filets formels de sécurité sociale aux groupes jusqu'ici négligés, notamment les personnes âgées, les handicapés, les personnes vivant dans des communautés isolées, les parents uniques et les groupes d'autochtones. La possibilité d'introduire une assurance-chômage est examinée dans le chapitre 1.

La pauvreté continue de reculer. Si l'on se fonde sur le seuil national de pauvreté de l'Indonésie, qui est fixé au niveau provincial séparément pour les ménages urbains et ruraux, l'incidence de la pauvreté a diminué régulièrement depuis la crise de 1997-98 pour revenir aux alentours de 15.5 % en 2008, soit 36 millions de personnes environ. Une autre mesure de la pauvreté, selon laquelle est défini comme pauvre celui dont la consommation représente la moitié de la consommation médiane par habitant, fait apparaître une incidence un peu plus faible de la pauvreté par rapport à celle calculée sur la base du seuil national de pauvreté (tableau 4.12). Comme noté dans l'Évaluation économique de 2008 (OCDE, 2008), beaucoup d'individus se trouvent encore autour du seuil national de pauvreté. En effet, les ratios écarts de revenu/écarts de pauvreté restant assez faibles, on peut penser que le niveau de consommation de l'individu pauvre moyen est proche du seuil de consommation médian. Sur la base de cette autre mesure de la pauvreté, l'inégalité mesurée par le coefficient de Gini est restée assez stable de 1996 à 2008, bien que la part dans le revenu des individus/ménages du décile de revenu supérieur se soit accrue par rapport à celle des ménages du décile inférieur.

Tableau 4.12. Indicateurs de la pauvreté et de l'inégalité de revenu, 1996 et 2008

	1996	2008
Incidence de la pauvreté¹		
Nombre de pauvres (%)	7.7	11.0
Écart de revenu ² (%)	15.9	21.8
Écart de pauvreté ² (%)	1.2	2.4
Distribution du revenu		
Coefficient de Gini	0.36	0.35
Rapport entre les parts de revenu des déciles supérieur et inférieur	4.4	4.7
Rapport entre les parts de revenu des quintiles supérieur et inférieur	2.6	2.6
Pour mémoire :		
L'indice de pauvreté est fondé sur les seuils nationaux de pauvreté (%)	17.6	15.4

1. Sur la base d'un seuil de pauvreté égal à la moitié de la consommation médiane des ménages par habitant (28 493 roupies par habitant et par mois en 1996 et 186 857 roupies par habitant et par mois en 2008).
2. Le ratio de l'écart de revenu correspond à la moyenne du déficit de consommation par habitant de la population située au-dessous du seuil de pauvreté. Il est défini par la formule $IG = \frac{z - \bar{c}}{z}$, où z est le seuil de pauvreté et \bar{c} est la moyenne de la consommation par habitant de la population située au-dessous du seuil de pauvreté. Le ratio de l'écart de pauvreté correspond au quotient entre le ratio de l'écart de revenu pour la population située au-dessous du seuil de pauvreté et la population totale. Il est représenté par la formule $PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \frac{(z - c_i)}{z}$, où n est la population totale, c_i est la consommation par habitant des ménages i , et q représentent la population située au-dessous du seuil de pauvreté. L'écart de pauvreté peut donc être considéré comme le produit du ratio de l'écart de revenu et de l'indice de pauvreté en nombre d'habitants.

Source : BPS (Susenas, Indicateurs sociaux de l'Indonésie) et calculs de l'OCDE.

Le niveau d'instruction et la situation sur le marché du travail sont des déterminants puissants de la pauvreté en Indonésie. L'analyse empirique présentée dans l'annexe 4.A3 montre que la probabilité d'être pauvre augmente avec la taille du ménage et le nombre d'enfants et de personnes âgées dans ce ménage. Les ménages dirigés par des femmes et des individus non mariés ont aussi plus de risques d'être pauvres. En revanche, la probabilité de la pauvreté diminue avec le niveau d'instruction, ainsi que dans les ménages où une part plus importante des individus sont salariés. Comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique* de 2008 (OCDE, 2008), les individus peu qualifiés tendent à exercer des emplois non salariés, qui représentent l'essentiel du marché du travail informel. L'analyse de décomposition présentée dans l'annexe montre que la progression du niveau d'instruction a fortement contribué à réduire la pauvreté entre 2002 et 2008. Ces caractéristiques des ménages pauvres mettent en évidence les domaines où les réseaux formels de protection sociale pourraient être renforcés.

L'incidence de la pauvreté est aussi étroitement liée aux chocs économiques négatifs, un grand nombre d'individus tombant au-dessous du seuil de pauvreté en période de difficultés économiques⁶. Les données empiriques amènent à penser que l'entrée dans la pauvreté et la sortie de la pauvreté se font relativement sans heurts durant une crise économique, beaucoup de ménages connaissant des périodes relativement courtes de pauvreté lorsqu'ils sont confrontés à un choc économique (Suryahadi *et al.*, 2003). Malgré cette flexibilité, les effets régionaux sont souvent importants et l'incidence de la pauvreté varie beaucoup suivant les provinces (tableau 4.13), pour partie en raison de la dépendance de la transmission des chocs économiques à l'égard des goulets d'étranglement géographiques et infrastructurels observés en Indonésie, qui font obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et à l'ajustement des marchés internes du travail en période de crise⁷.

Des efforts considérables ont été déployés pour améliorer le ciblage des programmes de soutien au revenu. Il est difficile de mettre en œuvre une conditionnalité formelle dans les pays en développement où les secteurs informels sont importants, faute d'informations sur le revenu des bénéficiaires potentiels. L'Indonésie a recours depuis longtemps à des instruments substitutifs (fondés sur les caractéristiques des individus et des ménages corrélées à la pauvreté ainsi que sur l'évaluation des actifs difficiles à cacher pour prévoir la consommation) ainsi qu'à un ciblage communautaire (dans ce cas, les résidents des villages choisissent les bénéficiaires des programmes, en utilisant souvent des mécanismes d'évaluation des ressources fondés sur des données substitutives). Les méthodologies appropriées dépendent des circonstances et déterminer celles qui fonctionnent le mieux est essentiellement une question empirique importante du point de vue de la conception et de l'évaluation des politiques. Les données recueillies dans le cadre d'expériences sur le terrain montrent que le « proxy means-testing » (tests de revenu par approximation) donne de meilleurs résultats que le ciblage communautaire pour recenser les pauvres, en particulier ceux qui se situent près du seuil de pauvreté (Alatas *et al.*, 2010)⁸.

Malgré les grands progrès réalisés ces dernières années, l'Indonésie doit encore mettre en place un système de sécurité sociale contributive financièrement supportable. Comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique* de 2008 (OCDE, 2008), une loi sur la sécurité sociale nationale (*Jamsosnas*, adoptée en 2004 mais n'ayant pas encore fait l'objet de règlements d'application) étend les dispositifs de sécurité sociale contributive aux travailleurs du secteur informel et aux travailleurs indépendants. Ce système devrait être géré par le secteur public et couvrir les pensions vieillesse et les pensions de réversion ainsi que l'assurance-maladie et l'assurance invalidité. Une pension minimum, fixée à 70 % du salaire minimum légal, serait introduite.

Tableau 4.13. **Indice de la pauvreté, par province, 2008**
En % des ménages

	Seuil de pauvreté ¹	
	Spécifique à la province	Niveau national
Aceh	9.9	5.7
Sumatera Utara	8.9	8.4
Sumatera Barat	8.9	6.2
Riau	9.2	2.4
Jambi	6.5	4.9
Sumatera Selatan	9.4	7.6
Bengkulu	13.6	11.9
Lampung	11.2	15.3
Bangka-Belitung	6.4	0.7
Kepulauan Riau	8.0	1.1
Jakarta Raya	6.1	0.1
Jawa Barat	9.7	9.6
Jawa Tengah	8.6	15.5
Yogyakarta	12.7	10.9
Jawa Timur	8.6	15.0
Banten	9.9	6.4
Bali	5.5	4.4
Nusa Tenggara Barat	10.5	18.1
Nusa Tenggara Timur	15.2	25.8
Kalimantan Barat	9.8	9.6
Kalimantan Tengah	8.6	4.6
Kalimantan Selatan	7.5	5.2
Kalimantan Timur	11.7	4.1
Sulawesi Utara	8.4	8.7
Sulawesi Tengah	11.4	16.4
Sulawesi Selatan	11.1	14.5
Sulawesi Tenggara	10.0	18.1
Gorontalo	11.5	18.6
Sulawesi Barat	9.1	16.5
Maluku	15.0	20.4
Maluku Utara	13.3	8.7
Papua Barat	16.8	11.2
Papua	24.4	18.1

1. Les seuils de pauvreté sont définis comme représentant la moitié de la consommation médiane des ménages par habitant.

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

L'âge de la retraite serait de seulement 55 ans et les travailleurs auraient droit à une pension après seulement 15 années de cotisation. Bien que les taux de cotisation ne soient pas encore connus, l'âge de la retraite et la brièveté de la période contributive nécessaire pour avoir droit à une pension vieillesse sont trop généreux et exerceront vraisemblablement une pression considérable sur les ressources budgétaires, à quoi il faut ajouter le coût de la subvention annoncée des cotisations pour les individus pauvres.

Considérations relatives à l'action publique

La pauvreté étant un phénomène multidimensionnel, les politiques visant à y remédier doivent comporter plusieurs aspects. L'Indonésie, qui dispose d'une expérience considérable dans la mise en œuvre parallèle de mesures de réduction de la pauvreté et de politiques plus larges d'atténuation de la crise, a introduit des programmes novateurs

tirant parti des réseaux sociaux existants au niveau communautaire. S'il peut être justifié d'accorder une importance croissante au renforcement de la sécurité sociale et de l'assurance-maladie universelles et non conditionnelles, comme les autorités prévoient actuellement de le faire, les avantages de la création de synergies entre les domaines d'action au moyen de la conditionnalité ne devraient pas être sous-estimés. La conditionnalité pourrait être introduite dans les programmes de transferts de revenu, notamment en exigeant des bénéficiaires qu'ils laissent leurs enfants scolarisés et qu'ils se rendent régulièrement dans des dispensaires. Ainsi qu'on l'a recommandé plus haut, la conditionnalité pourrait être utilisée pour compléter l'action menée par les pouvoirs publics pour accroître le taux de scolarisation dans le secondaire. L'expérience accumulée en matière de soutien conditionnel au revenu a été très positive dans d'autres régions, notamment en Amérique latine où plusieurs programmes sont actuellement en place⁹.

Les programmes phares de soutien conditionnel au revenu – le PNPM communautaire et le PKH pour les ménages – sont bien conçus et fonctionnent raisonnablement bien, encore que des améliorations soient possibles. Ils sont tous deux déterminés par la volonté de s'attaquer aux causes profondes des privations matérielles mais aussi de donner aux groupes vulnérables les moyens de sortir eux-mêmes de la pauvreté de manière durable. Dans cette optique, l'Indonésie s'emploie aussi à renforcer les mesures destinées à autonomiser les mal lotis, notamment au moyen de systèmes de microcrédit parrainés par l'État. Mais ces deux types de mécanismes de protection sociale doivent être mieux intégrés et leur mise en œuvre doit être renforcée, de façon que la participation aux initiatives d'autonomisation soit une étape naturelle suivant la sortie du programme de soutien conditionnel au revenu. En outre, il est important de s'attaquer aux problèmes de conception qui pourraient engendrer des erreurs d'inclusion et d'exclusion dans le recensement des bénéficiaires supposés du programme.

Les efforts visant à améliorer le ciblage de l'aide sociale ont été limités par la difficulté d'atteindre les travailleurs du secteur informel. C'est là un problème courant pour les pays, comme l'Indonésie, où le caractère informel généralisé du marché du travail est un obstacle à un recours accru à la conditionnalité formelle. Les tests de revenu par approximation pourraient donc être utilisés de façon plus générale pour cibler les travailleurs du secteur informel. Le corps assez important de recherches empiriques actuellement disponibles sur les principaux déterminants de la pauvreté en Indonésie et sur les caractéristiques des groupes sociaux qui ont le plus de risques de tomber dans la pauvreté suite à des chocs économiques négatifs pourrait donc être mis à profit pour identifier les instruments de ciblage. Les ménages de grande taille et/ou ceux dirigés par des femmes et des individus moins instruits, qui sont particulièrement menacés par la pauvreté, pourraient être couverts par les programmes existants de soutien au revenu.

Les autorités indonésiennes prennent des mesures pour renforcer l'assurance sociale contributive, tout en élargissant la couverture des filets formels de sécurité sociale. Les progrès dans la mise en place de l'assurance sociale ont été jusqu'ici considérablement plus lents que ceux enregistrés dans l'expansion des programmes d'aide sociale financés par l'État. En tout état de cause, comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique* de 2008 (OCDE, 2008), une considération fondamentale tient à la façon de financer l'élargissement et le renforcement des filets formels de sécurité à long terme. Une évaluation actuarielle appropriée des coûts des systèmes existants, en particulier *Jamkesmas*, est impérative, comme on l'a noté plus haut. Ces efforts devraient être étendus à tous les programmes de protection sociale, de façon à mettre en évidence les sources de financement possibles

ainsi que les arbitrages correspondants. La plupart des pays s'appuient à la fois sur la fiscalité générale et sur les contributions sociales pour financer la protection sociale, et les arbitrages nécessaires entre les différents instruments de financement seront de plus en plus au centre du débat politique. L'expérience des pays de l'OCDE amène à penser que le coin fiscal a des effets négatifs particulièrement marqués sur l'emploi des salariés faiblement rémunérés, notamment en présence d'un salaire minimum contraignant.

Encadré 4.5. Résumé des recommandations : politiques sociales

Éducation

- Augmenter les dépenses publiques d'éducation, notamment au niveau du secondaire, pour financer l'extension de la conditionnalité des programmes existants de transferts de revenu à l'inscription dans le secondaire.
- Évaluer régulièrement les compétences pédagogiques des enseignants et contrôler régulièrement leur présence pour remédier aux problèmes de l'absentéisme.
- Cibler l'aide du Fonds de soutien aux activités scolaires (BOS) sur les établissements situés dans les zones éloignées et répondre essentiellement aux besoins des élèves pauvres grâce à une augmentation du transfert par élève.
- Accorder une plus grande autonomie aux collectivités locales dans la gestion des ressources humaines.

Soins de santé

- Augmenter les dépenses publiques au titre des soins de santé et procéder à une évaluation complète des coûts de *Jamkesmas*.
- Maintenir un financement approprié en faveur des programmes couvrant des domaines fonctionnels associés à l'amélioration des résultats sanitaires, comme l'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, l'alphabétisation des femmes et la nutrition des jeunes enfants.
- Si les finances publiques le permettent, prévoir la couverture des coûts de transport et des coûts connexes dans le cadre de *Jamkesmas*.
- Supprimer la clause autorisant la non-participation à *Jamsostek*, donner aux entreprises de moins de dix salariés la possibilité de participer et permettre aux travailleurs indépendants d'intégrer ce dispositif sur une base optionnelle.
- Modifier progressivement la conception des transferts aux collectivités locales de façon à passer de la budgétisation historique à un système fondé sur les besoins de dépenses.

Aide sociale

- Utiliser plus largement la conditionnalité dans la conception des programmes de transferts de revenus de façon à exiger des bénéficiaires qu'ils maintiennent leurs enfants scolarisés et se rendent régulièrement dans des dispensaires.
- Mieux intégrer les programmes de soutien conditionnel au revenu et les programmes d'autonomisation.
- Utiliser plus largement les tests de revenu par approximation pour cibler les travailleurs du secteur informel.
- Procéder à une évaluation actuarielle d'ensemble des coûts des programmes existants de protection sociale de façon à identifier correctement les instruments de financement possibles.

Notes

1. L'Indonésie a engagé un programme massif de construction d'écoles (*Sekolah Dasar INPRES*) entre les années scolaires 1973-74 et 1978-79 en utilisant les recettes découlant de la mise en valeur des réserves pétrolières et gazières. Ainsi, plus de 61 000 établissements primaires ont été construits en 1973-79. Les données empiriques montrent que la cohorte d'individus nés dans les districts qui ont bénéficié du programme a eu sans doute plus de chances d'être scolarisée plus longtemps et d'avoir une rémunération plus élevée une fois dans la population active. En outre, l'augmentation du pourcentage de travailleurs éduqués qui a résulté de ce programme a encouragé la participation des travailleurs éduqués et non éduqués au marché du travail formel (Duflo, 2001 et 2004).
2. Néanmoins, il existe, semble-t-il, un écart de gains considérable entre les diplômés du public et ceux du privé. D'après les données d'une enquête, Fahmi (2009) montre que les diplômés des établissements publics gagnent entre 25 % et 35 % plus que les diplômés des établissements privés laïques et religieux.
3. Cette conclusion est conforme aux données empiriques concernant les dépenses publiques au titre des soins de santé subventionnés, ce qui donne à penser que les dépenses publiques contribuent à la réduction des inégalités de revenu, même si elles ne sont pas nécessairement conçues pour favoriser les pauvres (O'Donnell et al., 2007). Les soins hospitaliers tendent à être davantage orientés vers la population aisée que les soins ambulatoires.
4. L'incidence des maladies transmissibles est en baisse, même si elle reste relativement élevée pour la tuberculose et la rougeole, alors que celle des maladies non transmissibles, comme le diabète, les problèmes cardio-vasculaires et le cancer, est en augmentation.
5. Voir Perdana et Maxwell (2004) pour un examen détaillé des effets microéconomiques de plusieurs programmes de réduction de la pauvreté en Indonésie.
6. La plupart des études existantes sur la pauvreté des ménages en Indonésie concernent la crise financière de la fin des années 90. Voir Frankenberg, Thomas et Beegle (1999), Skoufias et Suryahadi (2000), Suryahadi, Sumarto et Pritchett (2003), Strauss et al. (2004) et Suryahadi et Sumarto (2005) pour plus d'informations et de données empiriques.
7. Voir Bidani et Ravallion (1993) et Pradhan et al. (2000) pour plus d'informations et de données empiriques.
8. En effet, les méthodes communautaires tendent à refléter la façon dont les différents membres de la communauté se situent les uns par rapport aux autres et non la pauvreté effective telle que mesurée sur la base des dépenses ou du revenu par habitant.
9. Voir Rawlings et Rubio (2005) pour plus d'informations.

Bibliographie

- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B.A. Olken et J. Tobias (2010), « Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia », *NBER Working Paper*, n° 15980, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Arze del Granado, F.J., W. Fengler, A. Ragatz et E. Yavuz (2007), « Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity and Efficiency of Public Expenditure », *Policy Research Working Paper*, n° 4329, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2008a), *Investing in Indonesia's Health: Challenges and Opportunities for Future Public Spending*, Public Health Expenditure Review, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2008b), « Giving More Weight to Health: Assessing Fiscal Space for Health in Indonesia », *Report*, n° 46847, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2008c), « Cash Transfers in Indonesia: Baseline Survey Report Program Keluarga Harapan and PNPM-Generasi », *Report*, n° 46548, Banque mondiale, Washington DC.
- Bidani, A. et M. Ravallion (1993), « A Regional Poverty Profile for Indonesia », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 29, 37-68.
- Comola, M. et L. de Mello (2009) « The Determinants of Employment and Earnings in Indonesia », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 690, OCDE, Paris.
- Duflo, E. (2001), « Schooling and Labour Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment », *American Economic Review*, 91, 795-813.

- Duflo, E. (2004), « The Medium Run Effects of Educational Expansion: Evidence from a Large School Construction Programme in Indonesia », *Journal of Development Economics*, 74, 163-97.
- Fahmi, M. (2009), « School Choice and Earnings: A Case of Indonesia », *Working Paper in Economics and Development Studies*, n° 20014, Padjadjaran University, Bandung.
- Frankenberg, E., D. Thomas et K. Beegle (1999), « The Real Costs of Indonesian Economic Crisis: Preliminary Findings from the Indonesia Family Life Surveys », *Working Paper*, n° 99-04, RAND Corporation Publications Department, Santa Monica, CA.
- Kruse, I., M. Pradhan et R. Sparrow (2009), « Health Spending and Decentralisation in Indonesia », manuscrit non publié.
- Ministère de l'Éducation nationale (2007), *Reforming Teachers: Towards Educational Equality and Quality*, ministère de l'Éducation nationale, Djakarta.
- Ministère de la Santé (2008), *The Indonesian National Health Accounts, 2002-04*, ministère de la Santé, Djakarta.
- O'Donnell, O., E. van Doorslaer et R.P. Rannan-Eliya (2007), « The Incidence of Public Spending on Healthcare: Comparative Evidence from Asia », *World Bank Economic Review*, 21, 93-123.
- OCDE (2007), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, Publication de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Évaluation économique de l'Indonésie*, Publication de l'OCDE, Paris.
- Perdana, A. et J. Maxwell (2004), « Poverty Targeting in Indonesia: Programs, Problems and Lessons Learned », *CSIS Economics Working Paper Series*, n° WPE083, CSIS, Djakarta.
- Pradhan, M., A. Suryahadi, S. Sumarto et L. Pritchett (2000), « Measurements of Poverty in Indonesia: 1996, 1999, and Beyond », *SMERU Working Paper*, SMERU, Djakarta.
- Pradhan, M., F. Saadah et R. Sparrow (2007), « Did the Health Card Program Ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis? », *World Bank Economic Review*, 21, 125-50.
- Rahayu, S.K., N. Toyamah, S. Hutagalung, M. Rosfadhila et M. Syukri (2008), « Qualitative Baseline Study for PNPMM Generasi and PKH: The Availability and Use of the Maternal and Child Health Services and Basic Education Services in the Provinces of West Java and East Nusa Tenggara », *Research Report*, SMERU, Djakarta.
- Rawlings, L.B. et G.M. Rubio (2005), « Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programmes », *World Bank Research Observer*, n° 20, 29-55.
- Skoufias, E. et A. Suryahadi (2000), « Changes in Household Welfare, Poverty and Inequality during the Crisis », *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36, 98-114.
- SMERU (2006), « A Rapid Appraisal of the PKPS-BBM Education Sector: School Operational Assistance (BOS) », *Research Report*, SMERU, Djakarta.
- SMERU (2009), « Implementation of the 2007 Teacher Certification Programme », *Policy Brief*, SMERU, Djakarta.
- Sparrow, R. (2007), « Protecting Education for the Poor in Times of Crisis: An Evaluation of a Scholarship Programme in Indonesia », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 69, 99-122.
- Sparrow, R. (2008), « Targeting the Poor in Times of Crisis: The Indonesian Health Card », *Health Policy and Planning*, 23, 188-99.
- Sparrow, R., A. Suryahadi et W. Widyanti (2009), « Public Health Insurance for the Poor: Targeting and Impact of Indonesia's Askeskin Programme », Presented at the 2009 Harmonising Health and Economics Conference, 12-15 juillet, Pékin.
- Strauss, J., K. Beegle, A. Dwiyanto, Y. Herawati, D. Pattinasarany, E. Satriawan, B. Sikoki, Sukamdi et F. Witoelar (2004), *Indonesian Living Standards: Before and After the Financial Crisis*, Rand Corporation, USA and Institute of Southeast Asian Studies, Santa Monica, CA.
- Suryadarma, D., A. Suryahadi et S. Sumarto (2004), « The Determinants of Student Performance in Indonesian Public Private Schools: The Role of Teachers and Schools », *Working Paper*, SMERU, Djakarta.
- Suryadarma, D., A. Suryahadi et S. Sumarto (2006), « Causes of Low Secondary School Enrolment in Indonesia », *Working Paper*, SMERU, Djakarta.
- Suryahadi, A. et S. Sumarto (2005), « Update on the Impact of the Indonesian Crisis on Consumption Expenditure and Poverty Incidence – Results from the December 1998 Round of 100 Village

- Survey », East Asian Bureau of Economic Research, *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 116, Djakarta.
- Suryahadi, A., S. Sumarto et L. Pritchett (2003), « The Evolution of Poverty during the Crisis in Indonesia, 1996-99 », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2435, Banque mondiale, Washington.
- Suryahadi, A., W. Widyanti et S. Sumarto (2003), « Short-Term Poverty Dynamics in Rural Indonesia during the Economic Crisis », *Journal of International Development*, 15, 133-144.
- Thomas, D., K. Beegle, E. Frankenberg, B. Sikoki, J. Strauss et G. Teruel (2004), « Education in a Crisis », *Journal of Development Economics*, 74, 53-85.
- Usman, S., Akhmadi et D. Suryadarma (2004), « When Teachers Are Absent: Where Do They Go and What Is the Impact on Students? », *Field Report*, SMERU, Djakarta.
- Yun, M. (2004), « Decomposing Differences in the First Moment », *Economics Letters*, 82, 275-80.

ANNEXE 4.A1

Incidence du développement des infrastructures scolaires sur le niveau d'instruction

La présente annexe utilise des données individuelles pour estimer l'incidence des dépenses publiques au titre du développement des infrastructures scolaires sur le niveau d'instruction en Indonésie.

Les données

La série de données est tirée de l'enquête nationale de 2004 sur la population active (*Sakernas*). *Sakernas* est une enquête annuelle transversale axée sur les caractéristiques socio-économiques et du marché du travail des individus et des ménages. Les données ont commencé d'être collectées en 1976. L'enquête de 2004 a couvert 75 371 ménages (soit 237 290 individus).

Aux fins de l'analyse empirique ci-dessous, les données de *Sakernas* sont associées aux informations disponibles sur le nombre d'établissements construits dans chaque district dans le cadre du *Sekolar Dasah IMPRES* en 1973-74 et 1978-79. Plus de 61 000 écoles primaires ont été construites dans le pays grâce à ce programme. Les données sur les enfants d'âge scolaire ayant participé au programme ont été largement utilisées dans les ouvrages empiriques pour déterminer l'effet du niveau d'instruction sur les gains et les résultats sur le marché du travail. Les résultats empiriques montrent que les cohortes d'individus qui ont bénéficié de ce programme ont plus de chances de rester plus longtemps dans le système scolaire et de gagner davantage lorsqu'elles sont dans la population active¹.

Incidence de l'investissement public sur le niveau d'instruction

Les informations sur le nombre de nouveaux établissements construits dans le district de naissance des individus dans différentes cohortes d'âge sont utilisées pour déterminer le niveau d'instruction. D'après Duflo (2001), l'exposition d'un individu au programme de construction d'établissements scolaires dépend à la fois de l'intensité de ce programme dans son district de naissance et de l'âge qu'il avait lorsque le programme a été lancé. La variable d'intensité du programme au niveau du district est définie comme le quotient entre le nombre d'établissements construits entre 1973-74 et 1978-79 et le nombre d'enfants de 5 à 14 ans vivant dans le district en 1971 (en milliers). Étant donné qu'en Indonésie les enfants vont dans le primaire entre 6 et 12 ans, ils sont censés n'avoir bénéficié de la construction d'établissements scolaires que s'ils étaient âgés de 11 ans au moins en 1974, lorsque le programme a été lancé. L'exposition au programme est soit représentée par une variable indicative correspondant à l'intensité du programme dans le district de naissance des individus âgés de 11 ans au moins en 1974, soit considérée comme nulle².

Les résultats

Les résultats d'une régression, par la méthode type des moindres carrés ordinaires, du niveau d'instruction, mesuré en termes d'années de scolarisation, sur le programme de construction scolaire pour un échantillon d'individus adultes (15-65 ans en 2004), font l'objet du tableau 4.A1.1³.

Tableau 4.A1.1. Incidence de la construction d'établissements scolaires sur le niveau d'instruction

Variable dépendante : années d'études

	Paramètre estimé
Exposition au programme	0.2348 *** (0.010)
Lieu de résidence (zones rurales)	-0.9864 *** (0.019)
Âge	0.1302 *** (0.004)
Âge au carré	-0.0025 *** (0.000)
Sexe (féminin)	-0.6043 *** (0.025)
Situation matrimoniale (marié)	-0.0945 *** (0.024)
Femmes* mariées	-0.7859 *** (0.028)
Taux de dépendance par âge	-0.2275 *** (0.035)
Taux de dépendance des femmes*	0.3531 *** (0.047)
Niveau d'instruction du ménage	0.4430 *** (0.003)
Ordonnée à l'origine	3.1433 *** (0.209)
Nombre d'observations	192 119
R ²	0.464

Note : La régression est estimée par la méthode des moindres carrés ordinaires et intègre des variables représentatives des districts (non indiquées)

Source : Données disponibles auprès de BPS (Sakernas) et estimations de l'OCDE.

La principale covariable présentant de l'intérêt est l'exposition au programme, qui rend compte de l'intensité de la construction d'établissements scolaires dans le district de naissance des individus qui étaient suffisamment jeunes pour bénéficier du programme. La régression intègre aussi des variables de contrôle : lieu de résidence (variables représentatives du district), âge et âge au carré, sexe, situation matrimoniale et son interaction avec le sexe, taux de dépendance par âge (nombre de membres de ménages qui ont plus de 15 ans ou plus de 65 ans, divisé par le nombre de ménages de 15 à 65 ans) et son interaction avec le niveau d'instruction par sexe et par ménage (nombre moyen d'années d'études des autres membres adultes du ménage).

Les résultats de la régression font apparaître une augmentation de 0.23 du nombre d'années d'études pour chaque nouveau bâtiment construit pour 1 000 enfants. Tout en restant comparable, cette incidence est plus importante que celle estimée par Duflo (2001)

(0.15 année supplémentaire d'études pour chaque nouvel établissement) en utilisant une autre série de données, ne couvrant que les années comprises entre 1950 et 1972.

Les variables de contrôle ont le signe attendu : les individus des zones rurales ont un plus faible niveau d'instruction, les années d'études augmentent avec l'âge (mais pas de façon linéaire), et le fait d'être une femme mariée, comme celui de vivre dans un ménage à fort taux de dépendance, sont des éléments tous corrélés négativement à la scolarisation. Pour ce qui est des interactions, le fait d'être une femme diminue encore l'effet (déjà négatif) d'être mariée, mais compense largement le coefficient négatif associé au taux de dépendance. Le milieu familial, représenté par le nombre moyen d'années d'études de l'ensemble des autres membres adultes du ménage, est affecté d'un signe positif, comme escompté.

Notes

1. Voir Duflo (2001) et Comola et de Mello (2009) pour plus d'informations.
2. Duflo (2001) montre que la variable *intensité du programme* a un bon pouvoir explicatif à la fois dans les équations concernant le niveau d'instruction et dans celles concernant les gains. Bien qu'il ne soit pas évident de prendre pour hypothèse que le district de résidence est aussi le district où les élèves sont allés à l'école primaire, Duflo signale que 91.5 % des enfants étudiés dans l'enquête sur la vie de famille indonésienne vivaient encore dans le district de naissance à l'âge de 12 ans.
3. *Sakernas* ne rend compte que du niveau d'instruction le plus élevé atteint par les personnes interrogées. Les niveaux signalés ont été utilisés pour calculer le nombre d'années d'études requis en Indonésie pour obtenir la qualification correspondante. Par exemple, le primaire est codé comme six années, alors que le diplôme III (qui correspond au baccalauréat) correspond à 15 années.

ANNEXE 4.A2

L'assurance-maladie et l'utilisation des services de santé en Indonésie

La présente annexe utilise les données tirées de l'enquête auprès des ménages pour estimer l'incidence de l'assurance-maladie sur l'utilisation des installations de santé en Indonésie.

Données et variables

Les informations individuelles sont tirées de l'enquête auprès des ménages réalisée en 2008 (*Susenas*). On s'intéresse surtout aux individus qui ont signalé un problème de santé (fièvre, toux, rhume, asthme, diarrhée, mal de tête, mal de dents ou autres) durant le mois précédant l'enquête.

Sur la base de l'échantillon des individus qui ont signalé un problème de santé, une variable dépendante binaire, *consultation*, est retenue avec la valeur de 1 si la personne interrogée a déclaré s'être rendue dans un hôpital public/privé, un cabinet médical, un dispensaire communautaire (*Puskesmas*), une polyclinique ou le bureau d'une infirmière au moins une fois durant le mois ayant précédé l'enquête, et de 0 autrement. Les différents types d'assurance-maladie sont définis sur la base d'une série de variables représentatives, qui sont égales à 1 si la personne interrogée a déclaré bénéficié d'une pension publique (*JPK PNS, veteran, pensiun*), d'une assurance-maladie financée par l'employeur (*Jamsostek*), d'une assurance-maladie réservée aux agents de la fonction publique (*Askes*), d'un remboursement des soins par l'employeur (*Tunjangan/penggantian biaya oleh perusahaan*), d'une assurance-maladie liée à la sécurité sociale (carte de santé du *JPS, JPK-Gakin, Askeskin*) ou d'une assurance-maladie communautaire (*Dana Sehat*), et à 0 autrement.

Parmi la série de variables de contrôle figurent les caractéristiques individuelles comme l'âge, les années d'études et plusieurs variables représentatives identifiant les résidents des zones rurales, les femmes et les individus non mariés*. La situation sur le marché du travail est prise en compte par l'inclusion de deux variables représentatives, égales à 1 si l'individu est salarié ou s'il occupe une profession non salariée et à 0 autrement (la catégorie omise est inactive). Parmi les caractéristiques des ménages figurent la taille (logarithme du nombre de membres du ménage), le pourcentage de membres du ménage âgés de moins de 15 ans (enfants) et de plus de 65 ans (personnes âgées) et la consommation par habitant au sein du ménage. Des variables représentatives relatives aux provinces sont aussi incluses. Les statistiques descriptives font l'objet du tableau 4.A2.1.

* Comme noté dans l'annexe 4.A1, *Sakernas* ne rend compte que du niveau d'instruction le plus élevé des personnes interrogées. Les niveaux signalés ont été utilisés pour calculer le nombre d'années d'études requis en Indonésie pour obtenir la qualification correspondante.

Tableau 4.A2.1. **Statistiques descriptives**¹

Variabile	Moyenne	Minimum	Maximum	Écart type
Caractéristiques individuelles				
Consultation	0.40	0	1	0.49
Âge	29.28	0	98	21.71
Lieu de résidence (zone rurale)	0.66	0	1	0.47
Années d'études	5.01	0	19	4.33
Sexe (femmes)	0.50	0	1	0.50
Situation matrimoniale (non marié)	0.53	0	1	0.50
Situation sur le marché du travail (salarié)	0.12	0	1	0.32
Situation sur le marché du travail (non salarié)	0.33	0	1	0.47
Type d'assurance/de prestation maladie				
Pension publique	0.06	0	1	0.23
Assurance-maladie financée par l'employeur	0.02	0	1	0.14
Assurance-maladie pour les agents de la fonction publique	0.01	0	1	0.09
Remboursement des soins de santé financé par l'employeur	0.01	0	1	0.11
Assurance-maladie liée à la sécurité sociale	0.19	0	1	0.39
Soins de santé communautaires	0.01	0	1	0.08
Caractéristiques des ménages				
Taille du ménage (en log)	0.92	0	3.33	0.63
Pourcentage d'enfants	0.34	0	1	0.32
Pourcentage de personnes âgées	0.06	0	1	0.20
Consommation par habitant (en milliers de roupies par mois)	8.62	0.15	929.92	10.32

1. Le nombre d'individus est de 318 547.

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

Résultats des estimations

Les résultats des régressions probit dont il est rendu compte dans le tableau 4.A2.2 donnent à penser que tous les types d'assurance-maladie ont une importante incidence positive sur la probabilité de se rendre dans une installation sanitaire, notamment dans le cas de l'assurance-maladie et de la pension publiques. La pension publique, l'assurance-maladie et les remboursements financés par l'employeur sont les dispositifs qui ont l'incidence la plus marquée sur les taux d'utilisation. L'assurance-maladie du régime de sécurité sociale (carte de santé du JPS, JPK-Gakin, Askeskin, etc.) et les soins de santé communautaires ont une incidence un peu plus faible, en raison en particulier des contraintes supplémentaires d'utilisation par la population bénéficiaire. Parmi ces contraintes figurent le coût du transport jusqu'aux installations sanitaires, la prise de conscience des droits, etc.

Comme escompté, les individus vivant dans les zones rurales, les femmes et les individus non mariés ont une plus faible probabilité de se rendre dans un établissement de santé lorsqu'ils rencontrent un problème. L'interaction *femmes*non mariées* est affectée d'un signe positif et la taille du coefficient estimé donne à penser que le fait d'être marié compense largement l'effet négatif d'être une femme. Le niveau d'instruction est aussi affecté d'un signe négatif. Par ailleurs, les résultats de l'estimation donnent à penser que les salariés et les travailleurs exerçant des emplois non salariés ont moins de probabilité de se rendre dans une installation sanitaire que les inactifs. La taille du ménage a une incidence négative sur la probabilité d'utilisation. Enfin, le niveau élevé de la consommation par habitant et le pourcentage de membres du ménage à charge sont associés à une forte probabilité d'utilisation.

**Tableau 4.A2.2. Assurance-maladie et utilisation
des services de santé : régressions probit¹**

Variable dépendante : consultations

	Paramètre estimé
Caractéristiques individuelles	
Âge	0.0003 *** (0.000)
Lieu de résidence (zone rurale)	-0.0187 *** (0.002)
Années d'études	-0.0087 *** (0.000)
Sexe (femmes)	-0.0148 *** (0.003)
Situation matrimoniale (non marié)	-0.0345 *** (0.003)
Femmes* non mariées	0.0191 *** (0.004)
Situation sur le marché du travail (salarié)	-0.0452 *** (0.003)
Situation sur le marché du travail (non salarié)	-0.0626 *** (0.002)
Type d'assurance/de prestation maladie	
Pension publique	0.0956 *** (0.004)
Assurance-maladie financée par l'employeur	0.0847 *** (0.006)
Assurance-maladie pour les agents de la fonction publique	0.0481 *** (0.010)
Remboursement des soins de santé financé par l'employeur	0.1005 *** (0.008)
Assurance-maladie liée à la sécurité sociale	0.0454 *** (0.002)
Soins de santé communautaires	0.0414 *** (0.010)
Caractéristiques des ménages	
Nombre de membres du ménage	-0.0150 *** (0.002)
Pourcentage d'enfants	0.0605 *** (0.003)
Pourcentage de personnes âgées	0.0395 *** (0.005)
Consommation par habitant	0.0019 *** (0.000)
Nombre d'observations	318 547

1. Les effets probit marginaux sont indiqués. La signification statistique aux niveaux de 1, 5 et 10 % est signalée respectivement par les signes ***, ** et *. Les erreurs types robustes figurent entre parenthèses. Est incluse dans la régression une série de variables représentatives du lieu de résidence.

Source : BPS (Susenas) et estimations de l'OCDE.

ANNEXE 4.A3

Les déterminants de la pauvreté en Indonésie

La présente annexe utilise les données au niveau des ménages et des modèles probit pour estimer les déterminants de la pauvreté en Indonésie.

Données et variables

Les données utilisées sont tirées de l'enquête sur les ménages réalisée en Indonésie (*Susenas*) en 2002 et 2008. Les enquêtes de 2002 et 2008 ont permis de recueillir des informations sur environ 208 000 et 274 000 ménages, respectivement. L'analyse empirique signalée ci-dessous est limitée aux ménages comptant au moins un membre adulte (15 à 65 ans). Un ménage est classé comme pauvre si sa consommation par habitant (somme des dépenses de consommation et des dépenses hors consommation divisée par le nombre de membres du ménage) est inférieure à la moitié de la moyenne de l'échantillon au niveau de la province. La variable dépendante « Pauvres » est égale à 1 si le ménage est considéré comme pauvre et à 0 autrement.

Dans la série de déterminants de la pauvreté, figurent notamment les indicateurs de la composition du ménage, le niveau d'instruction et les variables géographiques. Les indicateurs de la composition du ménage sont notamment la taille du ménage (logarithme du nombre de membres du ménage), le pourcentage des membres du ménage de moins de 15 ans (enfants) et de plus de 65 ans (personnes âgées), l'âge moyen et le nombre d'années d'études des membres adultes du ménage¹, une variable représentative de l'analphabétisme (égale à 1 si au moins un membre adulte est analphabète et à 0 autrement), une variable représentative du sexe (égale à 1 si le chef de ménage est une femme et à 0 autrement) et une variable représentative de la situation matrimoniale (égale à 1 si le chef de ménage n'est pas marié et à 0 autrement). La situation sur le marché du travail est prise en compte par l'inclusion des pourcentages de travailleurs adultes salariés et non salariés dans le ménage, alors que la catégorie omise concerne les personnes inactives². Des variables représentatives des provinces figurent dans toutes les régressions et ne sont pas signalées par souci de brièveté. Les statistiques descriptives font l'objet du tableau 4.A3.1.

Résultats des estimations

Les effets marginaux signalés dans le tableau 4.A3.2 donnent à penser que la taille du ménage et la dépendance économique sont des déterminants importants de l'incidence de la pauvreté en Indonésie. Les ménages de grande taille et ceux où le pourcentage des enfants et des personnes âgées est élevé sont ceux qui risquent le plus d'être pauvres. En revanche, l'âge et le niveau d'instruction ont pour effet de réduire la probabilité d'être pauvre, bien que l'âge

Tableau 4.A3.1. **Statistiques descriptives**¹

Variable	Moyenne	Minimum	Maximum	Écart type
Enquête de 2002				
Pauvres	0.089	0	1	0.285
Taille du ménage (nombre de membres, en log)	1.472	0	4.248	0.600
Pourcentage d'enfants	0.271	0	0.857	0.210
Pourcentage de personnes âgées	0.033	0	0.857	0.103
Âge moyen des membres adultes du ménage	35.112	15	65	8.580
Années d'études moyennes (membres adultes)	7.212	0	19	3.322
Variable représentative de l'analphabétisme	0.162	0	1	0.369
Variable représentative d'un ménage dirigé par une femme	0.124	0	1	0.330
Variable représentative d'un chef de ménage non marié	0.160	0	1	0.367
Pourcentage des travailleurs salariés	0.192	0	1	0.271
Pourcentage de travailleurs non salariés	0.428	0	1	0.357
Enquête de 2008				
Pauvres	0.135	0	1	0.341
Taille du ménage (nombre de membres, log)	1.481	0	3.871	0.579
Pourcentage d'enfants	0.275	0	0.857	0.206
Pourcentage de personnes âgées	0.040	0	0.8	0.110
Âge moyen des membres adultes du ménage	36.018	15	65	8.514
Années d'études moyennes (membres adultes)	7.550	0	19	3.335
Variable représentative de l'analphabétisme	0.134	0	1	0.341
Variable représentative d'un ménage dirigé par une femme	0.129	0	1	0.335
Variable représentative d'un chef de ménage non marié	0.154	0	1	0.361
Pourcentage de travailleurs salariés	0.203	0	1	0.278
Pourcentage de travailleurs non salariés	0.485	0	1	0.367

1. Le nombre d'individus est de 207 712 en 2002 et 274 224 en 2008.

Source : BPS (Susenas) et calculs des auteurs.

Tableau 4.A3.2. **Déterminants de la pauvreté : régressions probit, 2002 et 2008**¹

Variable dépendante : pauvres

	2002	2008
Taille du ménage	0.1842 *** (0.001)	0.2325 *** (0.001)
Pourcentage d'enfants	0.0305 *** (0.003)	0.0968 *** (0.003)
Pourcentage de personnes âgées	0.0858 *** (0.007)	0.1794 *** (0.006)
Âge moyen des membres adultes du ménage	0.0001 (0.000)	-0.0004 *** (0.000)
Nombre moyen d'années de scolarité des membres adultes du ménage	-0.0105 *** (0.000)	-0.0207 *** (0.000)
Variable représentative de l'analphabétisme	-0.0058 *** (0.002)	-0.0023 (0.002)
Variable représentative d'un ménage dirigé par une femme	0.0131 *** (0.002)	0.0216 *** (0.003)
Variable représentative d'un ménage dirigé par une personne non mariée	0.0392 *** (0.002)	0.0470 *** (0.003)
Pourcentage de travailleurs salariés	-0.0143 *** (0.003)	-0.0506 *** (0.003)
Pourcentage de travailleurs non salariés	-0.0041 * (0.002)	0.0034 (0.002)
Variables représentatives des provinces	OUI	OUI
Nombre d'observations	207 712	274 224

1. Les effets probit marginaux sont indiqués. La signification statistique au niveau de 1, 5 et de 10 % est signalée respectivement par les signes ***, ** et *. Les erreurs-types robustes figurent entre parenthèses.

Source : BPS (Susenas) et estimations des auteurs.

moyen des membres du ménage adulte soit significatif pour 2008 seulement. La conclusion selon laquelle la présence d'un membre analphabète dans le ménage réduit la probabilité d'être pauvre (pour 2002 seulement) une fois que les années d'études des autres membres du ménage sont prises en compte s'explique probablement par le fait que l'accumulation de capital humain parmi les membres du ménage compense l'analphabétisme d'un seul membre. Enfin, le sexe et la situation matrimoniale ont également leur importance. L'incidence sur la pauvreté d'un ménage dirigé par une femme et celle d'un ménage dirigé par un individu non marié sont toutes deux positives mais, dans le premier cas, le coefficient est moins important que dans le deuxième.

La situation sur le marché du travail des membres adultes du ménage est un déterminant important de la pauvreté. Un plus fort pourcentage de salariés (et de travailleurs non salariés en 2002) dans le ménage diminue la probabilité d'être pauvre. Cette observation est compatible avec la segmentation du marché du travail indonésien, comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique 2008* (OCDE, 2008) et avec le fait que les individus moins qualifiés tendent à être plus nombreux dans les professions non salariées.

Analyse de décomposition

Les résultats de l'analyse probit peuvent être utilisés pour décomposer les modifications de l'incidence de la pauvreté entre 2002 et 2008 en fonction des variations des caractéristiques des individus et des ménages (représentées par les modifications des variables incluses dans les régressions) et des modifications structurelles de l'économie (représentées par les variations des coefficients estimés). Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour réaliser une telle décomposition, notamment celle de Yun (2004). L'idée fondamentale est que l'incidence de la pauvreté, représentée par Y , est une fonction de plusieurs caractéristiques structurelles et individuelles/des ménages, de sorte qu'elle peut s'écrire comme suit : $Y = F(X'\beta)$, où F est une fonction de la densité cumulée normalement distribuée, comme dans le modèle probit; X est une série de coefficients de régression, parmi lesquels figurent les principaux déterminants de la pauvreté et β est un vecteur des coefficients estimés. L'exercice de décomposition consiste à réécrire Y comme suit :

$$\bar{Y}_t - \bar{Y}_{t+1} = \overline{F(X'_t\beta_t)} - \overline{F(X'_{t+1}\beta_{t+1})} = \overline{F(X'_t\beta_t)} - \overline{F(X'_{t+1}\beta_t)} + \overline{F(X'_{t+1}\beta_t)} - \overline{F(X'_{t+1}\beta_{t+1})}$$

Les variations de Y ($\bar{Y}_t - \bar{Y}_{t+1}$) peuvent donc être écrites sous la forme de la somme de deux composantes. Le premier terme ($\overline{F(X'_t\beta_t)} - \overline{F(X'_{t+1}\beta_t)}$) représente les variations dans le temps des variables incluses dans les régressions (les déterminants de la pauvreté inclus dans X), alors que le deuxième terme ($\overline{F(X'_{t+1}\beta_t)} - \overline{F(X'_{t+1}\beta_{t+1})}$) représente les variations des coefficients estimés (β).

Les résultats de l'analyse de décomposition – fondée sur l'approche d'Oaxaca-Blinder dans sa version non linéaire pour les résultats binaires proposée par Yun (2004) – sont indiqués dans le tableau 4.A3.3. La décomposition ne concerne que les provinces où il n'y a pas eu de modifications entre les deux séries de *Susenas*³. Les résultats donnent à penser que la différence brute des taux de pauvreté entre 2002 et 2008 (0.044) est presque entièrement attribuable à des modifications des coefficients estimés, et non des caractéristiques de l'échantillon.

Les coefficients signalés dans le tableau 4.A3.4 confirment que la plupart des modifications des résultats de la pauvreté s'expliquent par des modifications des coefficients. Les effets plus marqués de la taille du ménage et du niveau d'instruction sur l'incidence de la pauvreté en 2008 qu'en 2002 sont particulièrement notables.

Tableau 4.A3.3. **Décomposition de l'incidence de la pauvreté, 2002 et 2008¹**

	Coefficient	Variation en %
Différence brute	0.044388	100
Caractéristiques de l'échantillon	-0.00875	-19.71
Coefficients estimés	0.057542	129.63
Interaction	-0.0044	-9.92

1. La décomposition est effectuée pour l'échantillon de 2002.

Source : BPS (Susenans) et estimations de l'OCDE.

Tableau 4.A3.4. **Coefficients de décomposition de l'incidence de la pauvreté, 2002 et 2008¹**

	Modifications des variables	Modifications des coefficients
Taille du ménage	0.0001 (0.000)	-0.0517 *** (0.002)
Pourcentage d'enfants	1.4E-05 ** (0.000)	0.0090 *** (0.001)
Pourcentage de personnes âgées	0.0002 *** (0.000)	0.0011 *** (0.000)
Âge moyen des membres adultes du ménage	4.3E-05 (0.000)	-0.0124 *** (0.004)
Nombre moyen d'années d'études des membres adultes du ménage	-0.0012 *** (0.000)	-0.0235 *** (0.003)
Variable représentative d'un ménage dirigé par une femme	1.7E-05 *** (0.000)	0.0001 (0.000)
Variable représentative d'un ménage dirigé par une personne non mariée	-0.0001 *** (0.000)	-0.0014 *** (0.000)
Variable représentative de l'analphabétisme	0.0001 *** (0.000)	0.0003 (0.000)
Pourcentage de travailleurs salariés	-0.0001 *** (0.000)	-0.0037 *** (0.001)
Pourcentage de travailleurs non salariés	-0.0001 * (0.000)	0.0021 * (0.001)
Variable représentative des provinces	OUI	OUI
Nombre d'observations	207 712	274 224

1. La signification statistique au niveau de 1, 5 et 10 % est signalée respectivement par les signes ***, ** et *. Les erreurs-types (indiquées entre parenthèses) sont calculées en utilisant la méthode delta.

Source : BPS (Susenans) et estimations de l'OCDE.

Notes

1. Comme noté ci-dessus, *Sakernas* ne rend compte que du niveau d'instruction le plus élevé des personnes interrogées. Les niveaux signalés ont été utilisés pour calculer le nombre d'années d'études requis en Indonésie pour obtenir la qualification correspondante.
2. Un membre adulte du ménage est considéré comme inactif s'il a déclaré ne pas avoir travaillé durant la semaine précédant l'enquête. Les personnes interrogées qui déclarent avoir travaillé (pas nécessairement sous la forme d'une activité primaire) peuvent exercer des emplois salariés ou non salariés (travailleur indépendant avec ou sans assistance, ou travailleur non rémunéré/familial/temporaire).
3. Comme on l'a vu dans l'*Évaluation économique 2008* (OCDE, 2008), en 2001-05, l'Indonésie a traversé une période de réformes administratives qui a conduit à la création de plusieurs provinces par scission de juridictions existantes. Étant donné que la technique de décomposition exige que la série de coefficients de régression intégrés dans l'analyse probit reste inchangée au fil du temps, les provinces qui n'apparaissent pas dans les deux séries de *Susenas* (1 province pour 2002 et 4 provinces pour 2008) ont été omises. L'omission de ces provinces implique une perte de moins de 1 % des observations pour 2002 et de 5 % pour 2008. Bien entendu, l'omission de ces provinces ne résout pas le problème des déplacements de population entre les provinces qui ont été scindées suite à la réforme administrative.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Études économiques de l'OCDE

INDONÉSIE

THÈMES SPÉCIAUX : SUBVENTIONS À L'ÉNERGIE – INFRASTRUCTURE POLITIQUES SOCIALES

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, mars 2010
Australie, novembre 2010
Autriche, juillet 2009
Belgique, juillet 2009
Brésil, juillet 2009
Canada, septembre 2010
Chili, janvier 2010
Chine, février 2010
Corée, juin 2010
Danemark, novembre 2009
Espagne, décembre 2010
Estonie, avril 2009
États-Unis, septembre 2010
Fédération de Russie, juillet 2009
Finlande, avril 2010
France, avril 2009
Grèce, juillet 2009
Hongrie, février 2010
Inde, octobre 2007
Indonésie, novembre 2010
Irlande, novembre 2009
Islande, septembre 2009

Israël, janvier 2010
Italie, juin 2009
Japon, septembre 2009
Luxembourg, mai 2010
Mexique, mars 2010
Norvège, mars 2010
Nouvelle-Zélande, avril 2009
Pays-Bas, juin 2010
Pologne, avril 2010
Portugal, septembre 2010
République slovaque, novembre 2010
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003
République tchèque, avril 2010
Roumanie, octobre 2002
Royaume-Uni, juin 2009
Slovénie, juillet 2009
Suède, janvier 2011
Suisse, décembre 2009
Turquie, septembre 2010
Ukraine, septembre 2007
Union européenne, septembre 2009
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2010*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2010-fr

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2010/18
Novembre 2010

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2010 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-????
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-08342-4
10 2010 18 2 P 9



789264 083424