



# Études économiques de l'OCDE INDONÉSIE

MARS 2015





# Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2015

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2016), *Études économiques de l'OCDE : Indonésie 2015*, Éditions OCDE, Paris.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-idn-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2015-fr)

ISBN 978-92-64-22983-9 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-22984-6 (en ligne)  
ISBN 978-92-64-23027-9 (epub)

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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** © Teguh Hardi Sujono/Dreamstime.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2016

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Statistiques de base de l'Indonésie, 2013</b> .....	8
<b>Résumé</b> .....	9
Principales conclusions .....	10
Principales recommandations .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	13
Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme .....	16
Politiques monétaire et financière .....	18
La situation budgétaire est solide, mais le budget de l'État est modeste .....	23
Augmenter les recettes publiques .....	25
<i>Recommandations en matière de politique budgétaire, monétaire et financière</i> .....	26
Améliorer les niveaux de vie en favorisant une croissance inclusive à long terme .....	26
<i>Recommandations en vue de promouvoir une croissance économique durable et inclusive</i> .....	36
Lutter contre la pauvreté et les inégalités .....	36
<i>Recommandations en vue de résorber la pauvreté et les inégalités</i> .....	39
Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire et de la fonction publique .....	40
<i>Recommandations en vue d'améliorer la réglementation et de combattre la corruption</i> .....	43
Tirer le meilleur parti des ressources naturelles tout en préservant l'environnement .....	43
<i>Recommandations visant à tirer le meilleur parti des ressources naturelles tout en préservant l'environnement</i> .....	48
Bibliographie .....	48
<b>Annexe. Progrès des réformes structurelles</b> .....	51

## Chapitres thématiques

<b>Chapitre 1. Des politiques en faveur d'une croissance inclusive et durable</b> .....	61
Introduction .....	62
Croissance stable et durable .....	62
<i>Recommandations en vue de promouvoir une croissance économique durable et inclusive à long terme</i> .....	84
Pauvreté, inégalités et inclusion .....	85
<i>Recommandations en vue de lutter contre la pauvreté</i> .....	104
Bibliographie .....	105

Chapitre 2. <b>Exploiter au mieux les ressources naturelles</b> .....	109
Les ressources naturelles dans l'économie indonésienne .....	112
Accroître la productivité et la diversification de l'agriculture .....	119
<i>Recommandations pour une meilleure gestion des ressources agricoles</i> .....	128
La dépendance de l'Indonésie vis-à-vis des combustibles fossiles la place face à des dilemmes .....	129
<i>Recommandations relatives au secteur de l'énergie</i> .....	138
Restaurer un environnement favorable à l'extraction et à la transformation des minéraux .....	139
<i>Recommandations pour tirer le meilleur parti de l'extraction minière</i> .....	143
Protéger l'environnement en appliquant la réglementation et en luttant contre l'extraction illégale .....	143
<i>Recommandations relatives à la protection de l'environnement contre l'extraction         des ressources et au développement des énergies renouvelables</i> .....	148
Bibliographie .....	148

### Encadrés

1. Une nouvelle décomposition de la croissance .....	27
2. Commission pour l'éradication de la corruption (KPK) .....	41
1.1. Le secteur du tourisme indonésien .....	69
1.2. Programmes sociaux existants .....	90
1.3. Le régime d'assurance-maladie de l'Inde en faveur des pauvres .....	97
2.1. Le Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie .....	115
2.2. Éviter la « malédiction des ressources naturelles » : le cas du Botswana .....	117
2.3. La pêche en Indonésie .....	119
2.4. Les droits fonciers en Indonésie .....	123
2.5. Le soutien financier de l'État à l'agriculture .....	126
2.6. L'huile de palme en Indonésie .....	127
2.7. Le charbon : types et utilisations .....	131
2.8. Imposer les rentes minières .....	141
2.9. L'extraction minière illégale en Indonésie .....	142

### Tableaux

1. Échantillon d'indicateurs concernant l'Indonésie .....	15
2. Prévisions économiques de l'OCDE pour l'Indonésie .....	17
3. Indicateurs de la gouvernance et de la corruption pour une sélection d'économies régionales et émergentes .....	40
1.1. Structure économique de quelques pays .....	68
2.1. Décomposition de la croissance de la productivité dans l'agriculture .....	121
2.2. Restrictions à l'IDE dans les énergies renouvelables .....	147

### Graphiques

1. Niveau du PIB réel d'une sélection de pays de l'ASEAN .....	16
2. Progression du PIB réel, de la consommation et de l'investissement en Indonésie .....	17
3. Évolutions de la balance des opérations courantes et du taux de change .....	18

4. Hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC), décomposition et cible .	19
5. Marges de taux d'intérêt des banques sur les prêts aux clients privés . . . . .	20
6. Crédit et actions négociées dans un échantillon de pays de l'ASEAN . . . . .	21
7. Indicateurs de développement financier d'une sélection de pays de l'ASEAN, 2011 . . . . .	23
8. Recettes, dépenses et solde de l'administration d'État . . . . .	24
9. Rapport entre la capacité contributive et le PIB par habitant, 2011 . . . . .	25
10. Sources de la croissance . . . . .	27
11. Disparités de revenu par habitant dans un échantillon d'économies émergentes, 2013 . . . . .	28
12. Prévisions démographiques pour l'Indonésie . . . . .	29
13. Composition des exportations de biens indonésiennes . . . . .	29
14. Investissement direct étranger . . . . .	31
15. Résultats de l'éducation et taux de fréquentation par rapport au PIB par habitant, 2012 . . . . .	32
16. Pauvreté et inégalité . . . . .	37
17. Emploi informel et salaires minimums dans une sélection d'économies de marché émergentes . . . . .	39
18. Production par hectare d'une sélection de cultures . . . . .	44
19. Prévisions des entreprises . . . . .	46
1.1. Niveau et croissance du PIB par habitant . . . . .	64
1.2. Part des différents secteurs dans la valeur ajoutée et PIB réel par habitant . .	67
1.3. Parts de la valeur ajoutée totale . . . . .	68
1.4. Réseaux ferré et routier par rapport à la densité de la population . . . . .	70
1.5. Projections d'urbanisation . . . . .	73
1.6. Dépenses consacrées à l'éducation dans quelques économies émergentes, 2012 . . . . .	75
1.7. Taux de scolarisation dans quelques économies émergentes . . . . .	75
1.8. Entreprises offrant une formation structurée à leurs salariés . . . . .	78
1.9. Valeur ajoutée le long de la chaîne de valeur . . . . .	79
1.10. étapes du processus de production dans le secteur manufacturier de quelques économies émergentes . . . . .	80
1.11. Indicateurs de facilitation des échanges de l'Indonésie . . . . .	81
1.12. Flux d'IDE et restrictivité . . . . .	83
1.13. Croissance du PIB, réduction de la pauvreté et variation du coefficient de GINI . .	86
1.14. Taux de pauvreté et coefficient de GINI . . . . .	87
1.15. Distribution de la consommation par habitant, 2012 . . . . .	88
1.16. Couverture des programmes de protection sociale . . . . .	94
1.17. Dépenses totales de santé et nombre de médecins dans les économies émergentes . . . . .	96
1.18. Coin fiscal moyen sur le travail . . . . .	100
1.19. Rapport du salaire minimum provincial au salaire moyen provincial, 2013 . . .	101
1.20. Rapport du salaire minimum au salaire moyen dans quelques pays, 2011 . . .	102
1.21. Législation sur la protection de l'emploi, 2013 . . . . .	103
2.1. Les ressources naturelles dans l'économie indonésienne . . . . .	110
2.2. Principaux produits d'exportation et prix des produits de base . . . . .	111
2.3. Superficies récoltées, 1990 et 2012 . . . . .	113

---

2.4. Ressources naturelles et économies régionales . . . . .	114
2.5. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de produits agricoles et miniers, 2009 . . . . .	117
2.6. Le capital naturel dans la décomposition de la croissance de l'Indonésie . . . . .	119
2.7. Croissance de la PMF agricole dans une sélection de pays d'Asie . . . . .	120
2.8. Production par hectare d'une sélection de cultures . . . . .	121
2.9. L'Indonésie et le marché mondial du charbon . . . . .	130
2.10. Sources d'importation de charbon pour une sélection de pays, 2012 . . . . .	130
2.11. Principaux producteurs et exportateurs de charbon, 2013 . . . . .	131
2.12. Efficience de la production d'électricité et de chaleur à partir du charbon, 2011 . . . . .	132
2.13. Le futur bouquet énergétique de l'Indonésie . . . . .	133
2.14. Sources de production d'électricité pour un échantillon de pays, 2011 . . . . .	133
2.15. L'équilibre pétrolier de l'Indonésie . . . . .	134
2.16. L'Indonésie et le marché mondial du pétrole . . . . .	134
2.17. Subventions à l'énergie en pourcentage des dépenses publiques et du PIB . . . . .	135
2.18. Prix du pétrole et de l'essence . . . . .	135
2.19. L'Indonésie et le marché mondial du gaz naturel . . . . .	137
2.20. Indicateurs de pollution . . . . .	144
2.21. Évolution du couvert forestier . . . . .	145

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques de l'Indonésie ont été évalués par le Comité le 23 février 2015. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 9 mars 2015.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Petar Vujanovic et Richard Dutu sous la direction de Peter Jarrett. Anne Legendre a apporté une aide à la recherche. L'assistance administrative a été assurée par Mee-Lan Frank et Krystal Rakotoarisoa.

L'Étude précédente de l'Indonésie a été publiée en septembre 2012.

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocedilibrary>



<http://www.oecd.org/oceddirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

**STATISTIQUES DE BASE DE L'INDONÉSIE, 2013**  
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)<sup>a</sup>

**LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL**

Population (millions)	249.9	Densité de la population par km <sup>2</sup>	129.6	(34.8)
Moins de 15 ans (%)	28.9 (18.3)	Espérance de vie (années, 2012)	70.7	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	5.2 (15.7)	Hommes	68.6	(77.5)
		Femmes	72.7	(82.3)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	1.3 (0.6)	Élection générale la plus récente	octobre 2014	

**L'ÉCONOMIE**

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)		
En prix courants (milliards USD)	916.8	Secteur primaire	25.7	(2.5)
En prix courants (milliards IDR)	9 524.7	Industrie y compris construction	34.5	(26.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	5.8 (0.8)	Services	39.9	(70.2)
Par habitant (000 USD PPA)	9.9 (38.2)			

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

En pourcentage du PIB

Dépenses <sup>b, c</sup>	17.3 (42.5)	Dette financière brute <sup>b</sup>	24.9	(110.4)
Recettes <sup>b, c</sup>	15.1 (36.8)			

**LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Taux de change (IDR par USD)	10 390	Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	3 687	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	31.4	
En pourcentage du PIB		Machine et matériel de transport	12.1	
Exportations de biens et services	23.7 (53.4)	Articles manufacturés	12.1	
Importations de biens et services	25.7 (49.4)	Principales importations		
Solde de la balance courante	-3.3 (-0.1)	(% du total des importations de marchandises)		
Position d'investissements internationaux nette	-42.5	Machine et matériel de transport	30.3	
		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	24.4	
		Articles manufacturés	15.3	

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION**

Taux d'emploi des 15-64 ans (%)	62.7 (65.0)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	6.2	(7.9)
		Jeunes (15-24, %)	21.6	(16.2)
Taux d'activité des 15-64 ans (%)	66.8 (71.1)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2012)	7.9	(31.5)

**L'ENVIRONNEMENT**

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	0.9 (4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2012)	1.8	(9.7)
Énergies renouvelables (%)	33.4 (8.6)			
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2011)	48.0 (28.0)			

**LA SOCIÉTÉ**

Inégalité de revenus (coefficient de Gini)	0.41 (0.31)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)		
Taux de pauvreté relative à 2 USD par jour (PPP) (% of population, 2011)	43.3 (1.0)	Compréhension de l'écrit	396	(497)
		Mathématiques	375	(494)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Sciences	382	(501)
Soins de santé (2012)	3.0 (9.0)	Part des femmes au parlement (% , septembre 2014)	16.8	(28.7)
Éducation (publique, 2012)	3.6 (5.3)			

Indicateur du vivre mieux : [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2012 pour l'agrégat OCDE.

c) Administration centrale d'Indonésie.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

## Résumé

- *Principales conclusions*
- *Principales recommandations*

## Principales conclusions

**Enjeux de la politique macroéconomique.** L'économie indonésienne a été exceptionnellement performante durant toute la décennie qui a suivi la crise asiatique, aidée en cela par un cadre macroéconomique prudent et par les solides réformes stratégiques alors engagées, dont les effets positifs continuent de se faire sentir. Cela étant, la croissance a marqué le pas ces dernières années, à la suite du tassement de la demande internationale et de la modeste croissance des investissements découlant de la baisse des prix des matières premières, mais aussi de l'aggravation des incertitudes relatives à la réglementation et de l'existence de goulets d'étranglement au niveau des infrastructures. L'Indonésie est encore en phase de rattrapage de la croissance, mais le rythme des réformes a ralenti ces dernières années et des mesures protectionnistes ont été adoptées. Des facteurs internes et externes continueront de compliquer la mise en œuvre de la politique monétaire. Pour assurer une amélioration constante des niveaux de vie de toute la population du pays, il sera nécessaire de maintenir la stabilité macroéconomique, d'adopter toute une série de réformes structurelles et de créer une marge de manœuvre budgétaire afin d'accroître les dépenses publiques dans des domaines prioritaires comme l'éducation, la santé, la réduction de la pauvreté et les infrastructures. À cet égard, la suppression récente de la plupart des subventions aux combustibles est une mesure bienvenue. Toutefois, la faiblesse des prix des produits de base à l'exportation et le ralentissement de la croissance signifient qu'un supplément de marge de manœuvre devra résulter d'un relèvement ciblé des recettes fiscales qui sont actuellement peu élevées. Il existe également un potentiel d'amélioration de l'efficacité et du ciblage des dépenses publiques, tant au niveau central qu'infranational.

**Mise en œuvre de politiques à l'appui d'une croissance inclusive et durable.** L'Indonésie a réalisé des progrès impressionnants sur le front de la pauvreté, aidée par une forte croissance du revenu par habitant et des programmes de plus en plus efficaces et de mieux en mieux ciblés de réduction de la pauvreté. Cela étant, les inégalités de revenu sont importantes et se sont même creusées ces dix dernières années. La panoplie actuelle de programmes sociaux, notamment les transferts monétaires subordonnés à l'assiduité scolaire et un programme subventionné d'approvisionnement en riz, n'est pas bien ciblée en dépit des avancées réalisées pour instaurer un registre unique des ménages vulnérables. La congestion des réseaux de transport et les goulets d'étranglement logistiques empêchent une meilleure intégration dans les chaînes de valeur mondiales et pèsent plus généralement sur la croissance. Les investissements dans la production d'électricité et le traitement des eaux sont également à la traîne. Si les résultats du PISA sont conformes au stade actuel de développement de l'Indonésie, le système éducatif pâtit encore de graves problèmes de qualité et d'accessibilité.

**Amélioration du cadre réglementaire et lutte contre la corruption.** Certains dispositifs institutionnels entravent le développement économique et social, inhibant la création d'entreprises et freinant les projets de développement de celles qui sont en activité. Le manque d'harmonisation et de cohérence entre les législations et réglementations nationales et infranationales continue de poser un problème. Les autorités intensifient la lutte contre la corruption, notamment par la mise en place et le développement de la Commission d'éradication de la corruption. Les capacités de la fonction publique sont également disparates, tant à l'échelon central qu'infranational, entravant l'activité des entreprises et décourageant l'investissement tant intérieur qu'extérieur. L'exécution du budget à tous les niveaux de l'État reste également un problème.

**Gestion des ressources naturelles et lutte contre la dégradation de l'environnement.** L'Indonésie possède des ressources naturelles en abondance, mais sa géographie et le sous-développement de son infrastructure de transport l'empêchent d'en tirer pleinement parti dans l'intérêt de tous ses habitants. La sous-exploitation et la mauvaise gestion des ressources sont à l'origine du déclin du secteur énergétique. L'efficacité des centrales à charbon est faible. Pour certains minéraux, la mise en œuvre, en 2014, de l'interdiction d'exportation des minerais (pour favoriser leur traitement dans le pays) a renforcé les incertitudes. Le secteur agricole pâtit d'un retard en matière de productivité, d'un soutien à mauvais escient des cultures vivrières de base (comme le riz, le maïs et le soja) et d'un manque de diversification. Les retombées sur l'environnement, notamment les émissions de gaz à effet de serre et la déforestation, sont aggravées par le rôle central occupé par les combustibles fossiles et la disparité de la mise en œuvre des législations et réglementations en vigueur.

## Principales recommandations

### **Faire face aux enjeux de la politique macroéconomique**

- La Banque d'Indonésie devrait rester prudente vis-à-vis des politiques monétaire et macroprudentielle compte tenu des facteurs internes et externes.
- Augmenter les recettes fiscales de l'État afin de financer la nécessaire hausse à long terme des dépenses publiques, en ramenant un plus grand nombre de travailleurs indépendants dans le filet fiscal et en renforçant l'efficacité de la collecte des impôts.

### **Mettre en œuvre des politiques au service d'une croissance inclusive et durable**

- Augmenter les dépenses publiques d'infrastructure. Mettre l'accent sur les transports et sur la logistique afin d'aider l'industrie, ainsi que sur la prévention des catastrophes naturelles et le traitement des eaux.
- Éviter les mesures protectionnistes qui limitent l'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger et dont les retombées en termes de développement sont incertaines.
- Renforcer et améliorer encore le ciblage des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté et aux mesures de santé.
- Consacrer davantage de ressources publiques à l'amélioration de l'accès à l'éducation et ses retombées. Poursuivre le programme d'évaluations périodiques et de développement professionnel des enseignants et aligner davantage leur salaire sur leurs diplômes et leurs résultats.
- Renforcer l'inclusivité financière en développant encore la banque en ligne, en tirant les enseignements de l'expérience de pays comme l'Inde, le Mexique, les Philippines ou le Kenya.
- S'attaquer au travail informel en réduisant les rigidités du secteur formel, en renforçant l'efficacité du système de prélèvements et de prestations pour réduire la pauvreté et en ciblant d'autres prestations sociales.

### **Améliorer le cadre réglementaire et lutter contre la corruption**

- Améliorer des dispositifs de prévention de la corruption et continuer parallèlement à intensifier les efforts de lutte contre toutes les formes de corruption.
- Accroître le soutien aux administrations infranationales en vue de renforcer leurs capacités, en s'assurant notamment que l'administration centrale leur procure une assistance technique et administrative.

### **Gérer les ressources naturelles et lutter contre la dégradation de l'environnement**

- Réorienter l'interdiction d'exportation des minerais en se fondant sur une évaluation des coûts et des avantages découlant du traitement de chaque minerai en Indonésie. Mettre des infrastructures et de l'électricité à la disposition des nouvelles fonderies.
- Accroître la productivité agricole en fournissant assistance et formation techniques, y compris par le biais d'accords de partenariat entre les petits propriétaires et les grandes exploitations. Favoriser l'accès des exploitants agricoles au crédit en accélérant l'acquisition de titres fonciers. Faire baisser les prix des denrées alimentaires en assouplissant les restrictions aux échanges.
- Consacrer plus de ressources à faire respecter les lois contre les activités illégales de déforestation, d'abattage des arbres et d'exploitation minière.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre en valorisant davantage l'électricité verte, en particulier géothermique.



## Évaluation et recommandations

- *Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme*
- *Politiques monétaire et financière*
- *La situation budgétaire est solide, mais le budget de l'État est modeste*
- *Augmenter les recettes publiques*
- *Améliorer les niveaux de vie en favorisant une croissance inclusive à long terme*
- *Lutter contre la pauvreté et les inégalités*
- *Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire et de la fonction publique*
- *Tirer le meilleur parti des ressources naturelles tout en préservant l'environnement*

L'Indonésie a bénéficié d'une croissance vigoureuse et stable au cours de la quinzaine d'années qui a suivi la crise asiatique (tableau 1). Cette performance a été rendue possible, dans une large mesure, par les réformes des politiques publiques engagées durant cette période, notamment la mise en place d'un solide cadre macroéconomique. La croissance a été largement stimulée par la demande intérieure, la consommation des ménages constituant en particulier un fondement ferme et solide. Les conditions prévalant sur le marché du travail se sont améliorées et ces progrès, conjugués à l'efficacité accrue des programmes de réduction de la pauvreté, ont contribué à consolider les revenus et la confiance des ménages. Le secteur extérieur a également joué un rôle important, notamment en raison de la demande mondiale d'exportations de produits de base. Le rythme des réformes a ralenti, ce qui peut en partie expliquer la récente décélération de la croissance de la production.

L'ampleur des gains par habitant et les mesures publiques de plus en plus efficaces et de mieux en mieux ciblées ont contribué à réduire la pauvreté. Cela étant, les inégalités de revenu, mesurées par le coefficient de Gini, se sont creusées au fil de la dernière décennie. Le revenu annuel par habitant est d'environ 9 300 USD à parité de pouvoir d'achat et une proportion importante de la main-d'œuvre travaille encore dans un secteur agricole dont la productivité est faible. L'Indonésie se trouve donc bien encore au cœur de la phase de rattrapage du développement économique. Pour assurer une croissance forte et inclusive sur la durée, il lui faudra augmenter sans relâche les dépenses qu'elle consacre à l'éducation, à la santé, à la réduction de la pauvreté et aux infrastructures. Pour cela, il lui faudra parallèlement accroître ses recettes et procéder à une nouvelle hiérarchisation des dépenses. La décision prise récemment de revoir à la baisse les subventions aux combustibles fossiles a été une mesure louable en ce sens. L'Indonésie devra en outre exploiter au mieux l'abondance de ses ressources naturelles afin de stimuler son développement, en levant des investissements et en améliorant son cadre réglementaire. Les résultats en matière d'environnement restent médiocres compte tenu de la place centrale des combustibles fossiles, ainsi que de la mise en œuvre insuffisante des lois et réglementations en vigueur, en particulier en ce qui concerne l'exploitation forestière.

Les principaux messages de la présente *Étude économique* sont les suivants :

- La croissance a été forte dans les quinze années qui ont suivi la crise asiatique mais a ralenti ces dernières années, en raison du tassement de la demande internationale, de la baisse des prix des matières premières et de la faible hausse des investissements découlant en grande partie de l'aggravation des incertitudes vis-à-vis de la réglementation et des goulets d'étranglement existant au niveau des infrastructures.
- Le rythme des réformes doit s'accélérer en raison de l'accumulation de réformes structurelles et d'investissements publics indispensables qui n'ont pas encore été engagés. Cela étant, certaines des orientations prises par les responsables de l'action publique, notamment protectionnistes, sont préoccupantes.
- Une saine croissance par habitant et le développement des programmes de protection sociale ont contribué à réduire nettement la pauvreté. Cela étant, les inégalités de revenu se sont creusées et le filet de protection sociale doit être encore renforcé.

Tableau 1. Échantillon d'indicateurs concernant l'Indonésie

	1995	2000	2005	2011	2012	2013	2014 <sup>1</sup>
<b>Population</b>							
Total, en millions	205.9	208.9	224.5	243.8	246.9	249.9	252.8
Répartition par âge							
0-14	33.6	30.7	30.0	29.6	29.3	28.9	28.5
15-65	62.2	64.7	65.1	65.3	65.6	65.9	66.2
65+	4.2	4.7	4.9	5.1	5.1	5.2	5.3
Taux de pauvreté absolue (en %) <sup>2</sup>		19.1	16.0	12.4	11.7	11.5	11.0
Coefficient de Gini		0.30	0.36	0.41	0.41	0.41	
Taux net de scolarisation (enseignement secondaire, en %)				67.5	70.7		
<b>Emploi et inflation</b>							
Emploi (en millions)	80.1	89.8	95.4	107.4	112.5	112.8	114.6
Emploi informel (en % de l'emploi)			70.5	63.9	61.4	60.1	59.6
Taux de chômage (en %)	7.2	6.1	10.5	7.5	6.1	6.2	5.9
Hausse de l'IPC (en %, fin d'année)	9.0	9.3	17.1	3.8	4.3	7.7	8.4
<b>Offre et demande</b>							
PIB (en milliers de milliards de roupies courantes)	546.4	1520.7	3035.6	7831.7	8615.7	9524.7	10542.7
PIB (en milliards de dollars courants)	243.6	182.4	313.2	894.3	921.4	916.8	888.8
Croissance du PIB (réel, en %)	8.2	4.9	5.7	6.2	6.0	5.6	5.0
Taux de croissance du PIB par habitant (réel, en %)	6.1	5.1	4.2	4.8	4.7	4.3	3.8
Demande (croissance, en %)							
Consommation privée	12.6	1.6	4.0	5.1	5.5	5.4	5.3
Consommation publique	1.3	6.5	6.6	5.5	4.5	6.9	2.0
Investissements fixes bruts	10.3	10.8	9.5	7.9	12.2	3.9	6.3
Exportations	14.0	16.7	10.9	8.9	9.1	5.3	4.1
Importations	7.7	26.5	16.6	14.8	1.6	4.2	1.0
Offre (en % du PIB nominal)							
Agriculture		14.3	13.1	14.7	14.5	14.4	14.3
Extractions minières		11.0	11.1	11.8	11.8	11.3	10.5
Activités manufacturières		25.4	27.4	24.3	24.0	23.7	23.7
Services <sup>3</sup>		49.4	48.3	49.1	49.7	50.6	51.5
<b>Finances publiques (administration d'État, en % du PIB)</b>							
Recettes	13.1	13.5	16.3	15.5	15.5	15.1	15.5
Dépenses	12.0	14.6	16.8	16.5	17.3	17.3	17.8
Solde nominal (administration d'État)	1.1	-1.1	-0.5	-1.1	-1.8	-2.2	-2.3
Dette brute (administrations publiques)		81.1	43.3	23.1	23.0	24.9	24.4
<b>Balance des paiements (en % du PIB)</b>							
Balance commerciale (biens)	2.7	13.7	5.6	3.8	0.9	0.6	0.8
Balance des opérations courantes	-2.6	4.9	0.1	0.2	-2.8	-3.2	-3.0
En milliards de dollars	-6.4	8.0	0.3	1.7	-24.4	-29.1	-26.2
Réserves internationales (brutes, en milliards de dollars)			34.7	110.1	112.8	99.4	111.9
Encours de la dette extérieure		77.7	41.7	25.2	27.4	29.0	32.9

1. Estimations.

2. Pourcentage d'individus vivant au-dessous du seuil national de pauvreté, ce dernier représentant la valeur des dépenses mensuelles par habitant nécessaires pour maintenir des conditions de vie décentes.

3. Y compris l'électricité, le gaz, l'eau et la construction.

Source : Statistics Indonesia, États financiers de l'État (vérifiés), Banque mondiale et calculs de l'OCDE.

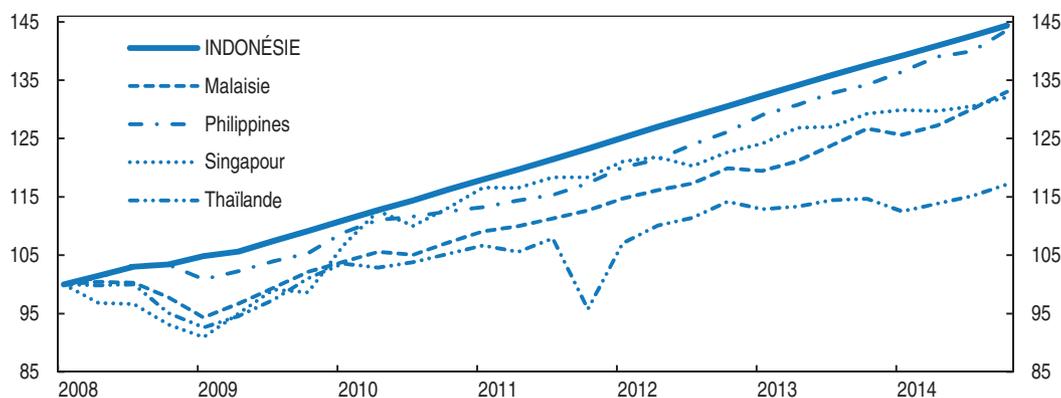
- L'Indonésie peut en outre mieux exploiter l'abondance de ses ressources naturelles en augmentant la productivité du secteur agricole, en améliorant le rendement de ses centrales au charbon et en privilégiant progressivement les énergies renouvelables, en particulier l'énergie géothermique.

## Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

Depuis 2012, l'économie indonésienne a connu un grand nombre de turbulences. En 2013, la croissance de son PIB a été inférieure à 6 % pour la première fois depuis la crise financière et a continué de s'infléchir tout au long de 2014. En dépit de ce ralentissement, l'Indonésie a connu une croissance économique supérieure à celle de ses pairs de l'ASEAN (graphique 1). Ce résultat peut être attribué à la fois à une base de consommateurs solide et à de saines politiques macroéconomiques, comme le ciblage de l'inflation et la prudence budgétaire. Jusqu'à la mi-2014, la consommation a été soutenue par l'affermissement de la confiance, les transferts monétaires en faveur des familles pauvres, de fortes augmentations salariales et l'amélioration des débouchés professionnels des diplômés. Malgré l'envolée des exportations dans les derniers mois de 2013, du fait des achats à terme de minerais avant la mise en œuvre de l'interdiction pesant sur leur exportation, la contribution de la demande extérieure à la croissance a été décevante, exacerbant les préoccupations relatives à la balance des opérations courantes à compter de la mi-2011 puis de nouveau à la mi-2014. L'investissement a également marqué le pas en 2013-14, en raison du ralentissement des investissements dans la fabrication de machines et les équipements de transport (graphique 2). Cette décélération des investissements devrait être une préoccupation, non seulement en raison de ses effets sur la productivité mais aussi du fait de la contribution croissante des investissements au PIB qui était d'un quart en 2013, contre 1/5<sup>e</sup> en 2000.

Graphique 1. Niveau du PIB réel d'une sélection de pays de l'ASEAN

T1 2008 = 100



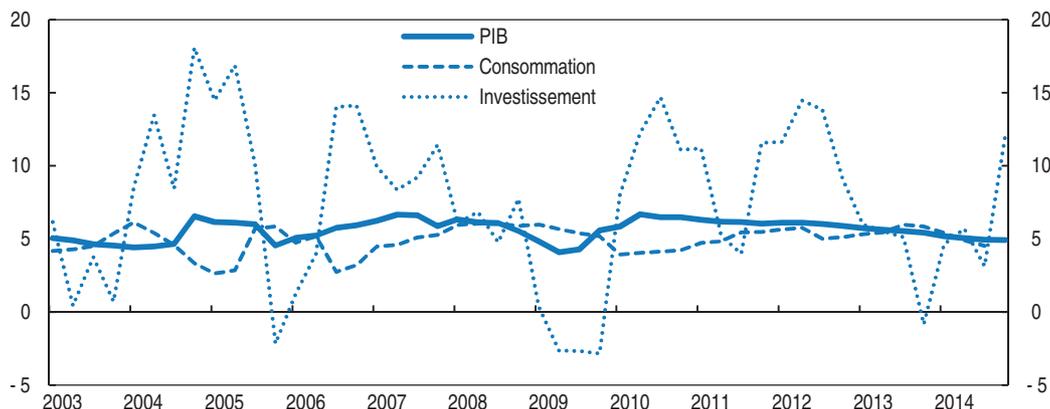
Source : Bureaux des statistiques des différents pays.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933199951>

La croissance de l'économie a été de 5 % en 2014 et devrait s'accélérer quelque peu en 2015 et en 2016, à la suite de l'accélération des exportations dû à la baisse du taux de change et au redressement des investissements publics (tableau 2). L'expansion rapide de la classe moyenne, conjuguée à l'amélioration de la confiance, contribuera également à soutenir la consommation et à stimuler l'investissement privé. Si la dépréciation de la monnaie aidera à réduire les importations, cette évolution sera en partie neutralisée par la vigueur de la demande intérieure, d'où un déficit élevé persistant de la balance des opérations courantes. Même si l'inflation sous-jacente reste faible et si la balance des opérations courantes se stabilise, la Banque d'Indonésie doit rester prudente concernant les taux directeurs, étant donné en particulier la dépendance chronique du pays vis-à-vis de sources extérieures de financement dans un contexte d'incertitude financière

Graphique 2. **Progression du PIB réel, de la consommation et de l'investissement en Indonésie**

Variations en pourcentage en glissement annuel



Source : Comptes nationaux trimestriels, Base de données de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933199961>

Tableau 2. **Prévisions économiques de l'OCDE pour l'Indonésie**

	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance du PIB réel	6.0	5.6	5.0	5.3	5.9
Hausse de l'IPC	4.3	6.4	6.4	4.8	4.0
Taux d'intérêt à court terme	5.9	6.3	8.8	7.0	6.6
Solde budgétaire (en % du PIB)	-1.9	-2.2	-2.4	-2.0	-1.8
Balance des opérations courantes (en % du PIB)	-2.8	-3.2	-3.0	-2.8	-2.5

Note : La croissance du PIB réel et l'inflation sont définis en termes de variations en % par rapport à la période précédente.

Source : Estimations de l'OCDE.

mondiale. Le déficit budgétaire est resté élevé en 2014, en raison, en partie, du recul des recettes provenant des industries extractives à mesure que les prix des produits de base refluaient. Le solde budgétaire devrait rester modérément déficitaire, ce qui est approprié.

Les risques de dégradation par rapport aux prévisions – principalement extérieurs – prédominent nettement. De fait, le redressement de la demande des partenaires commerciaux, en particulier de la Chine, pourrait être moins rapide que prévu et le recul des prix des produits de base pourrait s'accroître. Si les marchés financiers ont en partie pris en compte la normalisation imminente de la politique monétaire des États-Unis, l'Indonésie reste vulnérable face à une augmentation des taux d'intérêt internationaux dans la mesure où ses besoins de financement extérieur restent importants. Les catastrophes naturelles demeurent par ailleurs un risque omniprésent qui fragilise la capacité de résistance de la croissance. L'Indonésie est particulièrement exposée aux catastrophes naturelles telles que tremblements de terre, tsunamis ou encore éruptions volcaniques. Entre 2000 et 2014, près de 200 000 personnes ont trouvé la mort dans des catastrophes naturelles en Indonésie, où le taux de mortalité par habitant est quatre fois plus élevé que la moyenne asiatique mais aussi mondiale (CRED, 2015). Enfin, les élections de 2014 ont débouché sur un équilibre peu clair des forces politiques. De ce fait, le nouveau Président se trouve face au défi de faire adopter son ambitieux programme de réformes par un parlement dans lequel ses alliés ne sont pas majoritaires. Dans ce contexte, la tentation

reste forte de s'en remettre à des mesures protectionnistes malavisées mais politiquement populaires dont les conséquences à long terme ne sont pas propices à un développement inclusif et durable.

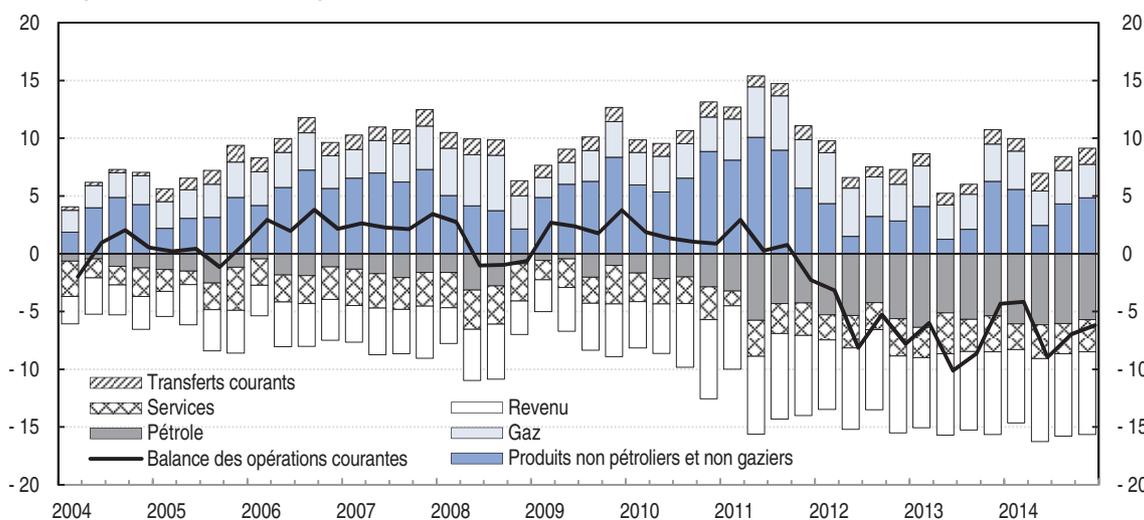
## Politiques monétaire et financière

### Politique monétaire : équilibrer les contraintes intérieures et extérieures

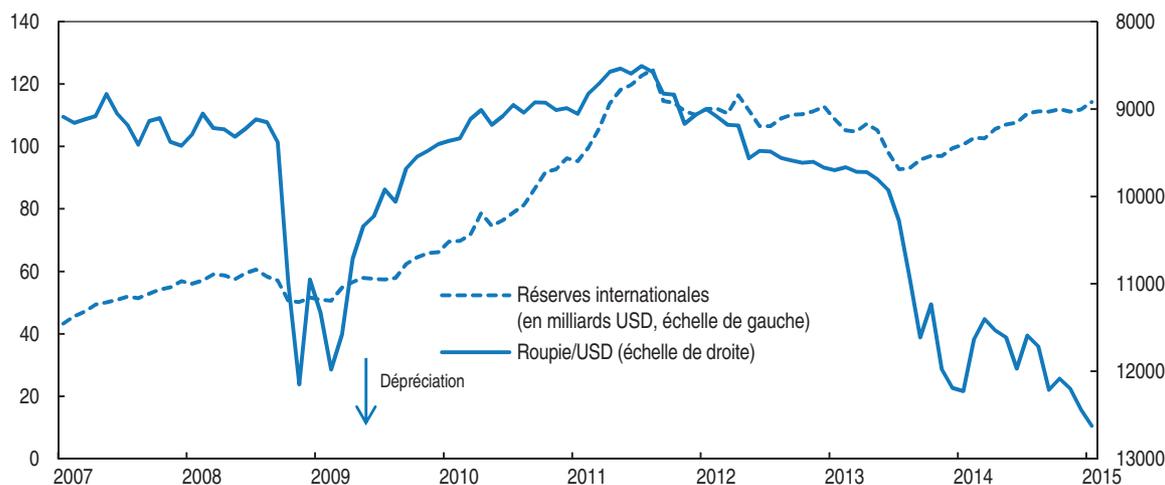
L'approche adoptée par les autorités pour gérer les déséquilibres extérieurs a évolué ces trois dernières années. Avec la dégradation de la balance des opérations courantes à compter de la mi-2011 (graphique 3, partie A), la Banque d'Indonésie a utilisé ses réserves en devises pour intervenir massivement sur le marché des changes afin d'amortir la chute de la roupie (graphique 3, partie B). Au second semestre 2013, les actions, les obligations et la monnaie indonésienne ont subi de fortes pressions après l'annonce par la Fed de la réduction de son

Graphique 3. Évolutions de la balance des opérations courantes et du taux de change

#### A. Décomposition de la balance des opérations courantes, en milliards USD



#### B. Taux de change et réserves de la Banque d'Indonésie



Source : Bloomberg et base de données CEIC.

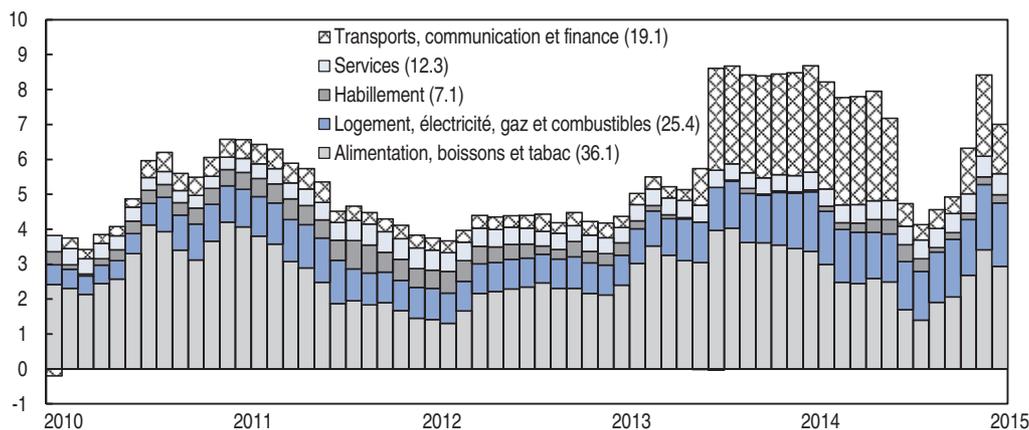
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933199976>

programme d'achat d'obligations. Cette situation a conduit à une modification de la politique monétaire avec un relèvement des taux d'intérêt et la Banque d'Indonésie a commencé à reconstituer ses réserves. Le déficit de la balance des opérations courantes s'est encore creusé au deuxième trimestre 2014 pour atteindre 4.0 % du PIB. La dépréciation de la roupie se poursuit de manière ordonnée, conformément à l'avis du FMI (IMF, 2013) qui estimait que cette monnaie était surévaluée. Cette évolution s'est appuyée sur d'importantes entrées d'investissements de portefeuille pendant toute l'année 2014. Une amélioration a été observée sur le plan du déficit courant, qui est revenu en deçà de 3 % du PIB à la fin de 2014.

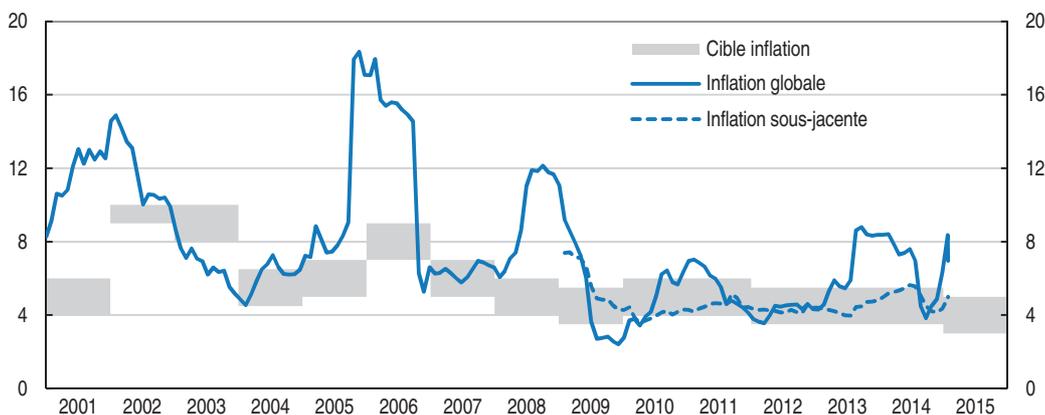
Les taux directeurs actuels sont appropriés, compte tenu des tensions résiduelles sur les marchés financiers et notamment de la nécessité d'attirer des capitaux pour financer le déficit de la balance des opérations courantes et modérer l'inflation sous-jacente (graphique 4, parties A et B). Le léger relèvement d'un quart de point effectué en novembre 2014, qui a suivi une baisse des subventions aux combustibles fossiles, a été conforme au dispositif de ciblage de l'inflation et a donné le signal de la détermination de la banque centrale d'ancrer les anticipations d'inflation. La baisse d'un quart de point opérée en février 2015 l'a été en

Graphique 4. **Haussa de l'indice des prix à la consommation (IPC), décomposition et cible**

A. Décomposition de l'IPC<sup>1</sup>, croissance en glissement annuel



B. Inflation de l'IPC, cible, en glissement annuel



1. Les pondérations des composantes de l'IPC sont indiquées entre parenthèses.

Source : Base de données CEIC et Banque d'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933199986>

réaction à un ralentissement de l'inflation plus rapide que prévu, principalement à cause du recul des cours mondiaux du pétrole. À l'avenir, la Banque d'Indonésie devrait faire preuve de prudence dans la modification des paramètres de son action, en prenant en compte des facteurs tant externes qu'internes, en particulier à la lumière des éléments qui semblent indiquer que le redémarrage de la croissance intérieure, s'il se produit, sera plus modeste que projeté précédemment.

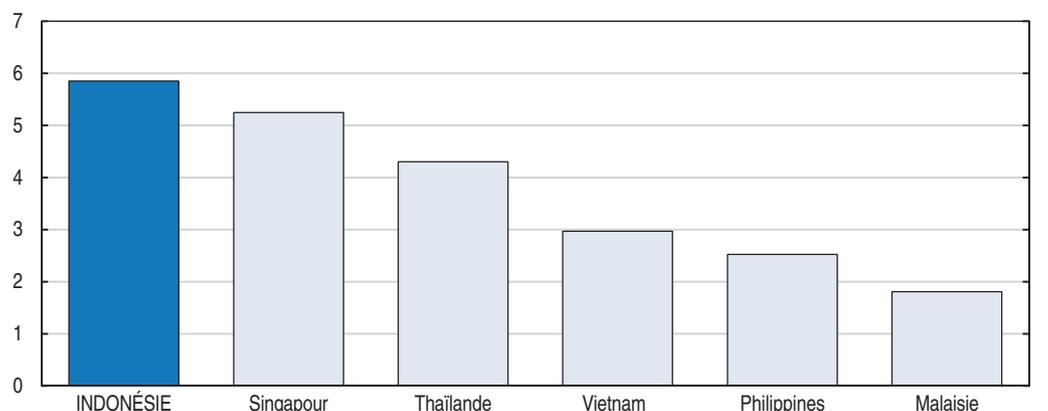
### **Développement et approfondissement du système financier**

Le système financier est dominé par les banques qui détenaient 79 % des actifs du secteur financier en 2013 (contre 50 % en Malaisie, par exemple), laissant peu de place aux autres institutions financières. Les compagnies d'assurance détiennent pour leur part environ 10 % des actifs du secteur financier et les fonds de pension moins de 3 % (IMF, 2013). L'Indonésie doit accélérer l'approfondissement et le développement du système financier en encourageant l'épargne intérieure formelle (ce qui exige des conditions de faible inflation) et en favorisant la mobilisation des institutions non bancaires en matière de financement de l'investissement, en particulier dans les infrastructures. Cette évolution renforcerait la stabilité et la liquidité. La volatilité des entrées de capitaux a contribué à de fortes fluctuations périodiques du cours de la roupie et des prix des obligations et des actions. Les opérations de change de l'Indonésie, bien qu'elle soit la plus grande économie de l'Asie du Sud-Est, représentent moins de 5 % de celles de son voisin Singapour. Les pouvoirs publics doivent donc poursuivre leurs efforts pour développer le marché des changes et faire baisser la prime de risque sur les actifs libellés en roupie sous-jacents à ces opérations, en généralisant les opérations de couverture à terme et les options afin de réduire la prédominance des opérations au comptant et de supprimer progressivement les restrictions limitant les dépôts bancaires en devises.

Les marges réalisées par les banques indonésiennes entre les taux d'intérêt d'emprunt et les taux d'intérêt de prêt sont supérieures à celles des établissements bancaires d'autres pays de l'ASEAN (graphique 5). Les banques indonésiennes ont donc besoin de couvrir des coûts opérationnels plus importants (compris entre 2.5 % et 4 % de leur actif, contre 2 % en Malaisie et 1 % à Singapour), en raison de la géographie originale de l'archipel et d'inefficiences : leur ratio des frais d'exploitation rapporté au total des actifs est l'un des plus

**Graphique 5. Marges de taux d'intérêt des banques sur les prêts aux clients privés**

En points de pourcentage, 2012



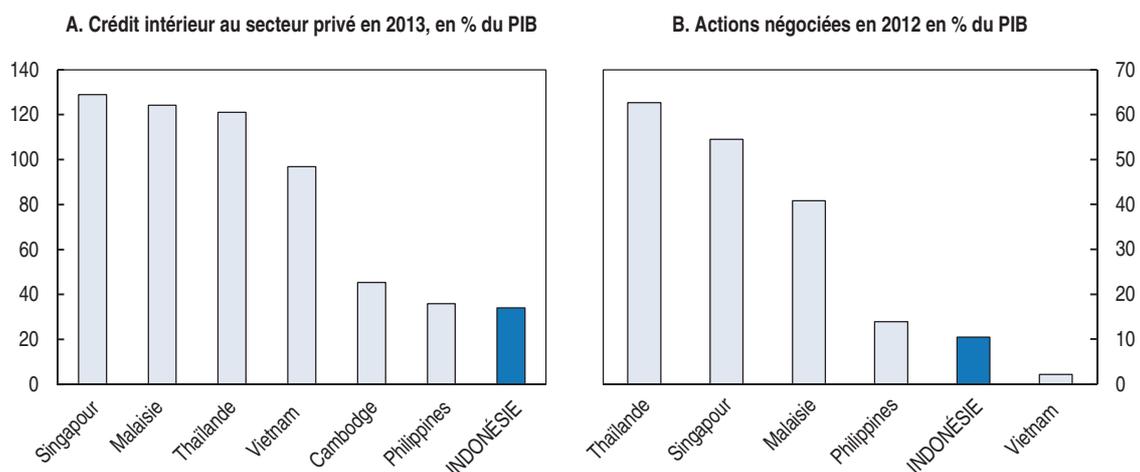
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933199997>

élevés de toutes les banques du G20 (Bloomberg, 2013). Cela étant, elles sont quand même les plus rentables de toutes les banques des pays du G20, avec un rendement de 23 % de leurs fonds propres, qui est supérieur à celui des banques chinoises (21 %) et qui s'élève à plus du double du rendement de 9 % des banques américaines (Bloomberg, 2013). Le niveau élevé des rendements observé en Indonésie s'explique par les marges d'intérêt nettes qui, à 7 points de pourcentage en moyenne, sont les plus élevées du G20 (le taux d'intérêt moyen pratiqué sur les prêts est de 12 %, tandis que la rémunération moyenne versée aux déposants est de 5 %). Les mesures prises depuis peu par les autorités pour encourager plus de concurrence et de transparence afin de réduire les écarts de taux ont été opportunes, mais celles visant à plafonner la participation étrangère au capital des banques devraient être reconsidérées.

En pourcentage du PIB, le crédit intérieur est nettement inférieur à celui des pays voisins de l'ASEAN, ce qui permet de penser qu'il existe d'amples possibilités d'approfondissement financier (graphique 6). Le système financier s'est resserré après la crise de 1997-98. De 1997 à 2012, le crédit intérieur au secteur privé est passé de 61 % à 35 % du PIB et le nombre de banques commerciales de 239 à 122. Cela étant, en raison de la forte croissance économique enregistrée depuis, conjuguée à un régime de surveillance plus transparent et plus ferme, il est approprié de développer de nouveau le secteur financier et d'encourager encore plus les institutions non dépositaires à octroyer des crédits. Les ménages indonésiens sont également en retard au regard de toute une série d'indicateurs financiers et d'accès au crédit (graphique 7). Globalement, 20 % des adultes ont ouvert un compte auprès d'un établissement financier du secteur formel, alors que cette proportion est de 35 % en Inde, 56 % au Brésil et 64 % en Chine (Demirguc-Kunt and Klapper, 2013). De plus, seuls 8 % des deux quintiles inférieures des ménages indonésiens possèdent un compte auprès d'un établissement du même type. Dans d'autres économies émergentes, les autorités ont proposé des plans destinés à améliorer cette situation. Par exemple, en août 2014, le gouvernement indien a lancé le dispositif Jan Dhan Yojana, qui visait l'ouverture de 75 millions de comptes bancaires d'ici la fin de janvier 2015. En ouvrant un compte dans le cadre de ce projet, chaque titulaire aura droit à une assurance accidents et, après six mois d'activité, à une autorisation de découvert. En Indonésie, une importante proportion de ménages pauvres, de micro-entreprises et de PME est exclue des services

Graphique 6. **Crédit et actions négociées dans un échantillon de pays de l'ASEAN**



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200000>

bancaires et de prêts du secteur formel ou fait appel, à des taux bien plus élevés, au système bancaire parallèle. L'encours des prêts aux PME s'élevait à peine à 0.7 % du PIB en 2010, contre 30.7 % en Thaïlande et 17.4 % en Malaisie. Enfin, les marges élevées pratiquées par les banques indonésiennes sont peut-être aussi le signe que le développement du crédit est freiné par l'insuffisance des dépôts (Bloomberg, 2013). Améliorer l'inclusivité financière serait sans doute bénéfique à cet égard.

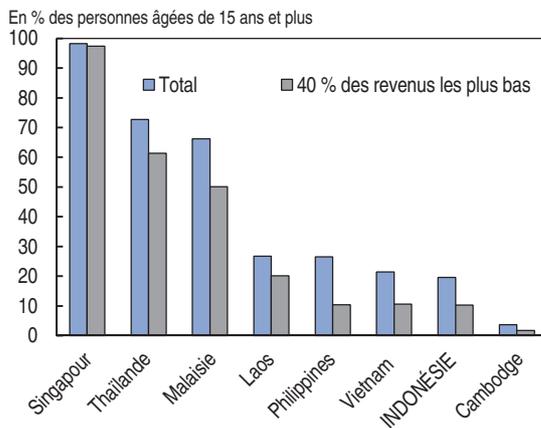
La banque en ligne, qui supprime la nécessité de recourir à une infrastructure coûteuse d'agences bancaires, pourrait favoriser l'inclusion financière en assurant la rentabilité des services aux ménages et entreprises non bancarisés, pauvres et isolés (World Bank, 2014c). Pour améliorer l'inclusion financière, on pourrait s'attacher davantage à des méthodes de prestation de services moins coûteuses comme les services bancaires par téléphone mobile. Ces services ont été mis en œuvre avec succès dans des pays comme le Kenya ou les Philippines (World Bank, 2012b et BBVA, 2015). Des services financiers pourraient également être offerts dans des stations-services ou des boutiques de proximité, comme au Mexique et au Brésil. Au Mexique, grâce à de nouvelles réglementations autorisant le recours à des correspondants non bancaires (dits aussi « agents bancaires »), il est possible aux établissements financiers de toucher un plus grand nombre de clients potentiels à moindre coût pour tous les intervenants. La Banque d'Indonésie a récemment lancé un projet pilote de banque en ligne dans certaines provinces (Stapleton, 2013) et, si elle conclut à un succès, ce dispositif sera alors étendu. L'État peut en outre y recourir pour collecter les impôts auprès des segments de la population n'ayant pas de compte en banque. L'adoption rapide de la banque en ligne par les ministères de l'administration centrale accélérerait aussi les paiements de sécurité sociale dans les régions où sont concentrées les populations dépourvues de compte en banque.

Le dispositif de surveillance des banques a été renforcé avec la mise en œuvre de l'ensemble des trois piliers de l'accord de Bâle II, et les dispositions de l'accord de Bâle III seront appliquées en 2018. En 2014, la responsabilité de la surveillance des banques a été transférée de la Banque d'Indonésie à l'Autorité des services financiers (Otoritas Jasa Keuangan ou OJK) qui venait d'être créée et qui supervise la réglementation des marchés financiers, ainsi que les banques et les institutions financières non bancaires. Le système financier a considérablement progressé pour améliorer sa croissance et sa cohérence, comme le montre sa capacité de résistance face à la crise financière mondiale, qui contraste fortement avec les turbulences observées en 1997-98. Cela étant, les sociétés non bancaires ont recommencé à accumuler des titres de dette libellés en devises étrangères. Pour faire face à ces risques, la Banque d'Indonésie a mis en place, en octobre 2014, des règles imposant, pour ces emprunts, un ratio de couverture minimum afin d'atténuer le risque de change, un taux minimum de liquidités en devises afin de réduire le risque de liquidité et une notation de crédit minimale afin d'amoiner le risque de surendettement.

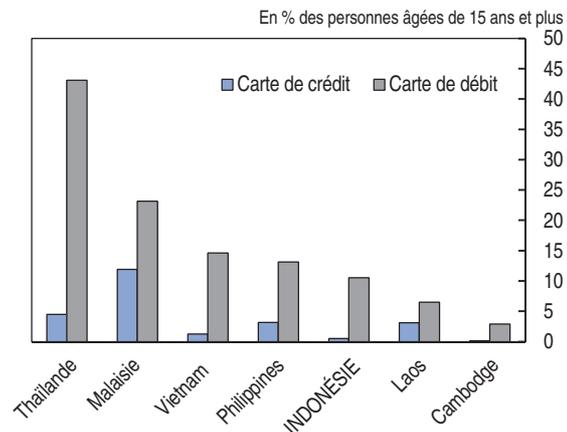
En Indonésie, le marché des obligations en monnaie locale, qui représentait 2 % du PIB en 2014, est très peu développé en Indonésie, alors qu'il est de 19 % en Thaïlande et de 42 % en Malaisie (ADB, 2015). Le marché des obligations d'entreprise reste modeste, dominé par des entreprises du secteur minier et des sociétés de services publics appartenant à l'État, qui sont émis plus de la moitié de la totalité des obligations sur ce marché pendant la période 2009-13. En 2013, les 20 plus gros émetteurs ont représenté quelque 90 % du total des émissions obligataires. En 2012-13, seuls 30% des emprunts obligataires lancés par des entreprises en Indonésie étaient libellés en monnaie locale (RBA, 2012). Les efforts visant à développer un marché local des obligations d'entreprise devraient donc être intensifiés.

Graphique 7. Indicateurs de développement financier  
d'une sélection de pays de l'ASEAN, 2011

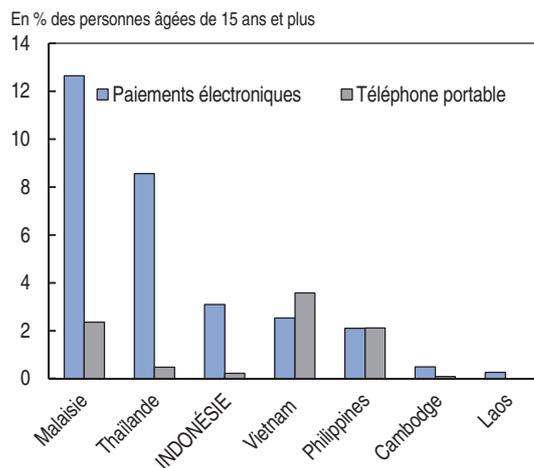
A. Compte ouvert auprès d'un établissement financier  
du secteur formel



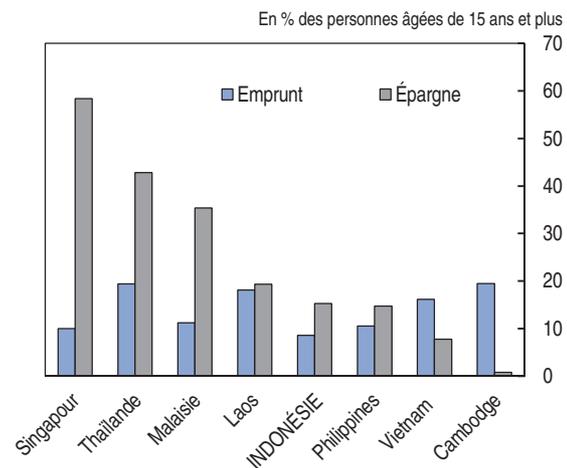
B. Taux de possession d'une carte de crédit et de débit



C. Paiements électroniques ou par téléphone effectués  
au cours des 12 derniers mois



D. Emprunt ou épargne auprès d'un établissement financier  
au cours des 12 derniers mois



Source : Banque mondiale, Banque de données sur l'inclusion financière mondiale.

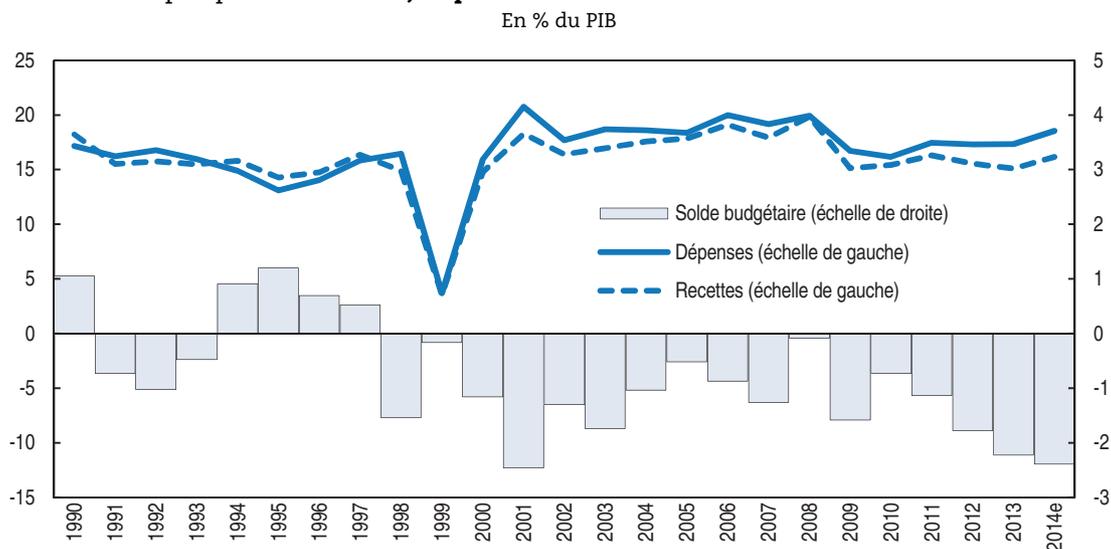
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200019>

## La situation budgétaire est solide, mais le budget de l'État est modeste

Grâce aux bonnes perspectives de croissance et à une prudence budgétaire profondément enracinée, dont la règle budgétaire plafonnant le déficit budgétaire à 3 % du PIB constitue un bon exemple, les projections de croissance sont bonnes, avec une dette publique qui se stabilise au niveau enviable de 26 % du PIB. Cela étant, les recettes sont peu élevées et les besoins de dépenses s'accroissent ; le déficit s'est creusé ces quatre dernières années (graphique 8). Dans la situation actuelle, cette relance est largement opportune, mais seulement dans la mesure où elle n'annonce pas une détérioration structurelle des finances publiques.

Jusqu'à la fin de 2014, plus de 20 % des dépenses ont été consacrés aux subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité afin de rendre l'énergie abordable pour les pauvres et d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages. Ces subventions n'ont cependant

Graphique 8. Recettes, dépenses et solde de l'administration d'État



Source : Base de données CEIC ; Banque d'Indonésie ; DPJU ; et Base de données de Perspectives économiques n° 96.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200021>

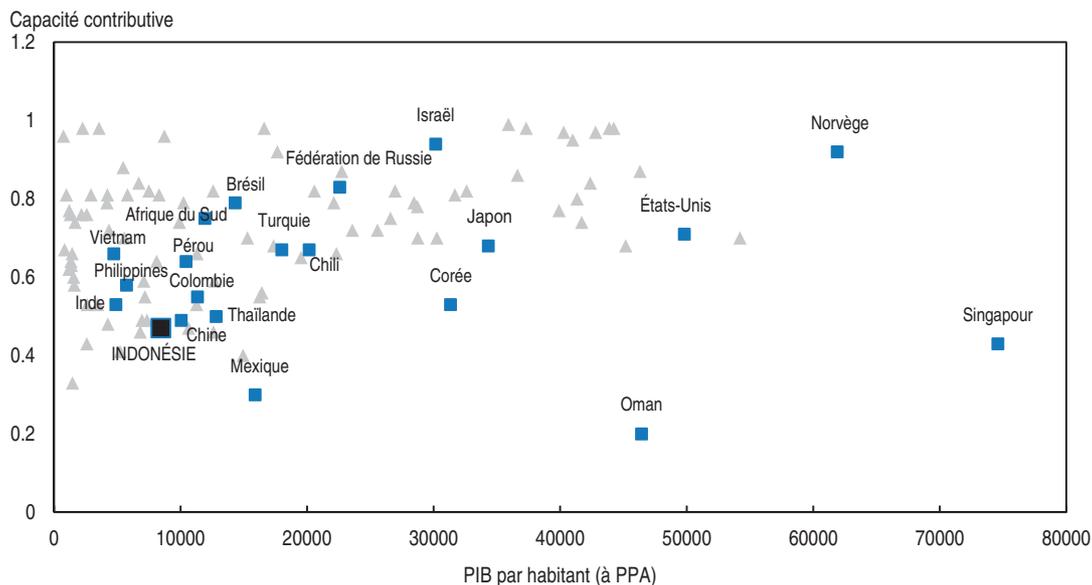
pas eu les effets recherchés, puisque 40 % des avantages qui en ont découlé ont bénéficié au décile des personnes aux revenus les plus élevés et moins de 1 % aux plus pauvres (World Bank, 2014a). Ces subventions ont également eu des conséquences inattendues prenant la forme d'une augmentation de la demande, d'une congestion du trafic et d'atteintes à l'environnement, dont le coût de distorsion est compris, selon les estimations, entre 4 et 8 milliards USD par an (Davis, 2014). La baisse de production des champs de pétrole proches de l'épuisement (d'où s'est ensuivie une hausse des importations) a aggravé le problème. Une réduction des subventions aux combustibles a eu lieu en juin 2013 puis de nouveau en novembre 2014, rapprochant les prix subventionnés de ceux du marché. Puis, début 2015, le gouvernement a promptement saisi l'opportunité offerte par la chute du prix du pétrole et a supprimé le régime en place de fixation des prix du diesel. Les prix intérieurs de l'essence et du diesel sont désormais directement alignés sur les prix mondiaux, seul le diesel bénéficiant d'une subvention fixe de 1 000 IDR (0,08 USD) par litre. Cette modeste subvention au diesel a été conservée, du fait de l'utilisation de ce carburant dans le transport public et le transport de marchandises. Un programme de sortie progressive du diesel au profit du gaz naturel liquéfié (GNL) a été mis en place.

Le budget pour 2015 prévoyait au départ que plus de 13 % des dépenses publiques totales seraient alloués aux subventions aux combustibles, mais ce pourcentage a désormais été ramené à 1 % seulement. Le gouvernement a affecté une grande partie des économies réalisées grâce à la diminution des subventions aux combustibles aux infrastructures, et le reste à des dépenses sociales, à des projets locaux et à la réduction du déficit. Les subventions à l'électricité restent un problème et, la plupart des capacités de production étant des centrales au charbon et au pétrole, ces aides financières constituent en outre des subventions indirectes aux combustibles fossiles. Les subventions à l'électricité représentent quelque 8 % des dépenses publiques totales. Les réformes en cours dans ce domaine devraient se poursuivre, notamment des réformes progressives des prix jusqu'à ce que ceux de l'électricité couvrent intégralement les coûts de maintenance et de modernisation du réseau électrique indonésien.

## Augmenter les recettes publiques

Le budget de l'État est modeste, même d'après les normes de pays comparables. Les recettes fiscales centrales (hors recettes non fiscales des ressources naturelles) sont de l'ordre de 12 % du PIB et sont restées stables au cours de la décennie écoulée, malgré l'intensification des efforts de lutte contre la fraude fiscale (voir ci-après). La plus grande partie des recettes sont prélevées au niveau de l'administration centrale et non par des collectivités provinciales ou municipales. La capacité contributive (à savoir le ratio des recettes fiscales réelles à leur potentiel), estimée à 50 % environ, compte parmi les plus faibles de celle des pays comparables (graphique 9 ; Fenochietto and Pessino, 2013). L'Indonésie, pays riche en ressources, recourt largement aux impôts sur les sociétés de l'important et rentable secteur des industries extractives. À l'inverse, les impôts pesant sur les particuliers représentent une faible part des recettes totales, ce qui peut s'expliquer par l'ampleur considérable du secteur informel.

Graphique 9. **Rapport entre la capacité contributive et le PIB par habitant, 2011**



Note : La capacité contributive désigne le ratio des recettes fiscales réelles aux recettes fiscales potentielles estimées.

Source : Fenochietto, R. et C. Pessino (2013), « Understanding Countries' Tax Effort », Document de travail du FMI/WP/13/244 ; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200030>

La mise en œuvre du programme économique du nouveau gouvernement, qui prévoit un développement des services sociaux, une amélioration de l'éducation et une augmentation des dépenses d'infrastructure, nécessite d'accroître les recettes. À cette fin, le Président s'est engagé à porter le ratio de l'impôt au PIB à 16 % d'ici 2019 (BAPPENAS, 2015). L'Étude économique de 2012 (OECD, 2012) comportait un chapitre consacré au régime fiscal. Il y était recommandé à l'Indonésie d'améliorer le recouvrement de l'impôt en ramenant les travailleurs indépendants dans le filet fiscal et en renforçant à la fois l'efficacité de la collecte de l'impôt et les ressources affectées à cette tâche. Il serait possible d'améliorer la performance des centres des impôts en procurant plus d'autonomie aux agents du fisc (notamment par un durcissement de leur protection juridique), ainsi qu'en procédant à des contrôles plus fréquents et plus ciblés et en assurant un meilleur accès à des sources

d'information tierces et une coopération accrue avec les autorités locales. L'Indonésie devrait continuer à prendre activement part au projet de l'OCDE consacré à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (« projet BEPS »).

### **Recommandations en matière de politique budgétaire, monétaire et financière**

#### **Recommandations principales**

- La Banque d'Indonésie devrait rester prudente vis-à-vis des politiques monétaire et macroprudentielle compte tenu des facteurs internes et externes.
- Augmenter les recettes fiscales de l'État afin de financer la nécessaire hausse à long terme des dépenses publiques, en ramenant un plus grand nombre de travailleurs indépendants dans le filet fiscal et en renforçant l'efficacité de la collecte des impôts.

#### **Autres recommandations**

- Approfondir et développer les marchés de capitaux en laissant davantage les établissements financiers non bancaires et les marchés d'actions participer au financement de l'économie. Continuer de développer le marché des changes en amoindrissant le rôle de la Banque d'Indonésie, en généralisant les opérations de couverture à terme et les options et en développant la catégorie des actifs sous-jacents.

## **Améliorer les niveaux de vie en favorisant une croissance inclusive à long terme**

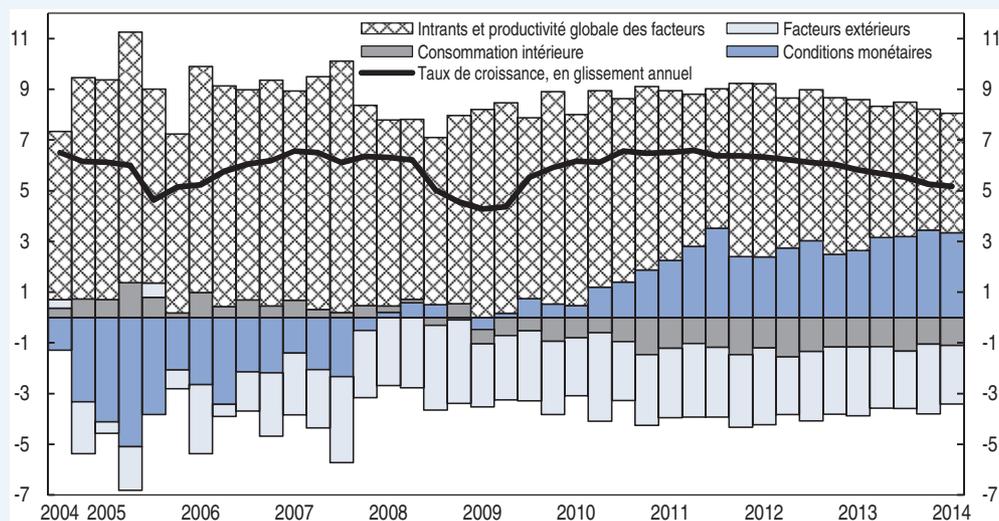
Le niveau du PIB réel par habitant de l'Indonésie (à parité de pouvoir d'achat) a doublé, passant d'environ 5 % en 1960 à 10 % du niveau de celui des États-Unis en 2012, se hissant de la 130<sup>e</sup> place sur 143 pays en 1960 à la 90<sup>e</sup> (Penn World Tables, 2013). Cela étant, avec un revenu par habitant de quelque 9 300 USD, il est encore dans la phase de rattrapage. Les dividendes de la croissance de la productivité globale des facteurs résultant des réformes antérieures des politiques publiques qui ont favorisé cette convergence sont encore importants, mais se tassent progressivement (encadré 1). De plus, une croissance continue et vigoureuse est un facteur essentiel de réduction d'une pauvreté encore répandue, même par rapport à d'autres pays dont le revenu par habitant est similaire.

L'écart entre le PIB par habitant de l'Indonésie avec celui des pays de l'OCDE à haut revenu s'explique par une moindre productivité horaire du travail. Le nouveau gouvernement s'est fixé pour objectif d'augmenter la productivité du travail de 40 % d'ici 2019. Les heures travaillées par habitant avoisinent déjà celles réalisées dans les pays à haut revenu (graphique 11). Comme ce fut le cas dans le passé au Japon, en Corée et au Taipei chinois, le processus de convergence de l'Indonésie nécessitera un transfert continu des ressources en main d'œuvre des secteurs à faible productivité, comme l'agriculture, vers les activités manufacturières et les services. Cela étant, cette convergence est subordonnée à de bons fondamentaux économiques, mis en place au moyen d'une panoplie appropriée de politiques publiques. L'Indonésie bénéficie d'un « bonus » démographique (graphique 12) qui va se poursuivre puisque le taux d'activité ne devrait culminer qu'aux alentours de 2030. Le chômage des jeunes, à plus de 20 %, est élevé. Il sera nécessaire de créer suffisamment d'emplois de haute qualité dans le secteur formel pour absorber l'afflux massif et continu de jeunes sur le marché du travail. Le Chapitre 1 de la présente *Étude économique* étudie les types de politiques dont l'Indonésie a besoin pour promouvoir une croissance durable et inclusive.

### Encadré 1. Une nouvelle décomposition de la croissance

À l'aide d'un modèle d'équilibre général dynamique stochastique appliqué à l'Indonésie, la croissance de ce pays peut être scindée en quatre grands composantes : l'évolution des facteurs qui jouent du côté de l'offre (capital, travail et productivité globale des facteurs), l'évolution des conditions extérieures (comme la prime de risque sur les obligations indonésiennes et la croissance mondiale), l'évolution des conditions monétaires (en particulier les taux d'intérêt) et l'évolution des décisions de consommation des ménages (graphique 10). Comme on pouvait s'y attendre, la plus grande part de la croissance de l'Indonésie ces dix dernières années a été stimulée par les facteurs de l'offre, en particulier la progression de la productivité globale des facteurs à mesure que le pays tirait avantage des réformes structurelles engagées après la crise asiatique. Cette progression s'est toutefois ralentie depuis 2010, une décélération tendancielle renforcée par le ralentissement de la croissance mondiale et le moindre dynamisme de la consommation intérieure. Une série de baisses des taux d'intérêt a permis de contrebalancer avec succès ces circonstances défavorables. En cas d'absence de réformes structurelles supplémentaires visant à redynamiser la croissance de la productivité, les conditions monétaires actuellement accommodantes ne suffiront pas à stimuler la croissance et risquent de nourrir l'inflation.

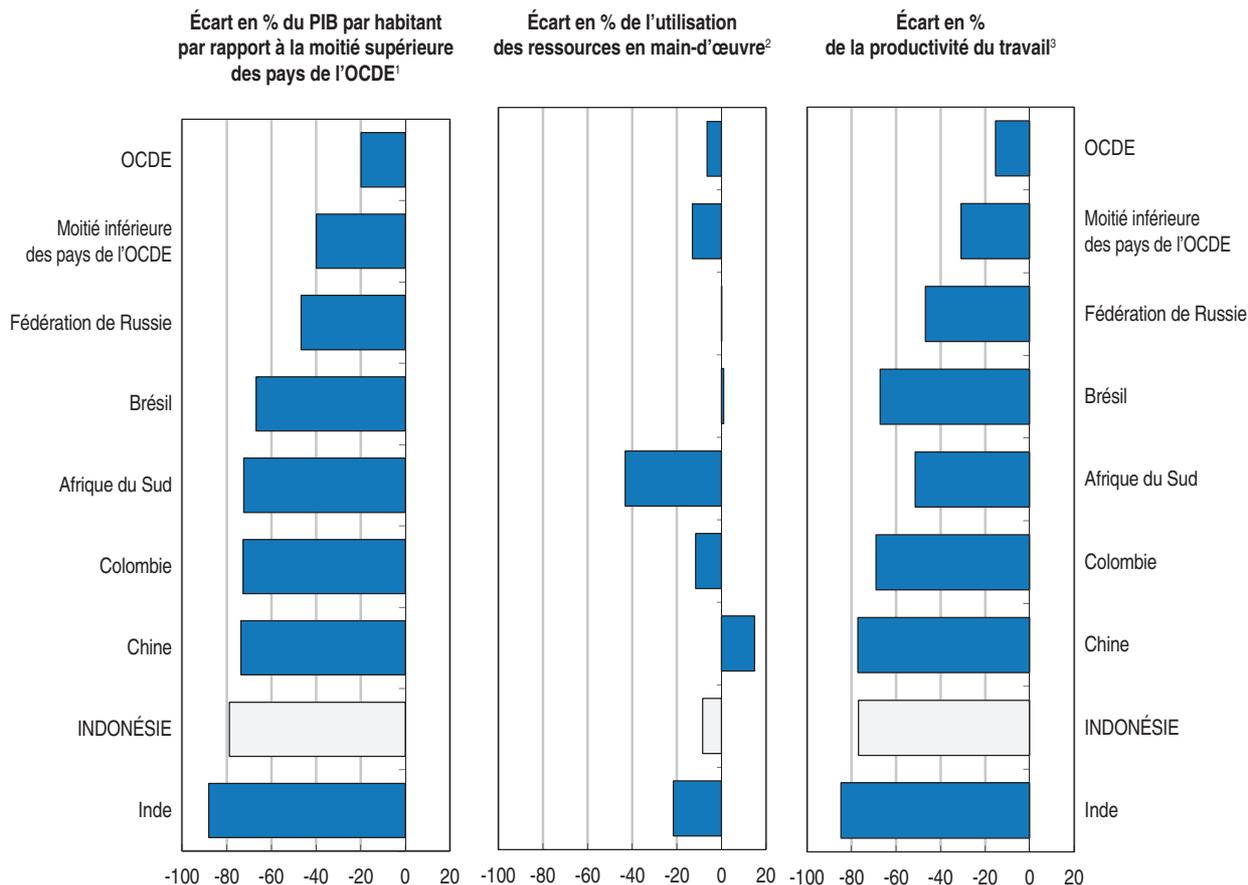
Graphique 10. Sources de la croissance



Source : Dutu, R. (2015), « Decomposing Shocks to the Indonesian Business Cycle using an Estimated DSGE Model », Note de référence technique (2015).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200049>

L'ampleur de l'écart de productivité s'explique, au moins en partie, par le fait que des segments importants de la main-d'œuvre travaillent encore dans l'agriculture. De fait, les produits primaires constituent l'avantage comparatif de l'Indonésie, comme le montre leur part croissante à l'exportation. À cet égard, le reflux récent de la part des activités minières et de l'énergie est dû dans l'ensemble à la baisse marquée des prix du charbon, qui représente le gros des exportations de l'Indonésie (graphique 13). L'Indonésie est en outre celui des pays de l'ASEAN qui exporte le moins de produits manufacturés. Pour accroître sa productivité globale des facteurs, il lui faudra assurer la promotion d'un secteur manufacturier et d'un secteur des services solides. L'investissement direct étranger (IDE) dans le secteur manufacturier a nettement augmenté depuis 2009 et représentait près de la moitié de l'IDE total en 2012.

Graphique 11. **Disparités de revenu par habitant dans un échantillon d'économies émergentes, 2013**

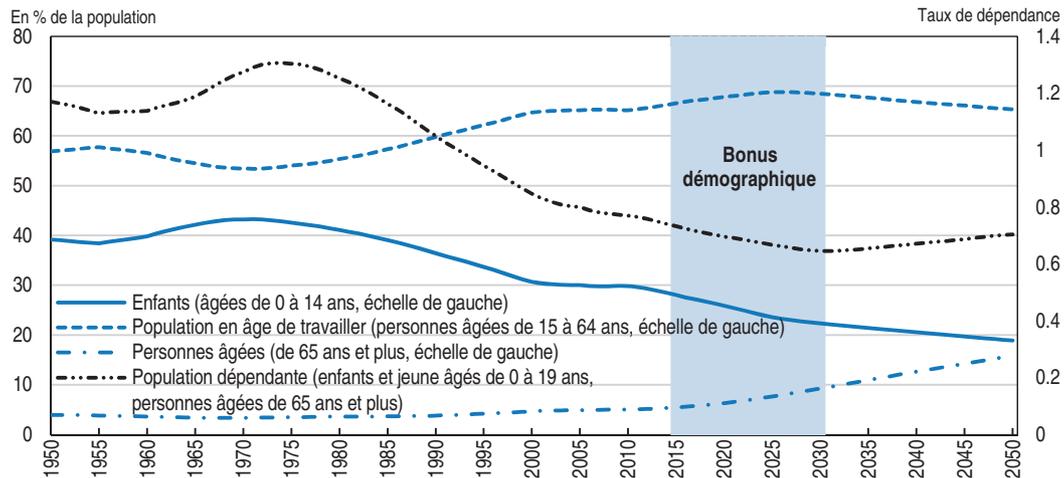
1. Écart par rapport à la moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant en 2012, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2012. La somme des écarts en pourcentage de l'utilisation des ressources en main-d'œuvre et de la productivité du travail ne correspond pas exactement à l'écart de PIB par habitant dans la mesure où la décomposition est multiplicative.
2. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre correspond à l'emploi en pourcentage de la population.
3. La productivité du travail correspond au PIB par personne en activité.

Source : Comptes nationaux de l'OCDE, Bases de données sur les perspectives économiques et sur les perspectives de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200051>

L'action publique en Indonésie est depuis longtemps influencée par le protectionnisme. Ce sentiment est renforcé par les récentes mesures prises par le gouvernement en vue d'augmenter la valeur ajoutée à certaines de ses productions primaires stratégiques. Le but de ces mesures est d'élever l'Indonésie dans les chaînes de valeur mondiales, de rendre son économie plus solide et de créer de l'emploi comme le mandate la Constitution. Cela étant, l'Indonésie a pris des mesures concrètes pour libéraliser les échanges, à la fois de manière unilatérale et dans le cadre d'accords régionaux de libre-échange (ASEAN et ASEAN + Japon, Chine, Australie et Nouvelle-Zélande). Une large proportion des biens échangés par l'Indonésie le sont dans le cadre de ces accords commerciaux, qui dans une certaine mesure rendent inefficaces les mesures protectionnistes unilatérales. Par ailleurs, l'autosuffisance n'est pas nécessairement synonyme de protectionnisme. Dans certains contextes, l'autosuffisance peut viser une amélioration de la production efficiente, durable et respectueuse de l'environnement.

Graphique 12. Prévisions démographiques pour l'Indonésie

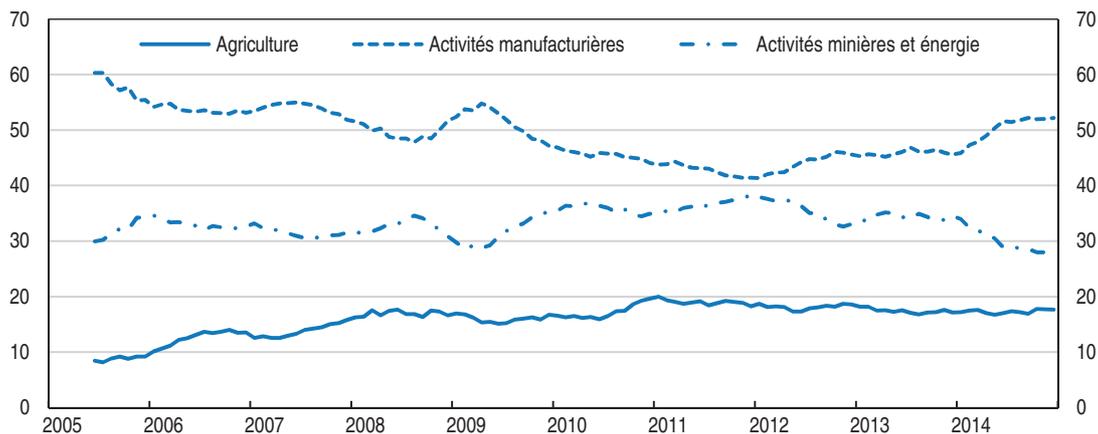


Source : Nations Unies, Perspectives démographiques mondiales, révision de 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200064>

Graphique 13. Composition des exportations de biens indonésiennes<sup>1</sup>

En % des exportations totales de biens



1. L'huile de palme et le caoutchouc transformé sont inclus dans l'agriculture et les produits pétroliers dans les activités minières et l'énergie.

Source : Banque d'Indonésie.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200074>

En revanche, la loi de 2014 sur les échanges établit un nouveau socle juridique qui permet de gérer les importations et les exportations de biens échangeables en autorisant les autorités à restreindre les importations pour protéger et favoriser les productions locales ; à imposer des droits de douane si nécessaire ; à limiter ou à interrompre les exportations de matières premières stratégiques pour garantir un approvisionnement local adéquat ; à agir dans l'intérêt général de la balance commerciale du pays. L'agriculture est depuis longtemps le secteur dans lequel les mesures en faveur de l'autosuffisance ou protectionnistes sont le plus manifestes. Ces politiques ont souvent pour effet de combiner et de confondre des objectifs multiples comme la protection des revenus des agriculteurs, la gestion des fluctuations des prix des produits alimentaires ou l'autosuffisance alimentaire nationale en minimisant le recours aux importations. La nouvelle loi No. 18/2012 sur l'alimentation a posé le principe général de la sécurité alimentaire (*kemandirian pangan*

ou autonomie) et établi comme priorité la production nationale des biens de consommation courante. Des objectifs de production ont été fixés pour 39 produits et pour cinq d'entre eux (riz, maïs, soja, sucre et bœuf), les niveaux visés doivent permettre l'autosuffisance. La loi impose par ailleurs des restrictions sur les importations de fruits et de légumes, ce qui a fait augmenter les prix intérieurs. Pour le riz particulièrement, on estime qu'à la mi-2014, les prix pratiqués en Indonésie étaient supérieurs de 60 % aux prix mondiaux (Timmer, 2014). Ces mesures pèsent fortement sur les ménages pauvres, dont les achats de riz représentent une part importante de leur budget.

De nombreux autres secteurs de l'économie sont également protégés de la concurrence étrangère. Ainsi, les limites fixées à la participation étrangère au capital des sociétés d'exploitation minière ont pesé sur l'investissement dans ce secteur (voir chapitre 2). La création, en 2015, de la zone de libre-échange qu'est la Communauté économique de l'ASEAN a suscité certains changements, notamment une révision de la liste négative d'investissement qui recense les secteurs de l'économie entièrement fermés à l'IDE ou dans lesquels l'IDE est plafonné à un pourcentage donné. Les modifications apportées en mai 2014 à cette liste s'expliquent à la fois par les priorités de développement du pays et par les obligations qui lui incombent dans le cadre de la Communauté économique de l'ASEAN. Les restrictions pesant sur les investissements étrangers dans certains secteurs d'infrastructure, comme les ports, la production d'électricité et le traitement des déchets, ont été assouplies et des dispositions particulières ont été instaurées pour les investisseurs des pays de l'ASEAN. Cela étant, la révision de la liste négative d'investissement intervenue en mai 2014 s'est également accompagnée d'un durcissement des restrictions dans d'autres secteurs, comme l'industrie pétrolière et la logistique.

En 2013, le régime de l'IDE indonésien était le quatrième le plus restrictif sur 58 pays, selon l'indice de l'OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE. Comme on l'a vu, la révision, effectuée en décembre 2013, de la liste des secteurs dans lesquels l'IDE nécessite une autorisation officielle (la liste négative d'investissement) est plus restrictive que la version antérieure dans certains secteurs clés comme le pétrole et le gaz. Néanmoins, les entrées d'IDE sont restées élevées, car les perspectives de croissance et les conditions de financement favorables ont déclenché un essor de l'IDE à partir de 2010 (graphique 14). Depuis 2010, la croissance de l'IDE a été particulièrement forte dans le secteur manufacturier.

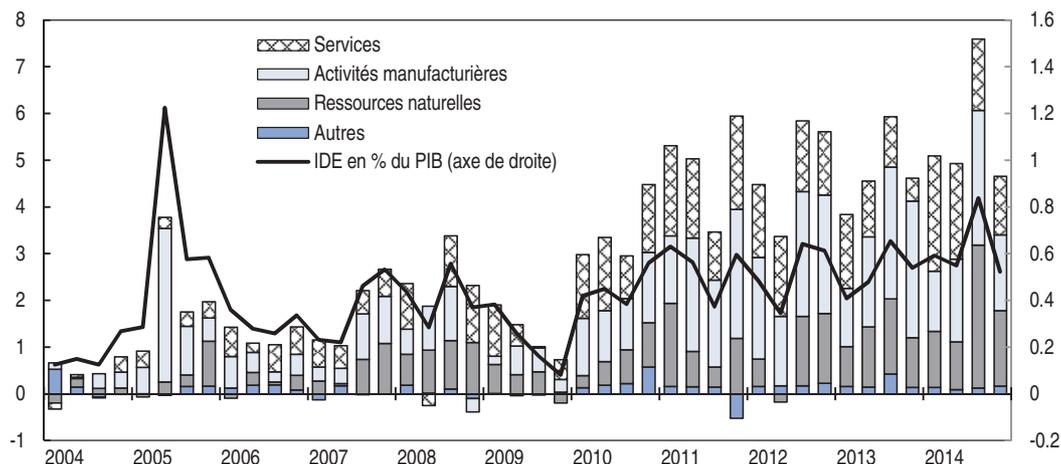
### **Améliorer les retombées de l'enseignement et le taux de scolarisation**

L'accumulation de capital humain procure à la main-d'œuvre les compétences requises pour évoluer vers le secteur de l'industrie et des services à plus forte intensité capitalistique. Des pays comme le Japon, la Corée, Singapour et le Taipei chinois ont tous consacré des ressources (publiques et privées) considérables en vue d'améliorer les retombées de l'enseignement. En 2002, l'Indonésie a mis en place, un plancher pour les dépenses d'éducation, qui ne peuvent être inférieures à 20 % des dépenses publiques totales, mais cet objectif n'a que rarement été atteint. En 2011, ce pourcentage était d'environ 15 %, contre 21 % environ en Malaisie et au Vietnam, 24 % en Thaïlande, mais seulement 10 % en Inde. En termes de PIB, les dépenses d'éducation de l'Indonésie sont particulièrement peu élevées par rapport à celles d'autres pays – elles s'élevaient à 2.8 % en 2011, contre 6.3 % au Vietnam, 5.9 % en Malaisie, 5.8 % en Thaïlande et 3.2 % en Inde (graphique 15, partie A).

Au cours de ces vingt dernières années, l'Indonésie a mené à bien de nombreuses réformes de l'enseignement, qui se sont accompagnées d'importantes innovations, tant du point de vue de la politique et des mesures adoptées en matière d'organisation que des

Graphique 14. Investissement direct étranger

En milliards USD et en % du PIB



Source : Banque d'Indonésie.

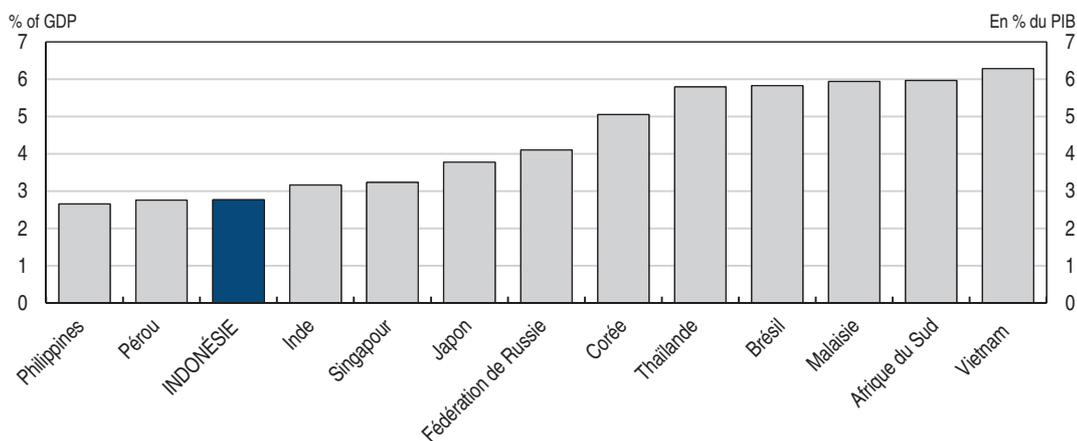
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200088>

pratiques pédagogiques (OECD, 2014b) et ces réformes ont eu des retombées positives. Les retombées de l'enseignement se font généralement attendre par rapport à celles enregistrées dans d'autres pays de la région et au-delà mais, en données corrigées de son PIB par habitant, l'Indonésie obtient des résultats relativement bons. Ainsi, même si elle se situe à l'avant-dernier rang des pays ayant participé au PISA 2012, ses résultats sont plutôt satisfaisants par rapport à son revenu par habitant : ses résultats dans le cadre du PISA sont analogues à ceux du Pérou et du Brésil, deux pays dont le revenu par habitant est pourtant plus élevé (graphique 15, partie B). De même, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur et le niveau d'études, plutôt faibles dans l'absolu, ne le sont pas au regard du revenu par habitant (partie C). De plus, la plupart des indicateurs des retombées de l'enseignement n'ont cessé de s'améliorer régulièrement au cours des dernières décennies : le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur était de 3 % en 1970, de 9 % en 1990 et de 27 % en 2011. Les résultats des filles et des garçons ont été par ailleurs à peu près les mêmes. Cela étant, les responsables de l'action publique doivent se garder de toute autosatisfaction dans la mesure où la situation de départ du pays, s'agissant de ses résultats éducatifs, était très médiocre et où l'Indonésie a déjà réalisé les avancées les plus faciles, comme la scolarisation primaire universelle. L'Indonésie doit encore faire face à d'importants enjeux de politique publique, au risque, si elle ne s'y attaque pas, de porter un coup d'arrêt aux progrès accomplis jusqu'à présent et de subir un ralentissement de l'amélioration de ses résultats économiques, y compris de la croissance inclusive. Dans son Examen des politiques d'éducation de l'Indonésie, l'OCDE (OECD, 2015) étudie ces questions plus en détail, notamment celle du développement des programmes de formation professionnelle visant à promouvoir l'emploi des jeunes.

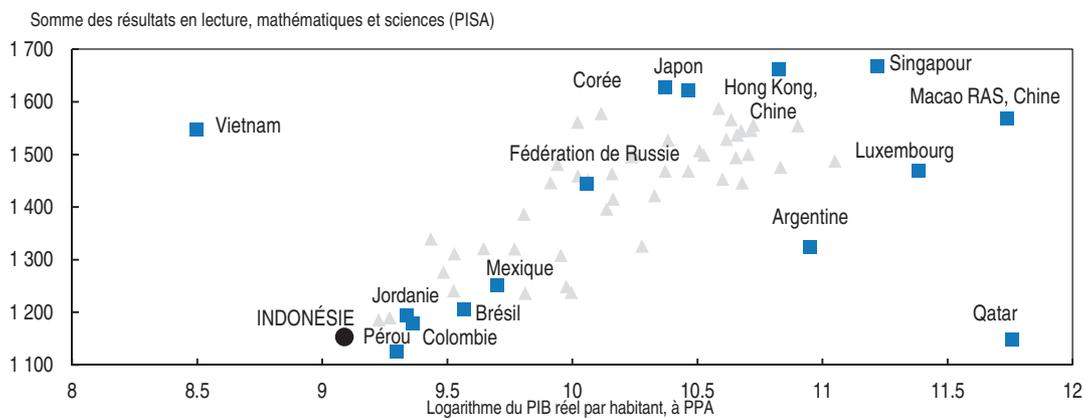
Si la scolarisation a progressé à tous les niveaux de l'enseignement au cours des dernières décennies et si elle est conforme au niveau de développement économique du pays, il existe de fortes disparités au sein du pays concernant les taux d'inscription et les retombées de l'enseignement. Des programmes sociaux sont actuellement en place pour aider les étudiants issus de familles pauvres et de collectivités isolées à fréquenter les établissements scolaires. Le programme BSM (Beasiswa untuk Siswa Miskin) regroupe

Graphique 15. **Résultats de l'éducation et taux de fréquentation par rapport au PIB par habitant, 2012**

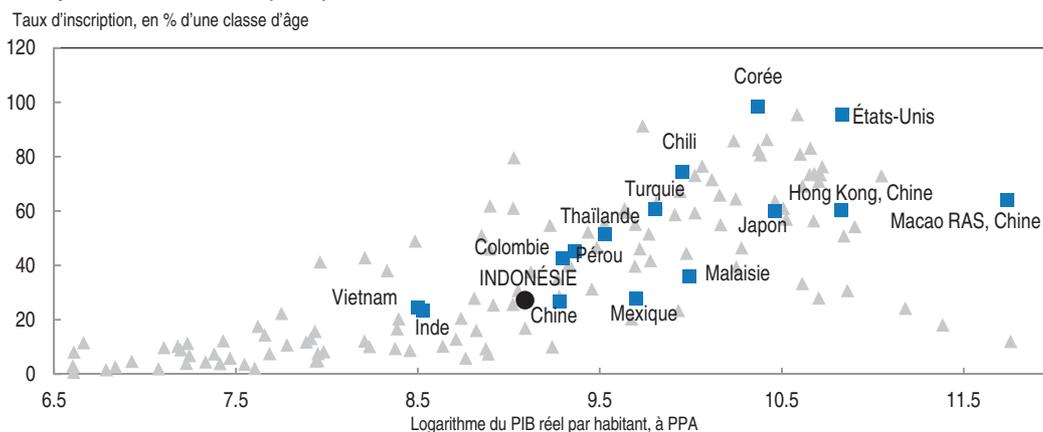
**A. Dépenses consacrées à l'éducation, 2012**



**B. Scores du PISA par rapport au PIB par habitant, 2012**



**C. Tertiary enrolment versus GDP per capita, 2012**



Source : Base de données PISA 2012 ; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200091>

plusieurs initiatives indépendantes destinées à favoriser le maintien des enfants à l'école. Ce programme prévoit l'octroi de bourses, ce qui assure des transferts directs aux élèves ou aux établissements qu'ils fréquentent, en fonction du taux d'inscription, de l'assiduité et

d'autres critères. À l'heure actuelle, quelque 4.6 millions d'élèves en bénéficient. Cela étant, les diverses initiatives regroupées au sein du programme BSM sont administrées et financées de manière indépendante les unes des autres et sont insuffisamment coordonnées entre elles, même si elles sont gérées par le même organisme (voir chapitre 1).

La qualité des ressources éducatives, notamment les infrastructures scolaires et la pédagogie, est également un problème. Il convient de repenser les dépenses publiques consacrées aux besoins éducatifs, ces dépenses ayant nettement augmenté ces dix dernières années alors que, dans le même temps, les résultats de l'enseignement sont restés largement inchangés. Environ un enfant sur dix redouble sa première année de primaire et 6 % des élèves leur deuxième année (UNICEF, 2012). Le nombre d'élèves par classe est généralement élevé par rapport à la situation prévalant dans les pays de l'OCDE (OECD, 2012a). Approximativement un tiers de l'ensemble des instituteurs des écoles élémentaires n'ont suivi aucune formation d'enseignant professionnel allant au-delà d'un diplôme de fin d'études secondaires et les trois quart d'entre eux n'ont pas la licence (Baedhowi, 2009). Pour améliorer la qualité de la pédagogie, il sera nécessaire de procéder à des évaluations périodiques des enseignants. Un nombre limité de programmes de formation en cours d'emploi et de certification des enseignants est en place, mais il conviendrait d'en faire bénéficier les 2.8 millions d'enseignants du pays, même si ce résultat n'est sans doute pas réalisable dans le cadre de l'objectif pour 2015 fixé dans la loi de 2005 sur les enseignants (World Bank, 2013b). Les programmes de formation continue devraient devenir la norme et être assortis de revalorisations salariales et de possibilités de promotion. Il convient en outre d'aider les autorités locales à renforcer leurs capacités afin de pouvoir exercer un meilleur contrôle de la qualité de l'instruction.

### **Augmenter les investissements dans les infrastructures**

Comme l'explique en détail l'Étude de 2010 (OECD, 2010), la deuxième priorité consiste à offrir des infrastructures de qualité en augmentant les investissements et en améliorant la maintenance – surtout compte tenu des conditions géographiques difficiles de l'Indonésie et du ralentissement des dépenses d'infrastructure depuis la crise asiatique. Les infrastructures augmentent la productivité et stimulent l'activité des entreprises en abaissant les coûts de transport et de production, tout en facilitant l'accès aux marchés. Non seulement elles renforcent l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales (CVM), mais elles encouragent aussi la mobilité individuelle dans l'archipel et rendent ainsi la croissance plus inclusive. Dans les trois années qui ont précédé la crise asiatique, les dépenses d'infrastructure s'établissaient en moyenne à 9 % du PIB, mais depuis 1999, elles se sont repliées autour de 4 % (World Bank, 2012a). Les réseaux de transport routier et ferroviaire urbains et interurbains sont sous-développés et surchargés. Avec près de 17 500 îles, dont 6 000 inhabitées, l'Indonésie est un pays ouvert sur la mer, et la volonté du nouveau gouvernement de développer les infrastructures maritimes est louable. Le manque de capacités de production d'électricité entrave aussi les investissements en capital, et les retards dans les ports et aéroports archaïques du pays alourdissent le coût des échanges internationaux et freinent la formation de chaînes de valeur nationales.

Compte tenu du potentiel offert par l'intégration dans les CVM, à la fois en termes de création d'emplois bien rémunérés et de stimulation des exportations à haute valeur ajoutée, il est impératif de disposer d'un réseau de communication et d'un système logistique efficaces. En dépit des progrès accomplis, notamment avec la mise en place d'un nouveau guichet unique pour le dédouanement portuaire, l'Indice de performance logistique

de la Banque mondiale (IPL) classait récemment l'Indonésie au 53<sup>e</sup> rang sur 160 pays pour la qualité de sa logistique, loin derrière d'autres pays à revenu intermédiaire de la région pour tous les aspects étudiés. De fait, l'Indonésie arrive au dernier rang parmi ces pays pour toutes les dimensions de l'IPL. En outre, elle obtient des résultats médiocres en matière d'ouverture aux échanges pour les types de services qui favorisent l'intégration dans les CVM. Selon l'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE, l'Indonésie fait moins bien que la moyenne des pays comparables (Afrique du Sud, Brésil, Chili, Chine, Fédération de Russie, Inde, Mexique et Turquie) dans 16 des 18 secteurs de service figurant dans l'IRES. De fait, c'est dans des secteurs logistiques tels que le transport routier de marchandises et les services de distribution que l'Indonésie obtient les plus mauvais résultats.

En 2011, le gouvernement a lancé le Plan directeur 2011-25 pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie (MP3EI), qui fait des infrastructures une priorité nationale. Ce plan détaille l'intention des pouvoirs publics de créer des corridors économiques, chacun étayé par des grappes d'entreprises, afin d'optimiser les avantages offerts par les agglomérations et de renforcer les connexions nationales et internationales entre ces corridors. Ses coûts ont été chiffrés à 450 milliards USD sur 15 ans ; l'État en financerait directement 30 %, le reste étant à la charge du secteur privé. L'objectif des pouvoirs publics devrait être d'amener les dépenses publiques d'infrastructure aux niveaux qui existaient avant la crise asiatique, en mettant l'accent sur les transports et la logistique, ainsi que sur les infrastructures permettant de lutter contre la pauvreté, comme l'atténuation des catastrophes naturelles, le traitement de l'eau et l'assainissement.

La prise de conscience que le secteur public ne peut pas, à lui seul, répondre à tous les besoins en infrastructure du pays place le secteur privé sur le devant de la scène, d'autant plus que les déficits publics sont désormais plafonnés à 3 % du PIB. Toutefois, la montée en puissance du secteur privé se heurte encore à des obstacles de taille, à la fois nationaux et internationaux. Il faudra intensifier les efforts pour mieux canaliser les fonds provenant de sources publiques, privées et de l'aide publique au développement (APD) vers des investissements plus productifs dans les infrastructures. Mettre en place des cadres réglementaires plus transparents, améliorer l'accès au capital grâce à l'appui plus résolu des marchés financiers et accroître la capacité à absorber les entrées de capitaux sont autant de défis à relever. Autoriser les entreprises publiques à emprunter directement auprès des apporteurs d'APD, sous la supervision du ministère des Finances, est un pas dans la bonne direction.

Le gouvernement encourage résolument le recours aux partenariats public-privé (PPP) pour déployer les investissements productifs. Un certain nombre d'entités publiques ont été créées pour faciliter le financement par le biais des PPP, notamment la PT *Penjamin Infrastruktur Indonesia* (PT PII), qui octroie des garanties en faveur de projets dans le but d'améliorer la solvabilité des participants du secteur public, ce qui stimule la participation du secteur privé et cantonne les engagements futurs éventuels de l'État. Le fonds souverain de l'Indonésie, *Pusat Investasi Pemerintah* (PIP), est en mesure de financer l'acquisition de terres dans la perspective de PPP, et un Fonds compensatoire de viabilité a été mis sur pied afin d'apporter des fonds supplémentaires pour garantir la viabilité financière des projets. Malgré ces initiatives, en octobre 2013, sur les 21 PPP mis en adjudication depuis 2009, 7 seulement avaient atteint le stade ultime des négociations (BAPPENAS, 2013).

Bien que les capacités du gouvernement central à mettre en œuvre des PPP aient été renforcées, il faut faire davantage pour accroître les ressources et les capacités des autorités

infranationales, qui sont souvent les entités adjudicatrices dans les accords de PPP. La mise en place récente d'un centre pour les PPP au sein du ministère des Finances vient à point nommé. Ce centre s'attachera à dresser une liste de projets d'infrastructure susceptibles de bénéficier d'un soutien financier de l'État. De même, la création récente d'un organisme (KP2IP) chargé d'évaluer et de classer les propositions de projet par ordre de priorité est une bonne chose. Il doit ensuite les attribuer aux ministères opérationnels, aux entreprises publiques ou au centre pour les PPP au sein du ministère des Finances pour mise en œuvre. Il formulera également des indications sur les meilleures solutions de financement de chaque projet. Pour améliorer l'environnement des affaires et garantir la prise de décisions avisées, les délibérations et les décisions de cet organisme doivent être transparentes et il doit réussir à améliorer la coordination entre les entités publiques qui s'occupent d'infrastructures.

Compte tenu de la complexité des relations avec les autorités régionales, un organe central de coordination est nécessaire pour promouvoir et encadrer les projets de PPP, ce qui implique d'apporter une aide directe aux entreprises privées qui soumissionnent pour ces projets, mais il n'est pas certain que le nouveau centre pour les PPP ou le KP2IP jouera ce rôle. Quoi qu'il en soit, les engagements futurs éventuels de l'État doivent être rendus publics pour éviter la tentation de les soustraire à la vigilance du public.

Le long et difficile processus d'acquisition de terres a longtemps constitué un obstacle majeur à l'investissement productif en Indonésie. La loi de 2011 sur l'acquisition de terres tente d'y remédier. Elle permet à l'État d'acquérir des terrains privés pour des projets de travaux publics et instaure un cadre équitable et transparent d'indemnisation des propriétaires fonciers, qui s'accompagne d'une procédure d'appel simplifiée et accélérée prévoyant des délais impératifs pour chaque étape du processus. Le gouvernement Widodo a annoncé son intention de créer un crédit foncier qui faciliterait l'achat par l'État des terrains requis pour le développement des infrastructures.

### **Améliorer la coordination intergouvernementale et la réglementation au service de l'investissement productif**

La décentralisation, amorcée en 2001, a délégué aux administrations infranationales de nombreuses dépenses, comme celles relatives à la voirie locale et au traitement des eaux. La part de l'administration centrale dans les dépenses d'infrastructure est passée d'environ 80 % à 35 % (World Bank, 2013a). Les autorités locales sont certes plus compétentes pour évaluer les besoins régionaux en infrastructures, mais à condition de réussir l'intégration des mesures et règlements infranationaux avec les plans nationaux, comme le MP3EI. Des goulets d'étranglement réglementaires ont été identifiés dans au moins neuf lois nationales, six règlements nationaux, cinq règlements, décrets et avis présidentiels, neuf règlements ministériels et un certain nombre de règlements et de permis infranationaux (OECD, 2012b). Dans le Plan national de développement à moyen terme pour 2015-19 (RPJMN 2015-19) (BAPPENAS, 2015), le gouvernement s'engage explicitement à supprimer ces goulets d'étranglement afin de lever les obstacles à l'investissement et à l'expansion des entreprises dans chaque secteur et chaque région. Le gouvernement devrait non seulement accélérer le processus de simplification réglementaire, mais veiller aussi avec une attention toute particulière à assurer la cohérence des réformes réglementaires entre tous les échelons de l'administration.

### **Recommandations en vue de promouvoir une croissance économique durable et inclusive**

#### **Principales recommandations**

- Consacrer davantage de ressources publiques à l'amélioration de l'accès à l'éducation et des retombées de l'enseignement. Poursuivre le programme existant d'évaluations périodiques et de développement professionnel des enseignants et aligner davantage leur salaire sur leurs diplômes et leurs résultats.
- Augmenter les dépenses publiques d'infrastructure. Mettre l'accent sur les transports et sur la logistique afin d'aider l'industrie, ainsi que sur la prévention des catastrophes naturelles et le traitement des eaux.
- Éviter le recours à des mesures protectionnistes qui limitent l'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger et dont les résultats en matière de développement sont incertains.

## **Lutter contre la pauvreté et les inégalités**

L'Indonésie a obtenu des résultats remarquables concernant la réduction de la pauvreté absolue. Au cours des trois dernières décennies, la croissance du PIB par habitant s'est établie à environ 3.5 % par an en moyenne ; cette progression, associée aux programmes publics de lutte contre la pauvreté, a permis de faire passer le nombre de personnes vivant avec 2 USD par jour de 85 % de la population en 1980 à 43 % aujourd'hui (graphique 16, partie A). En Indonésie, la pauvreté touche principalement, mais pas exclusivement, les habitants des zones rurales et agricoles où se concentre environ la moitié de la population. En 2012, 14.3 % de la population rurale vivait en-dessous du seuil de pauvreté correspondant, contre seulement 8.4 % de la population urbaine.

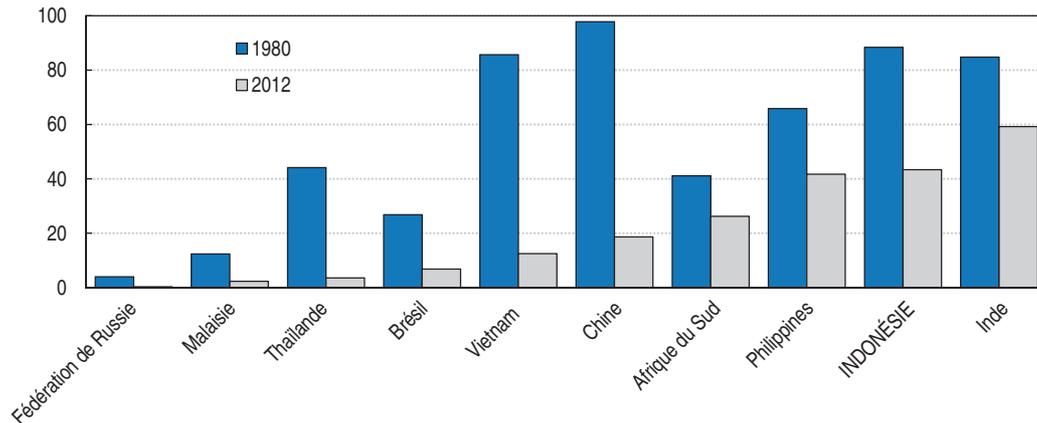
Toutefois, le revenu n'est pas le seul critère de mesure du bien-être des pauvres. Ainsi, moins de la moitié des pauvres vivant en milieu rural ont accès à une eau salubre, les trois quarts seulement des Indonésiens ont accès à l'électricité et 55 % seulement des enfants pauvres achèvent le premier cycle de l'école secondaire. En outre, la baisse du taux de pauvreté absolue masque une grande vulnérabilité : une grande partie de la population se concentre juste au-dessus du seuil de pauvreté officiel, qui correspondait à une dépense d'environ 248 000 IDR par mois en mars 2013 (environ 22 USD). Environ 22 % des Indonésiens vivent sous ce seuil ou avec un revenu qui se situe dans une fourchette de 20 % au-dessus de ce seuil, tandis que 34 % doivent se contenter d'un revenu inférieur à 1.5 fois le seuil de pauvreté, ce qui les place dans une situation de précarité pratiquement identique. La Banque mondiale (2012) estime que 40 % des Indonésiens sont très vulnérables à la pauvreté.

Les résultats obtenus par l'Indonésie sur le plan de la réduction des disparités de revenu sont moins impressionnants, surtout au cours de la dernière décennie, pendant laquelle le coefficient de Gini a beaucoup augmenté (graphique 16, partie B). Toutefois, par comparaison avec de nombreux autres pays en développement, les inégalités de revenu restent faibles. Néanmoins, la proportion de hauts revenus est montée en flèche à la fin des années 90, coïncidant avec la crise économique, et se situe à un niveau généralement supérieur à celui d'autres pays (Leigh and van der Eng, 2009).

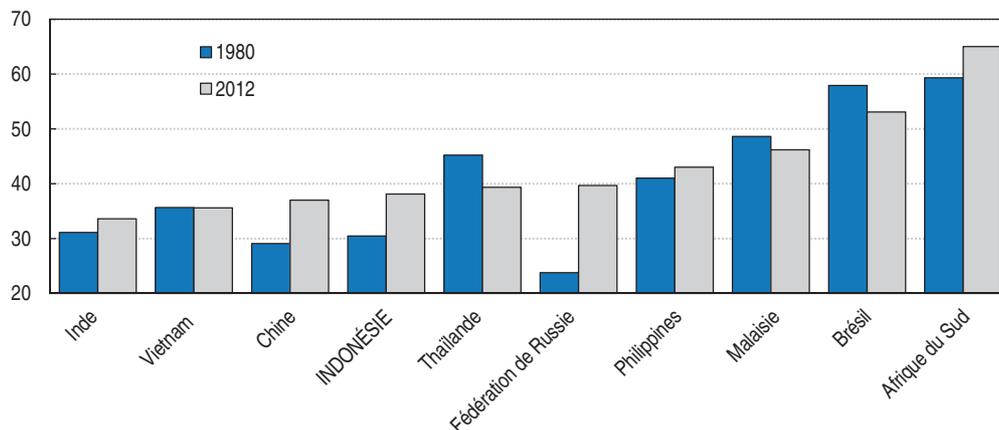
L'Indonésie gère actuellement deux grands programmes de transferts monétaires conditionnels : le BSM, qui porte sur l'éducation, et le PKH (Program Keluarga Harapan),

Graphique 16. **Pauvreté et inégalité**

## A. Pourcentage de la population vivant avec moins de 2 dollars par jour (en PPA)



## B. Coefficient de Gini



Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200106>

pour la santé et l'éducation. Ces programmes bénéficient du déploiement récent de cartes d'accès gratuit aux soins et à l'éducation et procurent un certain nombre d'avantages. Premièrement, ils visent généralement l'investissement dans l'éducation, la nutrition et la santé des enfants issus de ménages en situation d'extrême pauvreté. Ils contribuent donc à freiner la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et améliorent l'efficacité et la productivité à une beaucoup plus large échelle. Deuxièmement, ils sont le plus souvent bien ciblés, car ils sont par définition destinés à procurer des ressources aux personnes qui en ont le plus besoin. Aussi, l'évaluation des besoins peut souvent faire partie intégrante du programme. Ceci étant, le gouvernement devrait prendre des mesures visant à améliorer le ciblage des programmes d'assistance sociale, y compris des programmes de transferts monétaires conditionnels, en poursuivant ses efforts pour créer un registre unique des ménages vulnérables (PPLS11), gage d'une meilleure efficacité au regard du coût.

L'Indonésie a réalisé des avancées constantes et significatives concernant plusieurs indicateurs clés de la santé de la population au cours des dernières décennies. Pourtant, la malnutrition et les retards de croissance affectent toujours les pauvres, et l'accès universel à des soins de santé de qualité dans l'ensemble de l'archipel est loin d'être une réalité. Le

montant total des dépenses consacrées aux soins de santé en proportion du PIB est faible, tout comme le nombre de médecins par millier d'habitants. Le nouveau régime d'assurance santé et le déploiement des cartes *Healthy Indonesia* sont des initiatives bienvenues, mais ces programmes doivent être étroitement suivis pour faire en sorte qu'ils protègent efficacement les ménages (y compris ceux qui comptent des enfants, des personnes âgées, des travailleurs non salariés et informels) contre les risques de dépenses médicales exorbitantes et qu'ils offrent un accès satisfaisant à des services de santé abordables.

Il existe plusieurs autres domaines prioritaires sur lesquels l'Indonésie pourrait porter ses efforts en vue de lutter davantage contre la pauvreté et les inégalités. Il s'agit notamment d'élargir l'accès à l'enseignement scolaire, de continuer de formaliser le régime et les titres fonciers, d'améliorer les infrastructures notamment en zone rurale, et de mieux utiliser le système de prélèvements et de prestations afin d'aider davantage les pauvres. Le chapitre 1 examine en détail ces possibilités d'action.

### **L'emploi informel aggrave la pauvreté et les inégalités**

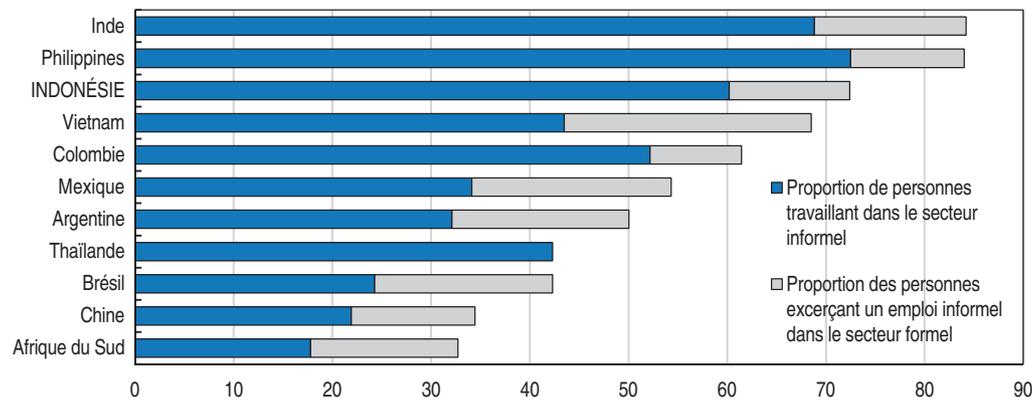
Selon les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), 60 % de l'ensemble des emplois non agricoles en Indonésie sont informels. Bien que cette proportion soit inférieure à celle de l'Inde (68 %) et des Philippines (73 %), elle est bien plus élevée qu'en Chine (33 %) et au Vietnam (44 %) (graphique 17, partie A). En Indonésie, plusieurs facteurs expliquent l'importance du travail informel. Le salaire minimum, qui selon l'OIT s'établissait à 63 % du salaire moyen en 2010, est très élevé par comparaison internationale (partie B). Ce salaire minimum élevé se répercute sur l'ensemble de l'économie, car il sert de référence lors des négociations salariales ; les hausses récentes, substantielles, se sont ainsi propagées dans toute l'échelle des salaires. Au-delà des effets préjudiciables sur la compétitivité en général, ce phénomène a probablement retardé la création d'emplois dans l'économie formelle et encouragé l'emploi informel. La rigidité de la réglementation du marché du travail et des marchés de produits, caractérisée par des règles strictes en matière d'embauche et de licenciement, favorise aussi le développement du travail informel et la multiplication des micro-entreprises non déclarées en renchérissant le coût d'embauche des travailleurs formels. Dans le même temps, les politiques de réduction de l'économie informelle, telles que l'application plus stricte des textes législatifs et réglementaires, risquent en réalité d'accroître la pauvreté et la précarité en aggravant la situation de personnes déjà vulnérables.

Le système de prélèvements et de prestations peut influencer sur les moyens d'existence des pauvres, au-delà de l'offre publique de biens et de services qui ciblent directement et indirectement la pauvreté. Dès lors que les travailleurs appartiennent au secteur formel et se trouvent donc dans le filet fiscal, la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les transferts sociaux peuvent avoir un effet direct et immédiat. Toutefois, avec plus de 60 % de la main-d'œuvre active totale dans le secteur informel, et un pourcentage beaucoup plus élevé des travailleurs pauvres, l'influence du système de prélèvements et de prestations est probablement limitée. Aussi, la première mesure à prendre pour renforcer son impact sur l'atténuation de la pauvreté est de régulariser les travailleurs informels.

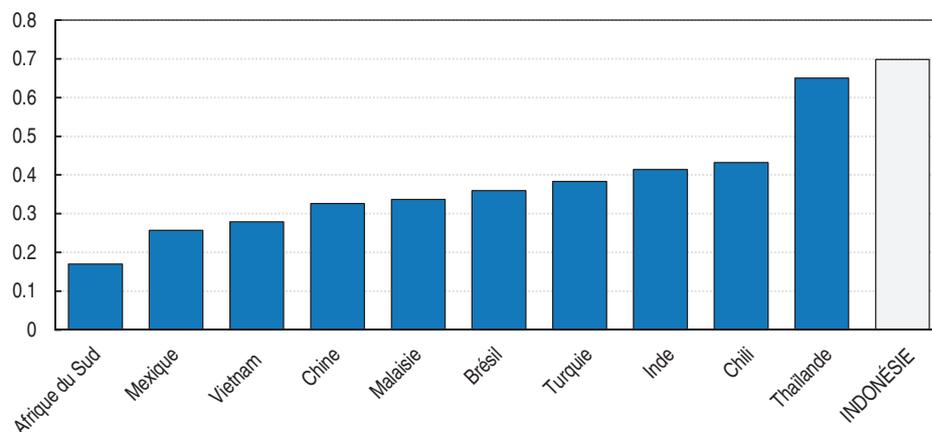
### Graphique 17. **Emploi informel et salaires minimums** dans une sélection d'économies de marché émergentes

#### A. Importance du travail informel

En pourcentage de l'emploi non agricole



#### B. Salaire minimum rapporté au salaire moyen



Source : OIT (2012), *Statistical update on employment in the informal economy*, juin ; et base de données de l'OIT sur les salaires.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200117>

### Recommandations en vue de résorber la pauvreté et les inégalités

#### Principales recommandations

- Accroître, et cibler encore mieux, les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté et à la santé. Consacrer davantage de ressources publiques à l'amélioration de l'accès à l'éducation et des retombées de l'enseignement.
- Renforcer l'inclusivité financière en développant davantage les activités de banque en ligne, en tirant des enseignements de pays comme l'Inde, le Mexique, les Philippines et le Kenya.
- S'attaquer au travail informel en réduisant les rigidités du secteur formel, en renforçant l'efficacité du système de prélèvements et de prestations pour réduire la pauvreté et en ciblant d'autres prestations sociales.

#### Autres recommandations

- Poursuivre les efforts pour créer un registre unique des ménages vulnérables afin de mieux cibler l'assistance.

## Améliorer l'efficacité du cadre réglementaire et de la fonction publique

Les faiblesses dans les processus législatifs, judiciaires et bureaucratiques continuent de faire obstacle à une croissance et à un développement durables et inclusifs. S'agissant de plusieurs autres indicateurs de la bonne gouvernance, l'Indonésie fait moins bien que nombre de ses voisins et que d'autres économies émergentes (tableau 3). L'indice de l'état de droit 2014 publié par le World Justice Project révèle que la corruption est toujours répandue dans l'appareil judiciaire et au sein des instances d'application du droit (WJP, 2014). En outre, si la délégation des pouvoirs aux régions en 1999 a été un succès politique, elle a également attisé les problèmes de capacités et d'inefficacité des fonctionnaires, et entraîné une hausse de la corruption à l'échelon local (Martini, 2012 ; Rinaldi et al., 2007 ; Rock, 2007). Indonesia Corruption Watch estime qu'un tiers environ du budget national de l'éducation est détourné, principalement à la faveur de pratiques inadaptées d'acquisition de biens et de services. Le cabinet de consultants A.T. Kearney estime que l'Indonésie perd 4 milliards USD chaque année (0.5 % du PIB) du fait de procédures de passation de marchés publics inefficaces. Environ 30 % des affaires traitées par la Commission pour l'éradication de la corruption (KPK) au cours de la dernière décennie concernaient de telles procédures (A.T. Kearney, 2010).

**Tableau 3. Indicateurs de la gouvernance et de la corruption pour une sélection d'économies régionales et émergentes**

Classement selon l'indice de facilité de faire des affaires <sup>1</sup>		Indice de perception de la corruption <sup>2</sup>		Indice de maîtrise de la corruption <sup>3</sup>		Indice d'efficacité des pouvoirs publics <sup>4</sup>		Classement du Rapport sur la compétitivité <sup>5</sup>	
Malaisie	18	Malaisie	52	Brunei	0.6	Malaisie	1.0	Malaisie	20
Thaïlande	26	Brésil	43	Malaisie	0.3	Brunei	0.8	Chine	28
Afrique du Sud	43	Afrique du Sud	42	Brésil	-0.1	Afrique du Sud	0.3	Thaïlande	31
Féd. de Russie	62	Inde	38	Afrique du Sud	-0.2	Thaïlande	0.2	<b>Indonésie</b>	<b>34</b>
Vietnam	78	Philippines	38	Thaïlande	-0.3	Philippines	0.1	Philippines	52
Chine	90	Thaïlande	38	Chine	-0.5	Chine	0.0	Féd. de Russie	53
Philippines	95	Chine	36	Vietnam	-0.6	Brésil	-0.1	Afrique du Sud	56
Brunei	101	<b>Indonésie</b>	<b>34</b>	Inde	-0.6	Inde	-0.2	Brésil	57
<b>Indonésie</b>	<b>114</b>	Vietnam	31	Philippines	-0.6	Vietnam	-0.3	Vietnam	68
Brésil	120	Féd. de Russie	27	<b>Indonésie</b>	<b>-0.7</b>	<b>Indonésie</b>	<b>-0.3</b>	Inde	71
Cambodge	135	Laos	25	Féd. de Russie	-1.0	Féd. de Russie	-0.4	Laos	93
Inde	142	Cambodge	21	Laos	-1.0	Cambodge	-0.8	Cambodge	95
Laos	148	Myanmar	21	Cambodge	-1.0	Laos	-0.9	Myanmar	134

Source : 1. « Facilité de faire des affaires » de la Banque mondiale 2015. 2. Transparency International 2014. 3. Indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale 2012. 4. Indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale 2012. 5. Forum économique mondial 2014-15.

La réforme administrative et de la gouvernance revêtait un caractère prioritaire dans le Plan national de développement à moyen terme (RPJMN 2010-14) et ce statut est conservé dans le RPJMN 2015-19. Le RPJMN 2010-14 entendait y parvenir en renforçant les capacités des fonctionnaires. L'Agence nationale des marchés publics (LKPP) a été mise en place en 2010 afin de suivre et d'évaluer les procédures d'achat dans le secteur public. Le nouveau gouvernement prête également une grande attention à ces problèmes et s'est fixé pour objectif de bâtir une fonction publique professionnelle apte au changement, neutre, intègre et non corrompue. Le RPJMN 2015-19 s'intéresse non seulement aux questions de financement, mais aussi aux réformes réglementaires et institutionnelles nécessaires pour soutenir les priorités régionales, sectorielles et transversales des pouvoirs publics.

L'efficacité de la fonction publique a certes progressé (World Bank, 2012a), mais les sureffectifs, le népotisme et les obstacles au licenciement ont ralenti l'ajustement des effectifs des ministères et organismes publics. Les départs en retraite anticipée, l'offre d'indemnités de départ au personnel en surnombre, l'octroi de responsabilités supplémentaires aux cadres aux échelons inférieurs pour recruter et licencier des salariés, et la décentralisation des budgets de personnel auprès de chaque ministère pourraient procurer la flexibilité nécessaire pour améliorer les performances du service public. Le gouvernement s'est engagé à réexaminer les fonctions et les structures de l'ensemble des ministères et organismes rattachés à l'administration centrale d'ici 2019. L'administration centrale, éventuellement le ministère de la Réforme administrative et bureaucratique (PAN Kemeneg), devrait être chargée de rédiger des instructions sur les procédures de départ, car la création de programmes par chaque ministère pourrait entraîner des conflits d'intérêt.

Un programme pilote de réforme administrative a été lancé en 2004 par le ministère des Finances, et en 2008 ce programme a été étendu à de nombreux autres ministères et organismes, avant d'être généralisé à l'échelon régional en 2013. Ses principaux objectifs sont les suivants : i) s'attaquer à la corruption, à la collusion et au népotisme ; ii) améliorer la prestation de services ; iii) renforcer les capacités et le sens des responsabilités des fonctionnaires ; iv) améliorer les politiques et pratiques de gestion des ressources humaines ; et v) réexaminer les lois et règlements vagues, incohérents et qui font double emploi. Ce programme de réforme a été un succès, et son déploiement dans les régions devrait se poursuivre. Le gouvernement s'est engagé à publier un « Schéma directeur et une Feuille de route pour la réforme administrative » d'ici 2019.

Les autorités ont marqué des points dans la lutte contre la corruption (à la fois grâce à des mesures préventives et répressives), corruption qui a longtemps entravé la croissance. Le classement de l'Indonésie selon l'Indice de perception de la corruption s'est amélioré, passant de 1.9 en 2001 à 3.0 en 2011 (USCS, 2012). La Commission pour l'éradication de la corruption (KPK) a vu le jour en 2002 dans le cadre d'une législation anti-corruption de plus vaste portée et a largement réussi à accroître la sensibilisation du public en ouvrant des poursuites dans des affaires qui ont eu un fort retentissement (encadré 2). Des mesures radicales ont été prises pour éliminer la corruption dans les administrations douanière et fiscale, y compris en congédiant des hauts fonctionnaires et en procédant à une revalorisation significative des salaires des agents qui y travaillent. Ceci étant, la perception de corruption demeure, surtout aux niveaux inférieurs de la hiérarchie et dans les régions.

#### Encadré 2. **Commission pour l'éradication de la corruption (KPK)**

La KPK a été créée en 2002 en tant qu'organisme spécialisé dans la lutte contre la corruption, indépendant du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Elle travaille aux côtés d'instances bien établies comme le parquet et la police nationale et elle est autorisée à mener des enquêtes préliminaires, des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption qui : i) mettent en cause des représentants de autorités répressives, des agents de l'État et d'autres personnes physiques ; ii) ont suscité de vives préoccupations dans l'opinion publique et/ou iii) ont fait perdre à l'État au moins 1 milliard IDR (70 000 USD). De plus, en vertu de l'article 6 de la Loi n° 30/2002, la KPK est chargée de mener des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption, de prévenir les pratiques de corruption, de coordonner son action avec celle d'autres organismes publics, de superviser les affaires de corruption gérées par d'autres autorités répressives (la police nationale et le parquet) et également de surveiller la mise en œuvre des règles de bonne gouvernance dans tout le pays.

### Encadré 2. **Commission pour l'éradication de la corruption (KPK)** (suite)

La KPK est dirigée par cinq commissaires et emploie environ 1 200 personnes, dont quelque 250 enquêteurs et procureurs. Les commissaires exercent leurs activités sous la forme d'un collège d'experts qui doit approuver toutes les enquêtes menées. Les enquêteurs et les procureurs rattachés à la KPK sont généralement des agents chevronnés, principalement recrutés au sein de la police nationale et du parquet. La KPK fait également appel à des experts venus d'autres organismes publics, en particulier des experts financiers. Si ce dispositif ne semble pas idéal du point de vue de l'indépendance et du risque toujours possible de corruption entre ces diverses instances, le processus de contrôle et d'autorisation rigoureux à l'œuvre a largement permis de surmonter cet écueil. Une fois nommés à la KPK, les enquêteurs et les procureurs sont engagés en contrat à durée déterminée et, après trois à cinq ans, sont censés regagner leur administration d'origine. Le financement de la KPK a plus que doublé depuis 2008. En 2014, son budget s'élevait à 559 milliards IDR (43 millions USD).

La KPK met l'accent sur les affaires à fort retentissement et le public semble très satisfait de son efficacité. Depuis sa création en 2002, elle n'a engagé de poursuites que dans quelque 320 affaires, mais a obtenu un taux de condamnation de 100 %. Ces condamnations ont notamment été prononcées à l'encontre de ministres du gouvernement central, de hauts dirigeants et responsables d'entreprises privées, de gouverneurs de province, de policiers, de juges et de procureurs. Comme le prévoit la Loi de 1999 sur la gouvernance, tous les agents de l'État sont tenus de présenter une déclaration de patrimoine à la Commission dans les deux mois suivant la date où ils prennent ou quittent leur fonction. Cette obligation s'applique également au Président de la République et aux ministres du gouvernement central. Le Président Joko Widodo a été le premier à exiger que tous les candidats à un poste ministériel soient approuvés par la KPK, ainsi que par le Centre de déclaration et d'analyse des opérations financières (PPATK) qui suit à la trace les transferts de capitaux internationaux en vue de mettre au jour des faits de corruption, de fraude et d'évasion fiscale.

La délégation d'une partie du pouvoir politique et de prise de décision aux régions a augmenté les risques que les différents échelons de l'administration adoptent des règlements divergents et incompatibles. La loi de 2004 sur l'activité législative et réglementaire a tenté de remédier à ce problème, et des mesures supplémentaires ont été prises depuis lors, notamment avec l'instauration d'examen obligatoires *ex ante* par l'administration centrale des réglementations infranationales qui imposent de nouveaux impôts et prélèvements (OECD, 2012b). Toutefois, il n'existe pas d'institution nationale investie de la responsabilité formelle de coordonner et de surveiller ces examens, ou d'émettre des lignes directrices de bonne pratique. Toutefois, le manque de capacités des administrations infranationales reste un sérieux problème (comme en témoigne la gestion des PPP). C'est un autre domaine dans lequel le pouvoir central pourrait orienter et aider les administrations infranationales.

Le nouveau Président estime que l'amélioration du climat des affaires est une priorité absolue. L'Indonésie se situe dans la moitié inférieure du classement de la « Facilité de faire des affaires » de la Banque mondiale (tableau 3), bien que son rang se soit amélioré. L'Indonésie obtient de mauvais résultats dans les catégories « Création d'entreprise », « Paiement des impôts » et « Exécution des contrats ». Le gouvernement prévoit d'augmenter le nombre de guichets uniques pour les entreprises, afin de simplifier le processus d'octroi d'autorisations et de permis en confiant ces fonctions à une seule et même entité. Le

gouvernement devrait envisager d'adopter une règle de consentement tacite en vertu de laquelle une autorisation est considérée comme accordée si aucune réponse n'est reçue de l'administration dans un certain délai.

### **Recommandations en vue d'améliorer la réglementation et de combattre la corruption**

#### **Recommandations principales**

- Renforcer les mécanismes de prévention de la corruption, tout en intensifiant les efforts déployés pour combattre toutes les formes de corruption.
- Accroître le soutien aux administrations infranationales en vue de renforcer leurs capacités, en assurant notamment que l'administration centrale leur procure une assistance technique et administrative.

## **Tirer le meilleur parti des ressources naturelles tout en préservant l'environnement**

L'Indonésie est riche en ressources naturelles, mais celles-ci sont dispersées entre les milliers d'îles qui composent ce vaste pays. Leur exploitation est rendue difficile par la nature unique de sa géographie et le manque d'infrastructures de transport. Malgré des progrès, le secteur agricole souffre d'une productivité faible et d'un soutien inopportun aux cultures vivrières de base. Une réglementation pesante complique l'exploitation de minerais. Dans la dernière enquête menée par l'Institut Fraser (2013), les entreprises minières classaient l'Indonésie dernière sur 96 pays s'agissant de l'attractivité de ses politiques minières.

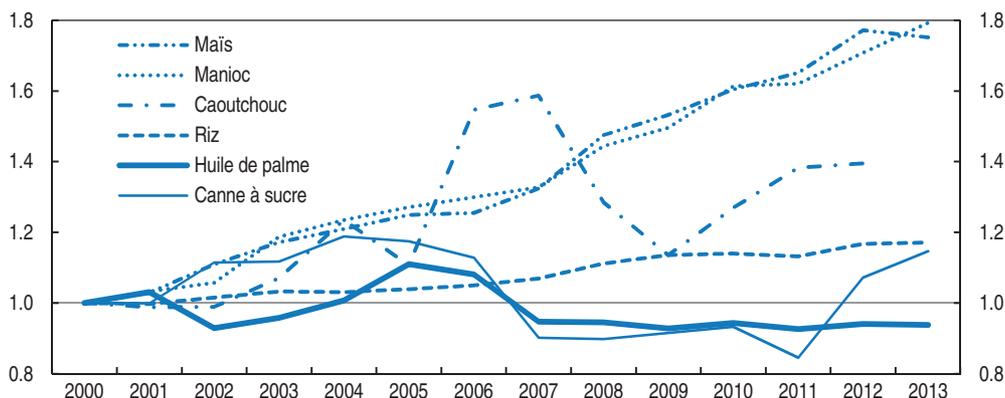
### **Accroître la productivité et encourager la diversification de l'agriculture**

L'Indonésie est devenue un acteur mondial sur de nombreux marchés agricoles et alimentaires (huile de palme, caoutchouc, produits de la pêche). Toutefois, l'amélioration des rendements agricoles varie considérablement d'une culture à l'autre. Les rendements de la culture du riz dépassent les niveaux de la Malaisie, mais sont toujours inférieurs à ceux du Vietnam et de la Chine (OECD, 2012c). En revanche, le rendement de l'huile de palme brute a baissé (graphique 18). Il sera déterminant d'accroître la productivité car l'extension des surfaces cultivées se heurtera de plus en plus aux préoccupations environnementales. L'Indonésie devrait encourager les grandes exploitations et petits producteurs à conclure de nouveaux accords de partenariat, selon le modèle dit du « noyau-plasma » (les petits producteurs occupent 87 % des terres cultivées et produisent 90 % du riz et du maïs du pays [Jeon, 2013]). Ce programme âgé de 30 ans est parvenu à offrir aux grandes entreprises (noyau), privées (comme Unilever) et publiques, l'accès à des financements à des conditions préférentielles et à des baux de longue durée sur des terres appartenant à l'État pour la production de cultures pérennes, en échange de quoi elles fournissent des services techniques et commerciaux aux petits producteurs établis à la périphérie de leurs plantations (plasma).

La croissance de la productivité est également freinée par l'absence d'économies d'échelle due au grand nombre de petites parcelles (la surface des terres arables par exploitant est de 1 000 mètres carrés, soit la moitié de la moyenne mondiale). Bien que les petites exploitations fassent vivre des dizaines de millions de ménages, les petits producteurs n'ont que peu de moyens financiers pour se développer et moderniser leurs

Graphique 18. **Production par hectare d'une sélection de cultures**

Indice, 2000 = 1



Source : FAOSTAT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200126>

méthodes d'exploitation. L'augmentation de la taille des exploitations nécessitera de réformer le régime complexe de propriété foncière. La plupart des ménages ruraux détiennent des droits fonciers non enregistrés généralement acquis par héritage. Cette situation empêche le regroupement des terres et l'accès au crédit, et donc la formation de capital fixe, car les exploitants doivent offrir des garanties pour satisfaire aux critères de prêt des banques. La création d'un organisme chargé d'accélérer l'enregistrement des droits fonciers devrait être une priorité.

La valorisation de cultures autres que celles traditionnelles est un autre moyen d'améliorer les performances du secteur agricole. Bien que l'aide publique privilégie les cultures vivrières de base (OECD, 2012c), l'Indonésie devrait inciter les exploitants à se diversifier en leur donnant des informations de meilleure qualité sur les cultures spécialisées à haut rendement et sur les prix du marché correspondants. La diversification augmenterait leur participation aux échanges internationaux de produits agricoles et favoriserait la prise de risques et l'innovation. Elle pourrait être encouragée en mettant en place un système d'assurance contre les aléas climatiques ou les fluctuations de prix. En outre, les subventions aux engrais (1.3 % du total des dépenses publiques en moyenne au cours des trois dernières années), appliquées de manière disproportionnée aux cultures vivrières de base (riz, maïs, soja), devraient être progressivement supprimées. Les économies ainsi générées pourraient servir à financer un système de bons que les exploitants seraient libres d'employer comme ils l'entendent. En outre, les entreprises publiques de production d'engrais enregistrent des coûts d'exploitation très élevés, utilisent des technologies obsolètes et ont souvent des délais de livraison excessivement longs. La privatisation des cinq producteurs d'engrais générerait des gains d'efficacité et aiderait également à financer le nouveau système de bons.

L'Indonésie a accompli des progrès considérables vers l'autosuffisance alimentaire. Les rendements des cultures ont augmenté, y compris pour les cultures vivrières, et la malnutrition ne touche plus que 9 % de la population, soit deux fois moins qu'il y a dix ans. La sécurité alimentaire reste un enjeu majeur des politiques publiques. L'État recourt à différents moyens pour y parvenir : constitution de réserves de riz, priorité à la production nationale, soutien des prix, vente de riz aux ménages pauvres à prix subventionnés (RASKIN) et octroi obligatoire de licences et autres restrictions aux échanges internationaux.

Néanmoins, ces mesures ont tendance à aggraver la situation : entre 2010 et 2012, le prix du riz indonésien était supérieur de 60 % au prix international de référence, contre 8 % entre 2000 et 2002, et les simulations montrent que ces politiques augmentent le taux de malnutrition quel que soit le scénario de risque utilisé (OECD, 2014c). En outre, l'Indonésie importe seulement 13.1 % des céréales qu'elle consomme. Ce pourcentage n'a pas beaucoup varié depuis 1998, et est comparable à celui de la Thaïlande (12 %) et du Vietnam (13.4 %). Toutefois, il est beaucoup plus faible que dans des pays beaucoup plus riches comme la Malaisie et le Japon, qui se situent tous deux à 80.7 % (données de 2011, moyenne sur trois ans) (FAOSTAT, 2015). En levant les restrictions aux échanges et en supprimant le soutien des prix, l'Indonésie pourrait abaisser les prix des produits alimentaires nationaux et importés, rendant moins nécessaires les politiques coûteuses d'autosuffisance. De fait, les problèmes logistiques (les navires frigorifiques sont rares, par exemple) sont une cause importante d'insécurité alimentaire.

En alternative au système RASKIN, qui ne permet pas toujours d'atteindre la population ciblée et qui entraîne des coûts administratifs élevés, des bons alimentaires ou des transferts en espèces pourraient améliorer la diversité des cultures et seraient moins coûteuses à administrer (Hidrobo et al., 2014). Ils favoriseraient aussi la diversification des cultures. Pour faire des échanges un instrument de lutte contre la pauvreté alimentaire, il faudrait éliminer graduellement les restrictions aux échanges, en coordination avec d'autres membres de l'ASEAN. Les restrictions aux importations, notamment dans les secteurs où l'Indonésie ne possède pas d'avantage concurrentiel, sont particulièrement dommageables.

### **Les responsables publics devraient mieux cerner les écarts de rentabilité du raffinage entre minerais**

En janvier 2014, le gouvernement a commencé à appliquer l'interdiction d'exporter des ressources minérales non transformées, interdiction votée en 2009. Les exportations de minerais bruts tels que le nickel et la bauxite sont désormais interdites, mais celles de concentrés de minerai (cuivre, fer, manganèse, plomb et zinc) seront autorisées au cours des trois prochaines années, en vertu d'un nouveau règlement qui taxe les exportations de minerais semi-transformés au taux de 20 % à 25 % du produit des ventes, taux qui passera à 60 % d'ici 2016 sauf si les entreprises s'engagent à construire une fonderie. Pour montrer son engagement, Newmont et Freeport ont déposé respectivement 25 millions USD et de 115 millions USD en garantie et ces deux entreprises sont en train d'examiner les emplacements envisageables pour leur fonderie. Ces mesures visent à favoriser le raffinage en Indonésie plutôt qu'à l'étranger.

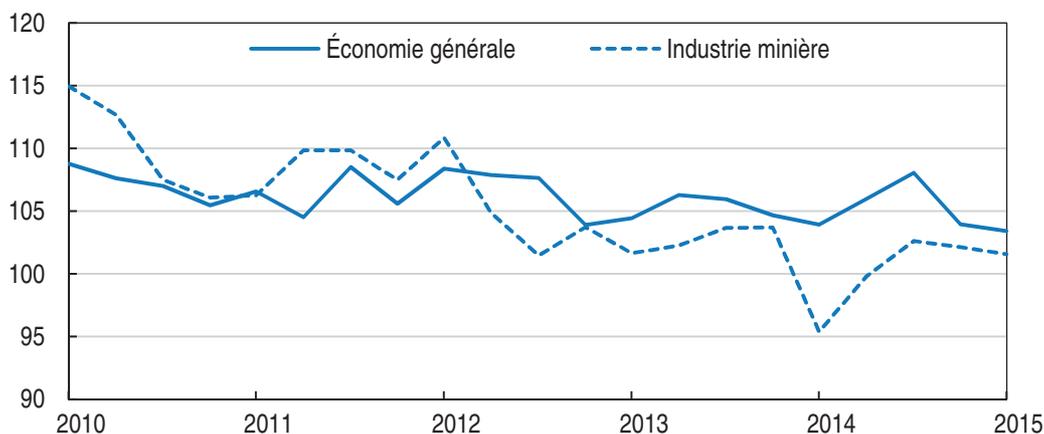
Ces stratégies de substitution aux importations ont été mises en œuvre par d'autres pays, mais avec des effets mitigés. En cas de réussite, elles peuvent accélérer la croissance à long terme en activant de nouveaux moteurs de croissance. Il existe des exemples de politiques de protection d'industries naissantes qui ont été des succès, mais principalement dans les pays développés. Airbus, de son côté, a pris pied sur le marché international des avions grâce à la forte mobilisation de pays européens. L'Indonésie a instauré une taxe sur les exportations d'huile de palme brute afin de permettre à de nombreux secteurs d'activité du pays de pouvoir continuer à s'en procurer à un coût abordable et afin d'entraver les exportations de cet intrant au prix fort. Dans tous ces cas de figure, il convient de prendre en compte le contexte mondial. S'agissant d'Airbus, l'avionneur s'est implanté sur un marché caractérisé par des rentes monopolistiques élevées, une situation qui justifiait d'autant plus

le soutien des pouvoirs publics. Toutefois, pour ce qui est de l'interdiction sur les exportations de minerais imposée par l'Indonésie, les avantages peuvent dépendre des conditions propres aux processus d'extraction et de raffinage de chaque minerai. Par exemple, le raffinage du nickel et de la bauxite génère plus de valeur que celui du cuivre, dont la valeur marchande tient essentiellement au processus de concentration, qui est déjà réalisé en Indonésie (USAID, 2013). Le secteur est également victime d'une mauvaise gestion et de la corruption. Un audit de l'industrie minière indonésienne mené par la KPK début 2014 a mis au jour plus de 2.3 milliards USD de fraude fiscale, conduisant à la révocation de plus de 4 000 permis d'exploitation minière. Le nouveau gouvernement a demandé à la KPK de procéder à un examen en profondeur de la gestion de l'ensemble du secteur du pétrole et du gaz, y compris de l'entreprise d'État Pertamina.

L'interdiction des exportations de minerais a des coûts directs. Le secteur de l'extraction de minerais, et les recettes fiscales qu'il procure, sont touchés par la baisse des exportations. Pour aboutir, une stratégie de substitution des importations nécessitera d'importants investissements dans la construction de capacités de raffinage et des infrastructures sous-jacentes. L'annonce de cette mesure semble avoir provoqué une forte baisse des prévisions des entreprises (graphique 19), et de telles politiques risquent de ternir la réputation internationale de l'Indonésie en tant que pays propice aux investissements et aux affaires. L'investissement dans l'exploration de minerais est déjà faible par comparaison internationale : seulement 80 millions USD en 2011 (Energy and Mining Journal, 2012), contre 2.9 milliards USD en Australie (Australian Bureau of Statistics, 2014). Pour optimiser les avantages et contenir les risques, le gouvernement devrait revoir sa stratégie en tenant compte des prévisions de rentabilité de la transformation sur le territoire national pour chaque métal.

Graphique 19. **Prévisions des entreprises**

Un résultat supérieur à 100 correspond à une amélioration des conditions d'affaires



Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200137>

### **Protéger l'environnement et exploiter le potentiel offert par les énergies renouvelables**

La croissance économique et démographique rapide et l'urbanisation galopante mettent l'environnement sous pression. Selon l'indice de performance environnementale 2010 élaboré en commun par la BAD, l'OIT et la BID, l'Indonésie se classe 134<sup>e</sup> sur 163 pays (OECD, 2012c). La place grandissante des combustibles fossiles dans le mix énergétique du

pays constitue un sérieux problème, qui compromet son engagement pris en 2009 devant le G20 de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 26 % d'ici 2020 par rapport à un scénario de politiques inchangées. De fait, les émissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion d'énergies fossiles mesurées en 2011 étaient déjà supérieures de 12,3 % à celles de 2009 (AIE, 2013). L'Indonésie est le cinquième producteur mondial d'électricité à partir de combustibles fossiles, devant les États-Unis. Cette tendance est amplifiée par un prix implicite du carbone négatif pour le charbon qui s'explique par le système de subventions en faveur de l'électricité (OECD, 2014a). L'élimination progressive de toutes les subventions ferait augmenter le prix implicite et réduirait la consommation. La faible efficacité de la production d'électricité à partir du charbon, inférieure à la fois aux normes mondiales et asiatiques, est également préoccupante et pourrait être améliorée en exploitant des centrales plus propres et plus efficaces.

La déforestation est l'une des principales causes du mauvais bilan de l'Indonésie en matière d'émissions. Sa couverture forestière en pourcentage de la surface totale du territoire a reculé de plus de 10 points entre 1990 et 2011. Le gouvernement devrait accroître les ressources consacrées au reboisement et à la lutte contre l'abattage clandestin, et punir plus sévèrement les feux de forêt délibérés. Les nouvelles activités agricoles devraient être autorisées uniquement sur les terres couvertes de broussailles et sur les terres agricoles abandonnées. La KPK a récemment annoncé que 89 % des 128 millions d'hectares de forêts du pays n'étaient couvertes par aucune réglementation ou autorisation, rendant leur protection difficile (Jakarta Post, 2013). Les pouvoirs publics devraient faire en sorte que les droits de propriété soient bien définis pour toutes les terres publiques et privées et qu'elles soient soumises à une surveillance étroite.

L'exploitation minière contribue elle aussi à la détérioration de l'environnement, essentiellement par la pollution de l'eau et les atteintes aux écosystèmes. Les plupart des sites d'extraction du charbon sont à ciel ouvert et situés dans des zones vierges reculées, aggravant les risques environnementaux. Néanmoins, certaines grandes compagnies minières affiliées à l'Association indonésienne de l'industrie houillère poursuivent d'ambitieux programmes de réhabilitation. Pourtant, les mines de plus petite taille, souvent illégales, n'ont ni les incitations ni les moyens de réparer les dommages causés par leurs activités. Il faudrait consacrer plus de moyens à la lutte contre l'exploitation minière illégale.

Les réserves indonésiennes d'énergie géothermique, estimées à 40 % du total mondial (AIE, 2008), pourraient être plus activement valorisées. Bien que l'exploitation de l'énergie géothermique soit coûteuse, c'est une énergie propre et abondante. En août, la Chambre des Représentants a approuvé une révision de la loi sur la géothermie autorisant l'exploitation de sources géothermiques dans les forêts protégées du pays. Cette loi restitue également au gouvernement central le pouvoir de délivrer des autorisations et de mener des appels d'offres dans le domaine de l'exploitation de l'énergie géothermique. Avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire, le gouvernement devrait accélérer l'étude et l'adjudication de nouveaux projets géothermiques. Pour attirer les investisseurs, il faudrait relever le prix plafond de l'électricité produite dans des centrales géothermiques. L'énergie hydroélectrique et l'énergie solaire sont d'autres sources d'énergie renouvelables qui sont sous-utilisées. Compte tenu de l'importance de l'agriculture, la biomasse recèle aussi un vaste potentiel, car tous les sous-produits agricoles non utilisés constituent potentiellement de la biomasse. Plusieurs initiatives ont été lancées en ce sens, comme la signature récente d'un accord entre les compagnies publiques d'énergie et General Electric pour le développement et le déploiement de systèmes de gazéification de la biomasse.

### **Recommandations visant à tirer le meilleur parti des ressources naturelles tout en préservant l'environnement**

#### **Principales recommandations**

- Réorienter l'interdiction d'exportation des minerais en se fondant sur une évaluation des coûts et des avantages découlant du traitement de chaque minerai en Indonésie. Fournir des infrastructures et de l'électricité aux nouvelles fonderies.
- Accroître la productivité agricole en fournissant une assistance et une formation techniques, notamment par le biais d'accords entre les petits propriétaires et les grandes exploitations. Favoriser l'accès au crédit des exploitants agricoles en accélérant l'acquisition de titres fonciers. Faire baisser les prix des denrées alimentaires en assouplissant les restrictions aux échanges internationaux.
- Consacrer plus de ressources à faire respecter les lois contre les activités illégales de déforestation, d'abattage des arbres et d'exploitation minière.
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre en valorisant davantage l'électricité verte, en particulier géothermique.

#### **Bibliographie**

- Australian Bureau of Statistics (2015), ABS database available at [www.abs.gov.au/](http://www.abs.gov.au/).
- BAD (2015), Asian Development Bank: Asia Bonds Online, <http://asianbondsonline.adb.org>, consulté le 25 février 2015.
- BAPPENAS (2013), *Public-Private Partnerships: Infrastructure Projects Plan in Indonesia 2013*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), <http://pkps.bappenas.go.id/attachments/article/1154/PPP%20BOOK%202013.pdf>.
- BAPPENAS (2014), *Medium Term National Development Plan (RPJMN) 2015-2016*.
- BBVA (2015), *Mexico Banking Outlook, January 2015*, [www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/02/1501\\_MexicoBankingOutlook\\_Jan15.pdf](http://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/02/1501_MexicoBankingOutlook_Jan15.pdf).
- Bloomberg (2013), "World's Most Profitable Banks in Indonesia Double U.S. Returns", 5 February.
- CRED (2015), Centre for Research on the Epidemiology of Disasters EM-DAT: International Disaster Database, [www.emdat.be/database](http://www.emdat.be/database), consulté le 25 février 2015.
- Davis, L. (2014), "The Economic Cost of Global Fuel Subsidies", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 104, Issue 5, pp. 581-585, mai.
- Demirguc-Kunt, A. and L. Klapper (2013), "Measuring Financial Inclusion – Explaining variation across and within countries", [www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Spring-2013/2013a\\_klapper.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/Spring-2013/2013a_klapper.pdf).
- Dutu, R. (2015), "Decomposing Shocks to the Indonesian Business Cycle using an Estimated DSGE Model", *Technical Background Paper* (forthcoming).
- Energy and Mining Journal (2012), "Transforming the Nation's Mining Industry. Indonesian coal giants look to take the next step", pp. 52-59.
- FAOSTAT (2015), FAOSTAT Database available at <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E>.
- Fenochietto, R. and C. Pessino (2013), "Understanding Countries' Tax Effort", IMF Working Paper WP/13/244.
- Fraser Institute (2013), *Survey of Mining Companies 2012/2013*, Vancouver.
- Hidrobo, M., J. Hoddinott, A. Peterman, A. Margolies and V. Moreira (2014), "Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador", *Journal of Development Economics* Vol. 107, pp. 144-156.
- IEA (2008), *Energy Policy Review of Indonesia*, Éditions OCDE/AIE.
- IEA (2013), *CO<sub>2</sub> Emissions From Fuel Combustion Highlights 2013*, Éditions OCDE/AIE.

- IMF (2013), "Indonesia Staff Report for the 2013 Article IV consultation", *Country Report*, No. 13/362.
- Jakarta Post (2013), "REDD+ agency to begin work soon", 20 décembre.
- Jeon, S. (2013), "Agricultural transformation and the escape from the middle-income country trap: challenges facing small farmers in Indonesia in a time of green restructuring", PhD thesis, The Graduate Institute, Genève.
- Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonnette, G. Bousquet, and F. Spinelli (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, Éditions OCDE.
- Leigh, A. and P. van der Eng (2009), "Inequality in Indonesia: What can we learn from top incomes?", *Journal of Public Economics*, Issues 1-2, Vol. 93, pp. 209-12, février.
- Martini, M. (2012), "Causes of corruption in Indonesia", Transparency International U4 Expert Answer, 7 août 2012, Number 338; [www.u4.no/publications/causes-of-corruption-in-indonesia/downloadasset/2890](http://www.u4.no/publications/causes-of-corruption-in-indonesia/downloadasset/2890).
- OCDE (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), "Indonesia: Government Capacity to Assure High Quality Regulation", *OECD Reviews of Regulatory Reform*, septembre, Éditions OCDE.
- OCDE (2012c), *OECD Review of Agricultural Policy, Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012d), *OECD Economic Surveys: Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014a), *Toward Green Growth in Emerging and Developing Asia*, Chapitre 2, Éditions OCDE.
- OCDE (2014b), *Measuring Innovation in Education: A New Perspective*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014c), *Transitory Food Insecurity in Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2015), *Education Policy Review of Indonesia 2015*, Éditions OCDE.
- RBA (2013), "East Asian Corporate Bond Markets". *Reserve Bank of Australia Bulletin – September Quarter/Troisième trimestre*.
- Rinaldi, T., M. Purnomo and D. Damayanti (2007), *Fighting Corruption in Decentralised Indonesia*, The World Bank, Jakarta.
- Rock, M. (2007), "Corruption and Democracy", *United Nations/Department of Economic and Social Affairs Working Paper* No. 55, août.
- Stapleton, T. (2013), "Unlocking the transformative potential of branchless banking in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 49, No. 3, pp. 55-80.
- Timmer, C. (2014), "Rice price stabilization in Indonesia: A century-long perspective", presentation to World Bank conference "Food Price Volatility, Food Security and Trade Policy", 18-19 septembre.
- UNICEF (2012), *Indonesia: Annual Report 2012*, New York.
- USAID (2013), *Economic Effects of Indonesia's Mineral-Processing Requirements for Exports*, avril, Washington, DC.
- USCS (2012), "Doing Business in Indonesia: 2012 Country Commercial Guide for U.S. Companies", US Commercial Service and US State Department, Washington, DC.
- WJP (2014), "WJP Rule of Law Index 2014", World Justice Project, Washington, DC.
- World Bank (2012a), *Indonesian Economic Quarterly*, octobre, Washington, DC.
- World Bank (2012b), *India Economic Update*, septembre, Washington, DC.
- World Bank (2013a), *Indonesia Economic Quarterly FY13*, mai, Washington, DC.
- World Bank (2013b), *Spending more or spending better: Improving education financing in Indonesia*, mars, Washington, DC.
- World Bank (2014a), "Why Is Reducing Energy Subsidies a Prudent, Fair, and Transformative Policy for Indonesia?", *Economic Premise* 136, Washington, DC.
- World Bank (2014b), "Investment in Flux", *Indonesian Economic Quarterly*, mars, Washington, DC.
- World Bank (2014c), "The Opportunities of Digitizing Payments: How digitization of payments, transfers, and remittances contributes to the G20 goals of broad-based economic growth, financial inclusion, and women's economic empowerment", World Bank Development Research Group.
- World Bank (2014d), "Delivering Change", *Indonesian Economic Quarterly*, décembre, Washington, DC.



## ANNEXE

# Progrès des réformes structurelles

*La présente annexe examine les progrès réalisés dans le domaine de la réforme structurelle sur la base des recommandations formulées dans l'Étude économique de 2012.*

## Politique monétaire et budgétaire et marchés de capitaux

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Atteindre la cible d'inflation et, comme prévu, la réduire au fil du temps. Pour ce faire, les autorités devraient s'appuyer sur des hausses des taux d'intérêt et des mesures de gestion de la liquidité ou macroprudentielles.</p> <p>Accélérer les efforts pour adopter une Loi sur le microfinancement et développer la couverture sectorielle du cadre réglementaire.</p>	<p>La Banque d'Indonésie a renforcé sa panoplie de mesures monétaires, de gestion de la liquidité et macroprudentielles et a renforcé la coordination du contrôle de l'inflation avec l'administration d'État et les administrations régionales.</p> <p>La Loi n° 1/2013 sur les institutions de microfinancement qui a été votée, a été suivie de la promulgation des décrets d'application correspondants.</p>
<p>Réduire sensiblement les subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité et mettre en œuvre un programme additionnel de transferts monétaires compensatoires pour empêcher une aggravation de la pauvreté. Lancer une vaste campagne de communication sur l'efficacité de la réforme et ses avantages sur le plan de la distribution. À titre provisoire, rétablir une règle reliant les prix des combustibles aux évolutions des marchés internationaux du pétrole, règle qui resterait valide tant que les subventions ne sont pas sensiblement réduites.</p>	<p>Un système de subventions fixes a remplacé le dispositif de subventions qui déterminait le prix des combustibles fossiles. Durant la période de transition vers ce nouveau régime, des transferts monétaires soumis à conditions ont été utilisés pour en amortir l'impact sur les ménages à faible revenu.</p>

## Recettes fiscales

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Poursuivre les efforts visant à augmenter le nombre de contribuables, notamment parmi les travailleurs indépendants. Adopter un numéro d'identification unique pour les personnes physiques, et supprimer la nécessité d'en faire la demande, par exemple en utilisant le numéro de la carte nationale d'identité. Envisager de supprimer l'obligation de déposer une déclaration d'impôt pour les salariés ayant une seule source de revenu. Alléger temporairement, pour les primo-déclarants seulement, les sanctions imposées en cas d'irrégularités passées.</p> <p>Soumettre les avantages accessoires et les indemnités versés par l'employeur à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et s'acheminer vers l'égalité de traitement fiscal des intérêts et des dividendes perçus, par exemple en considérant comme un impôt final la retenue à la source de l'impôt sur les dividendes, comme c'est le cas pour les intérêts.</p>	<p>Le programme de synchronisation du numéro national d'identification et du numéro d'identification du contribuable est encore en cours. En Indonésie, tous les contribuables sont tenus de remplir une déclaration d'impôt, les seules dérogations prévues n'étant applicables qu'à des catégories très restreintes de contribuables, à savoir ceux qui, au cours de l'année fiscale, perçoivent un revenu qui n'est pas supérieur au revenu non imposable.</p> <p>Les avantages accessoires et les indemnités versés par l'employeur sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques à trois conditions. Premièrement dans les cas où l'employeur n'est pas un contribuable. Deuxièmement, lorsque l'employeur ne perçoit que des revenus qui sont imposés au titre de l'impôt final. Troisièmement, si l'employeur ne perçoit que des revenus, qui sont imposés en calculant ce qui est considéré comme le bénéfice tiré des revenus. Depuis la révision de la Loi relative à l'impôt sur le revenu en 2008, la retenue à la source des dividendes perçus par les contribuables est considérée comme un impôt final. De ce fait, certains points relatifs à cette recommandation ont été mis en œuvre.</p>
<p>Réexaminer les incitations fiscales et en particulier les exonérations partielles ou totales dont bénéficient certains secteurs ou projets d'investissement. Si des aides à l'investissement sont octroyées, elles doivent largement bénéficier à toutes les entreprises, en privilégiant les crédits d'impôt aux exonérations fiscales.</p>	<p>Un décret du ministre des Finances relatif à des facilités fiscales applicables à l'impôt sur le revenu, visant à soutenir les investissements dans certaines branches d'activité et certains domaines, a été signé en septembre 2012 en vue de porter à 129 le nombre des branches d'activité concernées, qui était de 38 en vertu du précédent décret (PMK 144/2012). Le dispositif d'exonérations totales ou partielles a été prolongé d'un an jusqu'en 2015 (PMK 192/2014).</p>
<p>Réduire la charge que représente la mise en conformité pour les petites entreprises en introduisant un régime fiscal spécifique conjuguant des procédures simplifiées, un taux d'imposition faible et des mesures rigoureuses pour faire respecter les obligations fiscales, comme le prévoit le gouvernement.</p>	<p>Un décret visant à simplifier les procédures fiscales, à promouvoir la transparence et la discipline fiscale des petites entreprises a été promulgué. Il prévoit l'application d'un taux d'imposition de 1 % du chiffre d'affaires (PP 46/2013).</p>
<p>Prendre en compte les risques de prospection et de développement en autorisant la déduction intégrale des coûts correspondants des recettes d'exploitation.</p>	<p>La déduction intégrale des coûts a été autorisée pour les activités pétrolières et gazières parvenues en phase d'exploitation.</p>
<p>Renoncer aux redevances fondées sur les recettes et donner plus de poids à l'imposition des rentes économiques, à des taux plus élevés qu'actuellement.</p>	<p>Les redevances de 111 sociétés d'exploitation minière sont en cours de renégociation.</p>

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
Réexaminer les obligations de transformation et de propriété locales dans les industries extractives et s'employer plutôt à accroître la part des prélèvements fiscaux de l'État.	Pas de mesure prise. Ces exigences sont importantes afin de créer de la valeur ajoutée pour les produits miniers.
Réexaminer les taxes à l'exportation, en tenant compte de leurs incidences pour l'ensemble de l'économie, y compris le commerce international.	Les taxes à l'exportation sont constamment réexaminées en tenant principalement compte de la nécessité de satisfaire les besoins intérieurs, de préserver les ressources naturelles, de maintenir la stabilité des prix de certains produits de base et d'anticiper de très fortes fluctuations des prix de certains produits de base sur le marché international.
Réduire au strict minimum le nombre d'activités exemptées de la TVA..	Le nombre d'activités exemptées de la TVA a été progressivement réduit.
Introduire une taxe sur le carbone à taux faible dans un premier temps.	Cette mesure est actuellement à l'étude.
Actualiser le registre des valeurs cadastrales en vue d'augmenter les recettes fiscales issues des taxes périodiques sur les biens immobiliers. Envisager de s'acheminer vers un calcul simplifié, fondé sur la superficie, des impôts dus.	Le registre des valeurs cadastrales est mis à jour tous les trois ans. Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2014, l'impôt sur la propriété immobilière est entièrement géré par l'administration locale.
Procéder à une évaluation plus systématique des risques avant de décider d'engager un contrôle fiscal, et supprimer les contrôles automatiques. Augmenter le nombre de contrôleurs	Aucune mesure n'a été notifiée.
Utiliser davantage les informations de tiers et les méthodes indirectes pour déterminer l'impôt à payer, par exemple les informations sur les avoirs ou biens de consommation pour déclencher des contrôles fiscaux, même pour les individus non enregistrés en tant que contribuables.	Aucune mesure n'a été notifiée.
Mettre en œuvre le recensement fiscal prévu afin d'intégrer de nouveaux contribuables dans la base d'imposition, et créer de nouveaux centres des impôts spécialisés dans les ménages aisés en dehors de Jakarta	<p>Un recensement fiscal a été mené à bien à la mi-2012 dans les trois zones prioritaires suivantes : les quartiers commerciaux/d'affaires, les quartiers d'immeubles de grande hauteur et les quartiers résidentiels de luxe. Les observations tirées de ce recensement ont conduit à un certain nombre de modifications, la procédure opérationnelle standard d'utilisation des données a été repensée, le processus de nettoyage et de recouplement des données a été renforcé pour les données issues du recensement et le traitement administratif des données issues du recensement a été amélioré. Depuis 2012, ce traitement administratif a permis de classer les personnes recensées en fonction de leur potentiel contributif, d'assurer un suivi des données du recensement et d'évaluer ce suivi.</p> <p>Un recensement fiscal a été effectué fin 2013 ciblant en priorité les quartiers commerciaux/d'affaires, les quartiers résidentiels de luxe et d'autres quartiers susceptibles de présenter un intérêt. Ce recensement visait également à améliorer la connaissance qu'avaient les personnes interrogées du régime fiscal.</p> <p>Il n'y a pas eu de recensement en 2014 mais les centres des impôts ont dû assurer le suivi des données provenant des recensements effectués. Depuis 2014, la Direction générale des impôts (DGI) étend le champ des données prises en compte en utilisant d'autres sources comme le numéro national d'identification et la déclaration de propriété de biens de luxe, ainsi que le relevé des prélèvements à la source</p>

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Poursuivre les efforts en vue d'améliorer la gestion des ressources humaines de l'administration fiscale en réduisant les disparités de formation entre les différents centres des impôts et entre les agents. Accroître les capacités d'action en justice de l'administration fiscale, en lui permettant de faire appel à des conseils juridiques extérieurs dans les dossiers en appel à fort enjeu, et concrétiser le projet d'instaurer des tribunaux fiscaux en dehors de Jakarta</p>	<p>Les programmes de développement des capacités de la DGI s'articulent autour de diverses méthodes de formation ayant subi avec succès une série d'améliorations déterminées par une évaluation annuelle. Le processus de développement et d'amélioration des activités de renforcement des capacités organisé par la DGI est exposé ci-après :</p> <p>i) Les supports des formations organisées en classe à l'extérieur par l'organisme chargé de l'éducation et de la formation financières (FETA) ont été validés à l'aide des normes de compétences techniques professionnelles. Une fois validés, ces supports pédagogiques sont censés être conformes à ces normes ; ii) La normalisation des supports servant aux formations internes organisées au sein de la DGI a été effectuée en fonction des besoins de compétences, conformément aux normes de compétences techniques professionnelles pour 8 familles d'emploi définies dans le Décret de la DGI référencé sous la cote KEP-165/PJ/2012 ; iii) La révision des supports de formation sur le tas et l'apport de nouveaux supports dans ce cadre sont effectués une fois par an dans l'optique de renouveler les supports pédagogiques ; iv) La révision des modules d'apprentissage interactifs en ligne et l'ajout de modules supplémentaires servant de support de formation doivent satisfaire aux besoins de compétences correspondant à chaque fonction ; v) L'amélioration du Système des supports de formation pour les besoins de l'Analyse des besoins de formation et l'évaluation de la mise en œuvre des compétences sont le fait du Centre de compétences. De plus, pour renforcer les capacités de ses salariés, la DGI a également utilisé plusieurs techniques : i) elle s'est servi des technologies de l'information en organisant des formations par petits groupes afin de s'assurer que ses salariés bénéficient des mêmes opportunités et remplissent toutes les conditions requises pour suivre la formation ; ii) La DGI coopère constamment avec la FETA et les pays donateurs pour améliorer la formation de ses salariés et/ou renforcer ses capacités de formation ; iii) Tout programme de formation interne organisé en son sein doit systématiquement se fonder sur un mécanisme de déontologie interne et de transformation du dispositif en place. Sont en outre organisés : i) des formations à l'acquisition de compétences en matière de communication judiciaire à l'intention des agents chargés des dossiers en poste à Jakarta, Surabaya et Yogyakarta dan Medan ; ii) des formations à des thématiques spécifiques comme les prix de transferts, etc. ; iii) à échéances régulières, des ateliers et des forums de coordination à l'intention des agents chargés des dossiers ; iv) des juristes venus d'universités prestigieuses comme l'université d'Indonésie, l'université Gajah Mada, l'université Diponegoro et l'université Parahyangan sont en outre invités pour apporter leur concours à la DGI lors des audiences auprès des tribunaux fiscaux ; v) la DGI envisage d'élaborer une procédure opérationnelle standard pour appuyer l'administration des tribunaux fiscaux en dehors de Jakarta.</p>

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Renforcer les systèmes de contrôle interne et les actions disciplinaires au sein de l'administration fiscale. Améliorer la transparence des décisions administratives en permettant aux contribuables de consulter leur dossier fiscal, en publiant tous les décrets et textes d'application et en rendant publics les jugements qui établissent des précédents</p>	<p>Cette recommandation a été mise en œuvre. La Direction chargée de la déontologie interne et de la transformation du dispositif en place a pris diverses mesures pour renforcer les mécanismes de contrôle interne et les mesures disciplinaires, notamment : en appliquant le code de conduite, en faisant respecter en interne les valeurs de l'administration, en mettant en œuvre un système de protection des lanceurs d'alerte, en traitant les plaintes à la fois directement et indirectement, en procédant à des contrôle de la conformité, en appliquant des techniques de gestion des risques, en veillant au respect de l'obligation de déclaration du patrimoine, en assurant une détection rapide d'éventuels agissements répréhensibles/de refus d'obéissance, en développant les unités chargées de la déontologie interne au sein des bureaux de la DGI, en veillant au respect de l'obligation de déclaration des cadeaux/gratifications, en diffusant la campagne « Pour une DGI propre », en menant des enquêtes en cas d'agissements répréhensibles/de refus d'obéissance, en recommandant de sanctionner le cas échéant les unités concernées et en développant la coopération avec la Commission pour l'éradication de la corruption. En outre, la DGI a adopté la circulaire du Directeur général n° 8 de 2013 afin d'assurer que le dispositif de sanction de ses agents est conforme aux principes de bonne gouvernance. Par ailleurs, la portée des contrôles effectués par la DGI sera circonscrite conformément à l'Initiative n° 15 du programme de réforme structurelle.</p> <p>Dans les centres rattachés au Bureau régional des impôts chargés des grands contribuables, un dispositif de suivi de l'avancement des services de la DGI permet aux contribuables de consulter les informations les concernant. Cela étant, ce dispositif ne permet actuellement de contrôler que les catégories de services suivants : les demandes d'attestation de paiement de l'impôt, les demandes d'attestation d'exonération fiscale des importations au titre de l'article 22, les demandes d'attestation d'exonération fiscale au titre de l'article 23, et les demandes d'attestation d'exonération fiscale pour les dépôts donnant lieu au versement d'intérêts fixes, les certificats au titre des dépôt et taux d'escompte de la Banque d'Indonésie. En outre, tous les décrets et règlements d'application peuvent être consultés sur le site web officiel de la DGI : <a href="http://www.pajak.go.id">www.pajak.go.id</a></p>

## Éducation de échanges

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation des étudiants issus de milieux défavorisés. Évaluer rigoureusement l'efficience coût de tous les programmes existants destinés à améliorer les compétences des jeunes ayant abandonné l'école et des travailleurs et éliminer progressivement les programmes inefficaces.</p>	<p>Même si les objectifs stratégiques du programme d'assistance sociale n'ont pas été atteints, la participation de la collectivité à l'organisation de cours et de formations a contribué à améliorer les compétences des personnes sans emploi afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail, ainsi que la création d'entreprises autonomes. Octroi de bourses aux collectivités pour contribuer au financement de programmes d'amélioration de la qualité et à l'organisation de cours et de formations par les institutions. Les mesures prises pour renforcer les qualifications et les compétences des travailleurs et des personnes sans emploi sont mises en œuvre par le biais de formations dispensées dans différents centres de formation professionnelle. Le fait de cibler les programmes de formation sur les compétences permet d'en contrôler le rapport coût/efficacité.</p>
<p>Évaluer l'incidence des obstacles non tarifaires sur les échanges et l'économie intérieure et supprimer ceux qui sont jugés défavorables à la croissance. Supprimer les nouvelles réglementations qui limitent l'éventail des produits qu'un importateur général peut importer. Assouplir les obstacles restants à l'investissement direct étranger, sauf s'ils répondent à des préoccupations d'intérêt public.</p>	<p>L'Indonésie a adhéré à la Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto révisée), à la Convention relative à l'admission temporaire (Convention d'Istanbul) et à l'accord douanier de l'ASEAN. Il s'ensuit que les formalités de douane sont désormais conformes aux normes internationales.</p>

## Développement des PME et autres

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
Réexaminer systématiquement toutes les conditions importantes d'octroi de licences aux entreprises aux niveaux national et local, en vue de simplifier les règles et de faire en sorte qu'elles restent efficaces par rapport à leur coût. Sanctionner les administrations régionales qui ne progressent pas suffisamment en matière de simplification et de consolidation.	En décembre 2013, le ministère du Commerce a publié un règlement relatif à la simplification du processus d'octroi de licences aux entreprises. L'objectif est de réduire à 3 jours le délai de traitement d'une demande de licence. Des sanctions seront prises si les autorités locales, qui délivrent les licences, ne respectent pas ce délai.
Si les finances publiques le permettent, accroître les dépenses publiques au titre des projets d'infrastructure performants plus que cela n'est déjà prévu.	Dans le Budget rectificatif pour 2015, le gouvernement a renforcé le rôle des entreprises publiques dans le développement des infrastructures en vue d'accélérer la mise en œuvre des programmes prioritaires par des mécanismes tels que les programmes publics d'investissement en capital, les partenariats public-privé et les accords de prêts subsidiaires. Les domaines prioritaires sont la connectivité des infrastructures nationales, les infrastructures maritimes, la souveraineté alimentaire et l'énergie.
Réduire les subventions à l'électricité et offrir des transferts monétaires aux ménages pauvres pour compenser la hausse du prix de l'électricité.	Le gouvernement a réduit les subventions en faveur de l'électricité et s'achemine vers un tarif qui reflète les coûts. En 2013, le MEMR a relevé les tarifs de 5 % en moyenne en procédant trimestre par trimestre, et en 2014 le gouvernement a annoncé une nouvelle hausse moyenne de près de 13 % qui sera progressivement appliquée au cours de l'année.
Dans les provinces où les salaires minimums sont déjà élevés par rapport aux salaires moyens, ne pas les augmenter plus que les gains tendanciels de productivité. Introduire un salaire inférieur au niveau minimum pour les jeunes qui serait directement relié au salaire minimum général. Réduire les indemnités de licenciement trop généreuses et assouplir les procédures de licenciement sur le marché du travail formel. En contrepartie, introduire des allocations de chômage, éventuellement associées à des comptes individuels d'assurance-chômage.	Aucune mesure n'a été notifiée.
Renforcer le contrôle de l'application des droits de propriété intellectuelle.	Aucune mesure n'a été notifiée.
Rendre les informations rassemblées par l'agence du crédit accessibles à toutes les institutions financières non bancaires.	L'Association indonésienne des services financiers (APPI), en collaboration avec PT Peningkat Efek Indonesia (Pefindo), PT Telkom Sigma, CIC (Credit Information Center) Indonesia et PT Pegadaian, ont décidé de créer une agence, appelé PT Pefindo Biro Kredit, qui communiquera des données telles qu'un rapport d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs (renseignements et profil de l'emprunteur). Ces informations pourront être consultées par des institutions financières non bancaires. L'autorisation d'exercice a été accordée par l'Autorité des services financiers (Otoritas Jasa Keuangan, OJK) le 5 août 2014. PT Pefindo Biro Kredit devrait être pleinement opérationnel au troisième trimestre de 2015.
Supprimer les exonérations d'impôt accordées aux entreprises de capital-risque pour soutenir l'investissement dans certaines branches d'activité et la limitation à 85 % des participations étrangères dans ces entreprises.	À l'heure actuelle, l'Indonésie n'accorde pas spécifiquement d'exonérations d'impôt aux entreprises de capital-risque. Cela étant, en vertu de l'article 4, alinéa 3 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu, les dividendes ou les bénéfices distribués perçus par ou revenant aux entreprises à responsabilité limitée, coopératives, entreprises appartenant à un État, entreprises appartenant à une collectivité locale, considérées comme résidentes du fait de leur participation au capital d'une entreprise constituée et domiciliée en Indonésie ne sont plus exonérées d'impôt sauf si : les dividendes versés proviennent de reports à nouveau et si les entreprises à responsabilité limitée et les entreprises appartenant à un État ou à une collectivité locale percevant les dividendes détiennent au moins 25 % du capital libéré total d'une entreprise constituée et domiciliée en Indonésie.

Recommandations de l'Étude	Mesures prises depuis la dernière Étude
<p>Étendre la conditionnalité des programmes de garantie de ressources à la fréquentation d'un établissement d'enseignement secondaire.</p> <p>Augmenter les transferts par élève au titre du Fonds de soutien aux activités scolaires (BOS) dans les régions reculées et aider les élèves issus de milieux défavorisés ou accroître les transferts monétaires soumis à des conditions de ressources.</p>	<p>L'allocation BOS a été transférée aux établissements secondaires et son montant dépend du nombre d'élèves dans chaque école. Le BOS permet aux élèves pauvres de ne pas payer de frais de scolarité. Le coût unitaire du BOS en 2014 s'élevait à 1 000 000 IDR par élève et par an, et a été porté à 1 200 000 IDR l'année suivante, soit une hausse de 20 %.</p> <p>Le programme d'aide financière aux élèves défavorisés (BSM) couvre les dépenses personnelles. En 2014, il était réservé aux seuls élèves pauvres, mais a été étendu l'année suivante aux élèves menacés de pauvreté. Ce programme aide non seulement les élèves défavorisés qui sont scolarisés, mais également les enfants d'âge scolaire qui ne fréquentent pas l'école. Ce programme a été rebaptisé « Program Indonesia Pintar » (PIP)..</p>
<p>Retirer l'éducation formelle de la liste négative des investissements.</p>	<p>Aucune mesure n'a été notifiée.</p>
<p>Encourager le financement des études supérieures à l'aide de prêts étudiants.</p>	<p>Aucune mesure n'a été notifiée.</p>
<p>Créer un fonds national pour la formation et regrouper les ressources allouées à la formation pour les rediriger vers leur utilisation la plus rentable.</p>	<p>Aucune mesure n'a été notifiée.</p>
<p>Préciser les responsabilités de l'État dans l'aide aux petites entreprises. Évaluer régulièrement l'efficacité des programmes existants, supprimer les mesures inefficaces et réorienter les ressources vers les dispositifs les plus rentables.</p>	<p>Des évaluations régulières de l'efficacité des activités publiques sont menées afin de réduire les inefficiences et ainsi d'assurer le bon usage du budget. Il s'agit désormais de calculer les primes versées aux salariés en fonction de leurs résultats et d'améliorer les dispositifs d'autonomisation des PME et des coopératives.</p>
<p>Réexaminer l'efficacité des politiques destinées à encourager la formation de groupes d'entreprises, à réserver certains secteurs d'activité aux seules petites entreprises et à exiger des investisseurs directs étrangers qu'ils établissent des partenariats avec les PME locales.</p>	<p>Diverses améliorations du cadre institutionnel, opérationnel et financier continuent d'être mises en œuvre dans les coopératives. À l'avenir, les efforts d'autonomisation porteront sur les coopératives dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et des PME, afin d'appuyer la vision et la mission du gouvernement.</p>



# Chapitres thématiques



## Chapitre 1

# Des politiques en faveur d'une croissance inclusive et durable

*L'Indonésie a obtenu de très bons résultats en matière de réduction de la pauvreté, dont l'incidence a été divisée par deux au cours des vingt dernières années. Néanmoins, presque 30 millions d'Indonésiens vivent toujours en dessous du seuil national de pauvreté, dont la majorité dans des zones rurales et dans certaines provinces. Pour qu'il soit possible de continuer à aider ces populations à sortir de la pauvreté et de la vulnérabilité économique, l'action publique doit viser en priorité à susciter une croissance forte, inclusive et durable. L'instauration d'une croissance favorable aux pauvres peut rendre plus aisé le processus de convergence économique en facilitant le redéploiement des travailleurs du secteur agricole, à faible productivité, vers l'industrie et les services. Pour autant qu'elle mette en place les fondamentaux adéquats, comme un système éducatif bien conçu et inclusif, des infrastructures efficaces et un environnement macroéconomique stable, l'Indonésie aura devant elle des décennies de forte croissance en vertu de la convergence économique avec les pays frontières. Une telle évolution a le potentiel d'aider des millions de personnes à sortir de la pauvreté sans accentuer les inégalités de revenus. De plus, l'Indonésie sera ainsi bien placée pour aborder la phase suivante, celle de la croissance tirée par l'innovation, lui permettant ainsi de se hisser aux rangs des pays à haut revenu. Par ailleurs, les programmes existants de réduction de la pauvreté sont devenus de plus en plus efficaces, mais des ressources supplémentaires sont nécessaires, et l'efficacité pourrait être encore améliorée, notamment grâce à un meilleur ciblage. La distribution des revenus est devenue sensiblement plus inégale au cours de la dernière décennie et il conviendra de ne pas perdre cet élément de vue lors de la formulation des politiques en faveur de la croissance.*

## Introduction

Avec un revenu par habitant d'environ 9 300 USD, l'Indonésie n'est pas tout à fait sortie du groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. En continuant de mettre en place les réformes nécessaires, elle peut espérer bénéficier d'une croissance par habitant rapide pendant de nombreuses années encore à la faveur du processus de convergence économique. Ce processus de rattrapage survient dans un contexte marqué par un redéploiement des facteurs économiques (en particulier du travail) depuis les secteurs à faible productivité, dans une large mesure informels, comme l'agriculture, vers des secteurs à plus forte productivité, et alors que les entreprises, imitant leurs homologues étrangères, importent et adaptent des technologies et procédés de production plus avancés. Ce mécanisme de transfert et de diffusion de technologies pourrait être encore facilité par l'adoption de mesures destinées à attirer l'investissement direct étranger (IDE).

Pour que la convergence économique se poursuive, l'Indonésie doit notamment conjurer la « malédiction » que peut constituer l'abondance des ressources naturelles dont elle est dotée (chapitre 2). En effet, s'il est indéniable qu'elle dispose d'un avantage comparatif dans ce domaine, il faut éviter que cette situation n'empêche le redéploiement des ressources vers d'autres secteurs productifs ; il importe aussi de limiter le plus possible la recherche de rente en faisant en sorte que les profits tirés de ces ressources soient affectés à l'amélioration des perspectives économiques à long terme de tous les Indonésiens, tout en prenant garde à ne pas interrompre l'expansion du secteur des produits de base.

L'Indonésie doit aussi rendre la croissance inclusive, en d'autres termes veiller à en répartir équitablement les fruits et à maintenir la cohésion sociale et le recul de la pauvreté au rang d'objectifs prioritaires de l'action publique. De fait, la pauvreté a sensiblement régressé ces dernières décennies sous l'effet d'une croissance économique forte et stable, de la baisse du chômage, de la hausse des revenus et de l'efficacité grandissante des programmes de lutte contre la pauvreté. Malgré ces résultats impressionnants, l'Indonésie a néanmoins un long chemin à parcourir pour faire reculer encore une pauvreté qui reste importante. Elle affiche en effet un taux de pauvreté élevé comparativement aux pays ayant un revenu par habitant proche du sien. S'il est extrêmement important que le pays dispose d'un filet de protection sociale efficace, souple et bien ciblé de nature à protéger les ménages les plus vulnérables, l'adoption de réformes plus structurelles est également indispensable. L'accent doit être mis sur la formulation et la mise en œuvre de politiques et stratégies de nature à permettre à la population pauvre de contribuer à la croissance économique et d'en tirer parti.

## Croissance stable et durable

Les ressources naturelles abondantes et la population dense et jeune de l'Indonésie, de même que sa situation géographique dans l'une des régions les plus dynamiques du monde, offrent d'importantes perspectives de rattrapage économique au cours des décennies à venir. S'il continue de mettre en place des politiques structurelles qui

permettent de tirer le meilleur parti possible des abondantes ressources naturelles et humaines dont il est doté, le pays devrait connaître des décennies de forte croissance et accéder ainsi au groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. La croissance joue un rôle fondamental dans la lutte contre la pauvreté, et étant donné que la pauvreté demeure répandue comparativement à ce qui est observé dans des pays ayant un revenu par habitant similaire, une croissance solide et durable sera nécessaire pour la faire reculer dans l'ensemble de l'archipel.

L'enjeu va consister à favoriser de longues périodes d'une croissance forte et stable qui soit inclusive et favorable aux pauvres. À ce stade de son développement, l'Indonésie doit impérativement connaître, pour faire refluer la pauvreté, une croissance créatrice d'emplois – en particulier d'emplois non qualifiés. À plus long terme, c'est indéniablement l'éducation qui jouera le rôle le plus déterminant pour la croissance comme pour la réduction de la pauvreté. Il est cependant important que le pays ne cède pas à la tentation d'opter pour des solutions de court terme ou des évolutions trop radicales. En effet, il se fourvoierait en adoptant des politiques qui ne tiennent pas compte des avantages comparatifs dont il dispose et qui visent à favoriser un « grand bond en avant » en termes de développement industriel. Seule la mise en place du socle nécessaire au développement et à la transformation de l'économie permettra le progrès économique. Ainsi, en l'absence du capital humain et des infrastructures nécessaires, les politiques sectorielles n'aboutiront pas aux résultats escomptés. Les réformes engagées doivent viser à doter l'économie des moyens dont elle a besoin pour la prochaine étape de son développement – en d'autres termes renforcer le capital humain de l'ensemble des Indonésiens et investir davantage dans les infrastructures sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que la croissance pourra être à la fois durable et inclusive.

Les baisses de production induites par les crises économiques constituant la principale source de pertes durables de bien-être dans les pays en développement, la stabilité macroéconomique joue un rôle décisif dans la réduction de la pauvreté. Il faut en moyenne 6 à 12 ans après une baisse de la production pour que le PIB par habitant retrouve son niveau antérieur à la crise (IMF, 2012). Une forte proportion de la population étant proche du seuil de pauvreté, beaucoup d'Indonésiens sont exposés au risque de basculer dans la pauvreté en cas de choc économique. Il est donc important que l'Indonésie continue de se doter de politiques publiques de nature à prévenir les crises économiques d'origine intérieure et à renforcer sa résilience face aux chocs exogènes afin de réduire le rythme et l'amplitude des cycles économiques. La forte dégradation du solde de la balance courante qui s'est amorcée mi-2011 en apporte la preuve. Cette dégradation risquait de précipiter le pays dans la crise et cette incertitude a elle-même entraîné des sorties désordonnées de capitaux, une très forte dépréciation de la monnaie, ainsi qu'un sentiment de vulnérabilité chez les décideurs publics qui les a conduits à faire des choix peu judicieux. Les bons choix ont finalement été faits dans les domaines les plus importants : le pays a laissé sa monnaie se déprécier, ce qui a contribué à résoudre ses problèmes de compétitivité internationale, et a relevé ses taux d'intérêt afin de limiter l'inflation importée et la demande d'importations.

### **Convergence économique et « piège du revenu intermédiaire »**

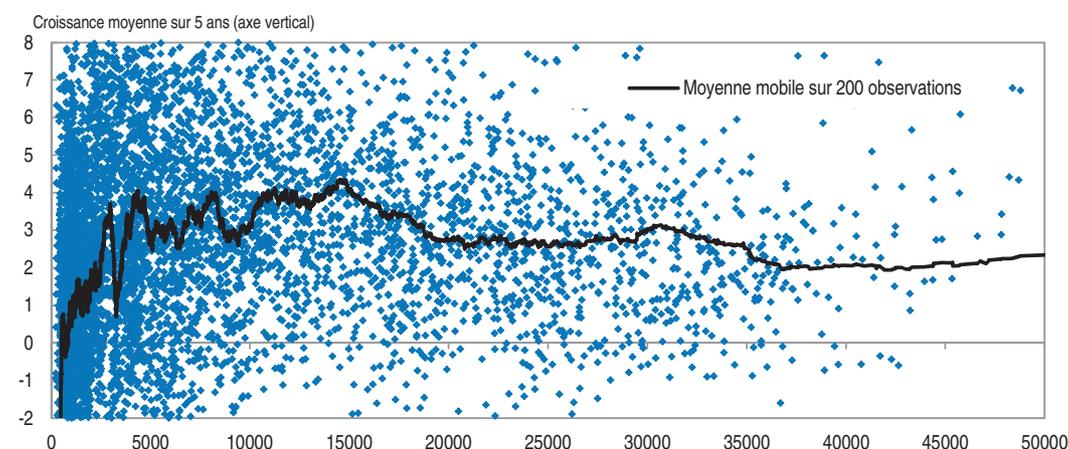
L'idée que le pays est confronté à un « piège du revenu intermédiaire » est désormais jugée plus crédible par une partie de la classe politique et des dirigeants indonésiens. Selon cette thèse, lorsqu'ils atteignent un certain niveau de revenu, les pays se heurtent à une barrière et voient leur croissance stagner, ce qui les empêche de se hisser au rang de pays

à revenu élevé. Dans une récente étude, Shekhar et al. (2013) montrent que les pays à revenu intermédiaire sont beaucoup plus exposés que les autres au risque de connaître des périodes de ralentissement de leur croissance. Eichengreen et al. (2013) identifient deux « pièges », le premier à un niveau de revenu par habitant compris entre 10 000 et 11 000 USD et l'autre à un revenu compris entre 15 000 et 16 000 USD, soit à des niveaux beaucoup plus élevés que le revenu par habitant actuel de l'Indonésie. Ces seuils de revenu sont exprimés en USD constants de 2005 à parité de pouvoir d'achat (PPA). En 2011, le revenu par habitant de l'Indonésie exprimé dans cette unité s'établissait à 4 300 USD par habitant, soit un niveau très éloigné de ces seuils.

Le graphique 1.1, qui représente les taux de croissance moyens sur cinq ans en fonction du PIB réel par habitant pour les 164 pays figurant dans les *Penn World Tables*, confirme qu'il semble exister, juste en dessous de 15 000 USD par habitant, un seuil au-delà duquel la croissance tend à ralentir. Toutefois, rien n'indique que des pays soient « piégés » sous ce seuil. La croissance ralentit indéniablement mais les pays continuent généralement de progresser sur l'échelle du revenu, fût-ce à un rythme plus lent.

### Graphique 1.1. Niveau et croissance du PIB par habitant

Niveau du PIB réel par habitant à PPA (prix internationaux de 2005, USD), croissance moyenne sur 5 ans



Source : Penn World Tables 8.0 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200142>

Dans le même ordre d'idées, Rodrik (2011) avance que la convergence économique n'est pas automatique et qu'elle suppose des évolutions structurelles rapides au profit des biens échangeables tels que les produits manufacturés et les services modernes. Il constate que les pays qui affichaient une faible productivité connaissent généralement une croissance de la productivité plus forte dans le secteur industriel et rattrapent les pays frontières. Qui plus est, il observe que ce rattrapage ne dépend pas des caractéristiques du pays : « le secteur industriel [le] connaît dans tous les pays, quelles que soient leurs singularités ; en d'autres termes, la convergence industrielle n'est soumise à aucune condition ». Eichengreen et al. (2013) constatent que les pays dont une proportion relativement importante de la population a suivi des études secondaires ou supérieures et où les produits de haute technologie occupent une place relativement importante dans les exportations sont moins exposés que les autres au risque de voir leur économie ralentir. Shekhar et al. (2013), tentant d'identifier les facteurs qui jouent un rôle dans les ralentissements économiques que subissent les pays à revenu intermédiaire, montrent

que les institutions, la démographie, les infrastructures, les politiques et l'environnement macroéconomiques, la structure de l'économie et des échanges sont autant de facteurs qui exercent une influence plus ou moins grande sur la probabilité de ralentissement économique.

À l'inverse, dans son rapport intitulé *The East Asian Miracle* (World Bank, 1993), la Banque mondiale analyse la croissance de rattrapage (convergence économique) qu'ont connue les Tigres d'Asie de l'Est et tire certaines conclusions pertinentes du point de vue du « piège du revenu intermédiaire ». Alors que d'autres plaident en faveur de politiques destinées à promouvoir le secteur manufacturier de haute technologie, la Banque mondiale insiste sur la nécessité « d'avoir de bons fondamentaux » – stabilité macroéconomique, concurrence intérieure relativement peu faussée, ouverture aux échanges, système éducatif efficace et largement accessible, flexibilité du marché du travail et investissement dans les infrastructures physiques. Elle avance que les politiques horizontales, mises en œuvre à l'échelle de l'économie dans son ensemble, sont beaucoup plus importantes que les politiques sectorielles « verticales », visant à promouvoir des secteurs privilégiés et des champions nationaux. Elle estime que la convergence économique dépend des fondamentaux des pays et fait valoir que la mise en place de ces fondamentaux entraîne une convergence de la croissance vers un niveau de revenu plus élevé parce qu'elle permet une mobilisation maximale des facteurs capital et travail et d'importants gains de productivité liés à un redéploiement efficace des ressources. Pour les pays à revenu intermédiaire, les réformes préconisées ne se limitent pas à la libéralisation des marchés de produits, englobant également la déréglementation des marchés des facteurs, l'ouverture des marchés de services, l'amélioration de « l'infrastructure immatérielle » (par exemple du niveau d'études et des compétences) et l'amélioration de la qualité de l'administration publique, du système judiciaire et des autorités chargées de la réglementation. Ces réformes repoussent la frontière de convergence encore plus loin et ouvrent la voie au mode de rattrapage censé prendre le relai – en l'occurrence le rattrapage de la productivité – et à une croissance fondée sur l'innovation.

À ces arguments se superpose l'idée que les pays devraient concentrer leurs ressources économiques dans les secteurs dans lesquels ils disposent d'un avantage comparatif. Dans le cas d'un pays richement doté en produits de base comme l'Indonésie, ces secteurs sont ceux de l'extraction minière, de la sylviculture et de l'agriculture. Cette idée repose sur l'argument selon lequel les mesures qui détournent les ressources des secteurs dans lesquels les pays possèdent un avantage comparatif peuvent avoir un coût d'opportunité élevé et réduire le bien-être national. De plus, les politiques sectorielles conduites pour promouvoir certains secteurs privilégiés avant même que les éléments fondamentaux de l'économie – par exemple les compétences et l'infrastructure – ne soient en place sont inefficaces et vaines. Mieux vaut concentrer les efforts sur les politiques horizontales de fond, mises en œuvre à l'échelle de l'économie dans son ensemble et visant à améliorer l'efficacité générale de l'économie, dont celle des secteurs dans lesquels le pays dispose d'un avantage comparatif.

Toutefois, cette injonction est jugée injuste par nombre de décideurs publics des pays en développement. Ainsi, Chang (2002) avance que le principe de l'avantage comparatif a peut-être aidé les pays développés à conserver un secteur technologique et industriel relativement avancé comparativement aux pays en développement. L'auteur affirme que tous les grands pays développés ont eu recours à des politiques interventionnistes et protectionnistes pour s'enrichir et tentent désormais de dissuader d'autres pays

d'emprunter la même voie qu'eux pour accéder au développement. Les pays en développement restent ainsi à la traîne et la polarisation des richesses se pérennise. Chang voit dans la libéralisation prématurée des échanges l'un des principaux facteurs qui ont fait obstacle au recul de la pauvreté dans le monde en développement.

En réalité, l'essentiel est de déterminer si l'avantage comparatif est immuable et, dans la négative, d'apprécier dans quelle mesure les tentatives visant à l'influencer ont des effets de distorsion et sont vaines. Nombre d'économistes, à l'instar de Chang (2002) et Rodrik (2011), estiment qu'un pays ne peut échapper au « piège du revenu intermédiaire » qu'en mettant en place des mesures destinées à faire progresser les secteurs sur l'échelle technologique et à promouvoir ceux dans lesquels la valeur ajoutée locale occupe une place plus importante. Toutefois, s'il n'est pas exclu que la mise en œuvre de politiques ayant pour but « d'influencer les prix » (interventionnistes) (Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Rodrik, 1995) constitue la voie à suivre, ces politiques risquent de se révéler très coûteuses sur le plan budgétaire et en termes de coût d'opportunité si elles ne sont pas complétées par des réformes de fond. Ainsi, il ne peut y avoir de secteur manufacturier florissant, autosuffisant et centré sur les exportations sans un socle économique efficient et performant. Ce socle est composé d'une main-d'œuvre bien formée, d'institutions juridiques et économiques efficaces, de bonnes infrastructures, par exemple de transport, d'un secteur des services aux entreprises performant et se caractérise par un niveau minimum de corruption.

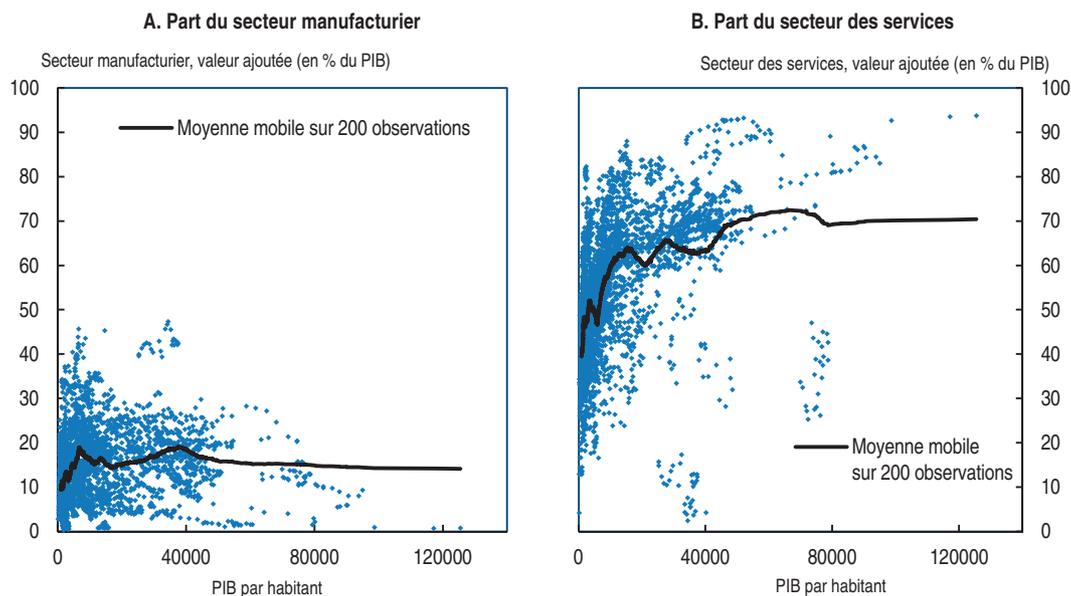
Les chaînes de valeurs mondiales (CVM) reposent sur l'idée de l'avantage comparatif. Une forte intégration dans les CVM permet aux pays de se spécialiser dans certains segments des chaînes de production mondiales et de récolter ainsi une part de la valeur ajoutée incorporée dans ces biens manufacturés (OECD, 2013b). Ce processus est, dans une très large mesure, favorable à des pays qui n'auraient autrefois pas bénéficié de ces avantages et des externalités positives associées parce qu'il leur aurait fallu, pour développer la production nationale, implanter sur leur territoire de nombreux maillons contigus de la chaîne, ce que beaucoup de pays en développement ne sont pas en mesure de faire faute des compétences et infrastructures nécessaires. L'intégration dans les CVM leur permet d'accéder aux bonnes pratiques de production mondiales, en commençant par les maillons de la chaîne dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif. Cependant, là aussi, un pays ne peut s'intégrer dans les CVM que s'il possède de bons fondamentaux, c'est-à-dire si les mesures qui faussent les échanges sont limitées, si des politiques destinées à promouvoir l'innovation sont menées, s'il possède les compétences et infrastructures nécessaires et un secteur des services flexible facilitant la coordination entre les différents maillons de la chaîne et processus de production. L'intégration de l'Indonésie dans les CVM fait l'objet d'une analyse plus détaillée ci-après.

### **Convergence économique et réformes structurelles**

La convergence économique suppose à l'évidence des réformes structurelles. La place du secteur agricole régresse très fortement à mesure que la productivité augmente et que les ressources sont redéployées au profit du secteur manufacturier et surtout du secteur des services. Rares sont les pays qui cumulent un revenu par habitant supérieur à environ 10 000 USD (USD constants de 2011 à PPA) et un secteur agricole produisant plus de 15 % de la valeur ajoutée totale. En moyenne, la part du secteur manufacturier se stabilise à environ 20 % de la valeur ajoutée totale – cette part est plus faible dans les pays plus pauvres mais atteint son maximum lorsque le revenu par habitant s'établit à environ 9 000 USD (graphique 1.2, partie A). De surcroît, un secteur manufacturier important ne va

### Graphique 1.2. Part des différents secteurs dans la valeur ajoutée et PIB réel par habitant<sup>1</sup>

Part en pourcentage de la valeur ajoutée totale et PIB par habitant en USD de 2011 à PPA



1. échantillon observé entre 1960 et 2012, pour les 214 pays contenus dans la base de données des indicateurs du développement dans le monde, hors principaux pays exportateurs de pétrole.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200157>

pas de pair avec une croissance par habitant plus rapide. Le secteur dont la part dans la valeur ajoutée est clairement liée à un PIB par habitant plus élevé est celui des services (partie B) – la part des services dans la valeur ajoutée totale croît continûment en fonction du PIB par habitant. De fait, depuis 1960, aucun pays (à l'exception de la Guinée équatoriale) n'a vu son PIB par habitant excéder 30 000 USD sans un secteur des services représentant plus de 55 % de la valeur ajoutée totale. En Indonésie, le secteur des services était à l'origine de seulement 38 % de la valeur ajoutée en 2012, se classant ainsi derrière la plupart des pays qui appartiennent au même groupe en termes de PIB par habitant. À l'inverse, à 24 % environ, la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée est légèrement supérieure à la moyenne de ce groupe.

La structure actuelle de l'économie indonésienne reflète l'avantage comparatif que possède le pays dans les secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles. La part de l'agriculture dans la production, qui est passée d'environ 45 % en 1970 à environ 14 % en 2012, reste importante par rapport à ce qui est observé dans des pays comparables (tableau 1.1), même si elle est cohérente par rapport au PIB par habitant (graphique 1.3, partie A). Le secteur agricole occupe une place encore plus grande dans l'emploi total, dont il représente environ 36 %, ce qui témoigne de sa faible productivité. De même, le secteur non manufacturier représente un poids relativement important dans le PIB et ce poids a progressé ces 40 dernières années, ce qui, comme au Chili, s'explique par la croissance du secteur de l'extraction minière. Le poids du secteur manufacturier a également sensiblement augmenté, en particulier à partir du milieu des années 80. Il est cependant en diminution depuis le début des années 2000 en raison de l'importance croissante du secteur de l'extraction minière. À l'inverse, la part du secteur des services dans le PIB a stagné ces 40 dernières années (partie B).

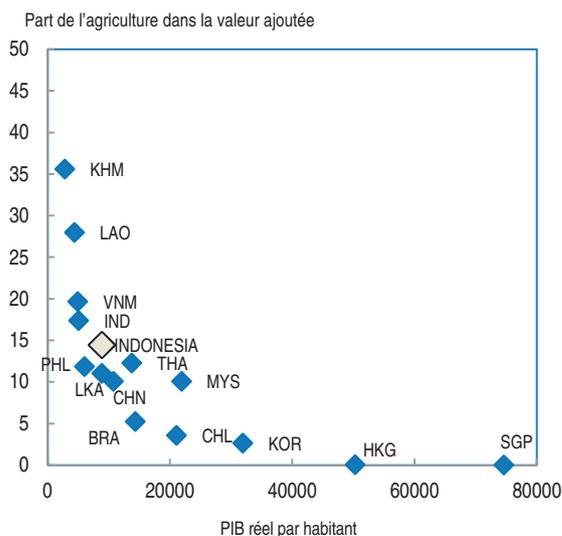
Tableau 1.1. **Structure économique de quelques pays**  
1970 et 2012

		Agriculture	Industrie (hors secteur manufacturier)	Secteur manufacturier	Services
Indonésie	1970	44.9	8.4	10.3	36.4
	2012	14.4	23.0	23.9	38.6
Brésil	1970	12.3	9.0	29.3	49.4
	2012	5.2	13.0	13.3	68.5
Chili	1970	6.9	16.1	25.9	51.1
	2012	3.6	24.5	11.0	60.9
Chine	1970	35.2	6.7	33.7	24.3
	2012	10.1	14.3	32.5	43.2
Inde	1970	42.0	6.8	13.7	37.6
	2012	17.4	12.2	13.5	56.9
Rép. de Corée	1970	29.3	8.2	17.8	44.7
	2012	2.6	8.1	31.1	58.2
Malaisie	1970	29.4	15.0	12.4	43.2
	2012	10.1	16.6	24.2	49.1
Philippines	1970	29.5	7.0	24.9	38.6
	2012	11.8	10.5	20.5	57.1
Thaïlande	1970	25.9	9.4	15.9	48.8
	2012	12.3	9.6	34.0	44.2

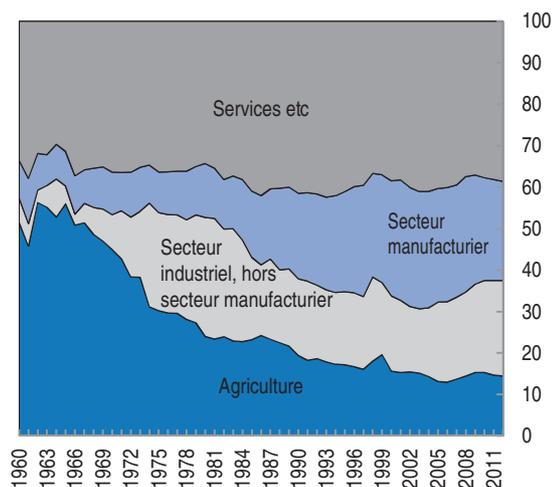
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

Graphique 1.3. **Parts de la valeur ajoutée totale**

A. Part de l'agriculture dans la valeur ajoutée totale et PIB réel par habitant (USD de 2011 à PPA)



B. Répartition sectorielle de la valeur ajoutée totale en Indonésie  
En pourcentage



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200168>

Le secteur des services devrait lui aussi connaître une expansion sous l'effet de la croissance de la classe moyenne, qui stimulera la demande de services sociaux tels que la santé et l'éducation, de la progression du secteur du commerce de détail et du recul de l'économie informelle au profit de l'économie formelle. La poursuite de l'urbanisation

favorisera également ce processus. Le tourisme constitue, au sein du secteur des services, une activité dans laquelle l'Indonésie dispose d'un solide avantage comparatif et qui pourrait entraîner une forte croissance de l'emploi (encadré 1.1). Il importe donc de continuer de mettre en place des mesures qui favorisent cette évolution et d'éviter d'adopter des politiques qui l'entravent. La première moitié de ce chapitre passe en revue certains secteurs auxquels les dirigeants indonésiens devraient accorder une attention particulière pour que le processus de convergence économique continue de produire une croissance durable et inclusive.

#### Encadré 1.1. **Le secteur du tourisme indonésien**

En 2012, le secteur du tourisme a été à l'origine de 3.9 % de l'activité économique nationale. Après avoir stagné pendant une dizaine d'années, le tourisme international a connu une progression rapide et continue à partir du milieu des années 2000. En 2013, le nombre d'entrées de touristes étrangers a augmenté de 9.4 %, pour s'établir à 8.8 millions mais cette hausse s'est accompagnée d'une légère diminution de la durée moyenne des séjours. La contribution des touristes étrangers aux recettes en devises a néanmoins progressé de manière continue et atteint 9.1 milliards USD en 2012. Le tourisme est le cinquième secteur du pays en termes d'apport de devises.

Le tourisme interne est également en progression. En 2012, le nombre de voyages touristiques a été estimé à 245.3 millions, à raison de 700 000 IDR (62 USD) de dépenses moyennes par voyage. Cette croissance est liée à l'augmentation du revenu des ménages, à la campagne intitulée « Découvrez et aimez votre pays » et à l'organisation d'un nombre croissant d'attractions et événements touristiques. En 2012, un budget de 2 730 milliards IDR (242 000 millions USD) a été alloué au ministère du Tourisme et de l'économie créative, soit une hausse de 62.5 % par rapport à 2010.

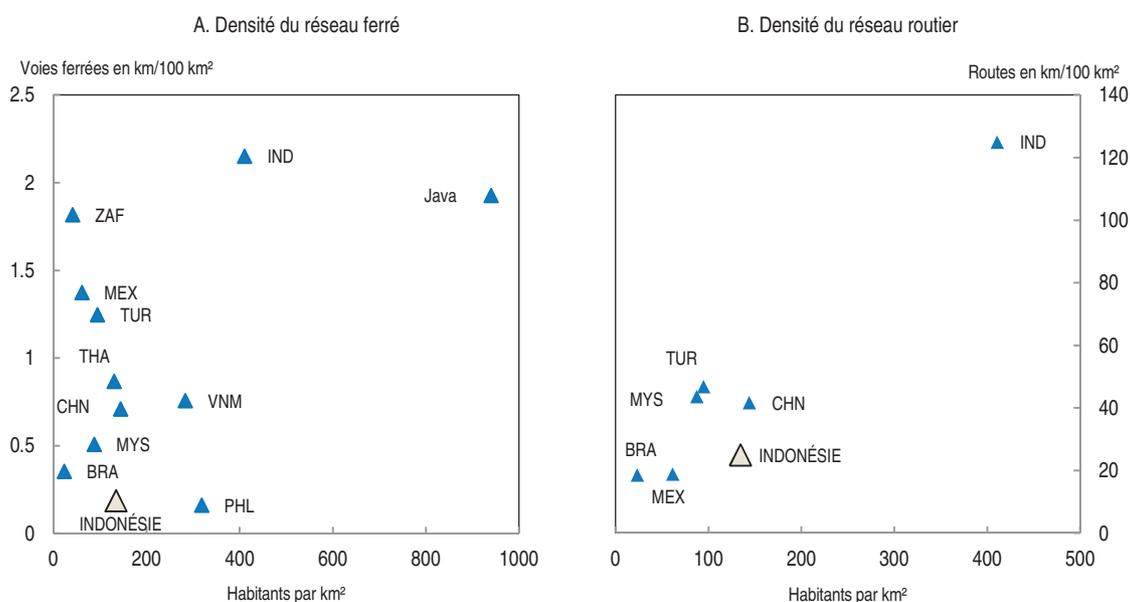
Alors que l'Indonésie pourrait être une destination touristique de choix pour une classe moyenne asiatique en expansion rapide, la poursuite de la croissance du tourisme est freinée par divers facteurs, tels que la mauvaise qualité des infrastructures, le manque d'installations touristiques et les problèmes de sécurité. D'après l'indice 2013 de la compétitivité du secteur du voyage et du tourisme établi par le Forum économique mondial pour classer les pays en fonction de leur capacité à développer leur secteur touristique, l'Indonésie se classe au 70<sup>e</sup> rang sur 140 pays (OECD, 2014c).

### **Infrastructures**

L'existence d'infrastructures de qualité constitue une condition essentielle pour parvenir à une croissance économique inclusive et durable. L'édition 2010 de l'étude (OECD, 2010b) insistait sur la nécessité impérieuse d'accroître les investissements d'infrastructure. Alors que les dépenses d'infrastructure s'étaient établies à environ 9 % du PIB au cours des trois années qui ont précédé la crise asiatique, depuis 1999, elles ont, en moyenne, été limitées à quelque 4 % du PIB (World Bank, 2012c). Le manque d'infrastructures et la piètre qualité de celles qui existent sont depuis longtemps considérés comme les principaux obstacles à la poursuite du développement économique. Le transport routier interurbain est saturé et les embouteillages que connaissent les grandes villes, en particulier Jakarta, constituent un obstacle à l'exercice d'activités économiques. De plus, la pollution de l'air représente une préoccupation majeure sur le plan sanitaire. À cela s'ajoute que comparativement à ce qui est observé dans d'autres économies émergentes, les réseaux

roucier et ferré sont très insuffisants par rapport à la densité de la population (graphique 1.4). Peut-être cette comparaison n'est-elle cependant pas juste compte tenu du fait que l'Indonésie est un archipel formé d'îles dispersées et que la densité de population varie fortement d'une île à l'autre. De fait, environ 75 % de l'ensemble des voies ferrées du pays se trouvent à Java, l'île la plus densément peuplée de l'archipel. Seulement 10 % des voies ferrées sont électrifiées. Les autorités locales jouent un rôle important s'agissant du réseau routier, qui relève actuellement à 80 % environ de leurs compétences. La mise en place d'infrastructures joue également un rôle important dans l'amélioration de la santé et la lutte contre la pauvreté et le dénuement, par exemple parce qu'elle permet d'accéder à l'eau potable et à des systèmes d'assainissement modernes.

Graphique 1.4. **Réseaux ferré et routier par rapport à la densité de la population**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* ; PT Kereta Api Indonesia (compagnie ferroviaire indonésienne).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200178>

L'insuffisance des capacités de production d'électricité entrave également l'investissement, et les retards subis dans les aéroports et ports obsolètes que possède le pays augmentent le coût des échanges internationaux. étant donné les perspectives qu'offre l'intégration dans les CVM, tant parce qu'elle favorise la création d'emplois bien rémunérés que parce qu'elle stimule les exportations à forte valeur ajoutée, il est extrêmement important qu'existent des moyens de communication et des moyens logistiques efficaces. Or, la situation dans les ports se dégrade : ainsi, dans le port de Tanjung Priok, à Jakarta, par lequel transitent les deux tiers des échanges internationaux de l'Indonésie, le temps d'immobilisation moyen d'un conteneur de marchandises importées est passé de 4.8 jours en 2010 à 6.4 jours en 2013 (World Bank, 2014a). De surcroît, les deux principaux terminaux pour conteneurs du port, qui prennent en charge au total environ 70 % du trafic de conteneurs de l'Indonésie, sont exploités par la même coentreprise. En conséquence, la concurrence intraportuaire est quasi-inexistante (OECD, 2014b), ce qui se traduit par des coûts logistiques élevés, lesquels sont ensuite répercutés sur les consommateurs et les entreprises sous forme de prix plus élevés. Selon la Banque mondiale (World Bank, 2013), les coûts logistiques représentent, pour l'ensemble du territoire indonésien, quelque 24 % du PIB

– ce qui constitue une taxe énorme sur la croissance économique du pays – et d'après LPEM (2005), ils représentent 14 % du total des coûts de production, soit un pourcentage nettement supérieur à ce qui est constaté au Japon (5 %). Dans l'édition 2014 de son rapport sur l'indice de performance logistique (World Bank, 2014), la Banque mondiale classe l'Indonésie au 53<sup>e</sup> rang sur 160 pays, soit un rang nettement inférieur à celui d'autres pays à revenu intermédiaire de la région. L'Indonésie arrive même, pour toutes les composantes de l'indice, en dernière position au sein d'un groupe comprenant la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, la Chine, le Taipei chinois et le Vietnam, et obtient des résultats particulièrement médiocres en ce qui concerne les expéditions internationales.

De nombreuses études mettent en lumière l'importance des infrastructures pour la stimulation de la croissance, en particulier dans le secteur manufacturier. De surcroît, le secteur manufacturier mondial cherchant de plus en plus à exploiter les CVM, la connectivité joue un rôle croissant. Day et Ellis (2013) montrent qu'en Indonésie, les entreprises du secteur manufacturier réalisent des économies de localisation et que le concept de « distance économique » entre entreprises est décisif pour la croissance de ce secteur. À noter que l'urbanisation ne semble pas, en elle-même, avoir une influence positive sur cette croissance.

La création récente de l'organisme KP2IP est une bonne chose. Cet organisme est chargé d'évaluer et de classer les propositions de projet par ordre de priorité, puis de les attribuer aux ministères opérationnels, aux entreprises publiques ou au centre chargé des partenariats public-privé (PPP) au sein du ministère des Finances. Il formulera également des indications sur les meilleures solutions de financement de chaque projet. Pour améliorer l'environnement des affaires et garantir la prise de décisions avisées, cet organisme doit garantir la transparence de ses délibérations et décisions et réussir à améliorer la coordination entre les entités publiques compétentes en matière d'infrastructures. L'État ne pouvant pas pourvoir à lui seul à l'ensemble des besoins d'infrastructures du pays, une contribution importante est attendue du secteur privé, indonésien comme étranger. Or, la montée en puissance du secteur privé continue de se heurter à des obstacles de taille. Ainsi, Blundell-Wignall et Roulet (2015) montrent qu'au sein de l'échantillon de 56 pays étudié, l'Indonésie se classe en avant-dernière position (après l'Argentine) en termes d'ouverture aux flux de portefeuille et que cette situation est lourde de conséquences sur l'investissement transfrontalier des entreprises, qu'il s'agisse de l'investissement dans les infrastructures ou dans d'autres domaines. Il faudra intensifier les efforts pour mieux canaliser les fonds provenant de sources publiques ou privées vers des investissements plus productifs dans les infrastructures. La mise en place de cadres réglementaires plus transparents, l'amélioration de l'accès au capital grâce à un meilleur soutien des marchés financiers et l'accroissement de la capacité à absorber les entrées de capitaux sont autant de défis à relever.

Le nouveau gouvernement a fait de la connectivité maritime l'une de ses priorités. L'objectif est notamment de renforcer les liaisons entre les îles et de moderniser l'infrastructure portuaire. Le mauvais état de beaucoup de ports entrave le commerce maritime intérieur et international. Il est envisagé de développer fortement l'infrastructure maritime de manière à faire reculer les coûts logistiques, à stimuler la croissance et à réduire les inégalités entre les îles orientales les plus reculées de l'archipel et les pôles de concentration démographique situés dans la partie occidentale du pays. Il est notamment prévu de créer au minimum 10 ports en eau profonde pour relier les îles les plus reculées au reste du pays et du monde. Les autres priorités immédiates du nouveau gouvernement sont

l'irrigation (dont la construction de barrages), l'approvisionnement en eau et en énergie. Les projets menés dans ces différents domaines seront financés sur fonds publics, grâce à la marge de manœuvre budgétaire dégagée par la récente diminution des subventions aux combustibles. Il est également envisagé de permettre aux entreprises publiques d'accéder directement à l'aide publique au développement sous le contrôle du ministère des Finances.

L'adoption de la loi de 2011 sur l'acquisition de terres pour des projets servant l'intérêt général (ou « loi sur l'acquisition de terres ») constitue une avancée sur la voie de l'élimination des obstacles à l'investissement dans les infrastructures. Auparavant, la longueur du processus d'acquisition de terres entravait considérablement l'investissement dans les infrastructures et autres investissements productifs. Désormais, la nouvelle loi permet au gouvernement d'acquérir des terrains privés pour des projets de travaux publics et instaure un cadre équitable et transparent d'indemnisation des propriétaires fonciers, qui s'accompagne d'une procédure de recours simplifiée et accélérée soumettant chaque étape du processus à des délais impératifs.

Le gouvernement encourage résolument le recours aux PPP pour la réalisation d'investissements d'infrastructure. Un règlement présidentiel définit le cadre juridique qui régit les PPP conclus pour les projets de construction d'infrastructures dans les domaines des routes (y compris les ponts et les routes à péage), des systèmes d'irrigation, de l'eau potable, de la gestion des déchets, des télécommunications, de l'électricité, du pétrole et du gaz. La dernière édition du guide des PPP publiée récemment par l'organisme national chargé de la planification du développement (BAPPENAS) recense 27 projets, représentant 47.3 milliards USD, à proposer aux investisseurs à compter de 2014. Malgré le progrès que constitue la création d'un cadre juridique pour régir les PPP, aucune négociation en vue d'un financement dans le cadre d'un PPP n'est pour l'heure parvenue à son terme.

À l'occasion de l'Examen de la réforme de la réglementation de l'Indonésie (2012), l'OCDE a évalué le système en place pour définir, passer et gérer les PPP. L'Indonésie a ainsi participé à un processus d'examen par les pairs, réalisé dans le cadre du Réseau de l'OCDE des hauts-responsables des PPP sur la base des Principes applicables à la gouvernance des partenariats public-privé (2012). La création récente du centre chargé des PPP au sein du ministère des Finances intervient à point nommé. Ce centre s'attachera à dresser une liste de projets d'infrastructures susceptibles de bénéficier d'un soutien financier de l'État. De même, l'instauration du KP21P est une bonne initiative. Cet organisme évaluera les propositions de projet et les classera par ordre de priorité avant de les attribuer aux organismes opérationnels, aux entreprises publiques ou au centre chargé des PPP. Il formulera également des conseils sur les solutions de financement qui peuvent être envisagées pour chaque projet. Compte tenu de la complexité du contexte, y compris des relations avec les autorités régionales, un organe central de coordination est nécessaire pour promouvoir et encadrer les projets de PPP, notamment pour apporter une aide directe aux entreprises privées qui soumissionnent pour ces projets. Il n'est toutefois pas certain que les deux instances récemment créées joueront ce rôle. Malgré ces initiatives, en octobre 2013, sur les 21 PPP mis en adjudication depuis 2009, 7 seulement avaient atteint le stade ultime des négociations (BAPPENAS, 2013).

Il pourrait également être envisagé de recourir aux obligations de financement d'infrastructures. L'Indonésie pourrait s'inspirer de pays comme la Chine et la Malaisie, qui ont réussi à accélérer le développement des infrastructures au moyen d'obligations émises directement par l'État ou par l'intermédiaire d'entreprises publiques. En Malaisie, ces

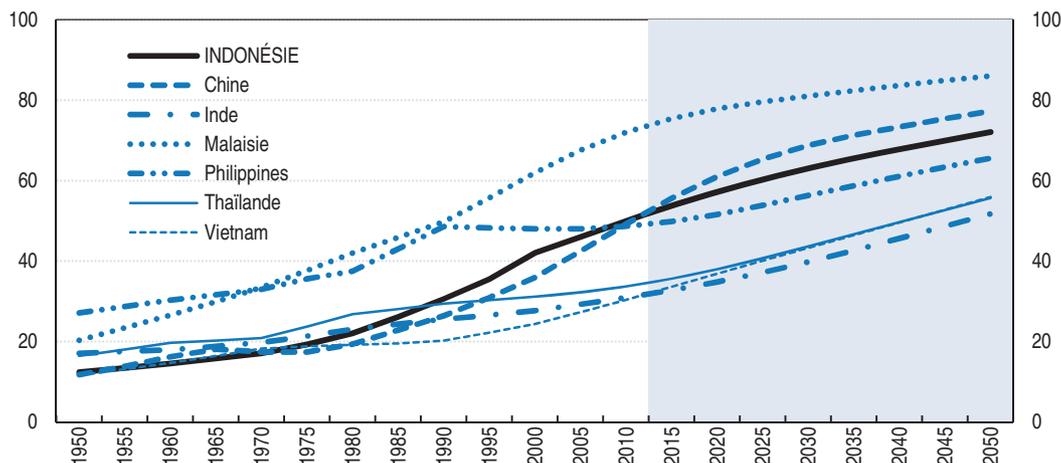
obligations ont représenté environ 35 % des obligations émises par les entreprises entre 2006 et 2010 et leur valeur s'est élevée à 6 milliards USD par an en moyenne au cours de cette période. Les obligations destinées à financer des infrastructures sont généralement des titres à échéance longue, dont la durée coïncide avec la durée de vie du projet. Il peut s'agir d'obligations traditionnelles ou islamiques, et leur principal et leur coupon peuvent être sécurisés par les actifs et les flux de trésorerie du projet. En général, ces titres sont structurés de la même manière que les prêts en financement de projet. Les flux de trésorerie et actifs du projet sont sanctuarisés sur des comptes désignés, de manière à pouvoir être utilisés pour le remboursement de la dette. Bien que ce dispositif ne comporte pas de garantie de l'État, les projets sont généralement adossés à des contrats de concession (par exemple dans le cas de routes à péage) ou d'achat d'énergie. La notation et le calcul du prix de l'obligation tiennent compte de divers facteurs, notamment du contrat de concession/d'achat d'énergie, de la solidité de l'émetteur et de la qualité de la structure de financement.

### Urbanisation

En Indonésie, l'urbanisation est et restera un puissant moteur de croissance et de progrès social. Les économies d'agglomération peuvent avoir des effets positifs mais l'urbanisation rapide met à l'épreuve la capacité des pouvoirs publics et du secteur privé à fournir des infrastructures et des débouchés professionnels. L'Indonésie connaît une urbanisation plus rapide que la plupart des pays voisins, et compte tenu du fait que plus de 70 % de population devraient vivre en milieu urbain à l'horizon 2050 – contre 50 % aujourd'hui (graphique 1.5) –, les problèmes d'inefficience et les goulets d'étranglement dans les villes sont appelés à freiner de plus en plus le développement économique. L'urbanisation est étroitement liée au déplacement de la main-d'œuvre du secteur de l'agriculture vers des secteurs où la productivité est plus forte ; de plus, la concentration urbaine offre les avantages liés aux grappes d'entreprises et à l'agglomération. à Jakarta par exemple, les salaires sont plus élevés et la croissance économique plus forte ; en outre, même si le taux de chômage n'est pas beaucoup plus faible que dans le reste du pays, la ville continue d'attirer les habitants des régions rurales qui quittent la campagne pour

Graphique 1.5. **Projections d'urbanisation**

Pourcentage de la population totale



Source : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Population Division (2012). *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, CD-ROM Edition.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200183>

rechercher un emploi. L'urbanisation va également de pair avec une amélioration du niveau de vie et avec la migration vers les villes d'agriculteurs sous-employés, qui, à travers leurs envois de fonds, contribuent à relever le revenu par habitant dans les régions rurales et à limiter ainsi l'écart de revenu entre régions rurales et régions urbaines.

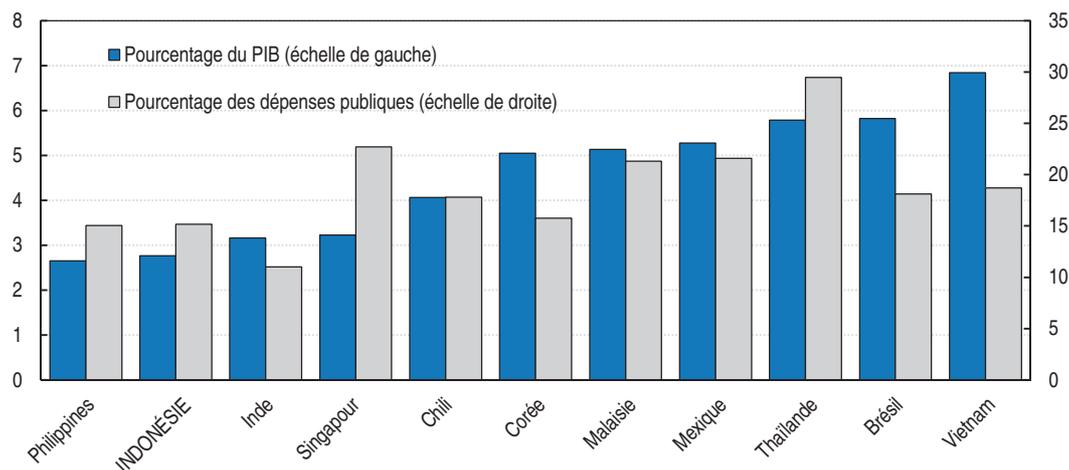
Les deux plus grandes villes d'Indonésie sont Jakarta et Surabaya. Jakarta a vu sa population passer de 2.7 millions d'habitants en 1960 à 9.8 millions en 2011 (United Nations, 2012), et compte plus de 14 400 habitants par kilomètre carré (km<sup>2</sup>). Surabaya comptait environ 2.5 millions d'habitants en 2011, soit environ 12 500 par km<sup>2</sup>. Les agglomérations sont à l'évidence beaucoup plus grandes encore et se sont développées beaucoup plus rapidement. Dans le cas de Jakarta, la population du centre-ville a en réalité diminué ces dix dernières années en raison de l'extension des banlieues, tandis que l'agglomération de Jakarta, qui englobe Bogor, Tangerang, Depok et Bekasi (Botadabek), a continué de connaître une expansion rapide – passant de 17 millions d'habitants en 1996 à 27 millions en 2007. Ce développement des banlieues s'explique en partie par le fait que les familles à revenu moyen et élevé ont quitté le centre-ville pour s'installer à Botadabek, où les équipements sont de meilleure qualité (World Bank, 2012a). À cela s'ajoute que la population pauvre de Jakarta s'installe en périphérie de la ville parce que le développement du commerce en centre-ville a entraîné une hausse des loyers et une diminution considérable de l'espace disponible.

Si elle a de nombreux effets bénéfiques, l'urbanisation a aussi un coût. Dans certaines grandes villes, à commencer par Jakarta, les encombrements représentent un problème majeur pour la population comme pour les entreprises et les inondations récurrentes, à l'origine de graves perturbations, sont un véritable fléau. Les nouvelles villes périphériques ont certes connu une expansion rapide mais l'infrastructure routière n'ayant pas suivi, leurs habitants sont confrontés à d'énormes embouteillages et à de long temps de trajet pour aller travailler. Ce n'est que maintenant que des progrès commencent à être réalisés, avec la construction d'un nouveau métro et de routes suspendues à l'intérieur de Jakarta et la construction de nouvelles routes à péage pour relier la ville aux banlieues. Il est indispensable d'investir massivement dans les infrastructures pour améliorer les liaisons intra-urbaines entre le centre et la périphérie. La loi sur l'acquisition de terres qui vient d'être adoptée devrait éliminer l'un des principaux obstacles qui empêchent la construction d'infrastructures. Par ailleurs, il importe également d'améliorer les liaisons internationales en dotant le pays de ports et d'aéroports plus performants. Il faudrait aussi créer des zones industrielles de manière à éviter l'étalement industriel. Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la coordination entre districts et entre les districts et l'administration centrale en ce qui concerne la planification des projets d'investissement et leur hiérarchisation par ordre de priorité. S'agissant de Jakarta, repousser les limites administratives de la ville de manière à ce que les multiples zones adjacentes relèvent d'une seule administration permettrait une planification plus intégrée.

### **Améliorer la formation de capital humain**

En 2011, le gouvernement indonésien a consacré environ 15 % de ses dépenses totales à l'éducation (hors programmes sociaux), soit un pourcentage en baisse par rapport à la période récente et nettement inférieur au plancher officiel de 20 % établi en 2002. Le budget consacré à l'éducation est cependant comparable à ce qui est observé dans beaucoup de l'OCDE, mais légèrement inférieur aux dépenses d'éducation de beaucoup d'autres économies émergentes. Il ne représente que 2.8 % du PIB, ce qui est peu, même pour un pays en développement (graphique 1.6). Ce pourcentage a cependant sensiblement

Graphique 1.6. **Dépenses consacrées à l'éducation dans quelques économies émergentes, 2012**



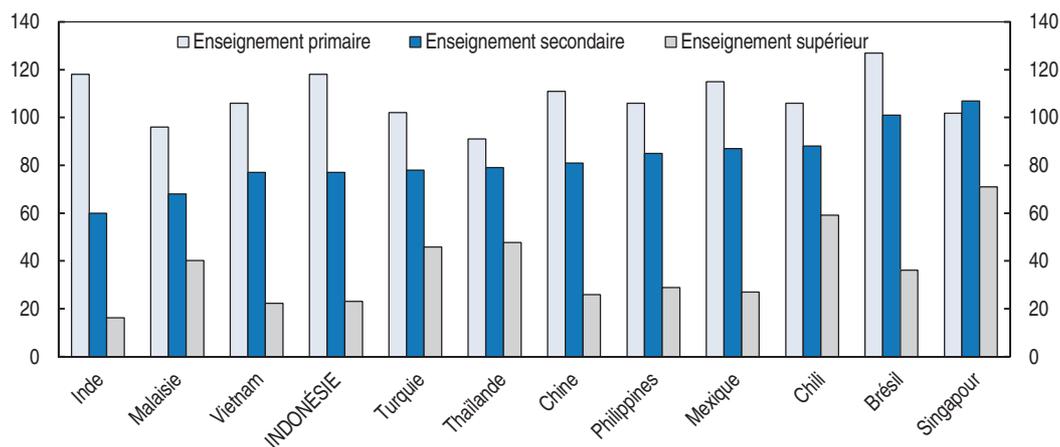
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200190>

progressé par rapport à 1990 – les dépenses d'éducation représentaient alors 1 % du PIB – et il est resté stable ces dix dernières années. En Indonésie, le taux de scolarisation est élevé en primaire mais beaucoup plus faible dans l'enseignement secondaire et surtout dans l'enseignement supérieur (graphique 1.7). Bien que ces taux de scolarisation soient, dans une large mesure, proches de ceux d'autres pays affichant un revenu par habitant similaire, l'Indonésie doit continuer de se mobiliser pour faciliter l'accès de tous les jeunes indonésiens à l'enseignement supérieur. À cet égard, le problème n'est pas tant lié à un phénomène de décrochage scolaire au sein de chacun des trois niveaux d'enseignement précédant l'enseignement supérieur qu'au pourcentage d'élèves qui abandonnent leur scolarité lors de la transition entre chacun de ces niveaux, en particulier à 12 ans et 15 ans.

Graphique 1.7. **Taux de scolarisation dans quelques économies émergentes<sup>1</sup>**

En pourcentage de la classe d'âge correspondant à chaque niveau d'enseignement



1. Les taux de scolarisation bruts sont calculés à partir des classes d'âge scolaire classiques. Les valeurs supérieures à 100 % s'expliquent par le fait que des élèves qui ne font pas partie de ces classes d'âge classiques peuvent fréquenter le niveau d'enseignement considéré.

Source : Nations Unies, Indicateurs internationaux du développement humain 2013.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200207>

L'Indonésie doit impérativement augmenter les ressources consacrées à la formation de capital humain, notamment si elle entend tirer le meilleur parti possible de son abondante offre de main-d'œuvre. Pour l'heure, elle est en retard par rapport à des pays tels que le Vietnam, la Chine et la Thaïlande s'agissant de la formation du capital humain nécessaire pour favoriser l'apparition d'activités qui requièrent d'une main-d'œuvre qualifiée. Dans son Examen des politiques d'éducation de l'Indonésie (OECD, 2015), l'OCDE étudie ces questions plus en détail, notamment celle du développement des programmes de formation professionnelle visant à promouvoir l'emploi des jeunes.

D'après l'édition 2012 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les Indonésiens de 15 ans obtiennent des résultats médiocres en mathématiques, en sciences et en compréhension de l'écrit par rapport à leurs homologues des autres pays. Malgré une amélioration au fil du temps, l'Indonésie occupe l'avant-dernier rang parmi les 65 pays qui participent à PISA, seul le Pérou faisant moins bien. Toutefois, en données corrigées du PIB par habitant, sa performance est comparable à celle d'autres pays qui ont le même niveau de développement. De surcroît, après prise en compte de la proportion d'étudiants issus de milieux défavorisés, elle obtient des résultats convenables dans l'ensemble par rapport aux autres pays, même si certains pays voisins, tels le Vietnam et la Thaïlande, font nettement mieux. L'autre aspect positif mis en lumière par PISA 2012 réside dans l'absence d'écart entre les résultats des filles et ceux des garçons.

Le programme PISA teste les élèves de 15 ans scolarisés. En conséquence, le taux de scolarisation des élèves de cet âge étant faible en Indonésie, les acquis réels de cette classe d'âge dans son ensemble sont vraisemblablement nettement inférieurs à ce qui ressort de PISA. Toutefois, l'Indonésie affiche à cet égard des résultats conformes à ceux de pays comparables. Le taux de scolarisation s'établit à environ 120 % de la classe d'âge en primaire. Il est d'environ 80 % dans le secondaire, ce qui n'est que légèrement inférieur à ce qui est observé dans d'autres pays ayant le même niveau de développement économique. De même, à 20 % de la classe d'âge, le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur est faible comparativement à la moyenne de l'OCDE mais analogue à ce qui est observé dans des économies émergentes comme l'Inde, la Chine, le Vietnam et les Philippines. Par ailleurs, l'Indonésie se distingue par le faible pourcentage d'inscrits dans l'enseignement supérieur de type B ou de type professionnel. Ce pourcentage est non seulement beaucoup plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE, mais aussi nettement inférieur à celui constaté dans les autres économies émergentes pour lesquelles des données sont disponibles. L'enseignement professionnel étant, dans la plupart des pays de l'OCDE, un bon moyen d'aider les élèves qui ne peuvent pas suivre une filière théorique classique à réussir leur passage de la scolarité au travail, il pourrait être utile de rechercher des moyens d'accroître le pourcentage d'étudiants qui optent pour une filière professionnelle dans l'enseignement supérieur, d'autant plus que ces filières permettent d'acquérir des compétences très recherchées dans les secteurs industriel et manufacturier, actuellement en expansion.

La qualité des résultats de l'apprentissage demeure préoccupante, environ un élève sur dix devant redoubler sa première année de scolarité primaire pour atteindre le niveau requis (UNICEF, 2012). Le nombre d'élèves par classe est certes relativement élevé comparativement à ce qui est observé dans les autres pays de l'OCDE (OECD, 2012b), mais l'amélioration de la qualité de l'enseignement se révèle souvent un meilleur moyen de rehausser les résultats des élèves que la réduction des effectifs. Ainsi, d'après les résultats de PISA, même si la taille des classes influe sur le temps et l'attention qu'un enseignant peut consacrer à chaque élève et sur l'interactivité entre les élèves, les systèmes qui accordent la priorité au renforcement

de la qualité des enseignants plutôt qu'à la réduction des effectifs des classes obtiennent généralement des résultats plus concluants. Ces conclusions corroborent celles d'autres études, qui montrent que le renforcement de la qualité des enseignants est un moyen plus efficace d'améliorer les acquis des élèves. Par exemple, le Japon et la Corée, qui sont l'un et l'autre en excellente position dans le classement PISA, consacrent un budget relativement élevé à l'éducation et privilégient le salaire des enseignants par rapport aux effectifs des classes.

L'amélioration de la qualité de l'enseignement doit aller de pair avec une évaluation régulière des enseignants et une revalorisation de leur salaire. D'après Baedhowi (2009), environ un tiers des enseignants du primaire n'ont pas suivi de formation professionnelle débouchant sur un diplôme supérieur à un diplôme de fin de scolarité secondaire, et 76 % ne sont pas titulaires d'une licence. La formation initiale et la formation en cours d'emploi revêtent une importance particulièrement grande dans le contexte de l'introduction de la réforme *Curriculum 2013*, qui privilégie un programme pédagogique « thématique et intégré ». Selon les objectifs fixés par la loi de 2005 sur les enseignants, les enseignants doivent être au minimum titulaires d'une licence sanctionnant quatre années d'études et obtenir un certificat d'enseignement. Les enseignants qui sont titulaires d'une licence et justifient d'au moins 10 ans d'expérience professionnelle dans l'enseignement peuvent demander un certificat en soumettant un dossier à un jury universitaire. Si ce dossier est jugé satisfaisant, ils obtiennent un certificat et bénéficient d'une revalorisation de leur salaire. Dans le cas contraire, ils doivent suivre 90 heures de formation, puis passer un examen écrit et des épreuves professionnelles. En cas de succès, ils obtiennent un certificat d'enseignement. En cas d'échec, ils doivent se présenter de nouveau à l'examen. Il faudrait que les 2.8 millions d'enseignants que compte l'Indonésie puissent bénéficier de ces programmes de formation en cours d'emploi et de certification. Il faudrait également renforcer les programmes de perfectionnement professionnel continu et les associer à des revalorisations salariales et à des possibilités de promotion. Il conviendrait aussi d'obliger les administrations locales à effectuer un meilleur suivi de la qualité de l'enseignement.

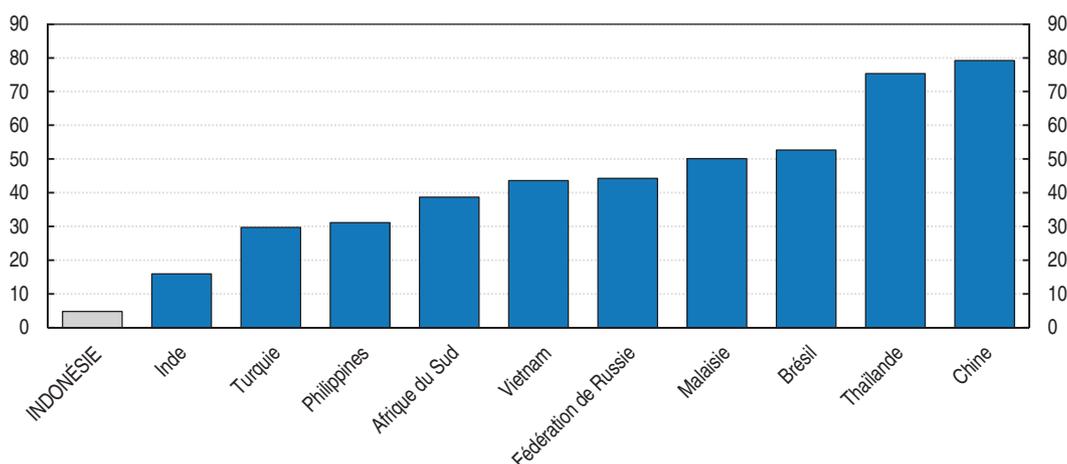
Bien qu'il soit difficile de faire une comparaison directe avec des pays similaires, la rémunération des enseignants indonésiens est relativement faible compte tenu du revenu moyen par habitant, y compris par rapport à ce qui est constaté dans les pays de l'OCDE à faible revenu (OECD, 2012b). De surcroît, il n'y pas de corrélation positive entre leur niveau d'études et leur salaire. Ainsi, comparativement à d'autres professions, les enseignants qui ont un niveau d'études relativement faible sont surpayés et ceux qui ont un niveau d'études élevé sont sous-payés. Les enseignants ont donc peu intérêt à obtenir des qualifications supérieures à celles qu'ils possèdent déjà. En outre, d'après une étude de la Banque mondiale (World Bank, 2008), ils ont un revenu relativement faible comparativement aux salariés de professions exigeant le même niveau d'études. Peut-être cette faible rémunération explique-t-elle que l'absentéisme demeure un problème dans cette profession et que, d'après des données empiriques, beaucoup d'enseignants soient contraints, pour compléter leur revenu, de travailler dans au moins deux écoles, voire d'exercer un autre emploi à temps partiel, ce qui a inévitablement des répercussions sur leur engagement et leurs performances. À cela s'ajoute que les enseignants étant, dans leur majorité, rémunérés par l'administration centrale, il est fréquent que les districts les recrutent en trop grand nombre. Il conviendrait de remédier à cette situation, comme recommandé dans la précédente *Étude* (OECD, 2012a).

S'il est important que les enseignants indonésiens bénéficient de possibilités de perfectionnement professionnel, il en va de même pour les salariés d'autres secteurs.

Permettre aux travailleurs, notamment à ceux du secteur informel, de suivre une formation en cours d'emploi est un excellent moyen d'améliorer la productivité. Or, l'Indonésie accuse un retard important à cet égard, seulement 5 % des entreprises environ offrant une formation à leurs salariés (graphique 1.8), soit une proportion beaucoup plus faible que ce qui est observé dans beaucoup d'autres pays comparables.

Graphique 1.8. **Entreprises offrant une formation structurée à leurs salariés**

En pourcentage des entreprises



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200215>

### **Rendre la fiscalité et les dépenses plus favorables à la croissance**

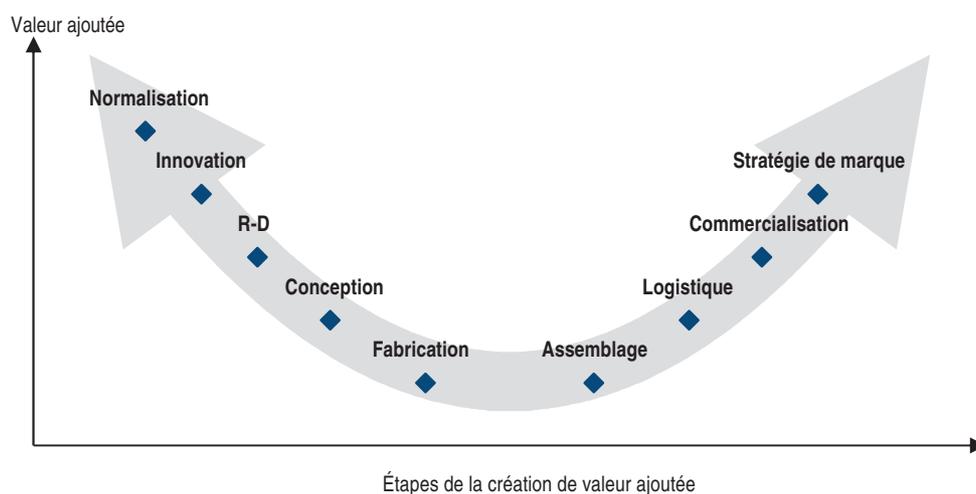
Dans l'édition 2012 de l'*Étude*, l'OCDE a formulé quelques recommandations pour l'amélioration du système fiscal indonésien. Ces recommandations visaient principalement à accroître les recettes fiscales recouvrées et à réaliser des gains d'efficacité afin de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour financer une indispensable augmentation du budget consacré à l'éducation, aux infrastructures et aux services sociaux. L'*Étude* recommandait notamment d'élargir l'assiette de l'impôt en intégrant les travailleurs indépendants au système fiscal et en réduisant le nombre d'activités exemptées de la TVA. Elle recommandait également, pour favoriser la croissance à plus long terme, d'introduire des crédits d'impôt généreux en faveur de l'investissement (de préférence aux exonérations fiscales) et de créer un régime fiscal simplifié pour les petites et moyennes entreprises. Elle préconisait aussi de rationaliser la fiscalité du secteur des ressources naturelles de manière à récupérer une plus grande partie des rentes et à réduire les distorsions. Le chapitre 2 examine cette question de manière plus approfondie.

### **Intégration dans les chaînes de valeur mondiales**

Les pays à faible revenu et à revenu moyen de la tranche inférieure comme l'Indonésie ont tout intérêt à réussir à s'intégrer dans les CVM. Cette intégration leur offre la possibilité de renforcer leur avantage comparatif en approfondissant leur spécialisation (Baldwin and Lopez-Gonzalez, 2013). De plus, la participation aux CVM facilite l'importation de technologie, de biens d'équipement et de savoir-faire. Le positionnement actuel de l'Indonésie dans les chaînes de valeur – les activités de fabrication et d'assemblage – s'explique par l'avantage comparatif qu'elle possède dans les domaines des produits de

base, d'autres consommations intermédiaires produites en amont et de la main-d'œuvre. À plus long terme, le défi que doivent relever des pays comme l'Indonésie consiste à se positionner sur des segments à plus forte valeur ajoutée et à capter la fraction la plus longue possible de la chaîne de valeur (graphique 1.9). Toutefois, compte tenu du stade de développement auquel elle se trouve, l'Indonésie aurait aussi intérêt à faire concurrence à des pays dotés des mêmes atouts qu'elle pour capter une plus grande partie des maillons à plus faible valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre que sont les activités de fabrication et d'assemblage. Elle favoriserait ainsi un redéploiement de la main-d'œuvre depuis les secteurs peu productifs de son économie vers des secteurs plus productifs et plus dynamiques offrant des emplois bien rémunérés et moins précaires dans le secteur formel. Or, même si l'Indonésie parvient pour l'heure relativement bien à créer ou à capter de la valeur ajoutée dans les CVM, elle risque de prendre du retard par rapport à ses concurrents. Ainsi, la Chine a vu le revenu engendré par sa participation aux CVM quintupler entre 1995 et 2009 et l'Inde l'a vu tripler, tandis qu'en Indonésie, il a seulement doublé, pour s'établir à 170 milliards USD (OECD, 2013).

Graphique 1.9. Valeur ajoutée le long de la chaîne de valeur



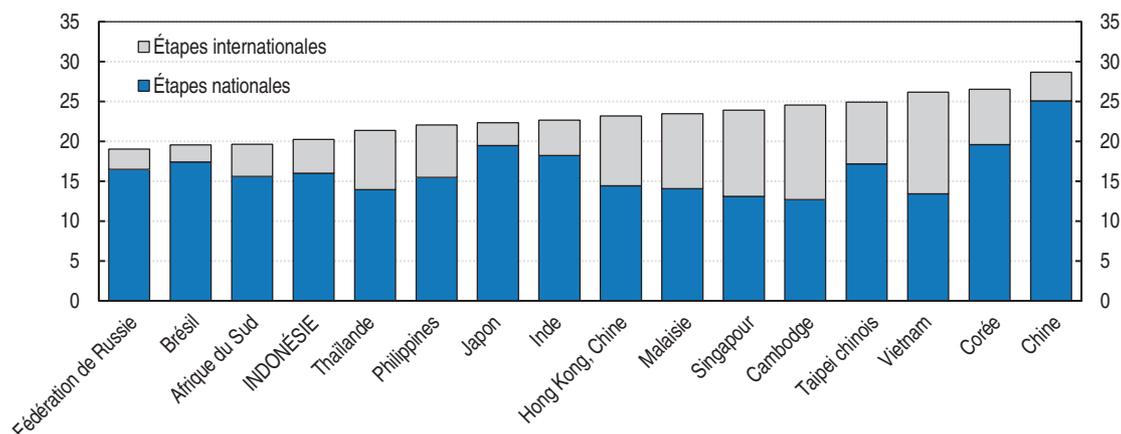
Source : Business Week International Extra Online, 16 mai 2005.

De plus, ses chaînes de valeur dans le secteur manufacturier sont relativement courtes (graphique 1.10). Selon le *Rapport sur l'investissement dans le monde* publié par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD, 2013), avec un taux de participation aux CVM de 44 % (ce taux mesure la part des exportations d'un pays s'inscrivant dans un processus commercial qui comporte plusieurs étapes), l'Indonésie se classe derrière les pays voisins, notamment Singapour (82 %), la Malaisie (68 %), les Philippines (56 %), la Thaïlande (52 %) et le Vietnam (48%).

Pour s'intégrer plus facilement aux CVM, un pays doit impérativement disposer d'un secteur des services efficient, permettant aux entreprises d'accéder à des services aux entreprises compétitifs, notamment dans les domaines financier, de l'ingénierie, des transports et de la logistique ou encore des télécommunications. De plus, la croissance de la classe moyenne va continuer d'entraîner une hausse de la demande de services qui concernera pratiquement tous les types de services mais plus particulièrement des services

### Graphique 1.10. étapes du processus de production dans le secteur manufacturier de quelques économies émergentes

Indicateur des étapes du processus de production<sup>1</sup>



1. Indicateur mesurant le nombre d'étapes nécessaires pour fabriquer un bien ou fournir un service dans un secteur final donné. En d'autres termes, cet indicateur mesure la longueur des CVM dans chaque secteur. Il est égal à 1 lorsque le processus de production ne compte qu'une étape dans le secteur final considéré et sa valeur augmente lorsque des consommations intermédiaires provenant du même secteur ou d'autres secteurs entrent dans la production du bien ou du service final. Il distingue les étapes du processus de production qui se déroulent sur le territoire national et de celles qui se déroulent à l'étranger. Pour plus de détails sur ce calcul, il est possible de se reporter à la publication *OECD Trade Policy Paper*, n° 159.

Source : OCDE, *Indicateurs sur les chaînes de valeur mondiales*, mai 2013.

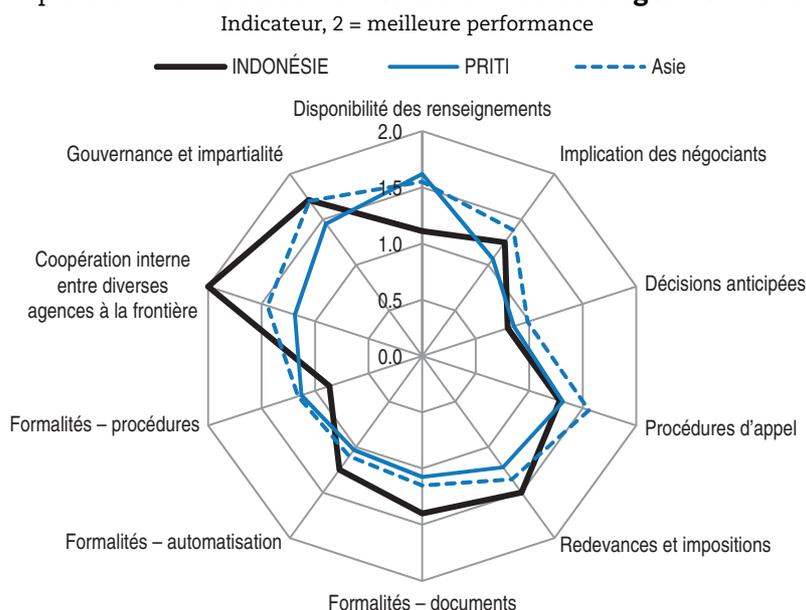
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200227>

relativement sophistiqués dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des communications (Ghani, 2011). Le secteur des services indonésien représente environ 38 % du PIB, ce qui est relativement faible, et approximativement 12 % des échanges, ce qui est peu également. De plus, alors que la part des services a progressé constamment dans la plupart des pays, en Indonésie, elle a régressé ces 30 dernières années. Il s'agit d'un secteur très règlementé, auquel les prestataires de services étrangers ont un accès très restreint. Par exemple, dans le secteur des services aux entreprises, l'Indonésie se classe en 57<sup>e</sup> position sur 59 pays dans la base de données de l'OCDE sur la restrictivité de la réglementation de l'IDE, et elle occupe la dernière position dans le secteur de la distribution.

Le renforcement de l'intégration dans les CVM dépend également de l'ouverture du pays au commerce international. Lorsque les obstacles aux échanges sont moins nombreux, les biens intermédiaires produits par les maillons situés en amont dans la chaîne peuvent entrer à moindre coût dans le pays, ce qui permet de produire de la valeur ajoutée sur le territoire national avant de réexporter le bien vers le maillon de la chaîne suivant. Les droits sur les importations et les droits à l'exportation sont des exemples d'obstacles aux échanges, mais d'autres aspects, comme l'efficacité des procédures du commerce international, jouent un rôle tout aussi important. L'indice de restrictivité des échanges de services (IRES) de l'OCDE calculé pour l'Indonésie est inférieur au score moyen obtenu par un groupe de pays comparables (Brésil, Chili, Chine, Inde, Mexique, Fédération de Russie, Afrique du Sud et Turquie) dans 16 des 18 secteurs pour lesquels l'indice est calculé. Dans le secteur de la logistique (transport routier de marchandises et distribution), l'Indonésie apparaît même comme le pays où la restriction aux échanges est la plus forte. En 2012, le taux des tarifs douaniers appliqués à la nation la plus favorisée s'établissait à 7.8 %, contre 9.5 % en 2006 (WTO, 2013), alors que ce taux s'établit à 9.9 en Chine, 13.5 au Brésil, 13.7 en Inde, 6.5 en Malaisie et 6.2 aux Philippines. Toutefois, dans l'ensemble, les tarifs douaniers pratiqués par

L'Indonésie ont une progressivité positive, ce qui signifie que les taux de protection effective sont plus élevés. Alors que la moyenne simple des tarifs appliqués au premier stade de transformation s'établit à 5 %, elle passe à 6.2 % pour les produits semi-finis et à 9 % pour les produits finis. L'Indonésie applique également diverses taxes à l'exportation, qui concernent cependant principalement les exportations de matières premières, notamment l'huile de palme, le cacao et les minerais (voir le chapitre 2 pour un examen plus complet). À l'aune des *Indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE*, l'Indonésie fait mieux que la moyenne des pays d'Asie à revenu intermédiaire de la tranche inférieure s'agissant des redevances et impositions, de l'harmonisation et de la simplification des documents, de l'automatisation et de la coopération interne entre diverses agences à la frontière (graphique 1.11). En revanche, elle affiche des performances inférieures à la moyenne s'agissant de la disponibilité des renseignements et de la simplification des procédures.

Graphique 1.11. **Indicateurs de facilitation des échanges de l'Indonésie**



Note : PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (classification de la Banque mondiale). L'analyse repose sur les dernières données connues en janvier 2013 et sur la série d'indicateurs de facilitation des échanges tels qu'ils ont été construits dans : « Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade » (OECD, *Trade Policy Paper*, No. 144) pour 107 pays extérieurs à la zone OCDE.  
Source : OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200238>

L'ouverture à l'investissement étranger est un autre élément important pour l'intégration dans les CVM. L'action publique en Indonésie semble depuis longtemps influencée par le protectionnisme. Cette impression est renforcée par le fait que les récentes mesures prises par le gouvernement sont motivées par la volonté d'augmenter la valeur ajoutée à certaines de ses productions primaires stratégiques, de parvenir à l'autosuffisance et de progresser le long de la chaîne de valeur pour consolider l'économie et créer de l'emploi (conformément à la Constitution). L'Indonésie a néanmoins pris des mesures concrètes pour libéraliser les échanges, à la fois de manière unilatérale et dans le cadre d'accords régionaux de libre-échange (ASEAN et ASEAN + Japon, Chine, Australie et Nouvelle-Zélande). Une forte proportion des biens échangés par le pays le sont dans le cadre de ces accords commerciaux, qui rendent en partie inopérantes les mesures protectionnistes unilatérales. Par ailleurs,

autosuffisance n'est pas nécessairement synonyme de protectionnisme. Dans certains contextes, elle peut viser à rendre la production plus efficace, plus durable et plus respectueuse de l'environnement. Beaucoup de secteurs de l'économie sont protégés de l'investissement et de la concurrence de l'étranger. Par exemple, les limites appliquées à la participation étrangère au capital des sociétés d'exploitation minière ont pesé sur l'investissement dans ce secteur (voir le chapitre 2). La création, en 2015, de la zone de libre-échange qu'est la Communauté économique de l'ASEAN a entraîné certains changements, notamment une révision de la liste négative qui recense les secteurs de l'économie entièrement fermés à l'IDE ou dans lesquels l'IDE est plafonné à un pourcentage donné. Les modifications apportées en mai 2014 à cette liste reflètent à la fois les priorités en matière de développement national et les obligations qui incombent au pays dans le cadre de la Communauté économique de l'ASEAN. Les restrictions visant les investissements étrangers dans certains secteurs d'infrastructure, comme les ports, la production d'électricité et le traitement des déchets, ont été assouplies et des dispositions particulières ont été prévues pour les investisseurs des pays de l'ASEAN. Toutefois, cette révision de la liste négative intervenue en mai 2014 s'est également traduite par un durcissement des restrictions dans d'autres secteurs, comme l'industrie pétrolière et la logistique.

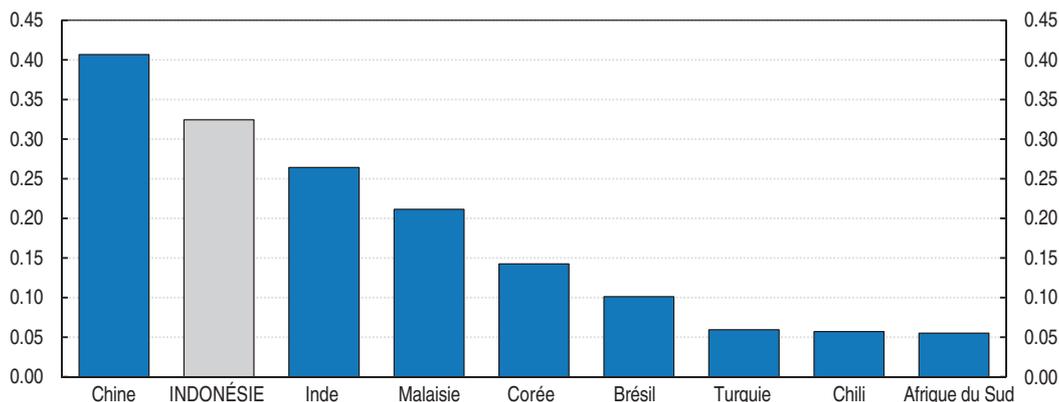
L'Indonésie fait partie des pays les plus restrictifs à l'aune de l'indice de l'OCDE de restrictivité de la réglementation de l'IDE (graphique 1.12, partie A) et malgré le chemin parcouru ces trente dernières années, il reste encore beaucoup de progrès à accomplir pour en faire une économie ouverte à l'investissement étranger. Même dans des secteurs aussi importants que celui de l'extraction, les règles relatives à l'IDE sont beaucoup plus restrictives que dans nombre d'autres économies reposant sur les produits de base, comme l'Afrique du Sud, la Malaisie et le Chili, qui sont en concurrence directe avec l'Indonésie pour attirer l'IDE dans le secteur de l'extraction minière. Néanmoins, les entrées d'IDE en Indonésie sont élevées depuis quelques années, en particulier dans le secteur manufacturier, vers lequel étaient dirigés environ 42 % des entrées d'IDE enregistrées entre 2010 et 2014 (contre 32 % pour le secteur des services et 23 % pour celui des ressources naturelles) (partie B).

### **Gérer les ressources naturelles**

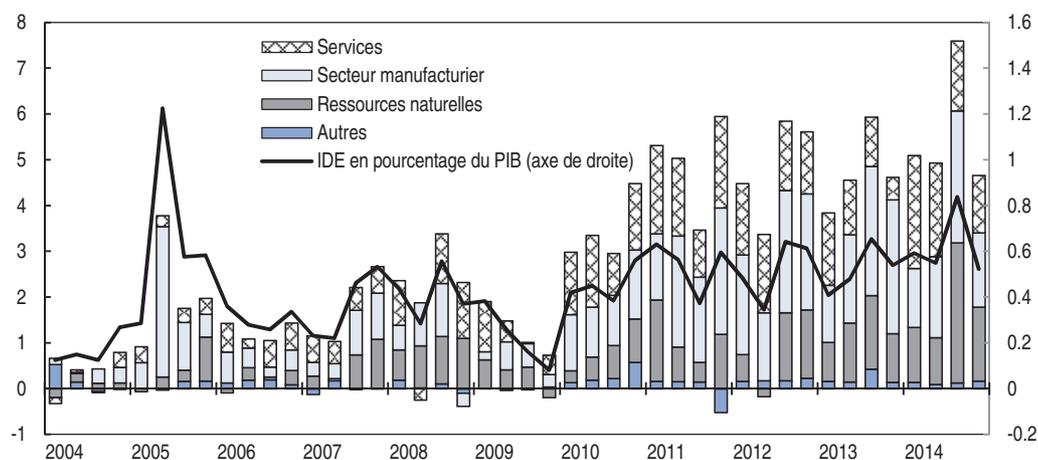
La gestion de la dépendance à l'égard des matières premières constitue un autre défi de taille à relever par l'Indonésie. Le chapitre 2 de l'Étude examine les stratégies qu'elle peut envisager pour gérer ses abondantes ressources naturelles de manière durable et efficace et en faire profiter tous les Indonésiens. Les ressources naturelles constituent indéniablement un avantage comparatif pour le pays mais elles devraient être mises au service d'un développement national plus général. Or, les avantages tirés de leur exploitation sous forme d'emplois ou de redevances ne sont pas équitablement répartis. De fait, alors que le super-cycle des matières premières est maintenant terminé, paradoxalement, l'Indonésie en a retiré peu de recettes fiscales. Tandis que partout dans le monde, d'autres exportateurs de ressources naturelles, comme la Norvège, le Chili ou le Botswana, ont su profiter de cette période faste pour dégager des excédents budgétaires, se désendetter, investir massivement et créer des fonds souverains, l'Indonésie n'a perçu qu'une faible partie des rentes liées à l'exploitation de ses ressources, ce qui témoigne de la nécessité de réformer cet aspect de son cadre budgétaire. Elle pourrait à cette fin s'inspirer du Botswana et du Chili, dont l'expérience a valeur d'exemple (Korinek, 2013 et 2014).

Graphique 1.12. Flux d'IDE et restrictivité

A. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE, 2013 (fermeture = 1 et ouverture = 0)



B. Investissement direct étranger (en milliards USD et en pourcentage du PIB)



Note : L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE mesure les restrictions à l'IDE dues à la réglementation.  
 Source : OCDE ; Banque d'Indonésie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200246>

Le problème réside cependant surtout dans le fait qu'une dépendance vis-à-vis des matières premières peut fausser le processus de convergence économique. Ainsi, McMillan et Rodrik (McMillan and Rodrik, 2011) avancent qu'une dépendance à l'égard des exportations de produits de base et une spécialisation dans un petit nombre d'activités primaires très rentables ne va généralement pas de pair avec une forte progression de l'emploi productif, même lorsqu'elles stimulent la croissance. De surcroît, elles risquent d'entraver le redéploiement des facteurs vers des secteurs où la productivité est forte et de fausser ainsi le processus de convergence. Elles encouragent aussi la recherche de rentes. Ce phénomène peut être considéré comme une variante de la malédiction des ressources naturelles. Il appartient alors aux pouvoirs publics d'extraire des rentes des ressources naturelles pour le compte de leurs citoyens et d'utiliser ces recettes pour atteindre des objectifs de développement national plus larges, dans le domaine de l'éducation et des infrastructures par exemple. Les pouvoirs publics ne doivent cependant pas oublier que la fin du super-cycle des matières premières va probablement intensifier la concurrence internationale entre fournisseurs dans ce secteur. Ils leur faut donc définir les stratégies destinées à extraire des

rentes au profit de leur population de telle manière qu'elles ne dissuadent pas les entreprises, en particulier étrangères, de mener des opérations d'exploration et d'investir. Il conviendrait donc d'examiner de nouveau des mesures qui, comme l'imposition des rentes liées aux ressources (mesure examinée dans le chapitre 2 et dans la précédente *Étude*), ont moins d'effets de distorsion que les taxes à l'exportation et les interdictions d'exportation visant les minerais. Il existe de nombreux travaux sur la manière d'instaurer ce type d'impôt en tenant compte de spécificités propres à certains secteurs, telles que l'existence d'une forte incertitude, l'importance des coûts non récupérables, la longueur de la période de retour et la forte instabilité des prix à la production (Daniel et al., 2009).

### **Recommandations en vue de promouvoir une croissance économique durable et inclusive à long terme**

- Dégager une marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir consacrer davantage de ressources publiques à l'amélioration de l'accès à l'éducation et des retombées de l'enseignement. Pour accroître les recettes fiscales, il pourrait être envisagé de mieux recouvrer l'impôt auprès des petites entreprises et des travailleurs indépendants, d'améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de supprimer les exemptions de TVA.
- Augmenter les dépenses publiques d'infrastructure. Mettre l'accent sur les transports et sur la logistique afin d'aider l'industrie, ainsi que sur la prévention des catastrophes naturelles et le traitement des eaux.
- Continuer de promouvoir les investissements sous forme de PPP. Le cadre actuel est cependant trop complexe. Il conviendrait d'effectuer un suivi pour s'assurer de l'efficacité des nouvelles instances de coordination.
- Réexaminer la possibilité d'émettre des obligations de financement d'infrastructures.
- Mener à bien les projets destinés à permettre aux entreprises publiques d'emprunter directement des fonds provenant de l'aide publique au développement, sous le contrôle du ministère des Finances.
- Accompagner le processus d'urbanisation en améliorant la planification et en renforçant la coordination entre les autorités des villes, les autorités locales et nationales. Dans le même ordre d'idées, repousser les frontières administratives de Jakarta pour y intégrer les agglomérations voisines.
- Consacrer davantage de ressources publiques à l'amélioration de l'accès à l'éducation et des retombées de l'enseignement. Accélérer la mise en œuvre du programme existant d'évaluation régulière et de perfectionnement professionnel des enseignants. Établir un lien plus étroit entre la rémunération des enseignants et leurs qualifications et performances.
- élaborer des programmes pour réduire le pourcentage d'élèves qui abandonnent leur scolarité lors du passage du primaire au premier cycle du secondaire (à 12 ans) et du premier au deuxième cycle du secondaire (à 12 ans).
- Faciliter les échanges de manière à renforcer l'intégration du pays dans les chaînes de valeur mondiales. Cet objectif suppose d'éliminer les goulets d'étranglement logistiques existant actuellement dans les ports.
- Éviter le recours à des mesures protectionnistes qui limitent l'ouverture aux échanges et à l'investissement étranger et dont les retombées en termes de développement sont incertaines. Continuer d'assouplir les règles qui régissent l'investissement direct étranger, notamment en continuant de réduire la liste négative d'investissement.

**Recommandations en vue de promouvoir  
une croissance économique durable et inclusive à long terme (suite)**

- éliminer les obstacles qui empêchent le développement d'un secteur des services dynamique, parmi lesquels figure la réglementation excessive de ce secteur.
- Assouplir la législation sur la protection de l'emploi pour faire progresser l'emploi dans le secteur formel.
- Chercher de nouveaux moyens d'imposer les ressources de manière plus efficiente, par exemple à travers un impôt sur les rentes liées aux ressources.

## Pauvreté, inégalités et inclusion

Le 11 octobre 2012, Susilo Bambang Yudhoyono, l'ancien président de la République indonésienne, a déclaré que la réduction de la pauvreté serait la première priorité du gouvernement. Il a ajouté qu'il était possible de faire reculer la pauvreté grâce à une croissance économique durable, dont il a reconnu l'importance pour créer des emplois et pourvoir aux besoins élémentaires de la population. Le Plan national de développement à long terme pour 2005-25 définit les principaux objectifs du pays en matière de réduction de la pauvreté et de développement :

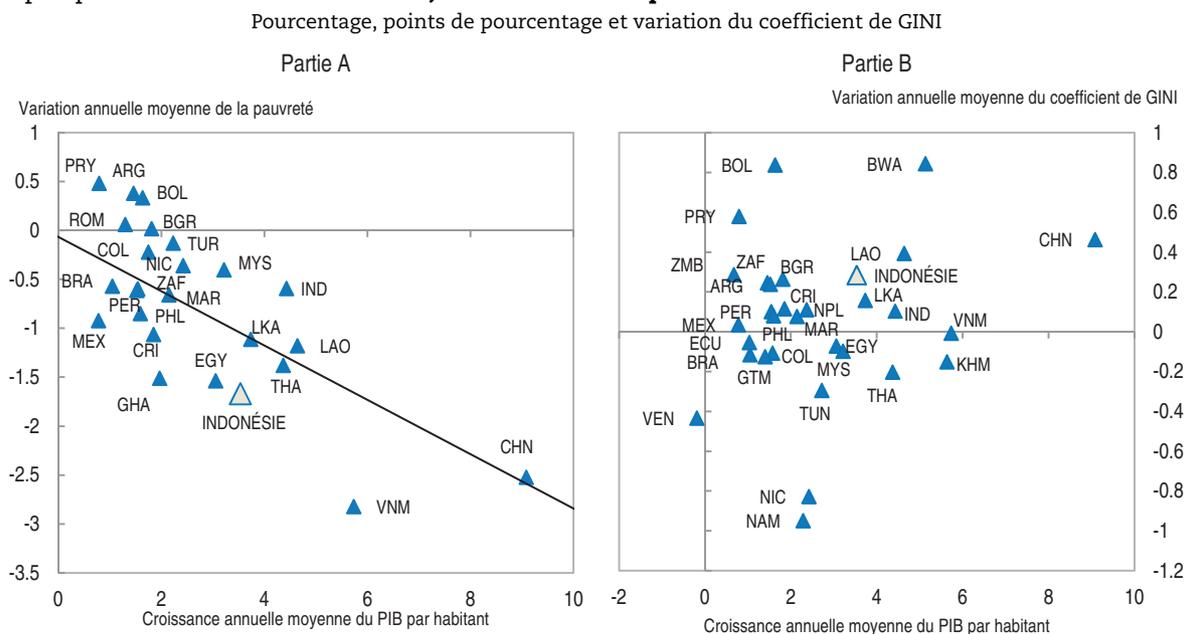
- Parvenir à un développement équitable, en accordant une attention particulière aux personnes défavorisées, en particulier aux populations pauvres qui vivent dans des régions reculées ou exposées à un risque de catastrophe naturelle.
- Accroître la sécurité et l'autosuffisance alimentaires en diversifiant les ressources alimentaires locales.
- Favoriser le développement des régions rurales à travers la promotion de la production agricole et de l'industrie agro-alimentaire, en renforçant les capacités, en créant des infrastructures et en améliorant l'accès à l'information, aux marchés et aux services financiers.

L'ancien gouvernement avait également adopté un Plan national de développement à moyen terme pour 2010-14, qui définissait 11 priorités nationales dont la réduction de la pauvreté et fixait pour objectif de ramener le taux de pauvreté à 8-10 % (indicateur national). Le gouvernement du président Widodo qui lui a succédé a adopté en janvier 2015 un Plan national de développement à moyen terme qui prévoit de ramener le taux de pauvreté absolue à 7 ou 8 % à l'horizon 2019. Ce taux s'établissait à 11 % en septembre 2014, avant la suppression des subventions aux combustibles. L'Indonésie consacre actuellement 1.2 % de son PIB environ à la protection sociale. Un tiers de ce budget est affecté au financement de mesures d'assistance sociale destinées à lutter contre la pauvreté et les deux tiers restants au financement de dispositifs d'assurance sociale – essentiellement des pensions des fonctionnaires et de l'assurance-maladie. Sur l'ensemble de ce budget, 0.5 % du PIB seulement servent à financer des mesures d'assistance sociale ciblées, contre une moyenne de 1 % dans les pays de la région et de 1.5 % dans l'ensemble des pays en développement.

La croissance doit être au cœur des politiques de lutte contre la pauvreté. Dès lors que ses fruits sont relativement bien partagés entre les différents niveaux de l'échelle du revenu et que le pouvoir d'achat de la hausse de revenu n'est pas érodé par une augmentation plus rapide du coût de la vie, la pauvreté recule nécessairement (Kaary, 2004).

Toutefois, alors que les périodes de croissance prolongées influencent effectivement la pauvreté absolue, leur effet sur la pauvreté relative est plus ambigu. Des données se rapportant à différents pays ne mettent pas en évidence une corrélation systématique entre une période prolongée de croissance du revenu par habitant et la concentration du revenu (graphique 1.13, partie B) ; De Silva et Sumarto (De Silva and Sumarto, 2014) font la même constatation à partir de séries de données temporelles se rapportant uniquement à l'Indonésie. De plus, la relation entre la croissance et la réduction de la pauvreté n'est, de toute évidence, pas une relation simple ; ainsi, l'élasticité de la pauvreté à la croissance varie d'un pays à l'autre. Toute croissance du revenu, quel qu'en soit le pourcentage, va de pair avec une réduction de la pauvreté plus forte au Vietnam, en Indonésie, au Mexique, au Brésil et dans plusieurs autres pays qu'en Chine, en Inde, en Malaisie et en Turquie (partie A). D'autres facteurs que la croissance entrent manifestement en jeu. De fait, dans certains pays, la pauvreté a très peu reculé voire a augmenté malgré une hausse soutenue du PIB par habitant. Il ressort des travaux de recherche que la croissance est une condition nécessaire mais non suffisante pour faire refluer la pauvreté. Outre le fait que chaque pays est singulier, notamment en termes de structures démographique et économique, les politiques et programmes de lutte contre la pauvreté jouent vraisemblablement un rôle capital.

Graphique 1.13. **Croissance du PIB, réduction de la pauvreté et variation du coefficient de GINI**



Note : Le PIB correspond au PIB par habitant à PPA (dollars internationaux constants de 2005), et la pauvreté au pourcentage de personnes vivant avec moins de 2 USD (PPA) par jour (en pourcentage de la population). Les données portent sur diverses périodes, qui commencent entre 1981 et 1993 et se terminent entre 2006 et 2011.

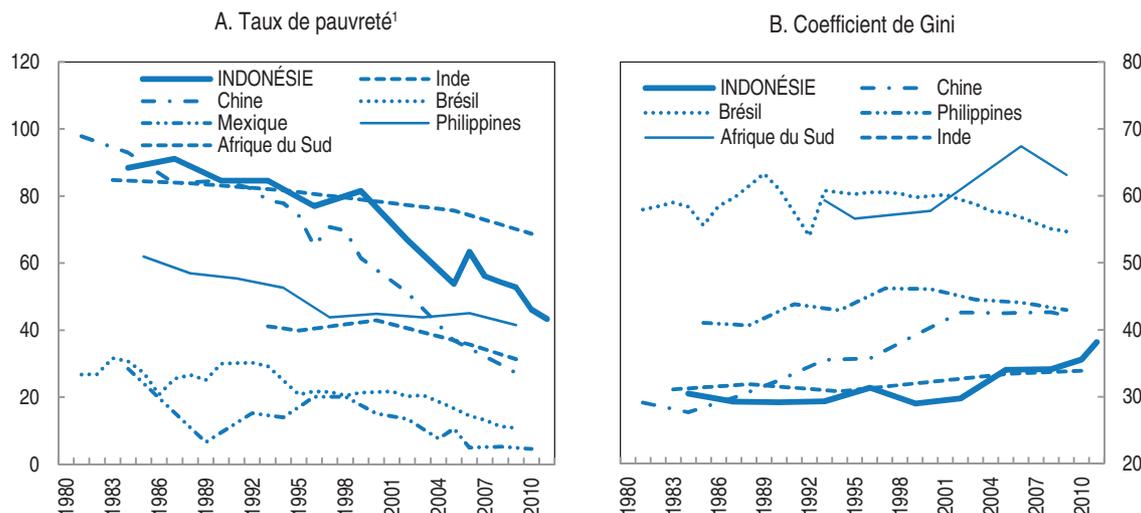
Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200256>

Comme la Chine et le Vietnam, l'Indonésie a obtenu des résultats remarquables en termes de réduction de la pauvreté absolue. Ces trois dernières décennies, la croissance du PIB par habitant s'est établie à environ 3.5 % par an en moyenne ; couplée aux programmes publics de lutte contre la pauvreté, cette progression a permis un recul impressionnant de la pauvreté. Ainsi, le nombre de personnes vivant avec moins de 2 USD par jour a été divisé par deux, passant de 85 % à 43 % de la population (graphique 1.14, partie A). Toutefois, à lui

Graphique 1.14. **Taux de pauvreté et coefficient de GINI**

Pourcentage de la population et indice



1. Pour un seuil de pauvreté égal à 2 USD par jour (PPA).

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200268>

seul, le revenu ne suffit pas à mesurer le bien-être des pauvres, d'autres indicateurs devant être pris en compte. Moins de la moitié des pauvres qui résident en milieu rural ont accès à une eau salubre. De même, seulement 75 % de l'ensemble des Indonésiens ont accès à l'électricité (IEA, 2013), et seuls 55 % des jeunes indonésiens pauvres suivent leur scolarité jusqu'au terme du premier cycle du secondaire.

Les pouvoirs publics ont défini deux seuils de pauvreté officiels pour chaque province afin de tenir compte de la différence de coût de la vie entre les zones urbaines et les zones rurales au sein d'une même province. En septembre 2014, le seuil de pauvreté rural moyen s'établissait à 297 000 IDR par personne et par mois (soit environ 24 USD) et le seuil de pauvreté urbain moyen à 327 000 IDR (environ 26 USD). Ces seuils sont calculés à l'aide d'une fonction complexe qui tient compte des dépenses alimentaires correspondant à une ration de 2 100 calories par jour et de nombreux postes de dépenses non alimentaires tels que le logement, les vêtements, l'éducation et les soins de santé. En septembre 2014, on dénombrait à partir de ces seuils 10.4 millions de pauvres en milieu urbain et 17.3 millions de pauvres en milieu rural, ce qui représentait 8.2 % de la population urbaine et 13.8 % de la population rurale. Ces pourcentages sont en forte baisse, puisqu'ils s'établissaient respectivement à 13.6 % et 20.2 % il y a dix ans.

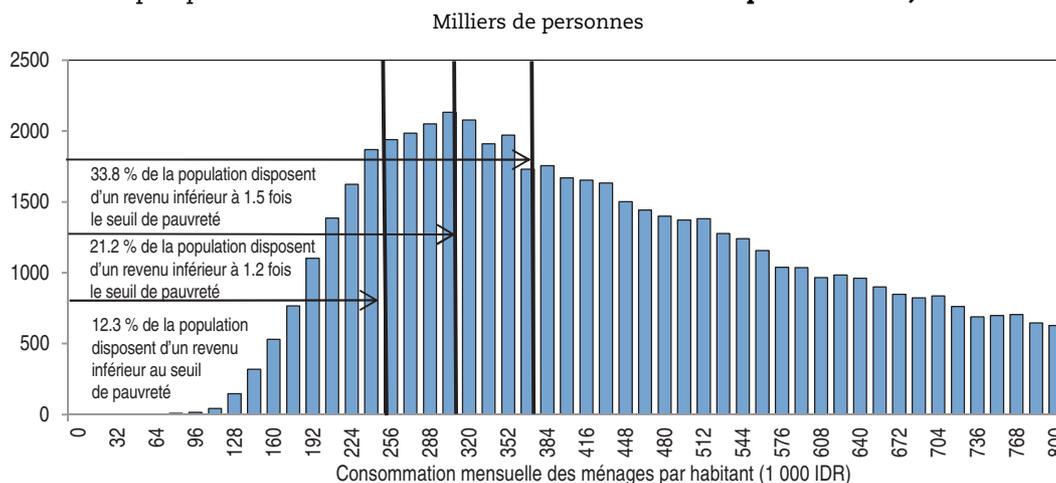
L'Indonésie a obtenu des résultats moins impressionnants sur le plan de la répartition du revenu, en particulier ces dix dernières années, marquées par une nette progression du coefficient de Gini (graphique 1.14, partie B). Depuis la crise financière asiatique de 1997-98, l'écart entre riches et pauvres s'est creusé. Les inégalités de revenu demeurent néanmoins faibles comparativement à ce qui est observé dans beaucoup d'autres pays en développement, l'Indonésie se classant au 74<sup>e</sup> rang sur les 154 pays pour lesquels des données de la Banque mondiale sont disponibles, soit un rang inférieur à celui de la Chine, des Philippines, de la Malaisie, de Singapour et de la Thaïlande, mais supérieur à celui de l'Inde. En Indonésie, la part des revenus les plus élevés a fortement augmenté durant la fin des années 90, ce qui a coïncidé avec la crise économique de 1997-98 (Leigh and van der

Eng, 2009), et reste globalement plus élevée qu'ailleurs. Les 0.1 % de ménages les plus aisés sont généralement plus riches en Indonésie qu'ailleurs, tandis que la part de revenu des ménages du décile supérieur semble la même que dans les autres pays de la région. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer l'aggravation récente des inégalités de consommation en Indonésie. La première est que les rentes des secteurs en expansion que sont les secteurs primaires comme celui de l'extraction sont vraisemblablement perçues par les ménages situés au sommet de l'échelle des revenus (Yusef et al., 2013). à cela s'ajoute que la forte augmentation du prix réel du riz au milieu des années 2000 a pénalisé le pouvoir d'achat des ménages pauvres, le riz occupant une place importante dans leur alimentation ; cette hausse pourrait expliquer la forte hausse des inégalités observée au cours de cette période (Yusef, 2014). Par ailleurs, les changements survenus sur le marché du travail, notamment l'augmentation des indemnités de licenciement, le relèvement du salaire minimum, le ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur manufacturier et la progression du travail informel, ont pu freiner la croissance des emplois peu rémunérés. Enfin, il est possible que le caractère régressif des subventions aux combustibles ait également concouru à creuser les inégalités (Agustina et al., 2013).

### Vulnérabilité

La baisse du taux de pauvreté absolue dissimule en partie une forte précarité, une forte proportion de la population étant concentrée juste au-dessus du seuil de pauvreté officiel. Environ 21 % des Indonésiens vivent en dessous ou près de ce seuil (disposant d'un revenu inférieur à 1.2 fois le seuil de pauvreté), tandis que 34 % doivent se contenter d'un revenu inférieur à 1.5 fois le seuil, ce qui les place dans une situation de précarité pratiquement identique (graphique 1.15). La Banque mondiale (World Bank, 2012) estime que 40 % des Indonésiens sont très vulnérables à la pauvreté. Il existe une rotation très forte au sein de la population pauvre : Sumarto (2014) constate que 55 % des 30 millions de pauvres dénombrés en 2010 n'étaient pas considérés comme pauvres l'année précédente, alors même que le taux de pauvreté absolue n'a pas augmenté au cours des deux années étudiées. Il suffit d'un choc, même relativement petit, pour que ces ménages en situation de précarité basculent dans la pauvreté. Les ménages pauvres sont particulièrement

Graphique 1.15. **Distribution de la consommation par habitant, 2012**



Source : Banque mondiale, SUSENAS et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200278>

sensibles au prix de l'alimentation, à laquelle ils consacrent jusqu'aux trois quarts de leur budget. Il faudrait donc que les programmes sociaux, en plus d'aider les familles à sortir de la pauvreté, offrent un filet de protection assez efficace pour empêcher les ménages proches du seuil de pauvreté de basculer dans la pauvreté en cas de hausse brutale des prix alimentaires ou si une catastrophe naturelle, par exemple un séisme, se produit, ce qui est fréquent dans le pays.

Selon Astuti et al. (2012) les indicateurs de précarité qui prédisent le mieux le risque des ménages indonésiens de basculer dans la pauvreté sont le jeune âge du ménage, le fait que le chef du ménage soit une femme (dans les zones rurales uniquement), le faible niveau d'instruction, le fait de travailler dans le secteur agricole, un taux de dépendance élevé au sein du ménage, la grande taille du ménage et le fait de vivre dans les provinces de Nusa Sud-Est (dans une zone urbaine) et de Papouasie (dans une zone rurale). Il est nécessaire de consacrer d'autres travaux à l'identification des facteurs de risque de pauvreté et il conviendrait que les programmes d'aide soient conçus pour permettre de repérer les familles exposées à un risque et d'intervenir précocement auprès d'elles.

### **Pauvreté rurale**

En Indonésie, la pauvreté est principalement – quoique pas seulement – un phénomène rural et agricole. Environ la moitié de la population réside en milieu rural et, comme indiqué précédemment, en 2012, 14.3 % de cette population vivaient sous le seuil de pauvreté, contre environ 8.4 % de la population urbaine. Ce sont les îles orientales reculées de l'archipel qui sont les plus touchées, le taux de pauvreté des populations rurales pouvant y atteindre 95 %. Elles abritent de nombreuses populations indigènes, qui restent souvent en marge du processus et des programmes de développement. La plupart de leurs habitants sont de petits agriculteurs qui pratiquent une agriculture proche de l'agriculture de subsistance, des ouvriers agricoles et des pêcheurs qui ne sont pas en mesure de saisir les possibilités offertes par la croissance économique. Souvent isolés géographiquement, ils n'ont pas accès aux services sociaux, notamment aux services de santé et à l'éducation, ni aux marchés et aux services financiers.

Outre le sexe, l'âge, la taille du ménage et le fait que le chef de ménage possède ou non des terres, le niveau d'instruction du chef de ménage est un déterminant très important de la pauvreté en Indonésie (Hondai, 2005). Ainsi, les familles dont le chef a été scolarisé jusqu'au terme du premier cycle du secondaire au moins se caractérisent par un taux de pauvreté nettement inférieur à la moyenne. Il est permis d'en déduire que l'amélioration de l'accès à l'éducation est un moyen important de faire reculer la pauvreté. Des estimations, par région et par secteur d'activité, de l'augmentation des dépenses des ménages associée à une année de scolarité supplémentaire montrent que cette augmentation est quasiment nulle dans les secteurs agricole et manufacturier dans les régions rurales. En d'autres termes, même si le chef d'une famille vivant en milieu rural poursuit sa scolarité au-delà du premier cycle du secondaire, le ménage risque de ne pas pouvoir augmenter ses dépenses tant qu'il reste dans l'un de ces deux secteurs d'activité. Il lui faut, pour mieux tirer profit de son niveau d'instruction plus élevé, trouver un emploi dans un autre secteur. Autrement dit, l'éducation ne peut, à elle seule, remédier à la pauvreté dans les régions rurales. Pour faire effectivement reculer la pauvreté, il est nécessaire d'adopter d'autres mesures, notamment : i) améliorer les débouchés professionnels dans les régions rurales ; ii) développer les activités non agricoles dans ces régions ; et iii) encourager la population à quitter les campagnes pour les villes.

Les mesures destinées à favoriser une croissance pro-pauvres doivent cibler en priorité les régions rurales et viser à accroître les revenus et la productivité dans le secteur agricole, ainsi qu'à permettre une utilisation intensive de la main-d'œuvre disponible. Du fait de la diversité géographique du pays, notamment de ses nombreuses îles et de sa topographie montagneuse, il est particulièrement difficile et coûteux de fournir des services sociaux à la population rurale pauvre. Il est donc nécessaire d'adapter les programmes de développement et d'aide à cette réalité (encadré 1.2). Certaines politiques innovantes peuvent contribuer à favoriser une croissance inclusive. Ainsi, le Programme national pour l'autonomisation des communautés (PNPM) verse aux communautés des subventions globales pour le financement de projets (liés aux infrastructures, à l'éducation, etc.) mis en œuvre dans le cadre d'une démarche de planification participative ascendante avec l'aide de travailleurs sociaux et de techniciens investis d'une fonction de conseil.

### Encadré 1.2. Programmes sociaux existants

Les premiers programmes sociaux sont apparus en Indonésie durant la crise financière asiatique de 1997-98, les pouvoirs publics ayant alors introduit des dispositifs temporaires pour aider les ménages les plus touchés par la crise. En 2005, ces dispositifs ont été complétés par des mesures destinées à aider les ménages modestes à faire face à l'augmentation des prix induite par la réduction des subventions aux combustibles. Plus récemment, des programmes de transferts monétaires conditionnels visant à promouvoir la scolarisation et le recours aux services de santé ont été mis en place.

Bantuan Langsung Tunai (BLT) est l'un des plus grands programmes de transferts monétaires ciblés existant dans les pays en développement. Il a été instauré en 2005 – il était initialement dénommé Fonds de compensation de la réduction des subventions aux combustibles (PKPS-BBM) –, pour compenser la baisse des subventions aux combustibles à travers le versement aux familles pauvres d'une aide non renouvelable librement utilisable. Il a de nouveau été utilisé en 2008 et en 2013 dans le même objectif. Il verse approximativement 10 USD par mois à environ 19 millions de ménages dont le revenu se situe en dessous ou près du seuil de pauvreté.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'Indonésie a introduit un nouveau régime national d'assurance-maladie, le JKN, qui remplacera progressivement le dispositif Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat ou régime d'assurance-maladie en faveur des pauvres). Il est prévu de déployer ce nouveau régime de telle manière que les 247 millions d'habitants du pays en bénéficient à l'horizon 2019. Dans un premier temps, il couvrira essentiellement les fonctionnaires et les membres du personnel militaire ainsi que leur famille. Le gouvernement prend en charge les cotisations des familles pauvres, tandis que les autres assurés ont le choix entre trois niveaux de prise en charge. Le programme existant, Jamkesmas, dont bénéficie environ un tiers de la population, avait été mis en place pour atténuer les difficultés liées aux problèmes de santé et, à l'instar du programme BLT, était initialement destiné à amortir les effets de la baisse des subventions aux combustibles survenue en 2005. Le régime est un programme de soins de santé gratuits, qui a pour but de permettre aux ménages bénéficiaires d'accéder à des services de santé élémentaires. Ces ménages reçoivent une carte médicale qui leur permet d'accéder gratuitement aux soins dispensés par les centres médicaux locaux et au cours d'une hospitalisation, de même qu'aux services obstétricaux, aux services médicaux mobiles, aux services de vaccination et aux médicaments. Le dispositif est financé par l'État, sans versement de cotisations ni participation aux coûts de la part des bénéficiaires ou des collectivités locales et absorbe environ un quart du budget que l'État consacre annuellement à la santé.

### Encadré 1.2. Programmes sociaux existants (suite)

Mis en place durant la crise de 1997-98, le programme RASKIN (Du riz pour les pauvres) visait à réduire la pauvreté à travers la distribution régulière d'une ration de riz subventionné aux ménages en situation de précarité. Durant la crise, environ un tiers de la population en a bénéficié. Dans la version actuelle du programme, l'organisme logistique national Bulog achète du riz à des grossistes à l'aide d'une subvention versée par l'État. Le riz est ensuite distribué aux villages, et les ménages qui remplissent les conditions requises peuvent en acheter une certaine quantité à un prix très inférieur au prix du marché. Environ 17.5 millions de familles, réparties sur l'ensemble du territoire national, en bénéficient actuellement. Il a également fait partie des mécanismes utilisés pour compenser les répercussions sur la population pauvre de la hausse du prix des combustibles en 2002-03 et 2005. Toutefois, ses dépenses de fonctionnement ont été estimées à pas moins de 30 % de son budget (McCulloch, 2005).

Le programme Beasiswa untuk Siswa Miskin (BSM) regroupe plusieurs initiatives indépendantes destinées à favoriser le maintien des enfants à l'école. Il prévoit l'octroi de bourses scolaires et de bourses d'études, versées directement aux élèves ou à l'établissement qu'ils fréquentent en fonction de différents critères, tels que le taux d'inscription ou l'assiduité. Actuellement, 4.6 millions d'élèves environ bénéficient de ce dispositif. Le montant de la bourse augmente avec le niveau d'enseignement, de 360 000 IDR par an en primaire à environ 1.2 million IDR par an pour les études supérieures et peut être versée aux élèves qui suivent une filière professionnelle. Les différents projets regroupés au sein du BSM sont gérés et financés de manière indépendante sans réelle coordination, même lorsqu'ils sont mis en œuvre par le même organisme.

Le programme de transferts monétaires en faveur des communautés (PNPM Generasi) et le programme de transferts monétaires conditionnels Program Keluarga Harapan (PKH) ont été lancés à titre expérimental en 2007. Le premier verse une subvention globale aux communautés, qui définissent et mettent en œuvre de manière autonome leurs propres activités pour améliorer l'accès de la population locale à la santé et à l'éducation, conformément aux objectifs fixés par le programme. Le programme PKH prend la forme d'un transfert monétaire trimestriel versé aux ménages pauvres à condition qu'ils utilisent certains services dans le domaine de la santé et de l'éducation. Le montant du transfert est compris entre 600 000 IDR et 2.2 millions IDR par an (selon le nombre de membres du ménage qui remplissent les conditions requises). Les bénéficiaires de ce transfert monétaire doivent respecter les conditions suivantes : consultations prénatales et postnatales, accouchement en présence d'un professionnel de santé, bilans de santé pour les nouveau-nés et les enfants avec contrôle du poids, et assiduité scolaire. En 2010, 816 000 ménages en situation de grande pauvreté ont bénéficié du dispositif, qui prévoit de toucher 3 millions de ménages sur le territoire national à l'horizon 2014.

Il existe également divers dispositifs de moindre envergure qui fournissent des aides financières ou des services à des groupes défavorisés spécifiques, tels que les enfants en situation de précarité (programme PKSA), les personnes lourdement handicapées (JSPACA) ou les personnes âgées vulnérables (JSLU).

### **Dispositifs de transferts monétaires conditionnels**

L'Indonésie gère actuellement deux grands programmes de transferts monétaires conditionnels : le BSM, qui porte sur l'éducation, et le PKH, axé à la fois sur la santé et l'éducation (encadré 1.2). Les dispositifs de transferts monétaires conditionnels présentent plusieurs avantages. En premier lieu, ils ont généralement pour but d'accroître

l'investissement dans le capital humain (éducation, nutrition et santé) des enfants qui vivent dans des ménages en situation d'extrême pauvreté. Ils contribuent donc à freiner la transmission intergénérationnelle de la pauvreté et améliorent l'efficacité et la productivité à une beaucoup plus large échelle. Deuxièmement, ils sont le plus souvent bien ciblés, car ils sont par définition destinés à procurer des ressources aux personnes qui en ont le plus besoin. L'évaluation des besoins peut donc souvent faire partie intégrante du programme.

Le Brésil a su utiliser ces dispositifs pour lutter contre la pauvreté. En 2003, il a créé *Bolsa Família*, qui regroupait en un seul programme national de transferts monétaires quatre dispositifs existants. La réforme visait à favoriser une utilisation plus efficace des deniers publics, à améliorer le ciblage, à promouvoir à la fois la santé et l'éducation, à renforcer le contrôle et l'évaluation et à organiser les complémentarités entre les filets de protection sociale nationaux et infranationaux. Le registre unique, à partir duquel les bénéficiaires peuvent avoir accès à des programmes et services supplémentaires, est considéré comme l'outil de gestion du programme le plus important. Il est utilisé comme outil de ciblage et de contrôle et permet d'éviter les doubles inscriptions et de limiter les frais de fonctionnement, de vérifier le respect des conditions d'accès, d'améliorer l'efficacité et d'assurer une coordination horizontale entre les politiques sociales. Les dépenses au titre de *Bolsa Família* ne représentent que 0,4 % du PIB pour un nombre de bénéficiaires supérieur à celui des autres programmes sociaux brésiliens.

Le nouveau gouvernement indonésien espère que les programmes de lutte contre la pauvreté existants et l'accélération du déploiement des cartes qui permettent d'accéder gratuitement à une assurance-maladie (carte KIS), à des services éducatifs (carte KIP) et à des services sociaux (carte KKS) permettront de réduire le taux de pauvreté absolue pour le ramener à 7 ou 8 % à l'horizon 2019. La carte KKS est destinée à faciliter le versement d'un transfert monétaire mensuel de 400 000 IDR (environ 31 USD) aux ménages pauvres pour compenser la réduction des subventions aux combustibles intervenue en novembre 2014. En décembre 2014, elle avait été distribuée à seulement 1 million de ménages mais l'objectif était de distribuer 15,5 millions de cartes avant fin 2015. Le gouvernement a par ailleurs annoncé son intention de regrouper ces trois cartes en une seule avant fin 2016.

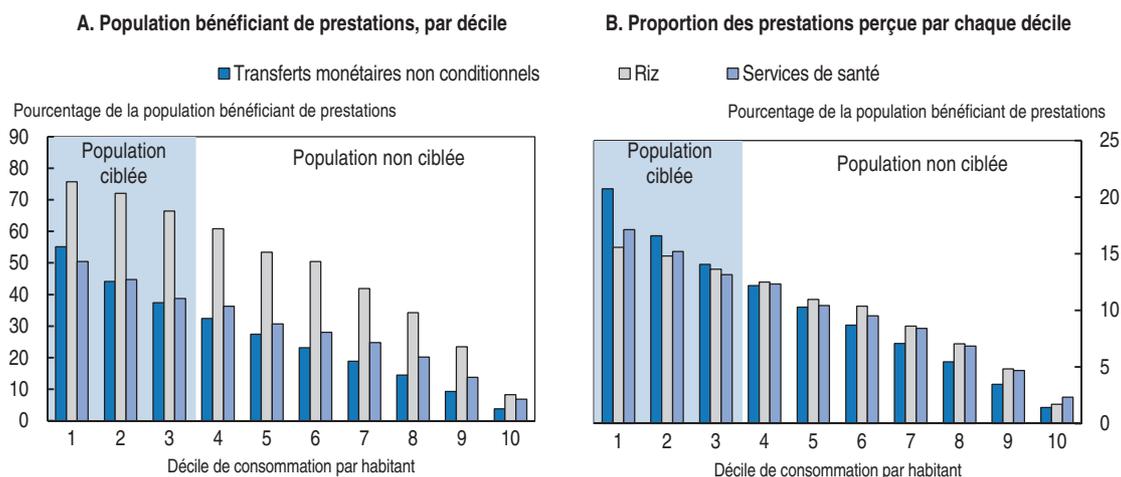
### **Améliorer le ciblage des programmes sociaux**

La plupart des pays de l'OCDE recourent dans une large mesure au système fiscal pour le ciblage des programmes, le contrôle des conditions d'accès et, souvent, le service des prestations sociales. En Indonésie comme dans la plupart des autres pays en développement, une telle démarche est difficilement envisageable du fait que le travail informel est très répandu (voir ci-après) et que la discipline fiscale est limitée, en particulier parmi les travailleurs peu rémunérés vivant dans les régions rurales isolées. Pour mettre en œuvre des programmes sociaux non universels, s'adressant aux ménages pauvres ou proches de la pauvreté, il sera toujours nécessaire d'identifier les ménages qui remplissent les conditions d'accès. Comme il serait onéreux d'examiner la situation de toute la population, il faut utiliser d'autres méthodes de recueil de données pour réduire les coûts et les délais de traitement – en particulier en présence d'un besoin d'aide urgent. Du fait qu'il existe peu de données fiables sur le revenu individuel des ménages et que le recueil de ces données est coûteux, en temps comme en argent, le fait de mobiliser davantage de moyens pour réduire les erreurs de ciblage a un coût. Le défi est de taille en Indonésie du fait que les habitants sont très nombreux et dispersés, que le travail informel est répandu, que la gouvernance budgétaire et opérationnelle est en grande partie décentralisée et que la

rotation au sein de la population pauvre est forte. Dans le cadre des programmes conditionnels, comportant par exemple une obligation de scolarisation ou de soins, d'autres difficultés viennent s'ajouter aux problèmes que pose l'identification des ménages ciblés.

Diverses stratégies peuvent améliorer le ciblage. Le ciblage géographique, ou cartographie de la pauvreté, peut faciliter le repérage des zones à retenir. Il est possible de recourir à une présélection effectuée par des membres des communautés locales, par exemple des chefs communautaires, ou à l'autosélection pour établir des listes de personnes dont la situation est ensuite évaluée et vérifiée. Toutefois, faire appel aux chefs locaux peut entraîner un phénomène de capture par l'élite et de népotisme ; de surcroît, les chefs peuvent utiliser d'autres critères que ceux retenus par le programme pour identifier les ménages démunis. Au sein des communautés pauvres, l'observation directe du revenu ou du niveau de consommation peut se révéler impossible, auquel cas il est envisageable de recourir à des méthodes d'évaluation indirecte des ressources. Ces méthodes permettent de mesurer indirectement le revenu des ménages au moyen de techniques statistiques reposant sur un ensemble de caractéristiques des ménages faciles à observer et difficilement manipulables, telles que le logement, le patrimoine, la composition du ménage, le niveau d'instruction et la profession du chef de ménage et les caractéristiques du village. Lorsqu'elles sont bien conçues, ces méthodes présentent l'avantage d'être relativement précises, reproductibles, vérifiables et difficilement manipulables. Elles sont toutefois plus adaptées pour repérer les ménages qui vivent depuis longtemps dans la pauvreté que ceux qui viennent d'y entrer, n'offrent pas de souplesse pour l'évaluation de la situation des ménages et exigent des capacités administratives relativement importantes.

Le programme BLT fait appel au ciblage communautaire pour identifier les bénéficiaires potentiels, dont la situation est ensuite évaluée au moyen d'une méthode indirecte d'évaluation du revenu. Si un ménage pauvre n'est pas présélectionné, sa situation n'est pas évaluée, si bien qu'il n'est pas intégré au programme. Ainsi, le programme BLT s'adresse aux 30 % de ménages indonésiens les plus pauvres, mais seuls 46 % de ces ménages en bénéficient effectivement (World Bank, 2012b), tandis que parallèlement, de nombreux ménages plus aisés en bénéficient, absorbant la moitié de l'ensemble des prestations versées. Néanmoins, utilisée seule, l'évaluation indirecte des ressources est supérieure à d'autres méthodes de ciblage, comme le ciblage communautaire ou les méthodes hybrides (Alatas et al., 2012). Le programme RASKIN, qui permet à environ la moitié des ménages indonésiens d'acheter du riz subventionné, pâtit également, dans une certaine mesure, d'erreurs de ciblage mais ces erreurs sont liées à un problème de mise en œuvre. Selon les données de l'enquête nationale socioéconomique (SUSENAS), RASKIN est relativement mal ciblé et une part non négligeable des prestations profite aux déciles de revenu supérieurs (graphique 1.16). Ainsi, plus de la moitié du riz subventionné dans le cadre du programme profite à des familles qui se situent au-dessus des trois déciles inférieurs ciblés par le programme. La distribution de ce riz est assurée par les chefs de village ou les chefs communautaires. Or, souvent, pour des raisons culturelles et politiques, ils choisissent de répartir le riz de manière égale entre tous les membres de la communauté au lieu de le réserver aux ménages en difficulté. De surcroît, RASKIN pâtit de coûts de fonctionnement élevés et le fait qu'il ne distribue que du riz fausse le marché, notamment en raison de problèmes de corruption. Il serait bon d'envisager de le transformer en un système de bons alimentaires (ou de transferts monétaires) permettant d'accéder, en plus du riz, à d'autres produits alimentaires. Cette évolution permettrait de diversifier l'alimentation des familles pauvres et de réduire les coûts de fonctionnement du programme.

Graphique 1.16. **Couverture des programmes de protection sociale**

Source : Sumarto (2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200283>

Il serait coûteux de créer et d'entretenir, à partir de données de recensement, une base de données unifiée regroupant tous les ménages. En revanche, un système national de ciblage comportant un registre unique de tous les ménages en situation précaire permettrait d'effectuer à moindre coût un ciblage relativement précis et d'améliorer l'efficacité des programmes. En 2011, l'Indonésie a fait un nouveau pas dans cette direction, le Groupe pour l'accélération de la réduction de la pauvreté (TNP2K), rattaché au cabinet du vice-président de la République, et l'office indonésien de la statistique (BPS) ayant mobilisé des ressources considérables pour actualiser le registre des familles pauvres existant. Dénommé PPLS11, ce projet de collecte de données visait à intégrer à la base de données 40 % des Indonésiens les plus pauvres. Cette mise à jour, qui a permis de recueillir des données auprès de 25 millions de ménages – contre 19 millions en 2008 – et a couvert environ 40 % du pays, pourrait servir de base à la création d'un registre unifié. Outre le fait que les ménages interrogés sont plus nombreux, l'éventail des données démographiques recueillies est plus large, si bien que ces données pourraient être utilisées comme critères de ciblage pour différents programmes et que les indicateurs supplémentaires recueillis pourraient être employés pour améliorer le ciblage au moyen d'une méthode d'évaluation indirecte des ressources. De plus, s'il est suffisamment complet, le système national de ciblage pourrait faciliter la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs d'aide sociale envisagés par le gouvernement, y compris les programmes d'accès aux soins de santé et d'assurance chômage.

Le taux d'inclusion financière très faible qui caractérise l'Indonésie, y compris par rapport à des pays comparables en termes de revenu par habitant, est un autre facteur qui compromet l'efficacité de la mise en œuvre des programmes sociaux. Ainsi, seulement 20 % environ des Indonésiens de plus de 15 ans sont titulaires d'un compte dans une institution financière officielle, et ce pourcentage est inférieur à 50 % parmi les ménages des deux quintiles de revenu inférieurs (Demirguc-Kunt and Klapper, 2013). Ces taux d'inclusion financière figurent parmi les plus faibles de la région. La banque à distance, qui permet de faire l'économie d'un réseau d'agences coûteux, pourrait favoriser l'inclusion financière en rentabilisant les services aux ménages et entreprises non bancarisés, pauvres et isolés (World Bank, 2014c). La progression de l'inclusion financière des pauvres permettrait en outre d'évoluer plus facilement vers la dématérialisation du paiement des prestations

sociales, ce qui entraînerait une réduction des coûts de fourniture des prestations et des obstacles à l'accès aux prestations (World Bank, 2014a). De plus, le gouvernement pourrait également avoir recours à la banque à distance pour collecter les impôts auprès des segments de la population dépourvus de compte bancaire. Plusieurs économies de marché émergentes ont d'ailleurs des projets dans ce sens. Par exemple, en août 2014, le gouvernement indien a introduit le programme Jan Dhan Yojana, avec pour objectif de permettre l'ouverture de 75 millions de comptes bancaires avant fin janvier 2015. Toute personne qui ouvre un compte dans le cadre du programme a droit à une assurance accident et, après six mois de fonctionnement du compte, à une autorisation de découvert. Privilégier des modalités de prestation des services moins coûteuses, comme les services bancaires par téléphone mobile, serait un autre moyen d'améliorer l'inclusion financière. Ces services ont été utilisés avec succès au Kenya et aux Philippines, par exemple (World Bank, 2012d ; BBVA, 2015). Des services financiers pourraient également être offerts dans des stations-services ou des boutiques de proximité, comme au Mexique et au Brésil. Au Mexique, de nouvelles réglementations autorisant le recours à des correspondants non bancaires (ou « agents bancaires ») permettent aux établissements financiers de toucher un plus grand nombre de clients potentiels à moindre coût, pour eux-mêmes comme pour les clients. La Banque d'Indonésie a récemment lancé un projet pilote de banque en ligne dans certaines provinces (Stapleton, 2013) et devrait étendre le dispositif si elle juge l'expérience concluante.

### ***Scolarisation des enfants issus de familles pauvres***

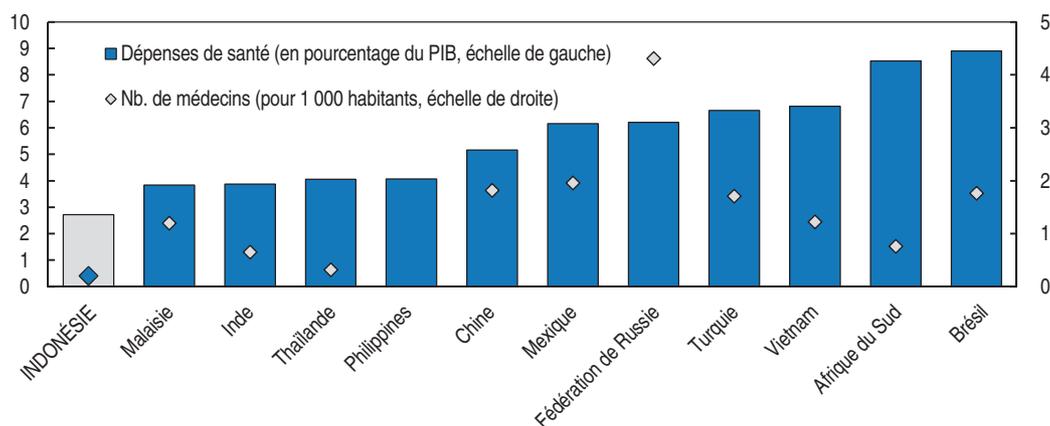
Comme dans la plupart des pays en développement, en Indonésie, les enfants issus de familles pauvres sont généralement moins scolarisés que les autres. Il est reconnu de longue date que l'impossibilité de financer la scolarité de leurs enfants dans laquelle se trouvent ces familles contribue de manière décisive à perpétuer la pauvreté d'une génération sur l'autre. Il est fréquent que les familles ne puissent pas se permettre de scolariser leurs enfants longtemps, si bien qu'elles ne profitent pas des rendements plus élevés de l'éducation que pourrait avoir, à la génération suivante, chaque année de scolarité supplémentaire. Un niveau d'instruction plus bas va de pair avec une capacité de gain moindre et une mobilité professionnelle plus faible. L'éducation a également une incidence sur la santé, la mortalité infantile et la taille des ménages, et de Silva et Sumarto (2014) estiment qu'elle constitue le principal déterminant des inégalités en Indonésie. Les mesures de nature à favoriser un allongement de la durée de scolarisation des enfants vivant dans des familles pauvres sont importantes pour améliorer à la fois l'équité et l'efficacité et permettent aux individus d'échapper au piège d'une pauvreté qui se reproduit d'une génération sur l'autre. De surcroît, les données montrent de manière convaincante que les politiques sociales destinées à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement humain peuvent avoir d'importantes retombées. À titre d'exemple, les programmes de transferts monétaires conditionnels instaurés au Brésil et au Mexique expliquent environ 20 % du recul des inégalités en dix ans (IMF, 2012). Comme indiqué précédemment (encadré 1.1), les deux grands programmes de transferts monétaires indonésiens axés sur l'éducation (BSM et PKH) se révèlent fructueux, même si l'un et l'autre se heurtent à des problèmes de couverture et de ciblage. Le développement de la base de données PPLS11 devrait en renforcer l'efficacité. Plusieurs recommandations visant à améliorer les performances du système éducatif en général ont déjà été formulées dans la partie sur la croissance durable et le capital humain.

### Services de santé en faveur des pauvres

Ces 50 dernières années, l'Indonésie a accompli des progrès tangibles et constants concernant plusieurs indicateurs sanitaires importants. L'espérance de vie s'est régulièrement allongée, passant d'environ 45 ans en 1960 à près de 70 ans en 2011, et le taux de mortalité avant cinq ans a reculé, s'établissant à 31 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2012, contre 216 en 1960 (UN IGME Childinfo, 2014). Toutefois, la mortalité infanto-juvénile demeure plus élevée en Indonésie que dans les pays comparables, et elle est plus de trois fois plus élevée parmi les ménages du quintile de patrimoine inférieur que parmi ceux du quintile supérieur (OECD, 2014a). De surcroît, en 2010, 36 % des enfants souffraient d'un retard de croissance en raison de la malnutrition (UNICEF, 2013), et 9 % de la population étaient sous-alimentés (FAO, 2013). Les dépenses totales de santé en pourcentage du PIB sont faibles, de même que la proportion de médecins dans la population (graphique 1.17). De fait, lorsqu'elle a atteint le niveau de revenu par habitant qui est actuellement celui de l'Indonésie (en 2005), la Chine consacrait un budget près de deux fois plus élevé à la santé en pourcentage du PIB. Qui plus est, les Philippines, l'Inde et le Vietnam, qui ont actuellement un PIB par habitant inférieur à celui de l'Indonésie, affectent un pourcentage plus élevé de leur PIB à la santé. L'Indonésie doit donc accroître sensiblement le budget qu'elle consacre à la santé de sa population en associant, dans des proportions plus ou moins grandes, le développement des régimes d'assurance privés et l'augmentation des dépenses publiques directes.

Graphique 1.17. **Dépenses totales de santé et nombre de médecins dans les économies émergentes**

Pourcentage du PIB et nombre pour 1 000 habitants, 2011 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles



Source : Base de données de l'OCDE sur la santé 2013 et Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200295>

Si la couverture de l'assurance-maladie a sensiblement progressé ces dix dernières années, près de 60 % de la population sont encore dépourvus de protection et les paiements directs des ménages demeurent élevés, même pour les personnes qui bénéficient d'une assurance-maladie. La place importante qu'occupe le secteur informel fait de l'extension de la couverture une entreprise particulièrement difficile. Début 2014, l'Indonésie a mis en place un système universel de sécurité sociale grâce auquel les salariés et les résidents indonésiens relèveront d'un seul et même régime d'assurance-maladie à l'horizon 2019 (encadré 1.3). Alors que certains salariés de secteur formel verseront peut-

### Encadré 1.3. Le régime d'assurance-maladie de l'Inde en faveur des pauvres

En 2008, l'Inde a instauré le dispositif Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY), un régime d'assurance-maladie qui prend en charge les dépenses d'hospitalisation des pauvres et des travailleurs du secteur informel. En février 2014, il était opérationnel dans 512 districts répartis dans 28 États et territoires de l'Union (sur 35) et couvrait 35 millions de familles sur les 69 millions de ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté que compte le pays (RSBY, 2014), soit au total 120 millions de personnes.

Le régime prend actuellement en charge les dépenses à concurrence de 30 000 INR (485 USD) par famille et par an. Chaque famille acquitte une prime annuelle modique, de 30 INR (0.7 USD), le reste du financement étant assuré par l'État. L'administration centrale finance 75 % des primes et les États fédérés financent le solde. Le régime lui-même est mis en œuvre par des compagnies d'assurance privées, qui sont sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres pour fournir leurs services au sein d'une région. Toute affiliation d'un ménage donnant lieu au versement d'une prime, les assureurs ont intérêt à affilier le plus grand nombre de ménages possible.

Les bénéficiaires ont le choix entre un ensemble d'hôpitaux privés et publics, ce qui incite les prestataires de soins publics à augmenter les volumes d'activité et les assureurs privés à élargir rapidement leur couverture.

Conçu au plus près des caractéristiques de la population pauvre du pays, le régime prévoit des procédures de demande de remboursement qui ne nécessitent ni opérations en espèces ni formulaires imprimés (ce qui réduit le risque d'abus et de corruption) et tient compte de la mobilité entre régions. Le principal moyen utilisé pour parvenir à ce résultat a consisté à instaurer une carte à puce biométrique. Cette carte est reliée à une base de données centrale mais comporte également des fonctionnalités hors ligne et peut ainsi être utilisée dans des régions reculées non connectées. En outre, elle est de plus en plus utilisée comme une plateforme pour le versement d'autres prestations sociales ; ainsi, des projets pilotes ont été lancés dans certaines zones pour réduire le plus possible les déperditions au niveau de certaines subventions – on peut citer, à titre d'exemple, le programme national d'assistance sociale du Jharkhand, et la subvention aux produits alimentaires et au kérosène du Chhattisgarh ; dans certains cas, ce mode de paiement a permis d'éliminer une grande partie de la fraude, qui concernait parfois jusqu'à 70 % des décaissements.

Le RSBY gère un réseau d'hôpitaux agréés, publics ou privés, répartis sur l'ensemble du territoire – 6 823 hôpitaux privés et 4 064 hôpitaux publics en février 2014. Il instaure donc une certaine concurrence entre prestataires. De plus, les hôpitaux étant payés en fonction du nombre de cas traités, il les incite à accroître leur volume d'activité.

Le RSBY se heurte encore à des problèmes de ciblage. Les premiers bénéficiaires ont été identifiés au moyen d'une enquête de recensement conduite tous les 10 ans, avec actualisation dans l'intervalle. Bien qu'une vérification soit effectuée lors de l'affiliation au RSBY, cette méthode de ciblage permet uniquement d'exclure les personnes qui ne sont pas pauvres, sans qu'il soit possible d'ajouter à la liste celles qui basculent dans la pauvreté. Comme il est prévu d'élargir l'accès au régime, ce problème de ciblage devrait perdre de son acuité.

être leurs cotisations au régime par prélèvement direct sur leur salaire, les travailleurs indépendants et ceux du secteur informel auront le choix entre trois formules, correspondant à trois montants de cotisation mensuelle différents – 25 500 IDR pour les services hospitaliers de troisième classe, 42 500 IDR pour les services hospitaliers de

deuxième classe et 59 500 IDR pour les services de première classe. Reste cependant à savoir si le montant de ces cotisations sera suffisant pour garantir des soins de qualité sans sollicitation excessive des ressources de l'État.

Les paiements directs des ménages sont très élevés, y compris pour les ménages qui bénéficient d'une assurance. Ils ont représenté environ 45 % des dépenses totales de santé en 2012, contre 43 % en 2009, et correspondaient principalement à des dépenses de soins hospitaliers ; à titre d'exemple, 77 % des dépenses de consultations externes étaient financées par des paiements directs des ménages (Soewondo et al., 2011). La création du nouveau régime d'assurance-maladie est une initiative bienvenue mais il faudra effectuer un suivi étroit de ce dispositif pour vérifier qu'il protège correctement les ménages (y compris les familles avec enfants, les personnes âgées, les travailleurs indépendants et les travailleurs du secteur informel) face au risque de dépenses de santé catastrophiques et qu'il garantit un accès satisfaisant à des services de santé abordables.

### **Régime et titres de propriété foncière**

Souvent, les populations pauvres n'ont pas accès aux marchés du crédit et n'ont pas de titre de propriété foncière ou autre actif à apporter en garantie ; dès lors, des investissements potentiels ne se concrétisent pas. L'accès au crédit joue un rôle primordial dans la gestion de la consommation des ménages, en particulier des ménages pauvres, parce qu'il leur permet de lisser leur revenu en cas d'aléa, par exemple de mauvaise récolte ou de catastrophe naturelle. De plus, en l'absence d'assurance adaptée et d'accès aux marchés du crédit, les ménages pauvres sont plus exposés aux risques d'investissement, ce qui les conduit à sous-investir comparativement aux ménages qui disposent de sources de revenu plus diversifiées ou qui ont accès à des fonds grâce auxquels ils peuvent surmonter les chocs sans trop de dommages. Depuis 2007, le gouvernement a érigé la réforme agraire au rang de priorité, et a, à ce titre, entrepris de revoir le régime de propriété foncière. Il s'est inspiré en cela des idées de l'économiste péruvien Hernando de Soto (1986), selon qui la solution à la pauvreté rurale réside dans l'attribution de titres de propriété sécurisés et dans l'intégration des actifs fonciers des pauvres au système de marché, ce qui passe par un effort massif d'inscription au cadastre et d'attribution de titres de propriété par les pouvoirs publics.

En Indonésie, le régime de la propriété foncière est régi par la loi agraire de base n° 5 de 1960. La propriété foncière et les titres de propriété relèvent de la compétence de Badan Pertanahan Nasional (BPN), un organisme public chargé de gérer tout ce qui concerne l'attribution, la prolongation et le renouvellement de titres fonciers certifiés et d'administrer le cadastre. En Indonésie, il existe deux grandes catégories de titres de propriété foncière : les titres de propriété coutumiers portant sur les terres traditionnelles (droits fonciers « adat ») et les titres certifiés. Les terres traditionnelles ont généralement été acquises par héritage et ne sont pas inscrites au cadastre géré par BPN, quoiqu'il arrive que certaines parcelles faisant l'objet d'un titre coutumier « adat » soient converties en parcelles visées par un titre certifié et inscrites au cadastre. L'achat d'une parcelle est toujours plus risqué quand le titre de propriété est un titre traditionnel que lorsqu'il s'agit d'un titre certifié. Les titres certifiés sont inscrits au cadastre géré par les agences locales de BPN et peuvent revêtir diverses formes, qui confèrent à leur titulaire le droit d'affecter les terres à des usages différents – pleine propriété, droit d'usage, droit de construire et droit d'exploiter les ressources qui se trouvent sur les terres.

Le rythme auquel BPN enregistre les titres de propriété s'est considérablement accéléré depuis 2007, même si le but initial de la réforme agraire, qui était de redistribuer

des terres aux pauvres, semble avoir été oublié. L'argument avancé pour défendre l'attribution de titres est que la « légalisation » des titres de propriété individuelle permet aux petits propriétaires fonciers de vendre ou d'hypothéquer leur parcelle – notamment lorsqu'ils ont besoin de capitaux ou d'autres ressources pour pouvoir l'exploiter de manière rentable –, et donne ainsi plus de valeur à la parcelle pour ceux qui ont accès à ces ressources. Toutefois, lorsqu'elle ne s'accompagne pas de réformes agraires destinées à aider les petits agriculteurs à accroître leur productivité, l'attribution de titres conduit ces derniers à vendre leur parcelle plus rapidement, si bien que la répartition des terres devient plus inégalitaire.

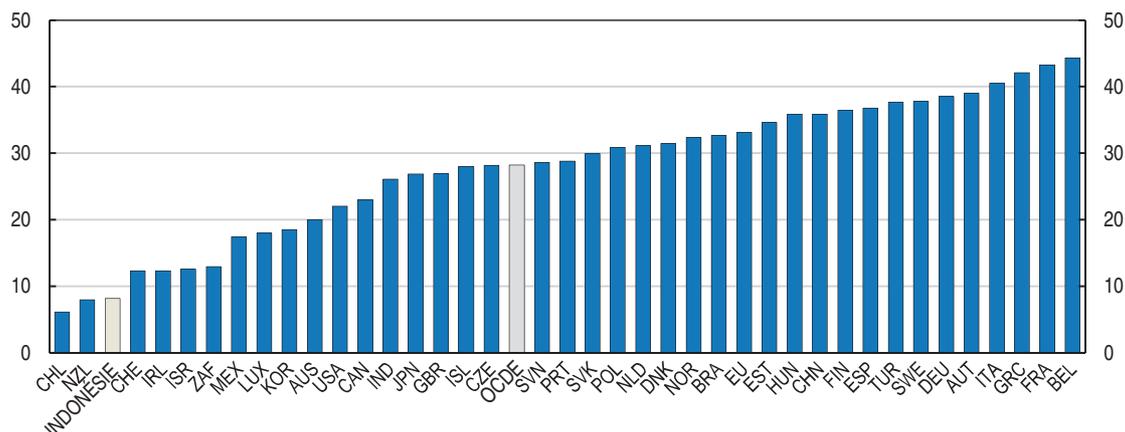
### **Infrastructures**

Les infrastructures sont importantes pour que la croissance soit favorable aux pauvres. En l'absence d'infrastructures et de capital humain, les régions pauvres sont dans l'incapacité d'attirer des investissements externes et leurs habitants éprouvent encore plus de difficultés à rechercher des débouchés ailleurs. Plusieurs études ont montré que les dépenses d'infrastructures constituaient l'un des leviers les plus puissants pour promouvoir la croissance économique et faire reculer la pauvreté (OECD, 2006). Les infrastructures favorisent une croissance pro-pauvres par les canaux suivants : i) elles stimulent l'activité économique parce qu'elles réduisent les coûts de production et de transaction, accroissent l'investissement privé et la productivité ; ii) elles éliminent les goulets d'étranglement présents dans l'économie, qui sont préjudiciables aux pauvres parce qu'ils empêchent l'accumulation d'actifs, réduisent la valeur des actifs et imposent des coûts de transaction très élevés ; iii) elles ont des effets de distribution sur la croissance et la réduction de la pauvreté parce qu'elles permettent à la population pauvre de participer davantage au processus de croissance en l'aidant à accéder plus facilement aux marchés des facteurs et des produits et en réduisant les risques et la vulnérabilité. Les facteurs qui pèsent sur l'investissement dans les infrastructures ont été examinés dans la partie consacrée à la croissance durable et aux infrastructures, dans laquelle des recommandations sur les mesures envisageables pour stimuler ces investissements ont été formulées.

### **Le système de prélèvements et de prestations**

Dans la précédente édition de l'*Étude* (OECD, 2012a), l'OCDE a analysé le système fiscal indonésien et constaté que malgré les progrès accomplis sur les plans du recouvrement des recettes et de l'efficacité, le prélèvement fiscal global reste faible, en particulier au regard des besoins du pays en matière d'infrastructures publiques, de protection sociale, de santé et d'éducation. À 12 % environ en 2012, le ratio de l'impôt au PIB est faible, y compris par rapport à celui de pays qui ont le même PIB par habitant. Selon les estimations du ministère des Finances, 70 % de l'ensemble des recettes de l'impôt sur le revenu sont versés par les 5 % de contribuables situés au sommet de l'échelle du revenu, ce qui s'explique principalement par l'insuffisance des mesures destinées à faire respecter les obligations fiscales. De surcroît, le coin fiscal sur le revenu du travail est très faible, même comparativement à d'autres économies de marché émergentes (graphique 1.18). Dans chacune des trois *Études* réalisées à ce jour, l'OCDE a recommandé à l'Indonésie d'accroître sa marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir augmenter les dépenses d'infrastructure, de protection sociale, de santé et d'éducation. Comme souligné précédemment, ces dépenses jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Le nouveau Plan national à moyen terme prévoit de porter le ratio de l'impôt au PIB à 16 % à l'horizon 2019 (BAPPENAS, 2015).

Graphique 1.18. **Coin fiscal moyen sur le travail**  
À 100% du salaire moyen, couple avec deux enfants<sup>1</sup>



1. Couple avec deux enfants dont le premier apporteur de revenu est rémunéré à raison de 100 % du salaire moyen. Pour le salaire du deuxième apporteur de revenu, moyenne de trois situations (0 %, 33 % et 67 % du salaire moyen).

Source : OCDE (2013), *Base de données sur les impôts et les salaires*. Pour les pays du groupe BRICS, les données correspondent aux derniers chiffres disponibles calculés d'après la méthodologie décrite dans : L. Gandullia et al. (2012), « Modelling the tax burden on labour income in Brazil, China, India, Indonesia and South Africa », *OECD Taxation Working Papers*, n° 14.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200305>

Au-delà du rôle qu'il joue à travers l'offre publique de biens et services visant à lutter directement et indirectement contre la pauvreté, le système de prélèvements et de prestations peut avoir une incidence directe sur les moyens d'existence de la population pauvre. Lorsque les travailleurs exercent leur activité dans le secteur formel et sont par conséquent intégrés au système fiscal, la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les allègements et transferts prévus par le système fiscal peuvent avoir un effet direct et immédiat. Cependant, dans un contexte où les travailleurs informels représentent plus de 60 % de la population active (voir ci-après) et une proportion plus forte encore de la population pauvre, le système de prélèvements et de transferts n'a vraisemblablement que des retombées limitées en termes de réduction de la pauvreté. Aussi, pour faire de ce système un instrument d'atténuation de la pauvreté plus efficace, il faut commencer par prendre des mesures pour encourager la population active à travailler dans le secteur formel.

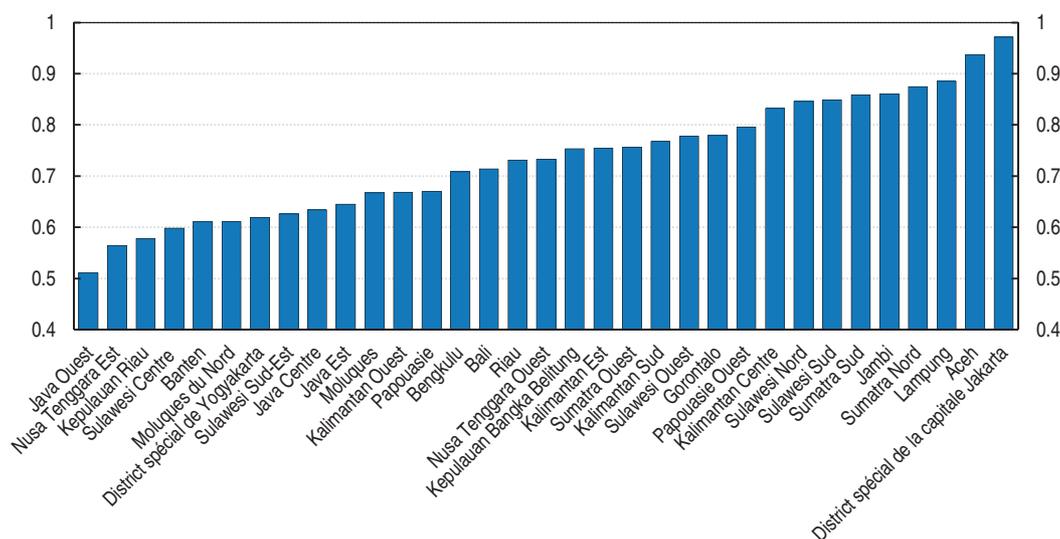
### **Le salaire minimum**

L'instauration d'un salaire minimum peut être un moyen de faire reculer la pauvreté. Des salaires minimaux sont prévus par les articles 88, 89 et 90 de la loi n° 13 sur le travail (2003), qui permettent aux autorités des districts et des provinces d'en fixer le montant. Il n'existe pas de salaire minimum national. Il appartient au gouverneur de chaque province ou au maire de chaque district ou ville de définir le montant du salaire minimum applicable sur son territoire de compétence sur la base des recommandations et de l'avis de commissions salariales siégeant au niveau des districts ou des provinces. Ces commissions sont en général composées de représentants des pouvoirs publics, des entreprises et de divers syndicats. La loi permet aux employeurs de demander à être dispensés de l'application du salaire minimum s'ils peuvent prouver que sa hausse les mettrait dans une situation financière difficile. Pour bénéficier de cette dérogation, l'entreprise doit démontrer que son bénéfice serait gravement touché par l'augmentation

en permettant au ministère de l'Industrie et du Commerce d'accéder à sa comptabilité des deux exercices écoulés. Elle doit également obtenir l'accord écrit de ses salariés. Selon le ministère de la Main-d'œuvre, à ce jour, 941 entreprises ont demandé à bénéficier de cette dérogation mais 47 seulement ont obtenu une réponse favorable.

Les salaires minimaux ont considérablement augmenté ces dernières années ; ainsi, entre 2011 et 2013, alors que l'économie nationale ralentissait et que l'emploi stagnait, ils ont progressé de 25 % en moyenne, toutes provinces confondues, mais cette hausse a été comprise entre 8 % et 60 % (graphique 1.19) selon les provinces, sans qu'il semble exister de lien entre la hausse et un aspect quelconque de l'économie ou du marché du travail de la province concernée (voir la précédente *Étude*). En 2013, le salaire minimum était compris entre 1.2 million IDR et 2.1 millions IDR par mois. C'est à Jakarta que son rapport au salaire moyen était le plus élevé, ce rapport s'établissant à 0.97, soit un niveau très élevé quelle que soit la base de comparaison retenue. Selon des données de l'Organisation internationale du travail (OIT), ce rapport s'établissait à 0.63 à l'échelle nationale en 2010, ce qui est également élevé comparativement aux autres pays (graphique 1.20).

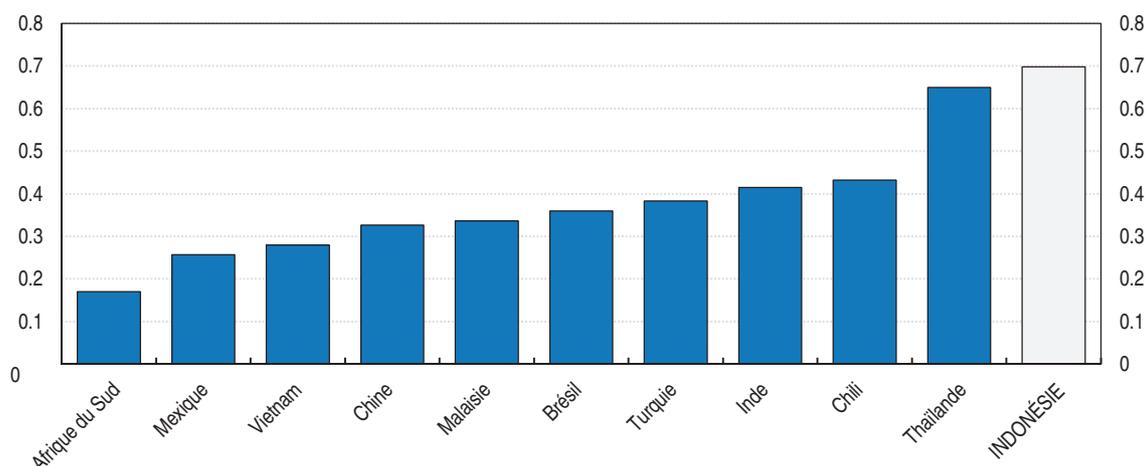
Graphique 1.19. **Rapport du salaire minimum provincial au salaire moyen provincial, 2013**



Source : Statistics Indonesia (BPS).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200314>

Un salaire minimum élevé peut certes contribuer à faire reculer la pauvreté, mais seulement parmi les travailleurs intégrés au marché du travail, c'est-à-dire ceux qui ont un emploi, plus précisément dans le cas de l'Indonésie un emploi dans le secteur formel, où existe un salaire minimum. En réalité, dans la mesure où il entraîne un recul de l'emploi (Neumark et al., 2013 ; Sabia, 2013), en particulier parmi les jeunes et les travailleurs peu qualifiés (à tout le moins dans le secteur formel), un salaire minimum relativement élevé peut ne pas être un outil de lutte contre la pauvreté aussi efficace qu'on pourrait le penser. L'Indonésie étant un pays exportateur de produits manufacturés bon marché en concurrence directe avec des pays comme le Vietnam et la Chine, toute hausse du salaire minimum supérieure à la croissance de la productivité dans ce secteur risque d'avoir des conséquences plus lourdes.

Graphique 1.20. **Rapport du salaire minimum au salaire moyen dans quelques pays, 2011**

Source : OIT, Base de données mondiale sur les salaires 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200326>

Le salaire minimum sert de référence dans les négociations salariales, si bien que les fortes majorations qui lui ont été appliquées se sont propagées à l'ensemble de la structure des salaires. Il s'est ensuivi une hausse rapide du coût unitaire du travail, qui a vraisemblablement pesé sur la compétitivité internationale de l'Indonésie, en particulier par rapport à certains pays de la région. Ainsi, au Vietnam, dans le secteur manufacturier, la croissance des salaires a été plus lente, la productivité a progressé davantage et en termes absolus, le salaire moyen en dollars des États-Unis est inférieur de 25 % à celui de l'Indonésie depuis quelques années.

Les autorités devraient analyser rigoureusement les conséquences du relèvement des salaires minimaux. Plus fondamentalement, un renforcement de la négociation collective organisée au niveau de l'entreprise permettrait que les hausses de la rémunération reflètent la productivité observée au sein de l'entreprise plutôt que le salaire minimum de la province, si bien que le niveau des salaires minimaux aurait moins de répercussions sur la structure salariale. À cet égard, le gouvernement prépare actuellement un projet de règlement sur la politique salariale qui devrait découpler le haut de la distribution des salaires du salaire minimum.

### **Importance du travail informel**

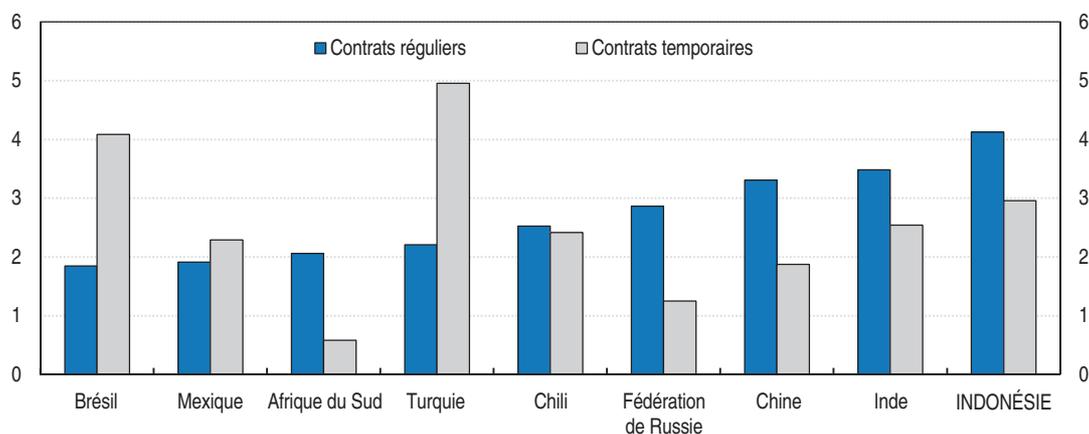
L'Indonésie doit créer davantage d'emplois de qualité pour que les fruits de sa croissance économique soutenue soient pleinement partagés entre tous les travailleurs. Le travail est l'une des rares richesses que possèdent les pauvres, qui ont besoin d'emplois de qualité pour pouvoir sortir de la pauvreté grâce à leur travail. Il est en particulier indispensable, tant pour faire reculer la pauvreté que pour soutenir le développement et la croissance, d'adopter des mesures favorables à la croissance de l'emploi dans le secteur formel non agricole. Le marché du travail indonésien se caractérise par la coexistence d'un secteur formel rigide et d'un secteur informel, non réglementé, de grande taille. Or, les emplois exercés dans le secteur informel n'entrent pas dans le champ d'application des règles relatives à l'impôt, au salaire, à la réglementation du travail et aux régimes de protection sociale, si bien que les travailleurs informels sont souvent exploités. Ce phénomène peut perpétuer la pauvreté. L'OIT estime qu'en Indonésie, environ 60 % des

emplois non agricoles sont exercés dans le secteur informel, et que ce pourcentage dépasse même 90 % dans les secteurs de la construction et du commerce (ILO, 2012). Si le pourcentage global est inférieur à celui constaté en Inde (68 %) et aux Philippines (73 %), il est plus élevé qu'en Chine (33 %) et au Vietnam (44 %).

Plusieurs causes concourent à expliquer l'ampleur du travail informel en Indonésie. Premièrement, il existe depuis fort longtemps un grand nombre de micro-entreprises non déclarées, qui n'ont pas de liens avec les structures formelles du marché du travail ni avec le système fiscal et les systèmes de sécurité sociale. Deuxièmement, les réglementations visant le secteur formel ont été essentiellement conçues pour des entreprises relativement grandes et sont de ce fait souvent inadaptées aux besoins et à la situation des micro-entreprises. Il s'ensuit que les règles applicables à l'embauche et au licenciement dans le secteur formel sont rigides, ce qui renchérit le coût de l'embauche dans ce secteur. La législation indonésienne sur la protection de l'emploi est particulièrement stricte (graphique 1.21). Troisièmement, il est possible que les employeurs contraignent les travailleurs formels à passer dans le secteur informel afin de réduire le coût du travail et d'être plus compétitifs. Le salaire minimum étant, comme expliqué ci-dessus, relativement élevé, ce facteur joue probablement un rôle important dans le cas de l'Indonésie. Les jeunes et les travailleurs peu qualifiés risquent d'être plus particulièrement touchés puisqu'un salaire minimum élevé a pour effet de tronquer la distribution au niveau du segment du marché du travail occupé par les travailleurs non qualifiés à bas salaire (Kantor et al., 2006). Quatrièmement, il est possible que la croissance du salaire minimum ait favorisé l'emploi informel – ou, du moins, ait ralenti sa régularisation. Comola et de Mello (Comola and de Mello, 2011) montrent que les salaires minimaux élevés ont peut-être entravé la création d'emplois formels par rapport aux emplois informels en Indonésie.

Graphique 1.21. **Législation sur la protection de l'emploi, 2013**

Indicateur compris entre 0 et 6, de la législation la moins restrictive à la législation la plus restrictive



Source : OCDE (2014), *Objectif croissance, rapport intermédiaire*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200333>

S'il est souhaitable, en particulier pour combattre la pauvreté, d'inciter les travailleurs à quitter le secteur informel au profit du secteur formel, les mesures mises en œuvre à cette fin peuvent entraîner la destruction des emplois concernés eux-mêmes et aggraver ainsi la pauvreté. Au lieu de faire reculer la pauvreté, les politiques de réduction de l'économie informelle, par exemple l'application plus rigoureuse de la législation et de la

réglementation, risquent en réalité de l'accroître et de renforcer la précarité en aggravant la situation de personnes déjà vulnérables. Dans ce contexte, il convient d'adopter une approche comportant trois axes :

- Le travail informel est souvent le seul moyen pour les pauvres d'exercer une activité. Il faut donc que les mesures adoptées tentent de libérer ces travailleurs de leurs activités faiblement productives, leur permettent de réaliser des gains de productivité et leur offrent des débouchés économiques avantageux. Il conviendrait, plus précisément, de développer les politiques actives du marché du travail s'adressant spécifiquement aux travailleurs informels, par exemple les programmes de formation professionnelle et de développement des compétences, ainsi que d'améliorer l'accès au crédit, les services d'aide à la création d'entreprise, l'accès aux technologies et au marché et l'accès à la connaissance pour les travailleurs qui exploitent des entreprises informelles.
- Certains travailleurs qui exercent dans le secteur informel le faisant par choix, pour échapper à l'impôt ou aux contraintes administratives, le gouvernement doit créer des structures de nature à encourager les travailleurs et les micro-entrepreneurs à passer dans le secteur formel, par exemple, des systèmes d'immatriculation ou des régimes fiscaux souples et simplifiés pour les entreprises, et mettre en place des mécanismes crédibles pour faire respecter les règles.
- L'emploi informel étant la conséquence de l'insuffisance de la création d'emplois dans le secteur formel, il faut promouvoir une croissance pro-pauvres créatrice d'emplois formels. Il convient d'adopter à cette fin des mesures destinées à encourager le redéploiement de la main-d'œuvre depuis les activités informelles à faible productivité vers des emplois à plus forte productivité dans le secteur formel.

#### **Recommandations en vue de lutter contre la pauvreté**

- Augmenter les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté, à la santé et à l'éducation et en améliorer encore le ciblage.
- Concevoir les programmes de lutte contre la pauvreté de telle manière qu'ils répondent mieux aux besoins des ménages qui risquent de basculer dans la pauvreté en cas d'aléa ou de choc économique. Dans ce cadre, il faudrait notamment continuer de prendre des mesures pour repérer les ménages vulnérables susceptibles d'avoir besoin d'une aide rapide.
- Poursuivre les efforts déployés pour créer un registre unique regroupant les ménages vulnérables, afin de parvenir à un ciblage plus précis et moins coûteux et de renforcer l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté.
- Recourir davantage aux transferts monétaires conditionnels afin d'inciter les familles à continuer de scolariser leurs enfants et à utiliser régulièrement les services de santé – en particulier les centres de protection maternelle.
- Envisager de transformer RASKIN en un programme de bons alimentaires permettant d'accéder, en plus du riz, à d'autres denrées alimentaires.
- Continuer à faire de l'accès à l'éducation une priorité, en particulier pour les élèves qui vivent dans des régions reculées et sont issus de milieux défavorisés. Se mobiliser pour que les enfants poursuivent leur scolarité au-delà du primaire. Ajuster les programmes de transferts monétaires soumis à une condition d'assiduité scolaire pour qu'ils facilitent davantage l'accès à l'éducation et soient mieux ciblés.

### Recommandations en vue de lutter contre la pauvreté (suite)

- Accroître sensiblement les dépenses consacrées à la santé. Effectuer un suivi rigoureux du nouveau régime d'assurance-maladie et évaluer son adéquation.
- Maintenir le programme d'attribution de titres de propriété mais l'associer à des réformes agraires afin que cette attribution ne conduise pas à une répartition plus inégalitaire des terres.
- Améliorer le mécanisme de fixation du salaire minimum pour rendre le processus plus transparent et plus prévisible et pour que le salaire minimum reflète davantage la productivité au niveau de l'entreprise.
- Renforcer l'efficacité du système de prélèvements et de prestations afin de lutter contre la pauvreté en favorisant la régularisation des travailleurs du secteur informel.
- S'attaquer au travail informel en :
  - ❖ Améliorant les perspectives offertes dans le secteur formel aux travailleurs informels, à travers des dispositifs de nature à améliorer leur productivité, comme les mesures actives du marché du travail et les programmes de formation professionnelle.
  - ❖ Créant des structures de nature à encourager les travailleurs et micro-entrepreneurs informels à régulariser leur situation, par exemple à travers la mise en place de régimes fiscaux et de systèmes d'immatriculation souples et simples pour les entreprises.

### Bibliographie

- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu and L. Zhang (2013), "Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap", *IMF Working Paper* WP/13/71, mars.
- Alatas, V., A. Banerjee, R. Hanna, B. Olken and J. Tobias (2012), "Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Economic Review*, Vol. 102, No. 4, pp. 1206-40.
- Amiti, M. and J. Konings (2007), "Trade Liberalisation, Intermediate Inputs and Productivity: Evidence from Indonesia", *American Economic Review*, Vol. 97, No. 5, pp. 1611-38.
- Amsden, A. (1989), *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Astuti, A., A. Asra and A. Illma (2012), "Poverty dynamics in Indonesia, 2008-2010", *Review of Business and Economics in Indonesia (RIEBS)*, Vol. 3, No. 1, juin.
- Agustina, C., W. Fengler and G. Schulze (2012), "The Regional Effects of Indonesia's Oil and Gas policy: Options for Reform", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, No. 3, pp. 369-97.
- Baedhowi (2009), *Tantangan Profesionalisme Guru Pada Era Sertifikasi*, unpublished Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Sebelas Maret, Solo.
- Baldwin, R. and J. Lopez-Gonzalez (2013), "Supply-Chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses", *NBER Working Paper*, No. 18957.
- BAPPENAS (2013), *Public-Private Partnerships: Infrastructure Projects Plan in Indonesia 2013*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), <http://pkps.bappenas.go.id/attachments/article/1154/PPP%20BOOK%202013.pdf>.
- BAPPENAS (2015), *Medium Term National Development Plan (RPJMN) 2015-2019*.
- Blundell-Wignall, A. and C. Roulet (2015), "Infrastructure versus other Investments in the global economy and stagnation hypotheses: What do company data tell us?", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2014, Issue 2, janvier.
- BBVA (2015), *Mexico Banking Outlook*, janvier 2015, [www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/02/1501\\_MexicoBankingOutlook\\_Jan15.pdf](http://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/02/1501_MexicoBankingOutlook_Jan15.pdf).
- Cameron, L. (2002), "Did Social Safety Net Scholarships Reduce Drop-Out Rates during the Indonesian Economic Crisis?", *Policy Research Working Paper*, No. 2800, World Bank.

- Comola, M. and L. de Mello (2011), "How does decentralized minimum wage setting affect employment and informality? The case of Indonesia", *Review of Income and Wealth*, Vol. 57, pp. S79-S99.
- Daniel, P., M. Keen and C. McPherson (eds.) (2009), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, Routledge, New York.
- Day, J. and P. Ellis (2013), "Growth in Indonesia's manufacturing sectors: Urban and localization contributions", *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 5, Issue 3, pp. 343-68, August.
- Demirguc-Kunt, A. and L. Klapper (2012), "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database", *Policy Research Working Paper*, No. 6025, World Bank.
- De Silva, I. and S. Sumarto (2014), "Does Economic Growth Really Benefit the Poor? Income Distribution Dynamics and Pro-poor Growth in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 5, No. 2, pp. 227-42.
- De Soto, H. (1986). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Harpercollins.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin (2011), "When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China", *NBER Working Paper*, No. 16919, mars.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin (2013), "Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap", *NBER Working Paper*, No. 18673, janvier.
- FAO (2013), *The State of Food Insecurity in the World 2013*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hondai, S. (2005), "Profile of Poverty and Probability of Being Poor in Rural Indonesia", International Centre for Study of East Asian Development, *Working Paper Series*, Vol. 2005-16, octobre.
- IEA (2013), *World Energy Outlook 2013*, Paris.
- ILO (2012), "Statistical update on employment in the informal economy", ILO Department of Statistics, Genève, juin.
- IMF (2012), *World Economic Outlook 2012*, International Monetary Fund, octobre.
- Jalal, F., M. Samani, M. Chang, R. Stevenson, A. Ragatz and S. Negara (2009), "Teacher Certification in Indonesia: A Strategy for Teacher Quality Improvement", World Bank, avril.
- Kantor, P., U. Rani and J. Unni (2006), "Decent work deficits in the informal economy: The case of Surat", *Economic and Political Weekly*, 27 mai.
- Korinek, J. (2013), "Mineral Resource Trade in Chile: Contribution to Development and Policy Implications", *OECD Trade Policy Papers*, No. 145, Éditions OCDE.
- Korinek, J. (2014), "Export Restrictions on Raw Materials: Experience with Alternative Policies in Botswana", *OECD Trade Policy Papers*, No. 163, Éditions OCDE.
- Kaary, A. (2004), "When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence", *IMF Working Paper*, WP/04/47.
- Leigh, A. and P. van der Eng (2009), "Inequality in Indonesia: What can we learn from top incomes?", *Journal of Public Economics*, Volume 93, Issues 1-2, pp. 209-12, février.
- LPEM (2005), "Inefficiencies in the logistics of export industries: The case of Indonesia", report in collaboration with Japan Bank for International Cooperation (JBIC), Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Jakarta.
- Mankiw, G., D. Romer and D. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, pp 407-37, mai.
- McCulloch, N. (2005), "Raskin Program: A Note", The World Bank, Jakarta.
- McMillan, M. and D. Rodrik (2011), "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", *NBER Working Paper*, No. 17143, juin.
- Miranti, R., Y. Vidyattama, E. Hansnata, R. Cassells and A. Duncan (2013), "Trends in Poverty and Inequality in Decentralising Indonesia", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 148, Éditions OCDE.
- Neumark, D., I. Salas and W. Wascher (2013), "Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: An Evaluation of New Evidence (Or, Be Careful Not to Throw the Baby Out with the Bathwater)", *NBER Working Paper*, No. 18681.
- OCDE (2006), "Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure", extract from the publication "Promoting Pro-Poor Growth: Guidelines for Donors", [www.oecd.org/dataoecd/9/60/37922155.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/9/60/37922155.pdf).

- OCDE (2008), *OECD Economic Surveys: Indonesia Economic Assessment*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *OECD Investment Policy Reviews: Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *OECD Economic Surveys: Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012a), *OECD Economic Surveys: Indonesia*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012b), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, Éditions OCDE.
- OCDE (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014a), *Health at a Glance 2014: Asia/Pacific 2014*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014b), *The Competitiveness of Global Port-Cities*, Éditions OCDE.
- OCDE (2014c), *OECD Tourism Trends and Policies 2014*, Éditions OCDE.
- OCDE (2015), *Education Policy Review of Indonesia 2015*, Éditions OCDE.
- Osorio, C., D. Abriningrum, E. Armas and M. Firdaus (2011), "Who is Benefiting from Fertilizer Subsidies in Indonesia?", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5758, août.
- Perry, G., O. Arias, J. Lopez, W. Maloney and L. Serven (2006), *Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC.
- Ravallion, M. (2013), "The Idea of Antipoverty Policy", *NBER Working Paper*, No. 19210.
- Rodrik, D. (1995), "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy*, Vol. 20, pp. 55-107, avril.
- Rodrik, D. (2011), "The Future of Economic Convergence", *NBER Working Paper*, No. 17400.
- Sabia, J. (2013), "Minimum Wages and the Business Cycle: Does a Wage Hike Hurt More in a Weak Economy?", *Employment Policies Institute*, janvier.
- Soewondo, P., M. Nadjib, K. Sari, Y. Afdhila, and N. Afdhila (2011), "SHA-Based Health Accounts in the Asia-Pacific Region: Indonesia 2005-2009", *SHA Technical Paper No. 15*, OECD-Korea Policy Center, Seoul, Korea.
- Stapleton, T. (2013), "Unlocking the transformative potential of branchless banking in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 49, No. 3, pp. 55-80.
- Suryahadi, A., G. Hadiwidjajaa and S. Sumartoa (2012), "Economic growth and poverty reduction in Indonesia before and after the Asian financial crisis", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 48, Issue 2.
- Sumarto, S. (2014), "Social protection policies responding to threats to food insecurity", *Presentation to OECD Study on Transitory Food Insecurity in Indonesia*, Bogor, 26 février.
- United Nations (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (IGME) Childinfo (2014), "Childinfo: Monitoring the Situation of Children and Women".
- UNICEF (2012), *Indonesia: Annual Report 2012*.
- UNICEF (2013), *Improving Child Nutrition: The achievable imperative for global progress*, United Nations Children's Fund (UNICEF), avril.
- UNCTAD (2013), *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations Conference on Trade and Development, Genève.
- Vujanovic, P. (2014) "Indonesia's 2011-14 current account crisis: Causes and solutions", à paraître.
- Wade, R. (1990), *Governing the market: Economic theory and the role of the government in East Asian industrialization*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, a World Bank policy research report, Oxford University Press.
- World Bank (2004), *Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralisation*, Jakarta.
- World Bank (2008), *Teacher Employment and Deployment in Indonesia: Opportunities for Equity, Efficiency and Quality Improvement*, Jakarta.
- World Bank (2012a), *Indonesia – The rise of metropolitan regions: Towards inclusive and sustainable regional development*, Jakarta.

- World Bank (2012b), *Targeting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*, Public expenditure review (PER), Washington, DC.
- World Bank (2012c), *Indonesia Economic Quarterly: Pressures Mounting*, Jakarta.
- World Bank (2012d), *India Economic Update*, September, Washington, DC.
- World Bank (2013), Press release, [www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/11/12/world-bank-study-to-support-connectivity-agenda-in-indonesia](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/11/12/world-bank-study-to-support-connectivity-agenda-in-indonesia).
- World Bank (2014a), "The Opportunities of Digitizing Payments: How digitization of payments, transfers, and remittances contributes to the G20 goals of broad-based economic growth, financial inclusion, and women's economic empowerment", Prepared by the World Bank Development Research Group for the G20 Australian Presidency.
- World Bank (2014b), "Investment in Flux", *Indonesian Economic Quarterly*, mars, Washington, DC.
- World Bank (2014c), "The Opportunities of Digitizing Payments: How digitization of payments, transfers, and remittances contributes to the G20 goals of broad-based economic growth, financial inclusion, and women's economic empowerment", World Bank Development Research Group.
- World Bank (2014d), "Why Is Reducing Energy Subsidies a Prudent, Fair, and Transformative Policy for Indonesia?", *Economic Premise* 136, Washington, DC.
- WTO (2013), "Trade Policy Review: Indonesia", WT/TPR/S/278, World Trade Organisation, Geneva.
- Young, A. (1992) "A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore", *NBER Macroeconomics Annual* 1992, Vol. 7, pp. 13-64.
- Yusuf, A., A. Komarulzaman, M. Purnagunawan and B. Resosudarmo (2013), "Growth, Poverty and Labor Market Rigidity in Indonesia: A General Equilibrium Investigation", *Working Papers in Economics and Development Studies (WoPEDS)* 201304, Department of Economics, Padjadjaran University, mis à jour janvier 2013.
- Yusuf, A., A. Sumner and I. Rum (2014), "Twenty Years of Expenditure Inequality in Indonesia, 1993-2013", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 50, No. 2, pp. 243-54.

## Chapitre 2

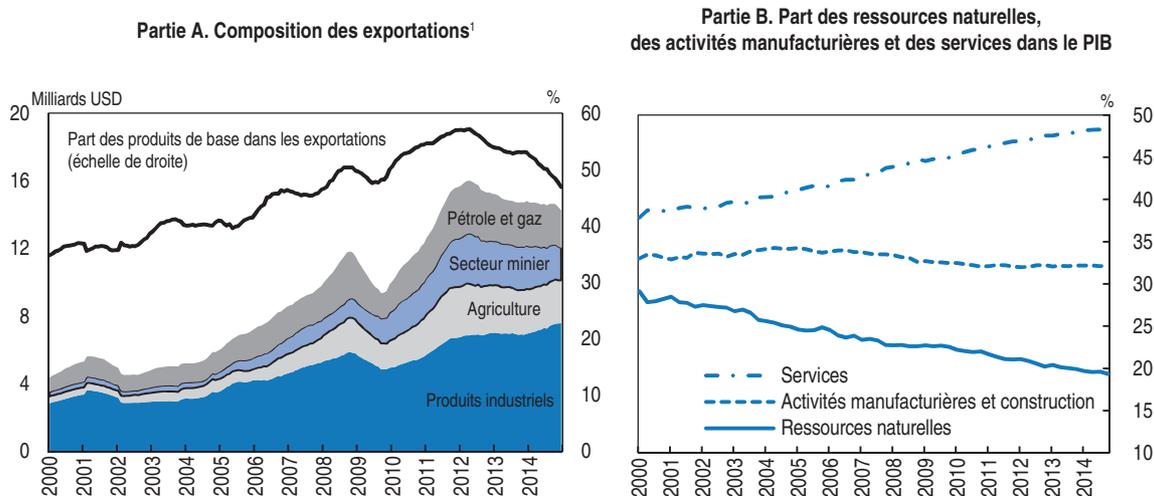
# Exploiter au mieux les ressources naturelles

L'Indonésie dispose de ressources naturelles abondantes, mais leur exploitation est rendue difficile par la géographie particulière du pays qui se conjugue au manque d'infrastructures de transport. De plus, l'absence d'investissement, le protectionnisme et la complexité de l'environnement réglementaire sont autant de facteurs qui empêchent ce secteur d'atteindre son plein potentiel. L'agriculture pâtit de la faiblesse de la productivité, du sous-investissement, des incertitudes entourant les droits de propriété des terres, de réglementations commerciales peu judicieuses, de mesures inadéquates de soutien aux produits de première nécessité et de restrictions sur les participations étrangères. La productivité des agriculteurs indonésiens pourrait être stimulée par différentes mesures visant à encourager la diversification des cultures, favoriser la coopération entre les petits propriétaires et les grandes exploitations et alléger les contraintes pesant sur l'investissement étranger. Les combustibles fossiles ont pris une place centrale dans la politique énergétique de l'Indonésie et représentent aujourd'hui sa principale source de revenus d'exportation. La montée des préoccupations environnementales, au plan intérieur comme international, qui vient s'ajouter à la diminution des prix du charbon et à la révolution en cours liée au gaz de schiste, appellent à s'interroger sur la viabilité d'une telle stratégie. L'Indonésie pourrait accroître son efficacité énergétique et continuer à développer le gaz pour combler le déficit jusqu'à pouvoir disposer de suffisamment d'énergies renouvelables, notamment géothermique. Le contrôle de l'industrie pétrolière exercé par l'État via l'entreprise publique Pertamina devrait être progressivement réduit. Clarifier, rationaliser et simplifier la réglementation dans les secteurs de l'énergie et des minéraux, en particulier du point de vue des droits fonciers et du traitement terrestre, et lever les restrictions pesant sur les participations étrangères contribueront à attirer les investissements si nécessaires. Les pressions exercées sur l'environnement par l'exploitation des ressources naturelles devraient être allégées par une augmentation de la part du gaz et des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique, par une définition adéquate des droits de propriété et des réglementations relatives aux terrains boisés et par la mise en place d'un prix implicite du carbone positif. Il conviendrait de consacrer des ressources plus importantes à la lutte contre les exploitations minières et la déforestation illégales.

L'Indonésie dispose de ressources naturelles abondantes. C'est le premier exportateur mondial de charbon vapeur, d'étain raffiné et (jusqu'à l'entrée en application de l'interdiction d'exportation, au début de l'année) de minerai de nickel. C'est aussi un grand exportateur d'or, de bauxite, de plomb, de zinc et de cuivre. Elle possède en outre un énorme potentiel d'énergies renouvelables. L'Indonésie se classe au premier rang des producteurs et exportateurs d'huile de palme. Elle est en deuxième position pour la production de caoutchouc, de café robusta et de produits de la pêche, et elle détient 40 % des réserves mondiales d'énergie géothermique (IEA, 2008). Les cinq premiers produits d'exportation de l'Indonésie sont des produits de base.

Au cours des dix dernières années, l'Indonésie a retiré beaucoup d'avantages des produits de base, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié de ses exportations (graphique 2.1, partie A). Les ressources naturelles contribuent encore pour 25 % au PIB (partie B).

Graphique 2.1. **Les ressources naturelles dans l'économie indonésienne**



1. Moyennes mobiles sur 12 mois.

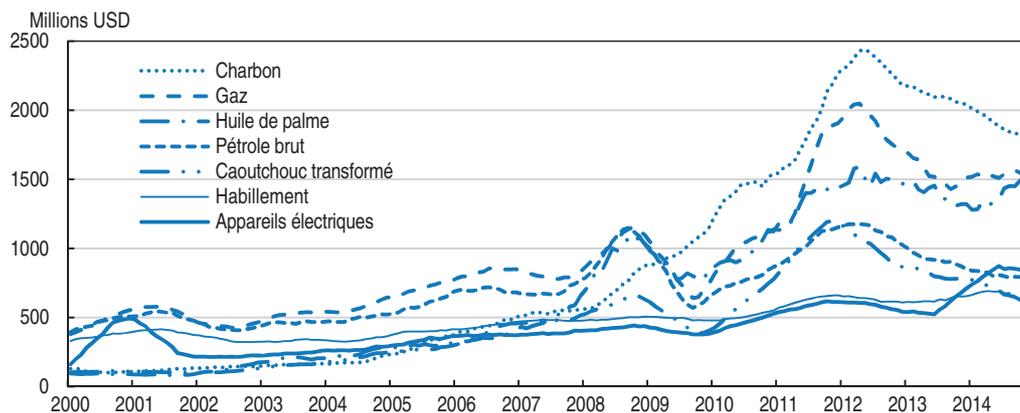
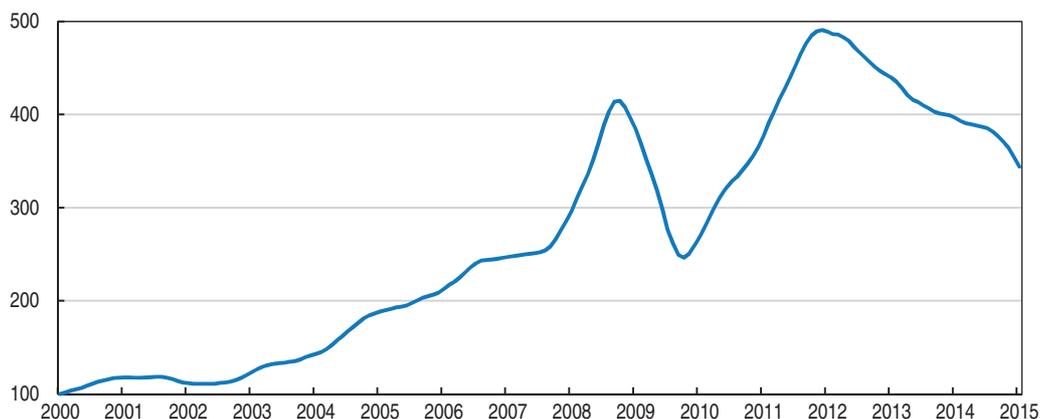
Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200340>

En dépit de ces bons résultats, le secteur des ressources naturelles est confronté à plusieurs défis. Tout d'abord, la croissance de la part des produits de base dans les exportations indonésiennes coïncide avec la hausse rapide des prix des produits de base qui s'est produite entre 2003 et 2011 (graphique 2.2). Les prix ayant sensiblement reflué, on peut se demander si cette expansion va durer. Lorsque les prix augmentaient, l'offre de nombreuses matières premières a progressé (la production de charbon vapeur, par exemple, a plus que quadruplé entre 2002 et 2012), tandis que d'autres produits, comme le pétrole, ont vu leur production diminuer. Pour certains produits de base, surtout l'huile de palme et le

## Graphique 2.2. Principaux produits d'exportation et prix des produits de base

## Partie A. Principaux produits d'exportation de l'Indonésie, en USD

Partie B. Indice des prix<sup>1</sup>

1. Indice des prix non pondéré (100 = 2000) des cinq principaux produits d'exportation (Partie A) de l'Indonésie en valeur en 2012.

Source : CEIC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200358>

charbon, l'expansion s'est faite au prix de menaces pour l'environnement. Enfin, la hausse des exportations de produits de base n'a guère d'effets sur l'emploi. Caractérisés par une forte intensité de capital, les secteurs de l'extraction minière et de l'énergie ont traditionnellement un faible contenu de main-d'œuvre (ils emploient 1.9 million de personnes en Indonésie, soit 1.5 % de la population active). Quant à l'agriculture, elle emploie encore pas moins de 42 millions de personnes (en partie à cause de la faiblesse de la création d'emplois dans l'industrie), et sa productivité est faible. Pour comparaison, le secteur manufacturier, par exemple, emploie 15.4 millions de personnes.

Un autre défi est le fait que les ressources naturelles de l'Indonésie sont éparpillées sur un vaste territoire, ce qui complique leur exploitation et leur commercialisation. Avec près de 17 500 îles, dont 6 000 inhabitées, l'Indonésie est un immense archipel qui s'étend sur 5 120 kilomètres d'est en ouest et 1 760 kilomètres du nord au sud ; sa superficie terrestre représente trois fois celle de la France. Le pays compte 242 millions d'habitants, qui parlent 742 langues et dialectes.

Ensuite, le secteur des ressources naturelles doit faire face à diverses difficultés d'ordre réglementaire. Après des années de stabilité, l'Indonésie a révisé en profondeur le cadre juridique de la législation minière : la loi 4/2009 sur l'extraction des minéraux et du charbon a remplacé la loi 11/1967 et son régime de « contrats de travail », très largement utilisé. La nouvelle législation minière comporte certains aspects controversés, en particulier le fait que les compagnies minières étrangères sont obligées de céder une partie de leur capital, que les contrats de travail sont remplacés par un système de doubles licences de prospection et d'exploitation, et que l'exportation de minerais bruts est interdite, de façon à dégager une valeur ajoutée en obligeant les compagnies minières à raffiner sur place la plupart de ces matières premières. Dans l'agriculture aussi, diverses taxes et restrictions aux échanges visent à encourager la transformation locale des produits bruts, tandis que les fortes restrictions à la propriété étrangère imposées par la loi 17/2010 sur l'horticulture freinent l'innovation et la croissance de la productivité. Ces deux lois – minéraux et charbon, et horticulture – sont entrées en application en 2014.

Enfin, après des décennies de centralisation sous le régime de l'« Ordre nouveau » de Soeharto, l'Indonésie a entamé, à la fin des années 90, un processus de décentralisation qui attribue davantage d'autonomie politique aux régions et permet à celles qui sont riches en ressources de conserver une part substantielle des revenus provenant de ces ressources. Ce changement a multiplié les risques de divergence et d'incompatibilité entre les règles des différents échelons de l'administration publique, ainsi que les risques de corruption qui en découlent.

Le résultat est que le nouvel environnement réglementaire de l'extraction des ressources naturelles est désormais moins attrayant pour les investisseurs. De fait, dans la dernière enquête menée par l'Institut Fraser (2013), les entreprises minières classaient l'Indonésie dernière sur 96 pays, s'agissant de l'attractivité de ses politiques minières, compte tenu de la réglementation actuelle. Les débats en cours sur une éventuelle révision du cadre juridique ou d'exemptions possibles eu égard à l'interdiction d'exportation ne font qu'accroître les incertitudes des investisseurs étrangers. Pourtant, sur la base des meilleures pratiques du secteur et d'une absence de restrictions quant à l'occupation des sols, l'Indonésie pourrait se propulser au 4<sup>e</sup> rang de ce classement, devançant l'Australie et le Chili.

La section suivante décrit la dotation en ressources de l'Indonésie et tente d'évaluer le rôle qu'elle joue dans l'économie. Seront ensuite examinés les moyens d'accroître la productivité dans l'agriculture, et les avantages que procureraient une diversification accrue des cultures, une moindre concentration sur les cultures vivrières de base et l'autosuffisance, et un allègement des restrictions aux échanges. La section suivante évalue les problèmes qui se posent dans le secteur indonésien des combustibles fossiles et examine les avantages qu'il pourrait retirer d'un environnement réglementaire plus clair et plus rationnel. Enfin, la dernière section analyse l'incidence de l'exploitation des ressources naturelles sur l'environnement et montre que si l'Indonésie utilisait son potentiel d'énergies renouvelables, elle parviendrait mieux à atteindre ses objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de la pollution. Il sera en outre brièvement question du tourisme et des pêcheries.

## Les ressources naturelles dans l'économie indonésienne

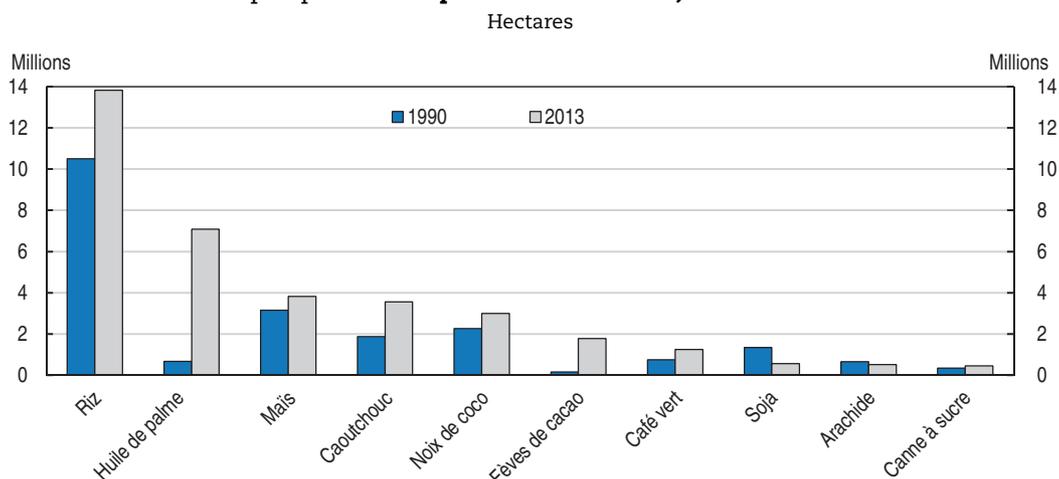
### **Un pays richement doté**

L'Indonésie possède de vastes réserves de charbon, principalement du charbon vapeur de pouvoir calorifique moyen, utilisé pour produire de l'énergie, ainsi que de petites

quantités de charbon à coke de qualité inférieure. Disposant également d'énormes réservoirs de gaz naturel et de pétrole, elle était, jusqu'en 2009, le seul pays asiatique de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Pour ce qui est des minéraux, l'Indonésie est le premier exportateur mondial d'étain raffiné et (jusqu'à une date récente) de minerai de nickel ; c'est aussi un grand exportateur de bauxite, de plomb, d'or et de cuivre. La mine de Grasberg, en Papouasie, contient les troisièmes réserves mondiales de cuivre et les plus grandes réserves mondiales d'or.

S'agissant des ressources renouvelables, l'Indonésie dispose du troisième couvert forestier au monde (944 320 km<sup>2</sup>, 52 % de la surface terrestre du pays), situé principalement à Sumatra, à Kalimantan et en Papouasie. Les superficies agricoles couvrent 536 000 km<sup>2</sup> (29 % de la surface terrestre). Elles se composent de terres arables (44 %), de cultures pérennes (35 %), ainsi que de prairies et pâturages permanents (21 %). C'est le riz qui occupe la plus grande partie des surfaces cultivées, suivi par le palmier à huile, le maïs et le caoutchouc. En Indonésie, le climat permet des campagnes multiples : à Java et à Bali en particulier, le climat et les sols favorables autorisent jusqu'à trois récoltes par an. La surface de terre arable par exploitant n'est cependant que de 1 000 m<sup>2</sup>, soit la moitié de la moyenne mondiale.

Graphique 2.3. **Superficies récoltées, 1990 et 2012**



Source : FAOSTAT.

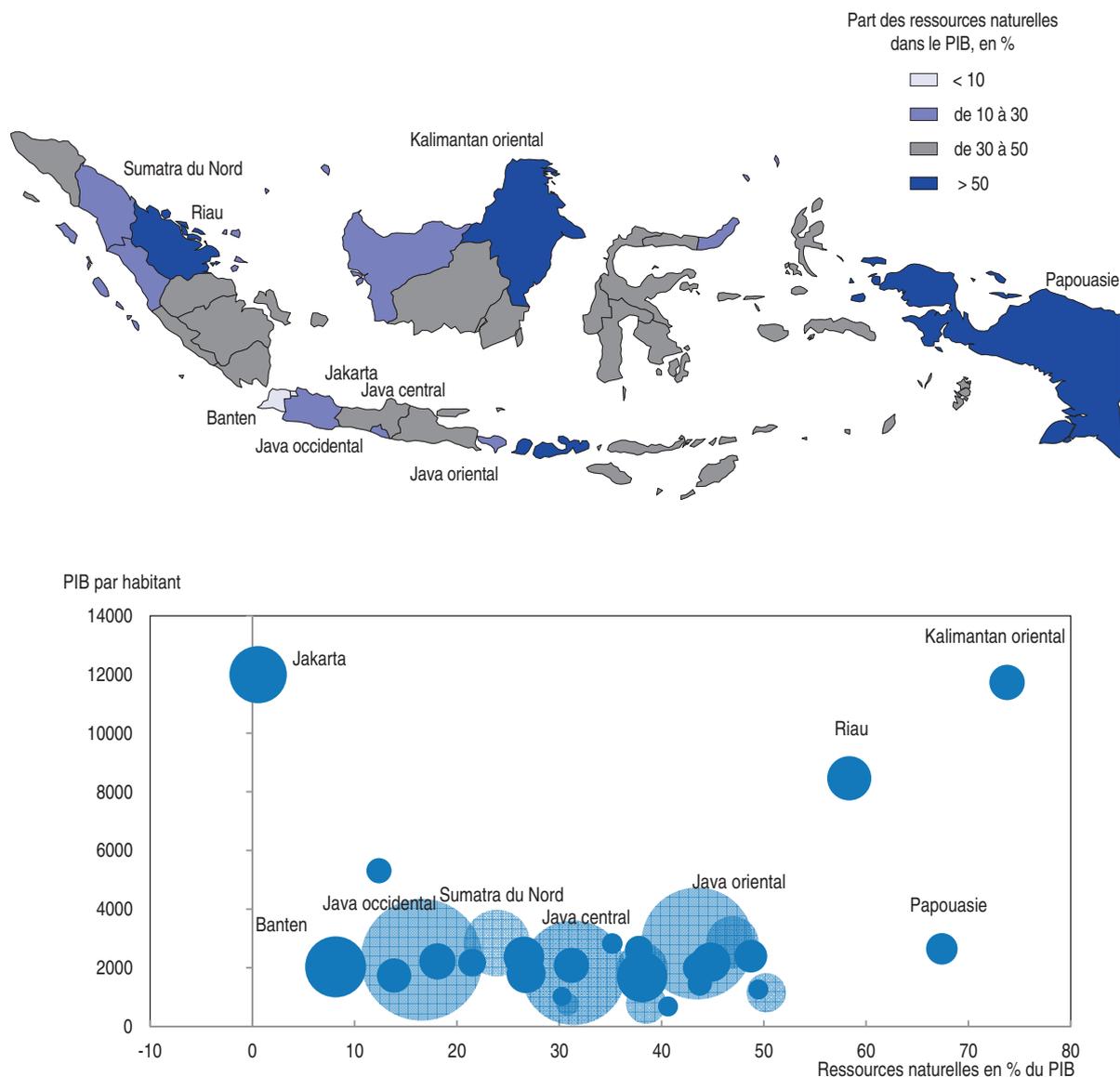
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200362>

L'eau est abondante dans presque toutes les régions. Les ressources d'eau renouvelables, de 8 500 m<sup>3</sup> par habitant et par an, sont légèrement inférieures à celles des États-Unis, mais quatre fois plus élevées qu'en Chine et huit fois plus qu'en Inde. Quelque 72 000 km<sup>2</sup>, soit 17 % des surfaces cultivées, étaient irrigués en 2009. La moitié environ des systèmes d'irrigation souffrent toutefois, à des degrés divers, d'un manque d'entretien. Les activités agricoles sont à l'origine de 82 % des prélèvements d'eau ; aussi les zones rurales et urbaines subissent-elles des contraintes considérables pour ce qui est de la qualité et de la quantité d'eau disponible pour les usages domestiques et industriels (Amin, 2011).

Les ressources naturelles ne sont pas uniformément réparties entre les régions. À une extrémité du spectre se trouve Jakarta, dont l'économie repose presque entièrement sur les activités manufacturières et les services, et à l'autre se situe le Kalimantan oriental, qui tire

quelque 75 % de son PIB de l'exploitation directe des ressources naturelles, en particulier le charbon. C'est dans ces deux régions que le niveau de vie est le plus élevé du pays (graphique 2.4). Si l'on ajoute le tourisme, certaines provinces, comme Bali, tirent des revenus considérables de leur beauté naturelle. Le gouvernement, conscient du potentiel et des avantages comparatifs de chaque région, a placé la connectivité et la spécialisation au cœur du Plan directeur 2011-25 pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie (encadré 2.1).

Graphique 2.4. **Ressources naturelles et économies régionales**<sup>1</sup>



1. Dans la deuxième partie, le diamètre de chaque cercle représente sa part dans la population totale.  
Source : CEIC.

### Encadré 2.1. Le Plan directeur pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie

En 2011, le gouvernement a annoncé le lancement d'un Plan directeur 2011-25 pour l'accélération et l'expansion du développement économique de l'Indonésie (MP3EI). L'ambition de l'Indonésie est de devenir, d'ici 2025, l'un des premiers pays développés au monde en portant son PIB à 4 500 milliards USD et son revenu par habitant de 3 000 à 15 000 USD. Ce plan directeur vise à améliorer le potentiel économique des régions en créant six corridors économiques (Sumatra, Java, Kalimantan, Sulawesi, Bali-Nusa

Tenggara et Papouasie-Kepulauan Maluku), en optimisant les avantages dus à l'urbanisation et en renforçant la connectivité entre ces corridors à l'échelle nationale. Au sein de chacun de ces corridors, un soutien sera apporté à un sous-ensemble de 22 activités économiques, sélectionnées en fonction des avantages naturels et de façon à ce que le développement atteigne l'ensemble de l'archipel.

À l'exception de Java, chacun de ces six corridors poursuit une stratégie de développement centrée sur les ressources naturelles, ce qui illustre l'importance que le gouvernement attache à ce secteur. Ainsi, Kalimantan deviendra le « Centre de production et de transformation des réserves nationales de ressources minières et d'énergie », tandis que Bali-Nusa Tenggara sera le « Portail du tourisme et du soutien alimentaire national ». Cinq de ces 22 activités relèvent de la production agricole : huile de palme, caoutchouc, cacao, cultures vivrières et élevage. Parmi ces activités agricoles, un fil conducteur est l'accroissement des rendements et le développement de la transformation avec, par exemple, une utilisation accrue de semences de haute qualité, le développement des capacités portuaires et la création de centres de recherche. Grâce à ce plan, l'Indonésie compte se positionner comme l'un des principaux fournisseurs de denrées alimentaires de la planète, comme un centre de transformation des ressources agricoles, halieutiques et minérales, et comme une plateforme logistique.

Le plan prévoit des investissements de 4 millions de milliards IDR (316 milliards USD au taux de change alors en vigueur) à réaliser, y compris dans les infrastructures, sur cette période de 14 années. Lors du lancement du MP3EI, M. Yudhoyono, le président alors en exercice, a recensé 17 projets stratégiques, dont des centrales hydroélectriques et solaires, des installations pour l'huile de palme, une aciérie à Java oriental, de nouvelles routes et notamment des autoroutes à péage, des projets miniers, le développement de l'internet à haut débit, ainsi que des raffineries de nickel, de cobalt et d'aluminium. M. Yudhoyono a par ailleurs reconnu que l'Indonésie devait tout d'abord vaincre « cinq maux qui peuvent nous faire échouer » : lenteur bureaucratique, conflits d'intérêts au sein des collectivités territoriales, obstructions réglementaires, promesses non tenues aux investisseurs et facteurs politiques « malsains ».

En mai 2014, le gouvernement affirmait que 838 700 milliards IDR (quelque 20 % des dépenses prévues) avaient été engagés dans le financement de 204 projets d'infrastructures et 174 autres projets.

Source : BAPPENAS (2011), *Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development 2011-25*.

### Les avantages et les risques liés à l'exploitation des ressources naturelles

Les ressources naturelles sont particulièrement importantes pour les économies des pays en développement ; elles représentent en effet une part estimée à 26 % du total de la richesse des pays à faible revenu, contre 13 % dans les pays à revenu intermédiaire et seulement 2% dans les économies avancées (OECD, 2009). Sous réserve que la population

en retire des avantages, l'exploitation des ressources naturelles offre une voie de sortie de la pauvreté, car les recettes générées dans le secteur primaire irriguent l'économie et, partant, accroissent les rentrées fiscales de l'État. Moyennant des politiques publiques appropriées, ces recettes contribuent à transformer le capital naturel en capital physique, social et humain. Le Chili et le Botswana sont deux exemples de pays qui ont récemment réussi à tirer profit de leur richesse minérale. La croissance du secteur agricole peut elle aussi contribuer à réduire la pauvreté en créant des emplois, souvent dans des localités pauvres et isolées. D'après les trois derniers recensements agricoles décennaux, le revenu par ménage rural indonésien a augmenté de 56 % en termes réels sur la période 1993-2003, contre 17 % seulement sur la période 1983-93.

L'exploitation des ressources naturelles s'accompagne cependant de divers risques. C'est ainsi que certains pays, pourtant richement dotés, demeurent parmi les pays les plus pauvres au monde. Premièrement, les économies reposant sur les ressources naturelles sont vulnérables aux successions de phases d'expansion-contraction (dues à la faible élasticité prix à court terme de l'offre de ces produits, alors que la demande est relativement élastique en fonction des revenus), ce qui amplifie leurs cycles conjoncturels. Ainsi, lorsque les prix de ces ressources augmentent, la monnaie nationale s'apprécie généralement pour ramener la balance des paiements à l'équilibre, processus qui, à son tour, a pour effet d'évincer d'autres secteurs marchands, résultat connu sous le nom de « syndrome hollandais ». En outre, l'extraction et la vente de matières premières comportent un risque d'autosatisfaction, car elles n'encouragent pas le développement d'industries à forte valeur ajoutée. Reflet possible d'un faible niveau de transformation locale, l'Indonésie arrive en deuxième position des pays ayant le plus de valeur ajoutée locale incorporée dans ses exportations brutes, tant pour les produits agricoles que pour la production minière (graphique 2.5). Cela semble indiquer le manque de participation de l'Indonésie aux chaînes de valeur mondiales du secteur des ressources naturelles.

Une abondance de ressources naturelles risque aussi de favoriser la recherche de rentes et la corruption, plutôt que la création d'entreprises et les activités à forte valeur ajoutée. Les caractéristiques particulières des ressources naturelles de l'Indonésie (imprécision des droits fonciers, isolement géographique et difficultés d'accès, notamment), conjuguées à la faiblesse des institutions, donnent lieu à des problèmes spéciaux, en particulier la corruption régnant au sein des organismes qui attribuent les droits de propriété et les licences. Certains pays, comme le Botswana, ont réussi à échapper à cette malédiction (encadré 2.2). Par ailleurs, les activités minières peuvent avoir des effets dommageables pour l'environnement – consommation d'eau excessive, pollution, déboisement, affaissements de terrain et altération des sols. En définitive, les facteurs nécessaires pour concrétiser la contribution potentielle des richesses naturelles à la croissance et à l'élévation du niveau de vie sont une bonne gouvernance, des institutions solides, une réglementation efficace et de rigoureux dispositifs de protection environnementale et sociale.

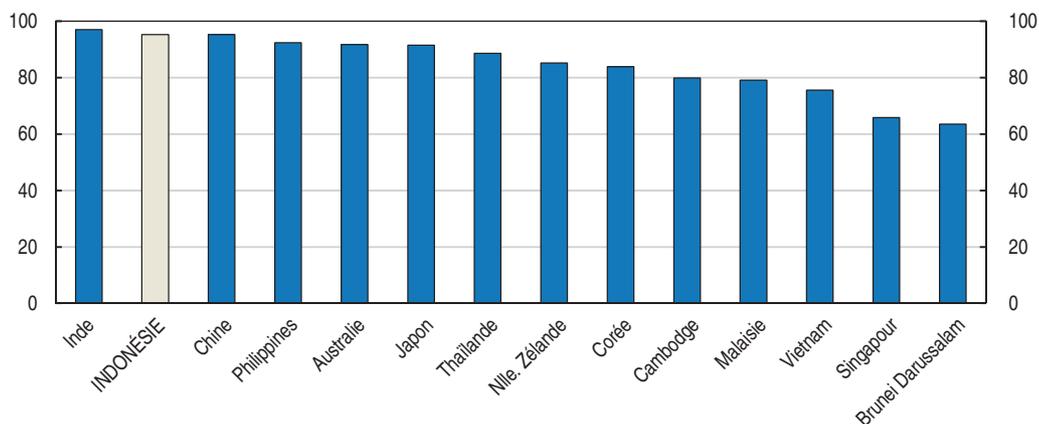
### ***Évaluation du rôle des ressources naturelles dans la croissance indonésienne***

Il est possible d'évaluer la contribution des ressources naturelles à la croissance de l'Indonésie en incorporant l'utilisation du capital naturel en tant que facteur de la fonction de production globale de l'Indonésie, en sus du travail et du capital. Cette analyse, parfois dénommée analyse verte de la croissance, permet en outre d'évaluer la viabilité à long terme de la valorisation des ressources naturelles. Exploiter le capital naturel peut susciter un regain de croissance pendant un temps, mais ce rythme ne peut être soutenu que si les

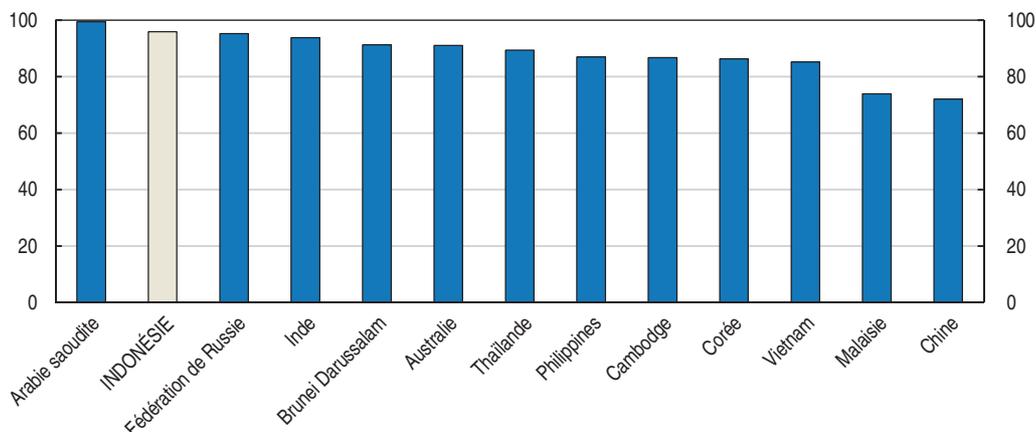
### Graphique 2.5. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de produits agricoles et miniers, 2009

En pourcentage

#### Partie A. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes, agriculture



#### Partie B. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes, industries extractives



Source : Base de données OCDE-OMC sur les échanges en valeur ajoutée (ÉVA).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200384>

#### Encadré 2.2. Éviter la « malédiction des ressources naturelles » : le cas du Botswana

Le Botswana est un pays peu densément peuplé, aride et dépourvu d'accès à la mer. Lorsqu'il a accédé à l'indépendance, en 1966, c'était l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un revenu par habitant de seulement 70 USD par an. Durant les quelques années qui ont suivi, environ 60 % des dépenses de fonctionnement de l'État étaient financées par l'aide internationale au développement. Il n'y avait que 12 kilomètres de routes revêtues, et l'agriculture (essentiellement de l'élevage destiné à la production de viande de bœuf) représentait 40% du PIB. Une quarantaine d'années plus tard, en 2007, le Botswana avait 7 000 kilomètres de routes revêtues, et le revenu par habitant atteignait quelque 6 100 USD (l'équivalent de 1 000 USD aux prix de 1966 et de 12 000 USD à parité de pouvoir d'achat), ce qui faisait du Botswana un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, au même titre que le Chili ou l'Argentine.

### Encadré 2.2. Éviter la « malédiction des ressources naturelles » : le cas du Botswana (suite)

La croissance extraordinaire du Botswana a été alimentée par les minéraux, en particulier les diamants, mais elle s'est appuyée sur une bonne gouvernance. Le gouvernement a veillé au respect des droits de propriété et a instauré un État de droit. Il a maintenu un degré élevé de transparence, qui a été renforcé par le respect des traditions de consultation en vigueur dans les tribus Tswana. En outre, le premier gouvernement post-indépendance a pris deux décisions clés : il a adopté une loi sur les mines et les minéraux qui attribuait tous les droits sur les ressources minérales à l'État et non aux chefs coutumiers et, en 1975, il a renégocié avec la compagnie minière De Beers un accord qui allouait à l'État la moitié des bénéfices nets de l'extraction de diamants. De plus, le Botswana n'a pas appliqué de politique de substitution des importations, ni élargi le périmètre des activités publiques de production.

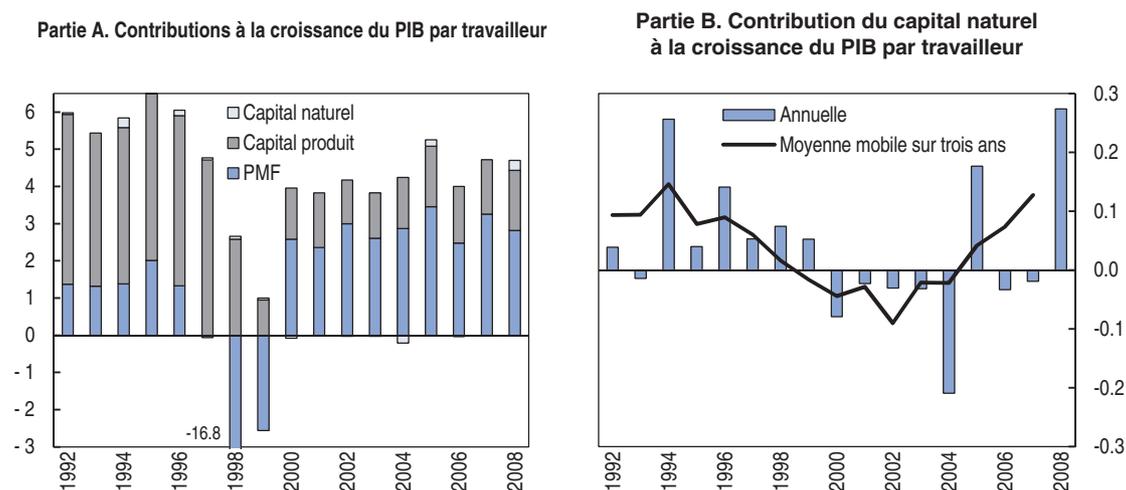
Les recettes que l'État a tirées principalement des exportations de diamant ont été investies dans l'éducation, la santé et les infrastructures, tandis que la situation des finances publiques était rigoureusement maîtrisée. Un autre facteur favorable a été la création d'un ensemble de règles budgétaires – un indice de viabilité budgétaire – visant à éviter les déficits. En particulier, la dépense publique doit être indexée sur les recettes budgétaires non minérales, afin que les principaux services de l'État puissent être maintenus en cas d'effondrement du secteur des produits de base. Un mécanisme similaire est en place au Chili.

Source : Lewin. (2011), "Botswana's Success: Good Governance, Good Policies, and Good Luck" in *Yes Africa Can, Success Stories from a Dynamic Continent*, World Bank.

recettes de l'extraction des ressources sont utilisées pour accumuler d'autres actifs, tels que du capital humain et physique, afin d'assurer la croissance économique à l'avenir, lorsque la possibilité d'utiliser le capital naturel pour la production sera épuisée. Les données sur le capital naturel proviennent de la Banque mondiale (disponibles jusqu'en 2008). Elles concernent essentiellement les actifs du sous-sol tels que pétrole, gaz, charbon et divers minéraux. Certains types de capital naturel, comme l'eau, les sols ou les ressources renouvelables (agriculture et pêche, en particulier), ne sont pas inclus, faute de données. La méthodologie est présentée en détail dans Brandt et al. (2013) et couvre la période 1992-2008.

Les résultats montrent que, sauf au début des années 2000, la contribution nette du capital naturel a été globalement positive mais faible (graphique 2.6). La contribution négative au début des années 2000 laisse penser que la surexploitation des ressources naturelles en tant que capital naturel a diminué, ce qui peut s'expliquer par l'épuisement des réserves de pétrole et de gaz. Alors que l'exploitation des ressources naturelles a continué de progresser pendant la seconde moitié de cette décennie, la hausse rapide des prix des produits de base a contribué à ramener la contribution du capital naturel en territoire positif. Au total, cette contribution est inférieure au niveau qu'elle atteint dans des pays comme le Chili, le Canada, l'Australie et la Norvège (Brandt et al., 2013). Néanmoins, il importe de garder à l'esprit que plusieurs types de ressources naturelles sont exclus de cette analyse, en particulier la terre (et donc l'agriculture), qui représente une large fraction de l'économie indonésienne.

Graphique 2.6. Le capital naturel dans la décomposition de la croissance de l'Indonésie



Source : World Bank Database on Natural Capital, et calculs OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200396>

## Accroître la productivité et la diversification de l'agriculture

En 2012, sur les 7.1 milliards de personnes qui peuplaient la planète, on estime que 1.3 milliard (19 %) pratiquaient directement l'agriculture ; pourtant, cette activité ne représentait que 2.8 % du revenu mondial (Alston and Pardey, 2014). En Indonésie, l'agriculture contribuait, en 2013, à hauteur d'environ 12 % au PIB et employait quelque 42 millions de personnes, soit 40 % de la population active (OECD, 2012b).

Depuis 2000, l'Indonésie a accompli des progrès remarquables dans ce domaine, devenant un acteur central du marché mondial de nombreux produits agricoles et alimentaires. Outre l'huile de palme et le caoutchouc, le pays est également le deuxième producteur mondial de produits halieutiques après la Chine (encadré 2.3) et le troisième producteur de riz et d'épices après la Chine et l'Inde. Au total, il se classe au cinquième rang, avec 2.5 % de la production agricole mondiale, après la Chine (23 %), les États-Unis (10.1 %), l'Inde (9.9 %) et le Brésil (6 %) (FAOSTAT, 2015).

### Encadré 2.3. La pêche en Indonésie

L'Indonésie est l'un des plus gros producteurs mondiaux de produits de la pêche et de l'aquaculture. En 2011, les captures en mer ont totalisé plus de 5 millions de tonnes (crevettes et homards étant les espèces les plus recherchées), tandis que les captures dans les masses d'eau intérieures dépassaient 347 000 tonnes, et la production aquacole atteignait près de 7 millions de tonnes. La valeur annuelle de la seule production aquacole est proche de 7 milliards USD ; l'Indonésie représente 8 % de la production aquacole mondiale, loin derrière la Chine (61 %).

Une caractéristique spécifique des pêcheries indonésiennes est l'importance des pratiques de gestion traditionnelles, qui sont fondées sur des accords non écrits entre résidents du littoral. Ces systèmes traditionnels diffèrent d'une région et d'une pêcherie à l'autre. Certains prévoient par exemple la fermeture de certaines zones pendant un ou deux ans, suivie d'une activité de pêche limitée pendant une ou deux semaines. D'autres mesures traditionnelles consistent en accords sur les restrictions visant les engins et sur les pratiques de pêche.

### Encadré 2.3. La pêche en Indonésie (suite)

Des mesures traditionnelles de gestion s'appliquent aussi à l'aquaculture. Les fermes perlières concluent parfois des accords informels avec des villages pour louer une partie de leurs zones de pêche. À Bali, des parcelles de terres submergées, consacrées à la culture des algues, sont administrées dans le cadre de systèmes de gestion informels.

En Indonésie, les stocks de poissons et les habitats aquatiques sont en bon état. Il n'y a cependant guère de marge d'expansion de la flotte de pêche, car la majeure partie des stocks sont pleinement ou surexploités, surtout dans l'ouest du pays; Un accroissement de la production ne sera donc possible qu'après la restauration des stocks de poissons, passant par une rationalisation de la flotte de pêche.

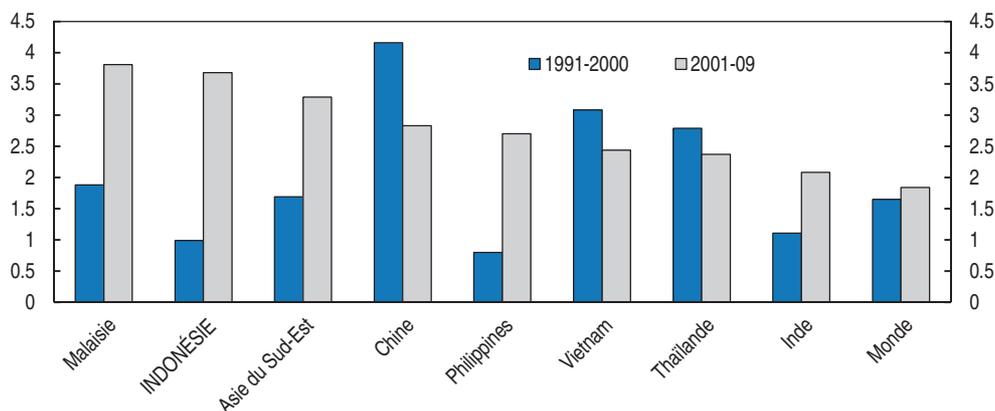
Source : OECD (2013), *OECD Review of Fisheries, Policies and Summary Statistics*, OECD Publishing.

Compte tenu de ses vastes richesses naturelles et de son emplacement stratégique, l'Indonésie pourrait accélérer sa transition vers une agriculture plus productive en encourageant l'investissement et l'innovation, et en poursuivant la consolidation et la diversification agricoles au profit de cultures, pérennes et de plantations, destinées à l'exportation. Mais l'agriculture indonésienne souffre d'une série de problèmes : droits de propriété foncière mal définis, restrictions commerciales peu judicieuses, importance excessive accordée aux cultures vivrières de base et à l'autosuffisance, et obstacles aux participations étrangères.

### Accroître la productivité agricole

Après une période de libéralisation, la croissance de la productivité agricole de l'Indonésie s'est sensiblement redressée pendant les années 2000 par comparaison avec ses piètres performances des années 1990 (graphique 2.7). Sur la période 2000-06, la productivité multifactorielle (PMF) de l'agriculture a progressé à un rythme aussi rapide, voire plus rapide, que pendant les années record de la « révolution verte », entre 1968 et 1992 (tableau 2.1) ; entre 2001 et 2009, elle était même plus élevée dans l'agriculture que dans l'ensemble de l'économie (3.7 % contre 2.1 %). Ces résultats sont à mettre au compte

Graphique 2.7. **Croissance de la PMF agricole dans une sélection de pays d'Asie**  
En pourcentage



Source : K. Fuglie (2012), "Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy", in K. Fuglie et al. (eds.), *Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective*, CAB International, Oxfordshire, UK.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200408>

Tableau 2.1. **Décomposition de la croissance de la productivité dans l'agriculture**

	Production	Intrants	PMF
1961-1970	3.66	0.96	2.70
1971-1980	3.78	1.67	2.10
1981-1990	4.74	3.54	1.20
1991-2000	2.16	1.18	0.98
2001-2006	3.86	1.43	2.43

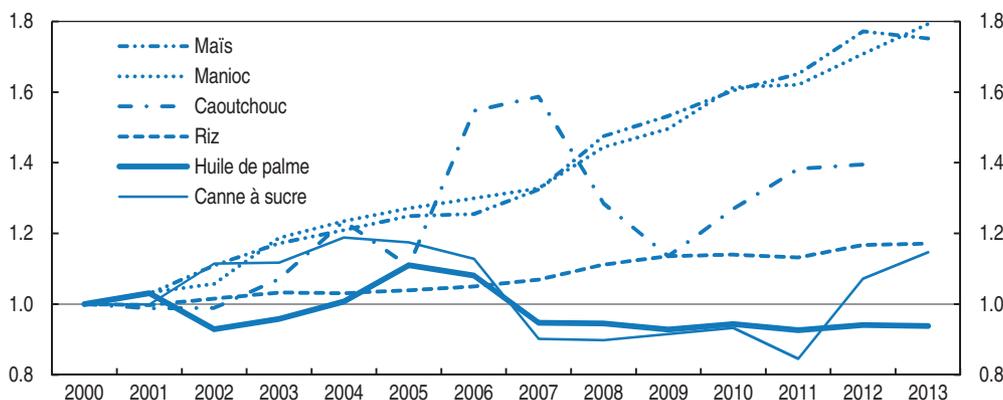
Source : Fuglie, K. (2010a), "Sources of Growth in Indonesian Agriculture", *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 33, pp. 225-40.

de l'adoption de techniques améliorées et de la diversification au profit de produits à forte valeur ajoutée. Les gains de productivité du travail obtenus dans les pays à croissance forte, comme en Chine dans les années 1990 et en Malaisie dans les années 2000, étaient imputables à la fois à la hausse de la production et à la baisse de l'emploi agricole. Ce n'est pas (encore) le cas en Indonésie, où l'emploi agricole reste assez constant. Il sera crucial d'accroître la productivité, car l'extension des surfaces cultivées se heurtera de plus en plus aux préoccupations environnementales et au coût marginal croissant du raccordement des terrains aux services collectifs. Étant donné l'ampleur de l'emploi agricole, le relèvement de la productivité dans ce secteur est aussi l'une des clés de la réduction de la pauvreté rurale. En mars 2013, la pauvreté rurale – définie par le gouvernement comme un revenu mensuel inférieur à 253 000 IDR, soit environ 20 USD, par habitant – touchait 14.3 % de la population rurale (17.7 millions de personnes), contre 20.2 % il y a dix ans (chapitre 1).

Les progrès accomplis dans l'amélioration des rendements agricoles varient considérablement d'une culture à l'autre (graphique 2.8). Les rendements de la culture du riz, par exemple, sont passés de 2.5 tonnes à l'hectare en 1971 à 4.4 tonnes en 1991. Dix ans plus tard, ils stagnaient toujours à 4.4 tonnes/ha, avant de grimper à 5.15 tonnes/ha en 2013, niveau qui soutient favorablement la comparaison avec la Thaïlande (3.1 tonnes/ha), l'Inde (3.7 tonnes/ha) et la Malaisie (3.8 tonnes/ha), mais non avec la Chine (6.7 tonnes/ha) ou le Vietnam (5.5 tonnes/ha). En revanche, le rendement de la production d'huile de palme brute a baissé. Les surfaces consacrées à cette culture ayant considérablement augmenté (graphique 2.3), il s'ensuit que la forte croissance de ce secteur est essentiellement de nature

Graphique 2.8. **Production par hectare d'une sélection de cultures**

1 = 2000



Source : FAOSTAT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200126>

extensive. Il existe cependant une marge considérable d'accroissement des rendements au moyen de l'emploi d'engrais, de la plantation de variétés à haut rendement et de l'amélioration des pratiques de récolte et de gestion de la production.

Sur un plan régional, les récents gains de productivité se sont concentrés sur l'ouest et le nord du pays (Sumatra et Kalimantan, en particulier), où la culture de produits d'exportation tels que le cacao est en plein essor. En revanche, la croissance de la PMF est faible ou stagnante à Java et dans les provinces orientales. Cette situation contraste avec l'époque de la « révolution verte », où la croissance de la productivité profitait surtout à la production de riz irrigué, particulièrement importante à Java (Fuglie, 2012).

La pénurie de terres disponibles – seulement 2 300 m<sup>2</sup> par habitant – et l'absence d'économies d'échelle font partie des facteurs qui restreignent la productivité agricole. Cela se traduit par la petite taille moyenne des exploitations, comprise entre 3 000 m<sup>2</sup> à Java et 14 000 m<sup>2</sup> pour les terres irriguées hors de Java. Les petits producteurs occupent 87 % des terres cultivées, produisent 90 % du riz et du maïs du pays et détiennent 75 % des 180 000 km<sup>2</sup> des terres cultivées en plantations (Jeon, 2013). Les méthodes culturales, en grande partie héritées du passé, reposent sur le modèle de la petite exploitation familiale, et les techniques modernes de production ne s'implantent que lentement. À côté de ces petites fermes, il existe toutefois, à Kalimantan et à Sumatra, de grandes exploitations détenues par l'État, d'une taille moyenne de 26 km<sup>2</sup>. Comme l'indique la publication de l'OCDE sur la politique agricole de l'Indonésie (OECD, 2012b), cette dichotomie est particulièrement caractéristique de la production du caoutchouc et de l'huile de palme. Bien que les petites exploitations ne soient pas un problème en elles-mêmes, l'inconvénient est que les petits producteurs n'ont que peu de moyens financiers pour moderniser leurs méthodes d'exploitation, et nombre d'entre eux considèrent l'agriculture simplement comme une source de revenus complétant leurs activités non agricoles. L'Indonésie devrait élaborer une stratégie à long terme pour la restructuration des exploitations, afin d'augmenter leur taille moyenne et réaliser ainsi des économies d'échelle.

L'un des moyens pour ce faire consiste à multiplier les accords de partenariat fondés sur le modèle dit du « noyau-plasma » entre grandes exploitations et petits producteurs, tels qu'il en existe depuis une trentaine d'années. Grâce à ces accords, les grandes entreprises (noyau), aussi bien privées (comme Unilever) que publiques, bénéficient de financements subventionnés et de baux de longue durée pour établir des plantations sur des terres appartenant à l'État, à condition qu'elles fournissent des services techniques et commerciaux aux petits producteurs établis à la périphérie de leurs plantations (plasma). De tels arrangements peuvent être favorables aux petits producteurs, qui n'utilisent guère de techniques modernes, et accroître leur productivité en leur fournissant une assistance et une formation techniques sur des intrants importants tels que les variétés de riz, les semences, les outils et les machines agricoles. Ces partenariats ont déjà contribué à combler les écarts de rendement entre petits exploitants et grandes plantations pour l'huile de palme, la canne à sucre et le cacao. L'écart de productivité reste néanmoins large pour le thé et le caoutchouc. Dans le cas de ce dernier, l'écart peut tenir, en partie, à la densité d'arbres plus faible, car les petits agriculteurs pratiquent la polyculture (qui peut présenter des avantages pour l'environnement), au contraire des grandes plantations, qui pratiquent la monoculture (Fuglie, 2010b).

Comme le signale la publication de l'OCDE sur la politique agricole de l'Indonésie (OECD, 2012b), le problème que pose la faible taille moyenne des exploitations est exacerbé par la

question des droits fonciers. Les droits fonciers en Indonésie sont très complexes, et la marge de simplification possible est immense. La loi agraire fondamentale de 1960 (BAL, 1960) rendait obligatoire l'enregistrement de tous les titres de propriété mais, lors de sa promulgation, elle ne précisait aucun délai pour ce faire. L'enregistrement des titres fonciers est toujours en cours : sur les quarante dernières années, l'Agence foncière nationale (BPN) n'a réussi à enregistrer qu'environ un tiers des parcelles appartenant à des propriétaires privés. La plupart des ménages ruraux détiennent des droits fonciers non enregistrés, généralement acquis par héritage. Bien que l'article 56 de la loi stipule la continuité de la validité des droits fonciers, les droits du propriétaire ne peuvent pas être pleinement reconnus par l'État avant l'émission d'un certificat confirmant que le terrain en question n'appartient pas à l'État (USAID, 2010). La lenteur des progrès dans l'enregistrement des droits fonciers est un obstacle important au regroupement des terres et à l'accès au crédit – indispensable pour investir dans des équipements et des technologies –, car les exploitants doivent offrir des garanties pour satisfaire aux critères de prêt des banques. En dépit des efforts déployés pour mettre la loi en œuvre, les ambiguïtés existantes quant aux droits de propriété demeurent un motif de conflit foncier. En 2012, la présidence a enregistré 8 305 conflits fonciers, dont 2 002 sont susceptibles de dégénérer en violences (Jakarta Globe, 2012). Le régime de propriété foncière devrait donc être clarifié (encadré 2.4) et l'enregistrement des droits devrait être accéléré pour faciliter l'accès au crédit des petits agriculteurs. La création d'un organisme unique chargé spécifiquement d'accélérer l'enregistrement des droits fonciers devrait être une priorité.

#### Encadré 2.4. Les droits fonciers en Indonésie

La Constitution de 1945 stipule que l'État exerce sa souveraineté sur l'ensemble des terres, des eaux, de l'espace aérien et des richesses naturelles, qu'il doit utiliser pour assurer le bien-être de la population. Le principal texte législatif régissant les droits fonciers est la loi 5/1960, connue sous le nom de **loi agraire fondamentale** (*Basic Agrarian Law* – BAL) (Winoto, 2009). Aux termes de cette loi, les terres administrées par l'État pour le compte de la population sont disponibles pour être distribuées à tous les citoyens selon différents régimes de propriété.

À sa création en 1988, l'**Agence foncière nationale** (*Badan Pertanahan Nasional*, BPN) était chargée d'administrer tous les terrains non forestiers. Les activités de la BPN étaient regroupées en quatre secteurs définis par la BAL : réforme agraire, utilisation des terres, droits fonciers, et cadastre et enregistrement (Heryani and Grant, 2004). La loi 22/1999 a transféré la gestion des questions foncières aux collectivités locales (USAID, 2010), mais la BPN, restée en place en tant qu'instance centrale, a vu son rôle se restreindre à la législation, aux normes de performance, à l'uniformisation des procédures d'enregistrement foncier, à la formation et à la prestation de certains services fonciers (Heryani and Grant, 2004 ; Hendriatiningsih et al., 2009).

La BAL définit les **types fondamentaux de droits fonciers** qui peuvent être détenus par les particuliers et par d'autres entités, et elle décrit le rôle de l'État dans la réglementation et la mise en application de ces droits (USAID, 2010). Si les étrangers ne sont pas autorisés à posséder des terres (*hak milik*), ils peuvent néanmoins se voir accorder certains droits de jouissance, comme indiqué ci-dessous. Le principal objectif de la BAL était de supprimer le dualisme juridique qui existait en matière foncière entre, d'une part, le droit colonial et le droit coutumier (*hak ulayat*) fondé sur les droits communautaires d'utilisation des terres et, d'autre part, les droits fonciers dont jouissent les individus avec l'accord de la communauté (Penot et al., 2002). Les principes du droit coutumier varient largement d'une région à l'autre (USAID, 2010). La BAL reconnaît explicitement que le droit agraire de l'Indonésie est dérivé du *hak ulayat*. Cependant, la reconnaissance de droits coutumiers est soumise à plusieurs conditions : ces droits ne doivent pas être en conflit avec des intérêts nationaux ou

Encadré 2.4. **Les droits fonciers en Indonésie** (suite)

d'autres règles inscrites dans la BAL ; le terrain en question doit appartenir à une communauté traditionnelle reconnue (*adat*), et ses bornes doivent être bien définies et comprises ; les droits *ulayat* ne peuvent être enregistrés et certifiés qu'après avoir été transformés en l'un des types officiels de droits de propriété reconnus par la BAL.

La BAL recense sept formes de droits fonciers qui peuvent être enregistrés, y compris les droits, les restrictions et les responsabilités du détenteur de tels droits. Ces droits peuvent être des titres primaires émanant directement de l'État ou des titres secondaires accordés par d'autres détenteurs (BAL, 1960).

- **Hak milik (le droit de propriété)** est le droit foncier le plus robuste. De durée illimitée, il peut être vendu, donné, échangé et faire l'objet d'une donation ou d'une hypothèque. Seuls les citoyens indonésiens et les entités spéciales désignées par l'État – banques publiques, coopératives et organismes religieux et sociaux – peuvent détenir ce droit. Il doit être enregistré, et le détenteur se voit remettre un certificat attestant de son titre de propriété. L'approbation ultérieure de l'État n'est pas nécessaire pour vendre ou hypothéquer le terrain si l'acheteur est un citoyen indonésien. Cette autorisation est toutefois nécessaire si l'acheteur est une personne morale. Dans tous les cas, l'État conserve le droit de réglementer l'utilisation du terrain conformément aux plans régionaux ou locaux d'aménagement dûment autorisés.
- **Hak guna-usaha (le droit de cultiver)** est le droit d'exploiter, à des fins d'agriculture, de pêche ou d'élevage, un terrain directement administré par l'État. Ce droit peut être accordé pour une superficie d'au moins cinq hectares. Seuls sont admissibles les citoyens indonésiens et les entreprises de droit indonésien et domiciliées en Indonésie. Ce droit peut être transféré et donné en garantie. Il peut être accordé pour une durée maximale de 35 ans, et prolongé pour 25 années supplémentaires.
- **Hak guna bangunan (le droit de construire)** désigne le droit de construire et de posséder des bâtiments sis sur un terrain. Seuls sont admissibles les citoyens indonésiens et les entreprises de droit indonésien et domiciliées en Indonésie. Ce droit peut être transféré, donné en garantie, et accordé pour une durée maximale de 30 ans, avec une prolongation possible de 20 années supplémentaires.
- **Hak pakai (le droit d'utilisation)** est le droit d'occuper un terrain directement administré par l'État appartenant à d'autres personnes et d'en récolter le produit des cultures. Il est transférable dans certaines conditions. Y sont admissibles les citoyens indonésiens, les étrangers domiciliés en Indonésie, les entreprises de droit indonésien et domiciliées en Indonésie, ainsi que les sociétés étrangères ayant une représentation en Indonésie. Ce droit est accordé pour une durée déterminée ou pour la durée nécessaire à l'accomplissement de l'activité qui y est menée.
- **Hak sewa untuk bangunan (le droit de louer à des fins de construction)** représente le droit d'utiliser un terrain appartenant à une tierce partie pour y construire un bâtiment. Le détenteur de ce droit doit verser des loyers au propriétaire du terrain. Ce droit n'est pas assorti d'une durée déterminée. Y sont admissibles les mêmes catégories que pour le droit d'utilisation.
- **Hak membuka tanah** et **Hak memungut hasil hutan (le droit de défricher et le droit de collecter des produits forestiers)** ne peuvent être accordés qu'à des citoyens indonésiens. Pour les forêts, il n'existe pas de droits de propriété ou autres droits fonciers individuels ni communautaires, mais seulement des concessions forestières. La BPN n'est concernée par les zones forestières que lorsqu'elles sont converties à des usages non forestiers.

Source : OECD (2012b), *OECD Review of Agricultural Policy, Indonesia*.

Une autre raison expliquant la croissance modeste de la productivité est la faible niveau d'investissement. La part de l'agriculture dans le total des investissements réalisés, en moyenne de 10.7 % au cours des dix dernières années, est inférieure à sa part du PIB, des importations, des exportations et de l'emploi. Il est essentiel d'encourager les investissements dans l'agriculture pour combler l'écart de productivité entre les cultures

vivrières et d'exportation. Ce soutien peut passer par des prêts bonifiés, mais aussi par l'élimination des restrictions aux participations étrangères dans les grandes entreprises d'horticulture, y compris les entrepôts et le stockage réfrigéré, qui freinent la croissance de l'agriculture (voir ci-dessous).

### **Encourager la poursuite de la diversification**

La diversification de l'agriculture au profit de cultures non traditionnelles est un autre moyen de stimuler la croissance de la productivité. L'amélioration des circuits de commercialisation et le partage d'informations de marché sur les cultures qui rapportent le plus aideraient les agriculteurs à prendre les bonnes décisions au moment de choisir leurs cultures. Mais la diversification est limitée par des facteurs institutionnels : les services publics de vulgarisation agricole (conseils aux agriculteurs), la recherche et la formation agricole sont, de fait, profondément attachés aux cultures traditionnelles, et en particulier au riz. Ainsi, dans le domaine étudié par Jeon (2013), les espèces les plus communément cultivées étaient des cultures vivrières de base, lesquelles sont extrêmement réglementées par l'État. Du fait de la prédominance des cultures de base dans certaines régions, les groupements paysans et l'agence de soutien agricole reçoivent relativement peu de conseils concernant les cultures de rapport et les cultures spécialisées qui sont économiquement rentables. Or, cette situation pèse sur les perspectives de revenu des agriculteurs. L'importance démesurée qui est accordée aux cultures de base ne se justifie pas et devrait être abandonnée au profit d'une plus grande diversification. Cette réorientation devrait parallèlement s'accompagner d'une amélioration des informations fournies aux agriculteurs sur les prix du marché. Pour tirer meilleur parti de leurs efforts de diversification, les petits paysans devraient en outre avoir un meilleur accès aux marchés locaux et nationaux. Il faudrait pour cela améliorer les infrastructures de transport ainsi que l'information des agriculteurs sur les prix de marché, et éliminer progressivement les restrictions aux exportations et aux importations (voir ci-dessous).

Le gouvernement a mis en place des programmes visant à encourager l'utilisation accrue d'engrais afin d'améliorer la productivité. Les engrais azotés sont les plus couramment utilisés (64 % de la consommation totale de nutriments en 2008), suivis par la potasse (27 %) (FAOSTAT, 2014). N'ayant guère de bétail, la plupart des paysans n'épandent pas de fumier. Parmi les cultures vivrières, les taux d'application les plus élevés par hectare concernent le riz, le maïs et le soja (OECD, 2012b). En 2007-09, le taux d'application d'engrais en Indonésie s'établissait en moyenne à 98 kg/ha, soit plus qu'aux Philippines (69 kg/ha) mais beaucoup moins qu'en Chine (427 kg/ha) ou au Vietnam (233 kg/ha), par exemple. Pour encourager l'utilisation d'engrais, le gouvernement a lancé un programme de subventions qui repose sur les éléments suivants : planification des quantités demandées et produites, fixation d'un prix plafond, détermination du montant des subventions couvrant le coût de la fourniture au prix plafond, et distribution d'engrais subventionnés aux agriculteurs admissibles. Environ 75 % des quantités utilisées sont distribuées au tarif subventionné de façon strictement réglementée, et 25 % sont vendues aux prix du marché dans des kiosques de village (Pandian, 2008).

Les producteurs d'engrais sont actuellement au nombre de cinq. Tous détenus par l'État, ils ont été, en 1997, rassemblés au sein d'une même société holding, PT Agro Kimia Indonesia. Le système actuel se caractérise toutefois par un manque d'efficacité. L'absence de concurrence, l'insuffisance de l'approvisionnement en gaz et le caractère obsolète des technologies (la plupart des usines ont plus de 20 ans) sont les principales raisons d'une

faible utilisation des capacités – quelque 20 à 30 % au-dessous du potentiel – et du niveau élevé des coûts de production. De plus, les enquêtes sur le terrain révèlent que les engrais subventionnés ne sont pas disponibles dans les quantités voulues, que les livraisons sont souvent retardées et que seuls 40 % des engrais subventionnés atteignent effectivement les petits exploitants (OECD, 2012b). Ces subventions, qui ont coûté 1.3 % du total des dépenses publiques en moyenne au cours des trois dernières années (encadré 2.5), devraient être progressivement supprimées. Les économies ainsi générées pourraient servir à financer un système de bons que les exploitants pourraient employer librement pour acheter les intrants qu'ils souhaitent. La privatisation des cinq producteurs d'engrais et le démantèlement des restrictions aux importations et exportations d'engrais accroîtraient l'efficacité du secteur. La privatisation serait utile aussi pour lancer la réforme qui aboutirait au système de bons.

#### Encadré 2.5. **Le soutien financier de l'État à l'agriculture**

Le soutien financier de l'État à l'agriculture est en hausse. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP), mesurée en pourcentage des recettes brutes des agriculteurs, a augmenté pour atteindre 19 % en 2010-12, un taux dans la moyenne de l'OCDE, parce que les prix intérieurs étaient plus élevés que sur les marchés internationaux (OECD, 2014c). L'ESP n'était que de 3.4 % sur la période 1995-97 et de 9 % sur 2006-10 (avec toutefois de larges fluctuations), taux qui étaient alors nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE, de 22% (OECD, 2012b). Quant à l'estimation du soutien total (EST), elle se chiffrait à 3.4 % du PIB en 2010-12 (contre 1.9 % en 2006-10), soit beaucoup plus qu'en Chine (2.25 %), que dans la zone OCDE (0.8 %), qu'au Brésil (0.49 %) et qu'en Afrique du Sud (0.22 %) (OECD, 2014c). Le niveau élevé de l'EST est notamment dû à la part relativement grande de l'agriculture dans le PIB. Le soutien aux prix de marché est la principale forme d'aide de l'État. Il recouvre la protection aux frontières contre certains produits agricoles, les subventions à certains intrants tels que les engrais, et un soutien aux prix à la production pour le riz et le sucre. En 2010, le seul soutien au riz représentait un tiers du total de l'ESP.

Dans une perspective de long terme, l'Indonésie a accompli des progrès en matière de productivité agricole, ce qui allège les pressions pesant sur les prix des denrées alimentaires. Ainsi, les rendements des cultures, et notamment des cultures vivrières de base, ont augmenté, ce qui, conjugué à la croissance économique, a contribué à faire reculer le taux de malnutrition ; on estime actuellement que celle-ci ne touche plus que 9 % de la population, soit deux fois moins qu'il y a dix ans. La sécurité alimentaire reste un enjeu majeur des politiques publiques. L'État recourt à différents moyens pour y parvenir : constitution de réserves de riz, priorité à la production nationale, soutien des prix, vente de riz aux ménages pauvres à prix subventionnés (RASKIN), octroi obligatoire de licences d'importation et d'exportation, et autres restrictions aux échanges internationaux. Ces mesures ont toutefois de graves inconvénients : entre 2010 et 2012, le prix du riz indonésien était supérieur de 60 % au prix international de référence, contre 8 % sur la période 2000-02, et des simulations montrent que ces politiques accroîtraient le taux de malnutrition dans différents scénarios de risque (OECD, 2014c). Par ailleurs, d'après la FAO, le taux de dépendance à l'égard des importations de céréales, de 13.1 %, est déjà l'un des plus faibles de la région et n'a guère changé depuis 1998. Il est du même ordre qu'en Thaïlande (12 %) et au Vietnam (13.4 %), mais beaucoup plus faible que dans des pays plus riches comme la Malaisie et le Japon, tous deux à

80.7 % (données de 2011, moyenne sur trois ans) (FAOSTAT, 2015). En levant les restrictions aux échanges (voir ci-dessous) et en supprimant le soutien des prix, l'Indonésie pourrait abaisser les prix des produits alimentaires nationaux et importés, ce qui rendrait moins nécessaires les coûteuses politiques d'autosuffisance et améliorerait le bien-être, surtout pour les pauvres.

En remplacement du système RASKIN, qui n'atteint pas toujours la population cible et qui entraîne des coûts administratifs élevés, la distribution de bons alimentaires ou des transferts en espèces amélioreraient la diversité et seraient plus efficaces en fonction des coûts (Hidrobo et al., 2014). De tels dispositifs favoriseraient aussi la diversification des cultures. Pour faire des échanges un instrument de lutte contre la pauvreté alimentaire, il faudrait éliminer graduellement les restrictions aux exportations et aux importations, en coordination avec d'autres membres de l'ASEAN. Les restrictions aux importations, notamment dans les secteurs où l'Indonésie ne possède pas d'avantage comparatif, sont particulièrement dommageables. Par exemple, les quotas d'importation de sucre brut obligent les onze raffineries du pays à opérer en deçà de leurs capacités, en dépit d'une demande en hausse rapide.

### **Alléger les restrictions aux échanges**

Depuis 2005, la valeur des exportations agro-alimentaires de l'Indonésie se maintient à plus du double du montant de ses importations agro-alimentaires, et leur part dans le total des exportations est passée de 12.5 % en 2000 à 23.3 % en 2011. Les pays asiatiques sont les principaux destinataires ; leur part est passée d'environ la moitié en 1990-92 aux deux tiers en 2011-13, dont 12.4 % du total pour la seule Chine en 2013. Les principaux produits agricoles importés sont le blé, le coton, le soja, les produits laitiers, le sucre, le tabac et la viande de bœuf. Les États-Unis et l'Australie sont les principaux fournisseurs : leur part de marché était de respectivement 19 % et 17 % en 2008-10 (OECD, 2012b). Cette structure des échanges reflète les avantages comparatifs de l'Indonésie, qui pratique des cultures tropicales pérennes comme l'huile de palme et le caoutchouc, bien adaptés à ses sols et à son climat, et qui importe des céréales et du bétail, produits pour lesquels le pays n'a pas d'avantage comparatif (encadré 2.6).

#### **Encadré 2.6. L'huile de palme en Indonésie**

L'Indonésie est aujourd'hui le premier exportateur mondial d'huile de palme, et plus de 70 % de sa production est destinée à l'exportation. Quelque 70 % de cette huile est produite à Sumatra, et les petits producteurs en fournissent 42 %. Les principaux marchés d'exportation étaient, en 2012, l'Inde (27.5 % des exportations), la Chine (14.8 %), la Malaisie (7.5 %), les Pays-Bas (7.1 %) et Singapour (5.1 %), d'après les données du CEIC. Par suite, notamment, de la hausse des coûts de main-d'œuvre en Malaisie, autre grand producteur d'huile de palme, les producteurs se tournent davantage vers l'Indonésie pour y installer leurs plantations, ce qui explique l'exportation de gros volumes d'huile de palme vers la Malaisie.

Outre son rôle dans la cuisine asiatique, l'huile de palme est utilisée dans la production de margarines, de sauces, de savons, de détergents, de cosmétiques et de produits d'entretien ménager ; elle est aussi employée dans les secteurs du cuir, du textile, du métal et de la chimie. L'huile de palme peut être brûlée directement en tant que combustible, et utilisée comme matière première pour produire du biodiesel.

Le développement de la production d'huile de palme pose de graves problèmes écologiques, en particulier la déforestation (voir la dernière section du présent chapitre).

Mais l'Indonésie demeure plus restrictive eu égard aux échanges agricoles que d'autres pays émergents d'Asie. Par exemple, en 2010, le gouvernement a mis en place plusieurs mesures limitant l'exportation de produits agricoles non transformés. Il a imposé des droits de douane aux exportations de fèves de cacao et d'huile de palme brutes afin d'encourager le développement d'activités agricoles à plus forte valeur ajoutée et de conserver, pour l'usage des industriels locaux, un volume suffisant de matières premières à un tarif abordable. En 2012, l'Indonésie a interdit l'exportation de rotin brut et semi-fini pour inciter les entreprises à se tourner plutôt vers l'exportation de meubles.

Quant aux importations, elles sont soumises à de nombreuses obligations en matière de licences. Ainsi, les éleveurs bénéficient d'une protection aux frontières qui maintient les prix intérieurs au-dessus des prix internationaux, surtout pour la volaille et le bœuf (OECD, 2014c). En août 2013, l'Indonésie a adopté deux arrêtés ministériels concernant l'importation de produits horticoles et imposant aux importateurs d'obtenir trois permis : un permis d'importateur (ou de producteur) enregistré, délivré par le ministère du Commerce ; une recommandation d'importation de produits horticoles, émise par le ministère de l'Agriculture ; et une autorisation d'importation fournie par le ministère du Commerce. Les autorisations et recommandations d'importation ne sont valables que pour une durée de six mois et sont assorties de nombreuses exigences administratives supplémentaires (USTR, 2014).

La loi 13/2010 sur l'horticulture est maintenant entrée en vigueur. Elle restreint la participation étrangère dans les grandes entreprises d'horticulture en la limitant à 30 % du capital, contre 95 % précédemment. Le délai de mise en conformité était fixé à 2014 pour toutes les entreprises, y compris celles qui étaient en activité avant l'adoption de la loi (pas de droits acquis). De même, une loi sur les plantations, en cours de rédaction, va fixer des règles plus strictes en matière de participation étrangère dans ce secteur (surtout pour l'huile de palme). En limitant les apports de capitaux étrangers, cette loi freine l'innovation et restreint la participation d'experts qualifiés. De telles restrictions devraient être éliminées pour accélérer la croissance de la productivité dans un contexte de hausse de la demande de denrées alimentaires. De plus, la protection aux frontières devrait être supprimée pour laisser les agriculteurs profiter du commerce international et des avantages comparatifs. Il convient effectivement d'encourager l'ajout de valeur sur le territoire national, mais en attirant les investissements intérieurs et étrangers plutôt qu'en taxant les exportations de produits de base bruts.

### **Recommandations pour une meilleure gestion des ressources agricoles**

#### **Encourager la poursuite de la diversification**

- Encourager la diversification au profit de cultures de rapport spécialisées en réduisant le soutien institutionnel aux cultures de base.
- Mettre à la disposition des agriculteurs des informations plus précises sur les prix de marché des produits agricoles et un système d'assurance pour les aider à prendre davantage de risques.
- Mieux relier les petits exploitants aux marchés locaux et nationaux en améliorant les systèmes de transport et l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

### **Recommandations pour une meilleure gestion des ressources agricoles** (suite)

#### **Atténuer les contraintes freinant l'investissement et encourager la consolidation**

- Clarifier et simplifier le régime foncier, et élaborer une stratégie à long terme pour la restructuration agraire.
- Favoriser l'accès au crédit des exploitants agricoles en accélérant l'enregistrement des titres fonciers.
- Encourager les grandes exploitations et les petits producteurs à conclure de nouveaux accords de partenariat prévoyant une assistance technique et une formation.

#### **Éliminer progressivement le soutien à la production et laisser jouer davantage de mécanismes de marché**

- Démanteler les subventions aux engrais et privatiser les fabricants d'engrais pour une meilleure efficacité.
- Faire baisser les prix des denrées alimentaires en assouplissant les restrictions aux échanges internationaux.
- Supprimer le soutien aux prix de marché, et remplacer le système RASKIN par des transferts en espèces ou des bons alimentaires, plus efficaces.

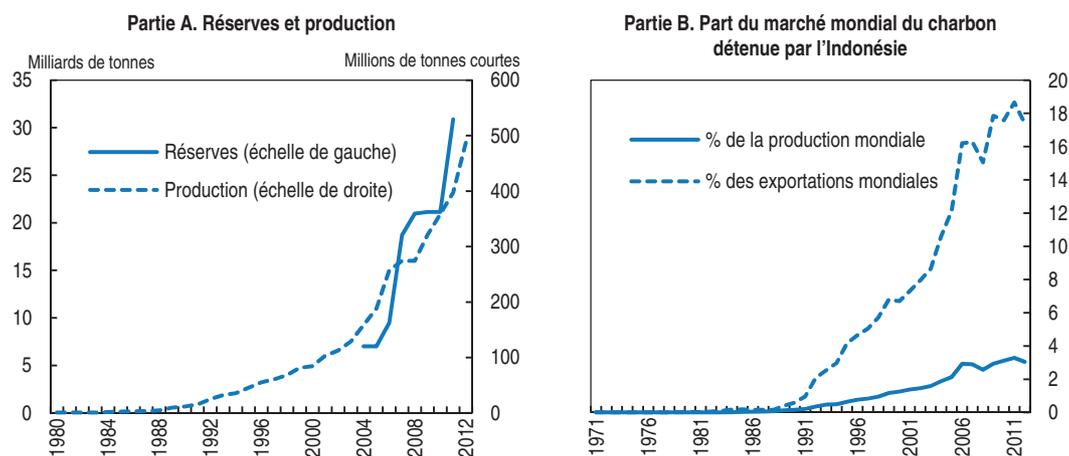
## **La dépendance de l'Indonésie vis-à-vis des combustibles fossiles la place face à des dilemmes**

Les combustibles fossiles, qu'ils soient destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation, occupent une place centrale dans l'économie indonésienne. Le charbon est à la fois la première source de production d'électricité du pays et son premier produit d'exportation en valeur (graphique 2.2, partie A). Bien que sa production recule depuis des années, le pétrole reste une composante importante (et, jusqu'à une date récente, fortement subventionnée) du bouquet énergétique de l'Indonésie. En accroissant sa capacité de production de gaz naturel, à la fois comme substitut intérieur au pétrole et pour répondre à la demande grandissante de ses voisins, l'Indonésie pourra abaisser ses émissions de CO<sub>2</sub>.

### **L'expansion de la production de charbon atteint ses limites**

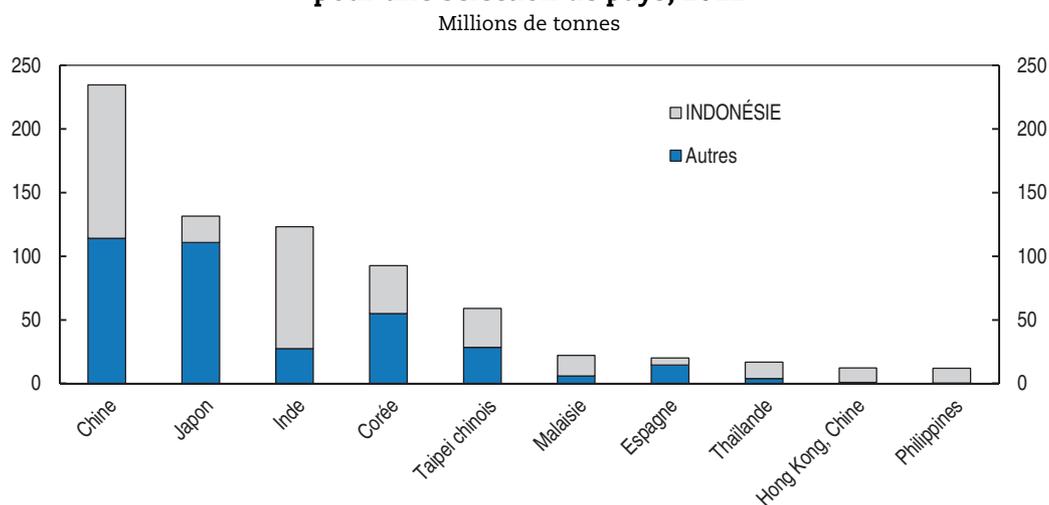
L'Indonésie a d'abondantes réserves avérées de charbon vapeur (graphique 2.9, partie A), et sa part dans la production et les exportations mondiales augmente rapidement (partie B). Elle est donc bien placée pour tirer parti de la demande croissante de charbon ; en effet, en 2013, les cinq plus gros importateurs étaient asiatiques : la Chine (327.2 Mt), le Japon (195.6 Mt), l'Inde (179.9 Mt), la Corée (126.5 Mt) et le Taïpei chinois (68 Mt) étaient tous acheteurs de charbon indonésien (graphique 2.10). En 2013, l'Indonésie a produit 485 millions de tonnes (Mt) de charbon, ce qui la plaçait au quatrième rang des producteurs mais au premier rang des exportateurs, comme en 2011 et en 2012 (graphique 2.11). L'Indonésie produit essentiellement du charbon vapeur, utilisé pour produire de la chaleur et de l'énergie (encadré 2.7).

Avec 400 millions d'habitants sans accès à l'électricité, les pays de l'ASEAN vont de plus en plus faire appel au charbon, moyen peu onéreux de produire de l'électricité. Il est toutefois difficile de savoir combien de temps encore l'Indonésie pourra profiter de cette

Graphique 2.9. **L'Indonésie et le marché mondial du charbon**

Source : Base de données de l'AIE et ministère de l'Énergie et des ressources minérales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200413>

Graphique 2.10. **Sources d'importation de charbon pour une sélection de pays, 2012**

Source : Base de données de l'AIE.

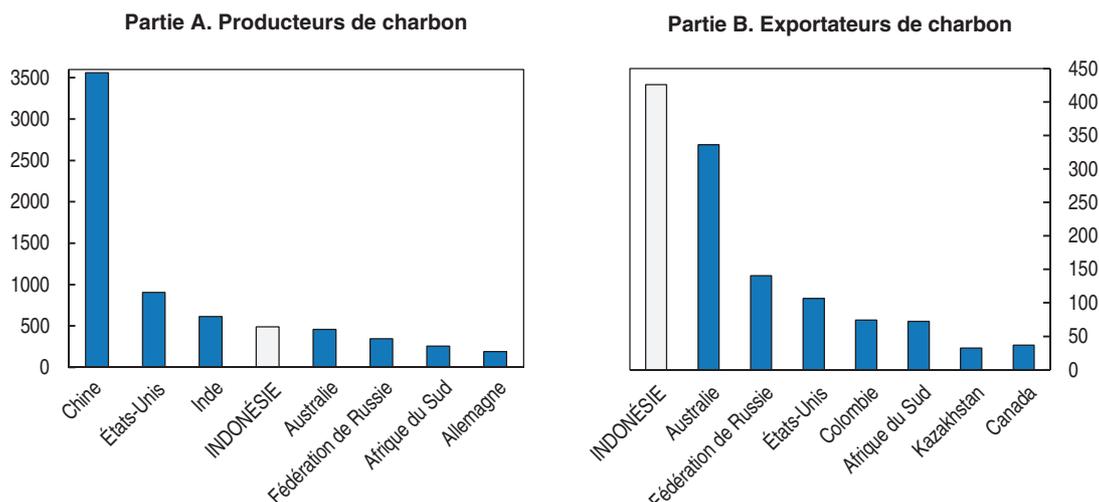
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200429>

croissance, puisqu'il est question qu'elle interdise l'exportation des qualités de charbon à faible pouvoir calorifique, et étant donné que le nouveau gouvernement chinois s'est fermement engagé en faveur d'une croissance économique plus efficace, plus durable et moins nocive pour l'environnement. De plus, la transition de l'économie américaine vers les gaz et huiles de schiste s'accomplit aux dépens du charbon, dont la part dans la production américaine d'électricité s'est effondrée. Jusqu'à une date récente, les États-Unis étaient le deuxième consommateur de charbon, à 1 000 Mt par an ; or, ce changement dans le marché américain de l'énergie va réduire sa demande de charbon et accroître ses exportations.

En Indonésie, les producteurs d'électricité sont de plus en plus nombreux à se tourner vers le charbon, car il demeure, dans de nombreuses provinces, une solution moins coûteuse que le gaz pour produire de l'électricité. Cependant, la production indonésienne

Graphique 2.11. Principaux producteurs et exportateurs de charbon, 2013

Millions de tonnes



Source : Base de données de l'AIE et IEA (2014), Coal Information 2014, Éditions OCDE/AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200434>

### Encadré 2.7. Le charbon : types et utilisations

Le charbon est la source d'énergie fossile la plus abondante au monde et la ressource la plus utilisée pour produire de l'électricité. Il représente 28.8 % de l'énergie primaire disponible dans le monde, après le pétrole (31.5 %) mais avant le gaz naturel (21.3 %).

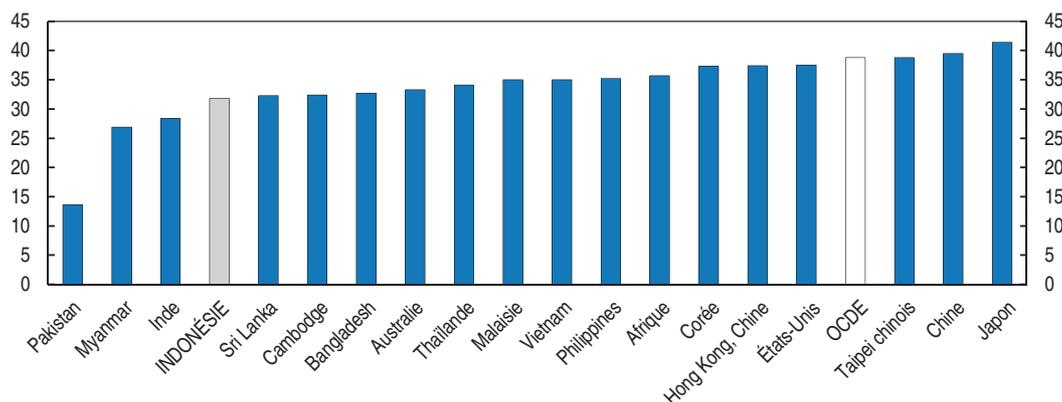
Le charbon est habituellement classé en fonction de son « rang » (degré de dégradation de la source végétale) et de son pouvoir calorifique – en relation avec sa teneur en carbone ; plus le charbon est de rang élevé, moins il pollue. Les différentes qualités de charbon sont, par degré décroissant de carbonification, l'antracite, la houille (charbon bitumineux et sub-bitumineux), le lignite et la tourbe. Ces qualités se répartissent communément en deux grandes catégories. La première (dite *hard coal* en anglais) comprend l'antracite et la houille (charbon bitumineux et sub-bitumineux), laquelle recouvre notamment le charbon à coke (ou métallurgique), utilisé dans la sidérurgie, et le charbon vapeur (ou thermique) employé pour produire de la chaleur et de l'électricité. Le lignite et la tourbe sont regroupés en anglais sous l'appellation *brown coal*. La houille a une teneur en carbone et en énergie plus élevée.

Contrairement au pétrole, le charbon est avant tout un combustible domestique : 85 % de sa production est consommée dans le pays où elle est extraite. Le charbon est principalement utilisé pour produire de l'électricité (41.3 % de l'électricité produite dans le monde en 2011). C'est une source d'énergie peu onéreuse, qui présente toutefois de nombreux inconvénients écologiques. C'est la source d'énergie fossile qui émet la plus grande quantité de gaz à effet de serre, et la combustion du charbon pollue considérablement l'atmosphère et l'eau. Plus le charbon est de rang inférieur, plus il pollue l'atmosphère. Les facteurs d'émission de carbone par défaut, mesurés en tonnes de carbone par térajoule (tC/TJ), sont les suivants : 15.3 pour le gaz, de 16.8 à 27.5 pour les produits pétroliers, et de 25.8 à 29.1 pour les produits houillers primaires.

d'électricité à partir du charbon est en deçà des niveaux d'efficacité mondiaux et asiatiques (graphique 2.12). L'efficacité d'une centrale thermique au charbon (mesurée par le rapport entre l'énergie délivrée – électricité et chaleur utile – et la quantité de combustible utilisée)

Graphique 2.12. **Efficienc e de la production d'électricité et de chaleur à partir du charbon, 2011**

En pourcentage



Source : IEA (2013a), *Coal Medium-Term Market Report*, Editions OCDE/AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200446>

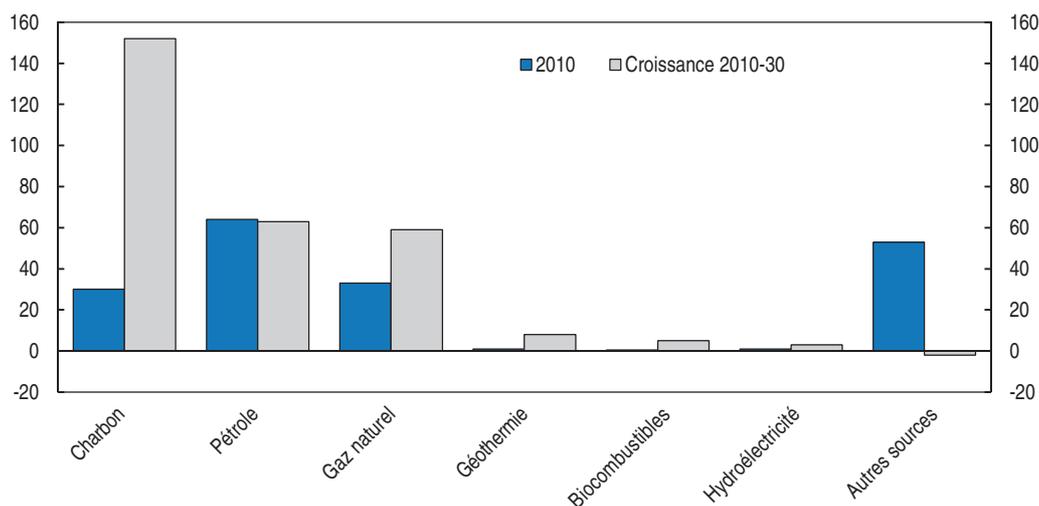
dépend d'une série de facteurs : technologie employée, type et qualité de charbon utilisé, et conditions et pratiques d'exploitation. Compte tenu de la place que l'électricité issue du charbon va occuper dans son bouquet énergétique, l'Indonésie devrait avoir pour priorité d'améliorer son efficacité énergétique ; cela lui permettrait non seulement de réaliser de considérables économies de combustible mais aussi d'abaisser ses émissions de CO<sub>2</sub>, car c'est le secteur des centrales au charbon qui offre le plus gros potentiel de progrès dans ce domaine. Ainsi, le charbon et d'autres combustibles fossiles non gazeux peuvent être convertis en électricité dans des centrales à gaz à cycle combiné, si le combustible est auparavant gazéifié. Il sera essentiel d'encourager l'IDE dans ce secteur pour que l'Indonésie puisse s'affranchir de ces contraintes et tirer le meilleur parti de sa richesse en charbon tout en limitant ses émissions.

L'avenir de l'extraction de charbon en Indonésie s'oriente résolument vers des qualités de charbon de faible rang, de type lignite. Cette réorientation de la qualité signifie que le tonnage extrait et transporté par camions et par barge va augmenter au fil du temps de façon à maintenir les niveaux existants en équivalent énergie. Étant donné que toutes ces opérations reposent sur le diesel, la quantité de ce carburant consommée dans l'extraction minière devrait augmenter, ce qui expose le secteur à la volatilité des prix du diesel (Lucarelli, 2010). De plus en plus de compagnies minières envisagent aujourd'hui de produire elles-mêmes de l'électricité sur place à l'aide de centrales au charbon. Enfin, il existe des limites physiques, économiques et écologiques à la quantité de charbon que l'Indonésie peut extraire, consommer sur son territoire et exporter dans le reste du monde.

### **La prééminence du charbon en Indonésie nuit à son environnement**

La combustion du charbon sera, et de loin, la principale source de production d'électricité, qui va connaître une hausse rapide en Indonésie, suivie par le pétrole et le gaz (graphique 2.13). Cette prééminence des combustibles fossiles n'est pas propre à l'Indonésie ; la situation est similaire dans plusieurs autres pays en développement, surtout de l'ASEAN, où les énergies non fossiles, comme l'hydroélectricité et l'énergie nucléaire, sont insignifiantes, voire inexistantes (graphique 2.14). En Indonésie, cette tendance est aggravée

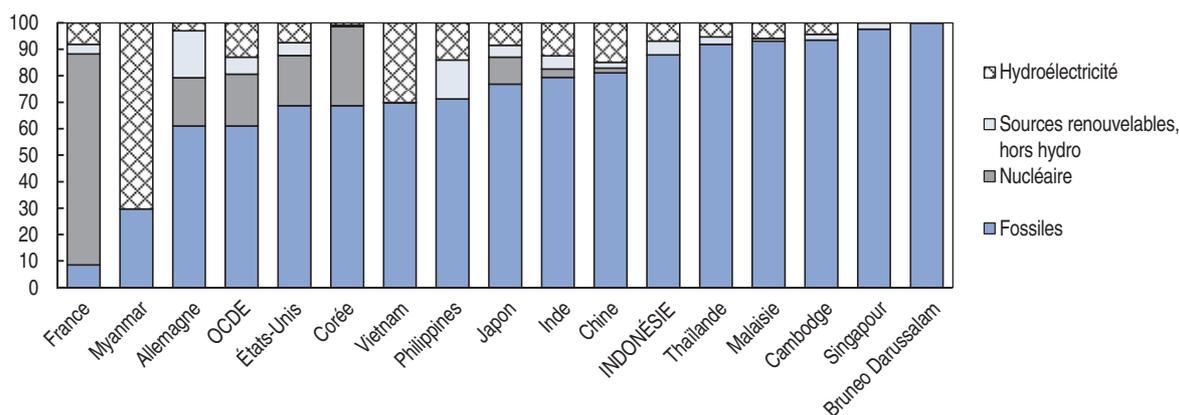
Graphique 2.13. **Le futur bouquet énergétique de l'Indonésie**  
Millions de tonnes équivalent pétrole



Source : McKinsey Global Institute (2012), *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia's Potential*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200459>

Graphique 2.14. **Sources de production d'électricité pour un échantillon de pays, 2011**



Source : OECD (2014b), *Toward Green Growth in Southeast Asia*, OECD Publishing.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200462>

depuis longtemps par le fait que le prix implicite du carbone est négatif pour tous les combustibles fossiles, en raison des subventions en faveur des carburants et de l'électricité. Si les subventions en faveur de l'essence sont sur le point de disparaître complètement, la forte utilisation du charbon dans la production d'électricité risque de compromettre l'engagement de l'Indonésie en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). L'élimination progressive de toutes les subventions à l'électricité ferait revenir le prix implicite du carbone en territoire positif et réduirait la demande de combustibles fossiles.

### Relancer le secteur pétrolier

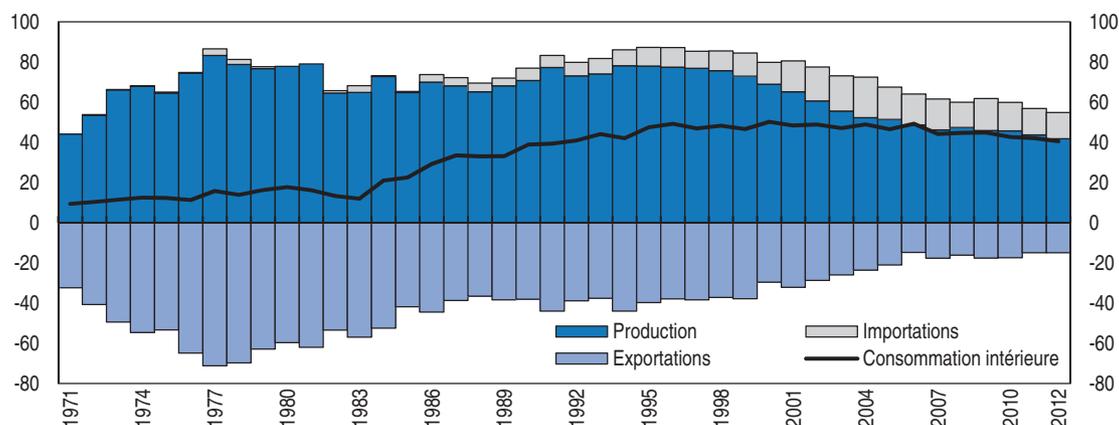
Le pétrole brut, ainsi que les liquides de gaz naturel, les produits d'alimentation des raffineries, les additifs et le gaz naturel, génèrent environ un cinquième des recettes budgétaires consolidées de l'Indonésie sous forme de taxes, redevances, contrats de partage de recettes et bénéfices de la compagnie pétrolière nationale, Pertamina. Pourtant,

face à la chute de la production et de l'IDE, la nécessité se fait cruellement sentir de revoir en profondeur la politique de prospection et d'exploitation. Le secteur pétrolier, d'une importance critique, est en effet menacé de perdre du terrain.

L'Indonésie est active dans le secteur pétrolier depuis 1885, date de la découverte de gisements de pétrole à Sumatra du Nord. Sous l'effet de l'augmentation de la demande intérieure (4 % de croissance annuelle sur les 15 dernières années) et du recul de la production, le pays est devenu importateur net en 2006 (graphique 2.15). De fait, la production diminue depuis la fin des années 1990, car les gisements sont proches de l'épuisement et les activités de prospection et d'investissement s'essouffent (graphique 2.16). La nécessaire hausse des importations, ajoutée à l'envolée des prix au milieu des années 2000, a eu des effets extrêmement préjudiciables pour l'économie indonésienne, contribuant notamment au gonflement du déficit courant entre le milieu de 2011 et 2013.

Graphique 2.15. **L'équilibre pétrolier de l'Indonésie**

Millions de tonnes

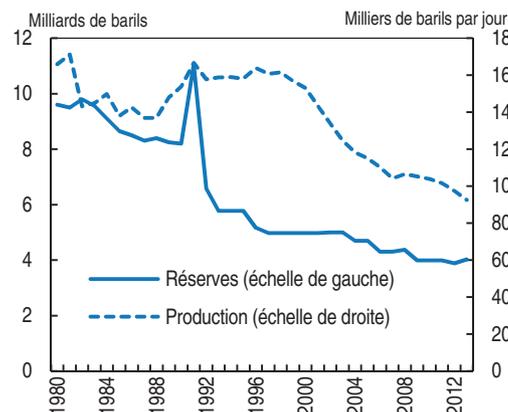


Source : Base de données de l'AIE.

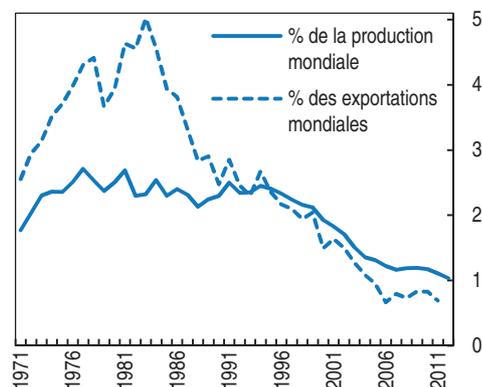
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200474>

Graphique 2.16. **L'Indonésie et le marché mondial du pétrole**

Partie A. Réserves et production



Partie B. Part du marché mondial du pétrole détenue par l'Indonésie



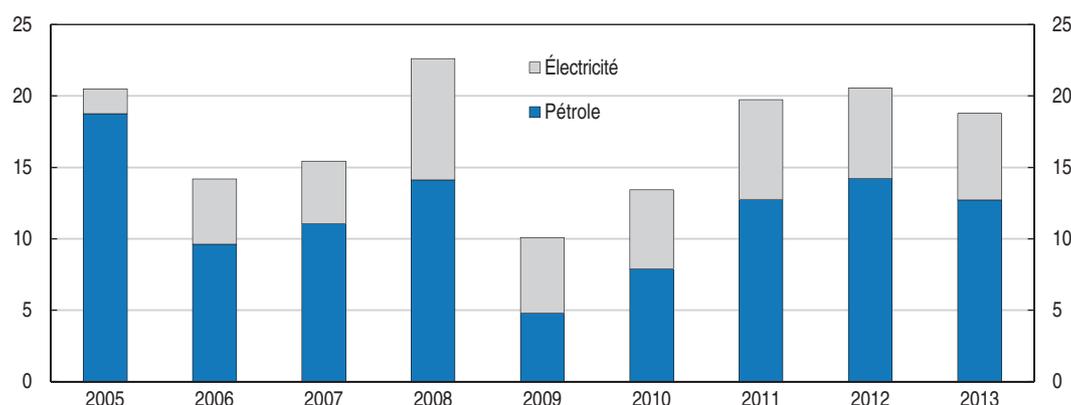
Source : US Energy Information Administration (EIA) et base de données de l'AIE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200488>

Jusqu'à une date récente, l'Indonésie subventionnait les combustibles et l'électricité afin de rendre l'énergie abordable pour les pauvres et d'accroître le pouvoir d'achat des ménages. Ces dernières années, ces subventions absorbaient plus de 20 % des dépenses publiques (graphique 2.17) ; elles n'ont cependant pas produit les effets recherchés, puisque 40 % de leurs avantages ont bénéficié au décile des revenus les plus élevés et moins de 1 % aux plus pauvres (World Bank, 2014a). Ces subventions ont également eu des conséquences négatives – augmentation de la demande, aggravation des encombrements et atteintes à l'environnement –, entraînant une perte d'efficacité pour l'économie d'un coût compris, selon les estimations, entre 4 et 8 milliards USD par an (Davis, 2014 ; voir aussi OECD, 2014d). La baisse de production des gisements de pétrole, proches de l'épuisement (nécessitant une hausse des importations), ne fait qu'aggraver le problème. Les subventions aux combustibles ont été abaissées en juin 2013, puis de nouveau en novembre 2014, ce qui a rapproché les prix subventionnés de ceux du marché (graphique 2.18). Puis, début 2015, le gouvernement a saisi l'opportunité offerte par la chute mondiale des prix du pétrole pour supprimer son régime de fixation des prix de

**Graphique 2.17. Subventions à l'énergie en pourcentage des dépenses publiques et du PIB**

En pourcentage du total des dépenses publiques

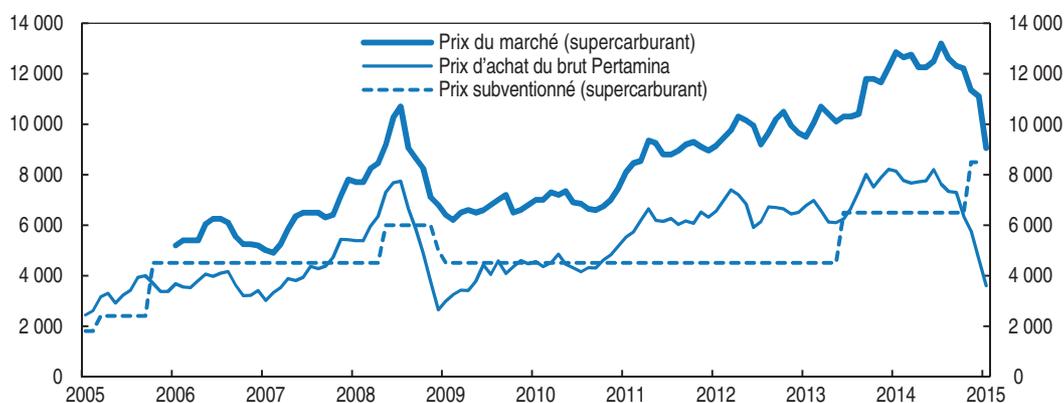


Source : CEIC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200495>

**Graphique 2.18. Prix du pétrole et de l'essence**

En IDR/litre



Source : CEIC.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933200508>

l'essence et du diesel. Les prix intérieurs de ces carburants sont désormais directement alignés sur les prix mondiaux, seul le diesel bénéficiant d'une subvention fixe de 1 000 IDR (0.08 USD) par litre. Le budget pour 2015 prévoyait au départ que plus de 13 % des dépenses publiques totales seraient allouées aux subventions aux combustibles, mais ce pourcentage a été ramené à 1 % seulement.

Le gouvernement a récemment pris des mesures supplémentaires. Ainsi, depuis 2012, les véhicules circulant dans les exploitations minières et les plantations ne sont plus autorisés à acheter du carburant subventionné. En 2007, les pouvoirs publics ont mis en place un programme de conversion au gaz en vue d'alléger la charge des subventions versées en faveur du diesel et de l'essence ; ce programme prévoit la construction d'infrastructures de gaz naturel ainsi que la distribution, à titre gratuit, de kits de conversion au gaz pour les transports publics (Andadari et al., 2014). Puisque le gaz est abondant et plus propre, ce programme de conversion du kérosène au gaz naturel liquéfié devrait être développé.

Les subventions à l'électricité restent un problème et, la plupart des capacités de production étant des centrales au charbon et au pétrole, ces aides financières constituent en outre des subventions indirectes aux combustibles fossiles. Les subventions à l'électricité représentent quelque 8 % du total de la dépense publique. Les réformes en cours dans ce domaine devraient se poursuivre, notamment une évolution progressive des tarifs de l'électricité jusqu'à ce qu'ils couvrent intégralement les coûts de maintenance et de modernisation du réseau électrique indonésien. L'Indonésie devrait se lancer dans un ambitieux programme de relance de la production pétrolière (et gazière – voir ci-dessous). Elle est bien placée pour profiter de la demande croissante à l'échelle régionale et mondiale, mais elle doit modifier son *modus operandi* dans le secteur pétrolier, car il est de moins en moins attrayant pour les sociétés de prospection. Outre les incertitudes juridiques nées de la loi controversée de 2009 sur les activités minières, le secteur pétrolier de l'Indonésie souffre de la mainmise étatique au travers de Pertamina, et d'une multiplicité de règlements qui se chevauchent. Par conséquent, les opérateurs ne sont pas incités à prospecter, ni à exploiter les capacités de production pétrolière (situées, de plus en plus, dans l'est du pays et en mer), ce qui contribue à la baisse de la production et des revenus. Dans une série d'entretiens réalisés avec des responsables politiques et cadres ministériels indonésiens, Boyd et al. (2010) notaient que le nationalisme des ressources, la corruption (l'Indonésie se classe à la 107<sup>e</sup> place sur 175 pays figurant dans l'Indice de Transparency International sur la corruption perçue) et la décentralisation avaient contribué au déclin de l'industrie pétrolière de l'Indonésie. La réforme récemment opérée au Mexique dans le secteur du pétrole et de sa gouvernance – et notamment la création d'autorités réglementaires autonomes chargées de l'attribution des licences, de la sûreté et de la protection de l'environnement, ainsi que la promotion de la concurrence – pourrait constituer un modèle à suivre (OECD, 2015).

Il conviendrait de faire davantage appel aux compétences privées pour la prospection, l'exploitation et le raffinage. Comme dans le secteur agricole, il est impératif que l'Indonésie simplifie la situation des titres de propriété foncière et le régime des licences, et qu'elle protège mieux les intérêts des investisseurs privés. Elle devrait rationaliser ses lignes directrices et les rendre publiques ; lorsque l'administration entre en jeu, elle devrait limiter le nombre des interlocuteurs auxquels les sociétés privées ont affaire en créant, par exemple, un guichet unique qui serait compétent pour l'ensemble du processus. D'ici là, il conviendrait d'encourager davantage de coordination entre les organismes publics impliqués dans la procédure d'attribution des licences. À défaut, l'Indonésie deviendra de plus en plus dépendante du pétrole étranger alors que la demande enregistre une

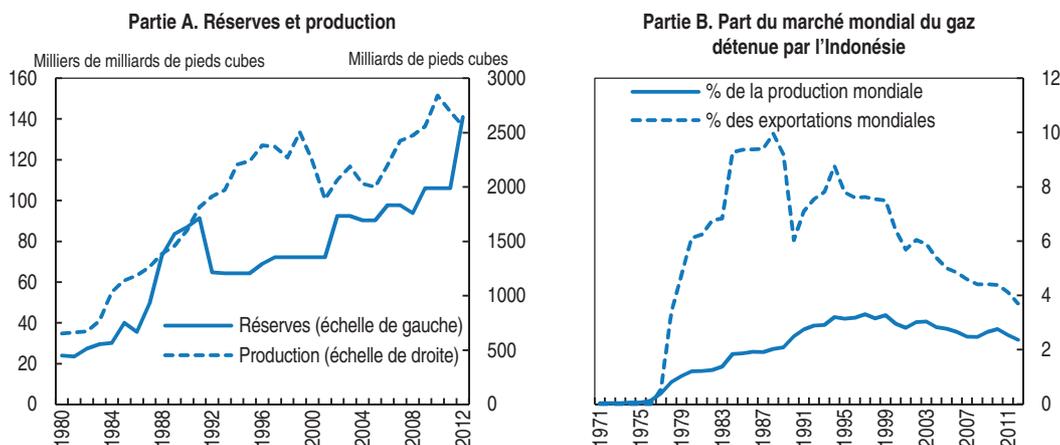
croissance rapide et soutenue. Le déficit de l'Indonésie en matière de combustibles devrait, selon les prévisions, augmenter de 5.3 % pour atteindre 640 000 barils par jour en 2015, alors que la production nationale avoisine les 825 000 barils par jour (Bloomberg, 2014).

### **Faire appel au gaz pour combler le déficit en attendant la montée en charge des énergies renouvelables**

Le gaz naturel devrait devenir l'une des trois principales sources d'énergie dans le monde ; se chiffrant à 17.3 % en 2000, sa part de marché devrait doubler d'ici à 2035, grâce à sa disponibilité généralisée, à ses coûts de production compétitifs et à ses avantages écologiques par rapport à d'autres combustibles fossiles (il émet environ moitié moins de carbone que le charbon). En 2012, les importations de gaz en Asie ont représenté 46 % du total mondial, passant pour la première fois de l'histoire devant celles de l'Europe (45 %). L'Indonésie, qui est actuellement le dixième producteur mondial de gaz et détient les plus grandes réserves en Asie (Mujiyanto and Tiess, 2013), est bien placée pour profiter de la croissance de la demande asiatique. La Chine est aujourd'hui son cinquième marché d'exportation : 8.1 % des importations chinoises viennent d'Indonésie. À l'heure actuelle, le gaz n'entre que pour 5 % dans le bouquet d'énergie primaire de la Chine (loin derrière le charbon, qui en représente les deux tiers environ), mais son utilisation est en hausse rapide.

Pendant, la production de gaz de l'Indonésie diminue sans cesse depuis son pic de 2010, accélérant le déclin tendanciel de sa part dans la production et les exportations mondiales (graphique 2.19). Ce recul reflète des obstacles intérieurs à l'accroissement de la production, tels que les retards enregistrés dans la mise en valeur des gisements ou le niveau des prix intérieurs réglementés, trop faible pour attirer de nouveaux investissements. En 2012, l'Indonésie a vu diminuer ses recettes de production tout comme les volumes produits (-5 % pour ces derniers), alors que la demande augmentait de 1.5 %. Ainsi, les secteurs du pétrole et du gaz en Indonésie sont confrontés aux mêmes problèmes. L'élimination des obstacles administratifs permettrait d'accélérer l'aménagement de nouvelles installations de production et d'exportation. Alors que l'Indonésie a été pendant de nombreuses années l'un des plus grands exportateurs de gaz naturel liquéfié (GNL), elle a achevé en 2012 son premier terminal d'importation de GNL (l'unité flottante de stockage et de regazéification de Java occidentale) et les importations ont commencé en 2013.

Graphique 2.19. **L'Indonésie et le marché mondial du gaz naturel**



Source : US Energy Information Administration (EIA) et base de données de l'AIE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200513>

L'avenir des exportations de GNL indonésien est toutefois incertain, en raison de la concurrence de pays asiatiques disposant de vastes réserves inexploitées, comme la Chine (Aguilera et al., 2014), ou de pays dont le secteur gazier est bien établi, comme la Russie. Ainsi, la Russie et la Chine ont conclu un accord selon lequel la compagnie russe Gazprom fournirait à la China National Petroleum Corporation 3.75 milliards de pieds cubes de gaz par jour pendant 30 ans à partir de 2018. En Chine, la demande se chiffre actuellement à quelque 16 milliards de pieds cubes par jour et elle s'accroît rapidement. En outre, l'Australie devrait mettre en service, d'ici 2017, ses capacités de production de GNL, à hauteur de plus de 7 milliards de pieds cubes par jour (Wall Street Journal, 2014). Compte tenu des possibilités limitées de construire des gazoducs dans cette région, il conviendrait de mettre en place des terminaux supplémentaires de liquéfaction et d'exportation.

L'Indonésie va bientôt se trouver confrontée à des difficultés croissantes pour répartir sa production de gaz entre la demande intérieure et la demande internationale, toutes deux en hausse. Elle devra probablement accroître sa production, peut-être en ayant recours à de nouvelles techniques, comme le forage horizontal associé à la fracturation hydraulique. Cependant, compte tenu de l'historique mitigé de l'Indonésie en matière de protection de l'environnement, le développement de la fracturation hydraulique devrait être suivi de près et étroitement réglementé. Cinq compagnies ont d'ores et déjà mené une étude conjointe sur le potentiel de Sumatra du Nord en matière de gaz de schiste, et quelque 70 propositions de forages d'exploration ont été soumises (IEA, 2013b). Bien que les risques pour l'environnement soient élevés, l'exploitation des gaz de schiste pourrait contribuer à combler le déficit en attendant que les énergies renouvelables gagnent en importance.

### Recommandations relatives au secteur de l'énergie

Les recommandations de la section précédente, concernant les droits fonciers, s'appliquent aussi à la prospection et à l'exploitation des énergies fossiles. Une série de mesures spécifiques devrait s'y ajouter :

#### Charbon

- Accroître l'efficacité énergétique des centrales à charbon afin d'atténuer leur incidence néfaste sur l'environnement.
- Développer les infrastructures de transport, et en particulier les capacités de fret portuaire et ferroviaire, ce qui bénéficiera aussi au reste de l'économie.

#### Pétrole

- Poursuivre l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles et à l'électricité (avec des transferts compensatoires en faveur des pauvres, si nécessaire) afin de modifier les priorités de la dépense publique, et mettre en place une communication expliquant les nombreux avantages à attendre de cette élimination.
- Développer le programme de conversion du kérosène en GNL en vue d'abaisser la demande de pétrole au bénéfice du gaz.

#### Gaz

- Envisager de produire du gaz de schiste à titre transitoire. Accélérer le développement des capacités de production conventionnelles.
- Compte tenu des possibilités limitées de construire des gazoducs dans cette région, mettre en place des terminaux supplémentaires de liquéfaction et d'exportation.

## Restaurer un environnement favorable à l'extraction et à la transformation des minéraux

Compte tenu de son ample dotation en minéraux et sur la base des meilleures pratiques du secteur et d'une absence de restrictions quant à l'occupation des sols, l'Indonésie pourrait occuper le 4<sup>e</sup> rang sur les 96 pays classés en fonction de leur potentiel minier selon l'enquête de l'Institut Fraser auprès des entreprises minières. En dépit de ce potentiel, on n'observe aucune tendance claire à la hausse de la production minérale ; la majeure partie des gains en valeur ne tiennent pas à la progression des volumes mais à la hausse des prix. De plus, alors que l'Indonésie attirait entre 3 et 5 % des fonds consacrés à la prospection minérale dans le monde pendant les années 1980 et 1990, sa part était tombée au-dessous de 0.5 % ces derniers temps (Castle, 2013). L'investissement dans les activités de prospection minérale est très faible par comparaison internationale : seulement 80 millions USD en 2011 (Energy and Mining Journal, 2012), contre 2.9 milliards USD en Australie (Australian Bureau of Statistics, 2014). Les causes de ces résultats décevants sont nombreuses : législation restrictive en matière d'occupation des sols, incertitudes quant à l'interprétation de la réglementation existante (ou quant à son application), équité de traitement dans les procédures juridiques et corruption.

Pour comprendre la situation actuelle, il faut remonter dans le temps. Aux termes de la Constitution de 1945, toutes les ressources appartiennent à l'État, qui jouit du droit exclusif de les administrer et d'accorder des licences en vue de leur exploitation. Si cet état de fait ne constitue pas nécessairement un problème, comme en témoigne le cas du Botswana, il peut néanmoins renforcer les positions nationalistes et dissuader les investisseurs étrangers. Pendant les années 1960, sous le régime du président Soeharto, le gouvernement, désireux d'attirer les investisseurs étrangers, a adopté la loi 1/1967 sur l'investissement étranger et la loi 11/1967 sur les dispositions fondamentales en matière d'extraction minière. Il a instauré une nouvelle structure juridique, baptisée « contrat de travail » ; il s'agissait d'un contrat passé entre le gouvernement et une compagnie minière étrangère, spécifiant les droits et obligations de la compagnie, et notamment les taxes et redevances. Dans le cadre d'un contrat de travail, la compagnie restait responsable de la gestion et de toutes les activités opérationnelles (PricewaterhouseCoopers, 2010). Mais surtout, les contrats de travail comportaient des taux de redevance stables et compétitifs par rapport aux pays voisins. En l'absence de propriété privée, les contrats de travail ont su attirer les investissements et susciter le développement de ce secteur, qui était alors dominé par les compagnies étrangères. Après la crise de 1997-98, les contrats de travail ont subi toute une série de modifications (huit « générations » au total), qui ont renforcé la position de l'État, raccourci la durée des contrats et relevé le pourcentage de capitaux propres qui devaient être aux mains d'intérêts nationaux, au-delà de la détention d'une majorité simple.

Les contrats de travail ont finalement été abandonnés dans la loi de 2009 sur l'exploitation minière, entrée en vigueur en 2014, au profit de licences minières, ou *izin usaha pertambangan* (IUP). Ce nouveau régime sépare les droits de prospection des droits d'exploitation, ce qui signifie que le droit d'exploiter un gisement n'est pas automatiquement accordé à la compagnie prospectrice qui l'a découvert. En outre, la loi de 2009 ne protège plus les compagnies contre une évolution du taux des redevances (Gandataruna and Haymon, 2011). Le degré d'incertitude s'en trouve accru, et vient s'ajouter aux risques liés aux investissements dans le secteur minier. Un autre facteur potentiel de dissuasion réside dans le fait que le délai maximal pour l'exploitation minière a été ramené de 30 ans (dans la loi de 1967) à 20 ans. Le gouvernement devrait réexaminer la loi de 2009

pour y intégrer les meilleures pratiques en matière de contrats miniers. En particulier, il devrait supprimer le système de double licence et revenir à un permis unique pour la prospection et l'exploitation afin d'offrir des incitations appropriées aux compagnies minières étrangères. Les obligations de cession du capital devraient également être remplacées par des conditions d'exploitation attrayantes pour les compagnies étrangères aussi bien qu'indonésiennes.

La loi impose par ailleurs à tous les détenteurs d'IUP et de contrats de travail qu'ils apportent une valeur ajoutée à leurs produits en procédant, sur le territoire indonésien, à la transformation et au raffinage des minéraux extraits. En valeur, ce sont actuellement 40 % environ du total des exportations de minéraux qui sont ainsi traitées, mais le gouvernement souhaite accroître la valeur ajoutée apportée sur le territoire national. En mai 2012, le ministère de l'Énergie et des ressources minérales a publié le règlement 7/2012, qui invite les producteurs à proposer des projets de fonderie et interdit l'exportation de minerai brut. Les exportations de minerai brut tels que le nickel et la bauxite sont désormais interdites, mais celles de concentrés minéraux (cuivre, fer, manganèse, plomb et zinc) resteront autorisées au cours des trois prochaines années, en vertu d'un nouveau règlement qui taxe les exportations de minerais semi-transformés au taux de 20 % à 25 % du produit des ventes, taux qui passera à 60 % d'ici 2016 (World Bank, 2014a).

Ces stratégies de substitution aux importations ont été mises en œuvre par d'autres pays, mais avec des effets mitigés. Si elles sont couronnées de succès, toutefois, elles peuvent devenir de nouveaux moteurs de croissance. Ainsi, Airbus a pris pied sur le marché international des avions grâce au ferme soutien des gouvernements européens. En Indonésie, la taxe sur les exportations d'huile de palme brute a permis à de nombreux secteurs d'activité du pays de continuer à se procurer cet intrant à un coût abordable, au lieu qu'il soit exporté au prix fort. Dans tous ces cas de figure, il convient de prendre en compte le contexte mondial. S'agissant d'Airbus, l'avionneur s'est implanté sur un marché caractérisé par des rentes monopolistiques élevées, une situation qui justifiait d'autant plus le soutien des pouvoirs publics. Toutefois, pour ce qui est de l'interdiction des exportations de minerai brut, les avantages nets peuvent dépendre des conditions propres aux processus d'extraction et de raffinage de chaque minerai. Pour le cuivre, par exemple, quelque 96 % de la valeur de marché vient de la première étape de concentration, et seulement 4 % de la valeur finale est générée au stade de la fonderie (World Bank, 2014a). En Indonésie, l'extraction du cuivre est dominée par deux grandes compagnies, Freeport McMoran et Newmont Mining, qui transforment déjà toutes deux le minerai de cuivre en concentré, dont une partie alimente la seule fonderie du pays, P.T. Smelting (USAID, 2013). Pour le nickel, en revanche, le raffinage génère davantage de valeur.

Pour la plupart des minéraux, le processus de purification se caractérise par une forte intensité de capital et fait l'objet de considérables économies d'échelle. Il nécessite en outre un accès fiable et abordable à l'eau et à l'électricité. Pour le cuivre, le plomb et le zinc, il paraît peu probable que des investissements supplémentaires dans la transformation soient économiquement viables dans les conditions actuelles, eu égard aux faibles marges résultant des surcapacités mondiales en matière de fonderies et de raffinage (World Bank, 2014a). Cela étant, certaines compagnies investissent néanmoins, comme le Chinois Hongqiao, qui a récemment construit plusieurs fonderies d'aluminium en Indonésie. En définitive, le gouvernement devrait faciliter la mise à disposition d'infrastructures, de compétences et d'autres intrants fondamentaux, et faire en sorte que les institutions et les marchés des facteurs fonctionnent de façon efficiente (chapitre 1). Si ces composantes

étaient en place, il serait viable d'apporter une valeur ajoutée intérieure sans qu'il soit besoin de recourir à une interdiction d'exportation et autres mesures introduisant des distorsions.

En attendant, l'interdiction frappant les minerais aura un coût, car la baisse des exportations nuira au secteur de l'extraction minière et réduira les recettes fiscales qu'il procure. La production de bauxite, par exemple, n'a atteint que 2.8 millions de tonnes sur la période janvier-août 2014, contre 58.7 millions de tonnes sur l'ensemble de l'année 2013. Dans le secteur du cuivre, Newmont a accusé une vive contraction de son chiffre d'affaires depuis l'entrée en vigueur de l'interdiction, en janvier, a suspendu ses opérations minières en juin, mais les a reprises à l'issue d'un accord prévoyant une hausse des redevances, à 3.75 % (au lieu de 1 %) pour l'or, à 4 % (contre 3.5 %) pour le cuivre, et à 3.25 % (contre 1 %) pour l'argent. En outre, la compagnie va réduire de près d'un quart ses zones d'extraction en Indonésie et déposer une caution de 25 millions USD garantissant son intention de construire une fonderie. Quelque temps auparavant, Freeport avait abouti à un accord similaire avec le gouvernement. L'Indonésie devrait par ailleurs envisager d'abandonner son régime fiscal actuel, fondé sur les redevances, aux effets distorsifs, pour adopter un impôt sur les bénéfices (encadré 2.8).

#### Encadré 2.8. **Imposer les rentes minières**

L'Indonésie tire des rentes de sa richesse minérale. Ces dernières années, le secteur minier représentait environ 5 % du PIB, une part très élevée qui soulève la question de savoir comment imposer ces rentes. Les redevances sont calculées en fonction des ressources extraites (en volume ou en recettes de production) et sont, de ce fait, faciles à collecter. Mais elles introduisent un écart entre le prix mondial et le prix que les producteurs perçoivent pour chaque unité produite, ce qui décroît le volume produit pour l'amener au-dessous du seuil d'efficacité. Au contraire, une taxe sur la rente de ressources (ou sur le bénéfice) prélève une partie de la rente et n'a, idéalement, aucun effet sur la production. Certes, elle implique généralement que le gouvernement verse une rétribution à la société privée en cas de pertes financières, et qu'il perçoit une part du bénéfice lors d'un exercice bénéficiaire. Les versements en espèces étant peu prisés des gouvernements, ils sont souvent remplacés par un crédit d'impôt, ce qui est plus complexe à mettre en œuvre. En Indonésie, les détenteurs d'IUP sont tenus de verser des redevances *ad valorem*, dont le taux varie entre 2 et 7 % selon le minéral concerné. Il existe aussi des taxes foncières, qui sont calculées en fonction de la superficie exploitée. Les redevances et les taxes foncières sont déductibles du revenu imposable, lequel est soumis à l'impôt sur le bénéfice des sociétés, dont le taux standard est de 25 % (Arnold, 2012). L'Indonésie devrait, à terme, en finir avec les redevances et passer à la taxation directe des bénéfices.

La loi 22/1999 sur la décentralisation, entrée en vigueur en 2001, s'est traduite par un transfert de pouvoir et de responsabilité des autorités centrales aux collectivités régionales. Cette loi a contribué à brouiller le tableau de la gouvernance en octroyant des pouvoirs supplémentaires, notamment le pouvoir de taxation, à des autorités régionales désireuses d'accroître leurs recettes mais incapables de gérer ces nouvelles responsabilités. En conséquence, un nombre excessif de licences ont été accordées à des entreprises non qualifiées dans l'optique d'enregistrer rapidement de nouvelles recettes. Cette loi a, en outre, contribué à l'expansion des activités minières illégales, car la vigilance de l'administration centrale a diminué (encadré 2.9). S'il convient de consolider la

### Encadré 2.9. L'extraction minière illégale en Indonésie

Les activités minières illégales en Indonésie sont connues sous le nom de PETI (*penambangan tanpa izin*, « extraire sans permis »). L'extraction illégale de charbon est très répandue à Kalimantan, tandis que Java et Lombok abritent de nombreux sites d'orpaillage illégal.

Avant l'adoption des réformes de 1999, le gouvernement exerçait un contrôle très strict des mines du pays. Il était, de ce fait, difficile de mettre en place des activités minières illégales, bien que l'État encourageât depuis longtemps les petites exploitations minières en tant que moyen de répartir largement la richesse minérale. Depuis la fin de l'ère Soeharto, l'administration est confrontée à une prolifération des activités minières illégales. Lors de la crise de 1997-98, de nombreux travailleurs licenciés ont dû revenir dans leur province d'origine et chercher du travail dans l'agriculture ou l'exploitation minière. À peu près à la même époque, la décentralisation s'est accompagnée de divergences entre politiques centrales et locales, ouvrant, dans le cadre de gestion des ressources minérales, des lacunes qui ont été exploitées. Les mineurs illégaux, de plus en plus nombreux, ont commencé à nouer des alliances avec les propriétaires fonciers, les sous-traitants, les fournisseurs de matériel d'exploitation et les transporteurs (c'est-à-dire tous les maillons de la chaîne de valeur). Ils ont rapidement acquis une certaine influence politique, disputant leurs concessions aux grandes compagnies légales. Les responsables de l'administration locale bénéficient souvent de ces activités : ils reçoivent une part des bénéfices, des redevances et des commissions de restauration des terres, tout en dispensant les mineurs illégaux de leurs responsabilités à l'égard de l'environnement (Lestari, 2007). Mais surtout, la demande de produits miniers illégaux est alimentée par le faible niveau des prix sur le marché informel – jusqu'à 40 % de moins que le prix du marché officiel pour le charbon, par exemple.

Dans le cas des mines à ciel ouvert, lorsque les pouvoirs publics et une compagnie minière concluent un accord portant sur une concession, cette dernière est légalement tenue de respecter certaines directives concernant l'organisation des activités, notamment des protocoles d'exploitation et de nettoyage. Ceux-ci prévoient un défrichage soigneux du terrain pour éliminer la forêt ou la végétation, le déblayage et le stockage des couches de terre superficielles en vue de la réhabilitation du site à la fin de l'exploitation et, une fois la terre remise en place, la restauration des caractéristiques initiales de fertilité des sols. Lorsque la couche superficielle est enlevée, les filons souterrains sont découverts, et les déblais sont déversés dans les zones déjà exploitées à l'arrière du puits actif. De même que la couche superficielle, les déblais sont habituellement réutilisés lors de la restauration du terrain, à la fin du projet d'exploitation (Lestari, 2007).

Or, les exploitants miniers illégaux ne procèdent à aucune de ces opérations, ce qui provoque beaucoup de dégâts. Non seulement ils ne suivent pas les directives imposées aux exploitants miniers officiels, mais ils causent des dégradations supplémentaires : ils abattent ou brûlent la forêt pour défricher le terrain (provoquant d'épais nuages de fumée) ; ils abandonnent des sites à ciel ouvert remplis de ruissellements acides qui s'infiltrent dans les sols et empoisonnent les masses d'eau ; et ils installent illégalement des ports de chargement du charbon sans aucun égard pour les normes environnementales (le charbon destiné à la consommation intérieure est transporté par barges d'une île à l'autre).

On estime que, en 2010, 20 millions de tonnes de charbon ont été extraites illégalement (Lucarelli, 2010). Dans le cas de l'or, si les estimations sont, là aussi, difficiles, BaliFokus (une association indonésienne de défense de l'environnement) estime que, en 2012, entre 65 et 100 tonnes d'or ont été produites illégalement par de petits orpailleurs, alors que la

### Encadré 2.9. L'extraction minière illégale en Indonésie (suite)

production légale se chiffrait à 60 tonnes. Les sites d'extraction et de production d'or étaient ainsi au nombre de 850 sur l'ensemble de l'archipel en 2013, contre environ 575 en 2006. Des études menées dans d'autres régions d'Indonésie, notamment par l'Université de Mataram, montrent que, outre les dégâts pour l'environnement, les niveaux de mercure sont élevés dans l'organisme des orpailleurs et que les enfants souffrent souvent de troubles moteurs (New York Times, 2014).

décentralisation, une attention plus grande devrait être accordée au développement des capacités régionales afin que les collectivités locales soient formées à l'allocation des droits miniers (IUP) et aux responsabilités qui en découlent. Les autorités régionales devraient en outre être tenues responsables de toute externalité négative résultant d'un manque de vigilance à l'égard des détenteurs de licence et d'un défaut de réglementation.

#### Recommandations pour tirer le meilleur parti de l'extraction minière

- Adopter les meilleures pratiques en matière de contrats miniers, comme un régime minier totalement stable et une fiscalité compétitive, tout en s'assurant que la population indonésienne bénéficie d'une large part de la rente tirée de l'extraction minière.
- Revoir l'interdiction globale d'exportation des minerais bruts sur la base d'une évaluation soigneuse des coûts et avantages découlant du traitement de chaque minerai en Indonésie.
- Éliminer le système de double licence pour revenir à un régime de licence unique pour la prospection et l'exploitation. Relever le seuil des restrictions en matière de participation étrangère.
- Développer les capacités au niveau régional afin que les autorités locales soient mieux équipées pour gérer l'allocation des droits miniers (IUP) et collecter les recettes.

## Protéger l'environnement en appliquant la réglementation et en luttant contre l'extraction illégale

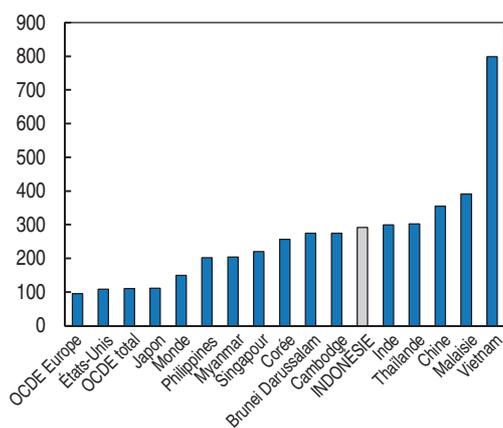
Une croissance économique rapide, conjuguée à l'urbanisation galopante, a conduit à une accumulation des pressions sur l'environnement. Selon l'indice de performance environnementale 2010, élaboré en commun par la BAD, l'OIT et la BID, l'Indonésie se classe 134<sup>e</sup> sur 163 pays, et 12<sup>e</sup> sur les 13 pays d'Asie du Sud-Est, en termes de viabilité et de performance environnementales (OECD, 2012b). L'un des principaux problèmes est la place croissante des combustibles fossiles dans le bouquet énergétique de l'Indonésie. D'autres sujets de préoccupation sont la déforestation (la principale source d'émissions de CO<sub>2</sub> en Indonésie), la pollution aux particules causée par les transports et les combustibles, et la pollution des eaux provoquée par les activités industrielles et l'extraction minière illégale. La durabilité de la culture des palmiers à huile est également considérée comme un problème agro-écologique majeur. En effet, l'expansion rapide de cette culture depuis 1990 (graphique 2.3) s'est souvent faite au détriment des forêts naturelles. Elle contribue en outre à l'accroissement des émissions de carbone et menace la biodiversité, sans parler de l'impact, sur les pays voisins, des nuages de fumée que dégagent les incendies allumés pour brûler le couvert forestier.

### En matière d'émissions de GES et de pollution, le bilan de l'Indonésie est médiocre

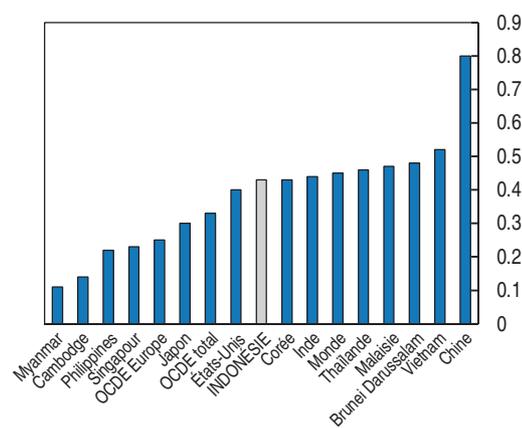
Compte tenu du rôle considérable et grandissant que jouent les combustibles fossiles en Indonésie, il n'est guère surprenant que ses émissions de GES aient doublé entre 1990 (1.1 milliard de tonnes) et 2012 (1.9 milliard de tonnes), ce qui place l'Indonésie au cinquième rang des émetteurs de GES parmi les pays de l'OCDE et ses principaux partenaires. La Chine arrive en tête (10.8 milliards de tonnes), suivie par les États-Unis (6.7), l'Inde (2.7) et la Russie (2.5). Si ses émissions de CO<sub>2</sub> par unité de PIB (en PPA) se situent dans la moyenne pour l'Asie (mais à un niveau très élevé par rapport aux pays de l'OCDE), son bilan en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> par kWh d'électricité et de chaleur est médiocre, et traduit le rôle dominant du charbon. Au regard de l'indice PM10 (particules de diamètre inférieur ou égal à 10 microns), l'Indonésie se classe à la dernière place des pays de l'ASEAN, et en subit les effets néfastes sur le plan de la santé publique et de l'espérance de vie (graphique 2.20).

Graphique 2.20. Indicateurs de pollution

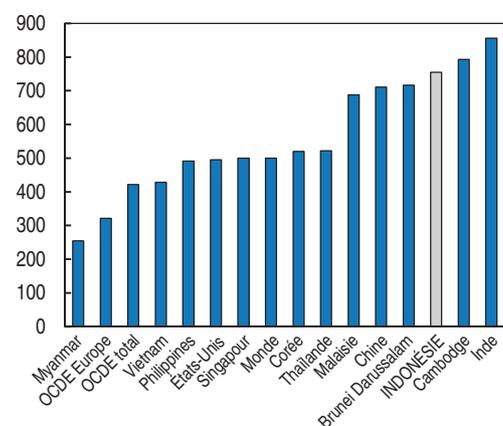
Partie A. Indice d'émissions de CO<sub>2</sub> (100 = 1990), 2011



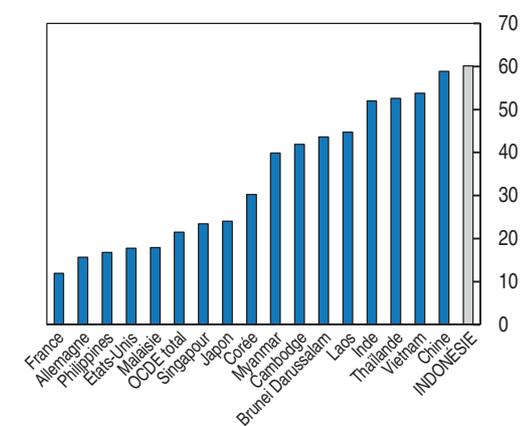
Partie B. CO<sub>2</sub>/PIB à PPA (kg de CO<sub>2</sub>/USD de 2005), 2011



Partie C. CO<sub>2</sub>/kWh d'électricité et de chaleur (g de CO<sub>2</sub> par kWh), 2011



Partie D. PM10 par pays (microgrammes/m<sup>3</sup>), 2010



Source : OECD (2014b), *Toward Green Growth in Southeast Asia*, OECD Publishing.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200525>

Au sommet de 2009 du G20, le gouvernement indonésien s'est engagé à réduire les émissions de carbone du pays de 26 % d'ici à 2020 par rapport au statu quo. La stratégie de l'Indonésie en matière d'énergie est exposée dans le Plan de développement national pour 2010-14, qui encourage une utilisation accrue des énergies renouvelables, y compris la

géothermie, l'énergie solaire, la micro-hydroélectricité et l'énergie nucléaire. Depuis le règlement présidentiel relatif à l'objectif national de bouquet énergétique pour 2025, la politique énergétique est en outre axée sur la réduction des émissions de carbone grâce à la diversification et à la conservation des sources d'énergie.

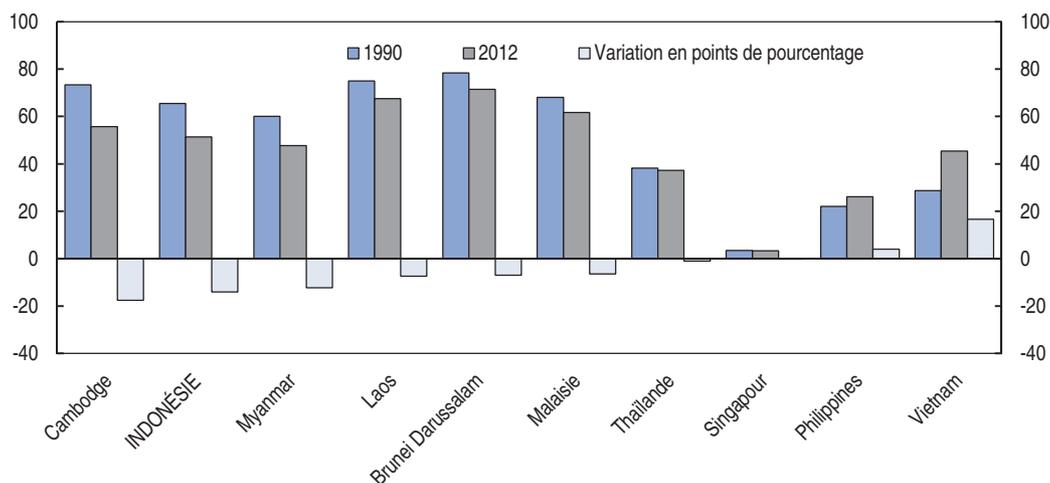
Des activités telles que l'exploitation minière contribuent aussi à la détérioration de l'environnement, essentiellement par la pollution de l'eau et les atteintes aux écosystèmes. Par conséquent, la situation de l'Indonésie est médiocre au regard des polluants organiques de l'eau (mesurée par la quantité d'oxygène que consomment les bactéries pour décomposer les matières polluantes) (OECD, 2014c). La plupart des sites d'extraction du charbon sont à ciel ouvert et situés dans des zones vierges reculées, aggravant les risques environnementaux. L'Association indonésienne de l'industrie houillère, qui regroupe 130 des opérateurs miniers les plus influents du pays, a établi un plan visant à l'exploitation écologiquement responsable des mines de charbon. Plusieurs grandes compagnies charbonnières, telles que Adaro Energy, mènent des programmes de réhabilitation des terres, qui s'efforcent de remettre l'environnement dans un état aussi proche que possible de celui qui existait avant le début de l'exploitation minière. Mais une grande partie de la pollution d'origine minière est en réalité imputable aux petites mines, souvent illégales, qui n'ont pas la volonté ou les moyens de réparer le tort qu'elles causent (encadré 2.9). Sur les 3 922 permis de prospection accordés, 1 461 sont répertoriés par le ministère comme des activités polluantes et manquant de transparence. Il convient d'améliorer le suivi des activités minières illégales et de veiller à une application plus stricte de la réglementation existante. Une condition préalable au lancement d'activités minières devrait être le dépôt, par la compagnie, de fonds destinés à garantir la réalisation d'un programme de réhabilitation et de remise en état des terrains.

### La déforestation doit être inversée

En Indonésie, le couvert forestier en pourcentage de la surface terrestre du territoire a reculé de plus de 10 points entre 1990 et 2011, une perte du même ordre qu'au Cambodge et au Myanmar (graphique 2.21). Les forêts, faisant fonction de puits de carbone, contribuent à

Graphique 2.21. **Évolution du couvert forestier**

En pourcentage de la superficie



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933200536>

réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). La déforestation fait de l'Indonésie le cinquième émetteur de GES au monde ; elle conduit à la perte de biodiversité, à des feux de tourbe, à l'érosion des sols et à des inondations ; et elle nuit aux communautés dont l'existence dépend des ressources forestières. L'abattage clandestin, la conversion en terres agricoles, les feux de forêt délibérés et l'exploitation minière sont les principales causes de la déforestation. En outre, un certain nombre de questions réglementaires et de conditions institutionnelles ont favorisé la déforestation au cours des 20 dernières années : flou entourant les rôles et responsabilités des différents échelons de l'administration à la suite de la décentralisation ; régime foncier et questions d'accès opposant communautés locales et compagnies privées ; niveau inadéquat des prix fonciers et des rentes ; et défaut d'application des lois et protocoles existants, que soit au niveau national ou au niveau local (OECD, 2012b).

Face à cette situation, l'Indonésie a créé, en 2009, une antenne du mécanisme REDD+ (Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts) dans le cadre de l'engagement national de réduction des émissions d'ici à 2020. Parmi ses programmes, le projet de « carte unique » consiste à regrouper, sur une seule carte exhaustive de l'Indonésie, toutes les informations concernant les licences forestières et les revendications foncières ; et un système de mesure, de compte rendu et de vérification a été mis en place pour surveiller les flux de carbone et estimer la taille des réservoirs de carbone. Par ailleurs, l'Indonésie s'efforce de contribuer directement à la restauration de 500 000 hectares de forêt par an. De nombreux défis restent pourtant à relever, compte tenu du suivi insuffisant du secteur forestier. La Commission d'éradication de la corruption (KPK) a récemment annoncé que 89 % des 128 millions d'hectares de forêts du pays n'étaient couvertes par aucune réglementation ou autorisation, rendant leur protection difficile. Le gouvernement devrait donc faire en sorte que chaque hectare de forêt, publique et privée, soit assorti de droits de propriété bien définis et soumis à une réglementation claire, de façon à prévenir toute activité illégale. Il devrait accroître les ressources consacrées au reboisement et à la lutte contre l'abattage clandestin, et punir plus sévèrement les feux de forêt délibérés. Un organisme puissant et doté de ressources suffisantes devrait en outre être créé pour lutter activement contre l'abattage clandestin et les activités minières illégales. Les nouvelles activités agricoles devraient être autorisées uniquement sur les terres couvertes de broussailles et sur des terres auparavant cultivées.

### ***L'Indonésie devrait exploiter son vaste potentiel d'énergies renouvelables***

L'Indonésie possède un énorme potentiel d'énergies renouvelables, qui pourrait offrir un accès à l'énergie dans les zones hors réseau. Compte tenu de l'importance de l'agriculture et du peuplement dispersé, le développement de la biomasse figure au premier rang des priorités. Tous les sous-produits agricoles qui sont actuellement mis aux ordures par la population constituent potentiellement de la biomasse qui peut être utilisée pour produire de l'électricité. Les sources potentielles de biomasse liquide sont le biodiesel produit à partir de l'huile de palme et le bioéthanol issu de la canne à sucre et du manioc. Ces deux produits sont toutefois porteurs de menaces pour la biodiversité et la forêt. Des solides pouvant se transformer en biomasse sont les écorces des palmiers utilisés pour produire de l'huile de palme, les noix et la fibre de coco, la bagasse issue du raffinage du sucre, les balles de riz et les rafles de maïs. Plusieurs initiatives ont déjà été menées, comme la signature récente d'un protocole d'accord entre les compagnies publiques d'énergie et General Electric pour la mise au point et le déploiement de systèmes de gazéification de la biomasse.

Outre la biomasse, l'Indonésie détient 40 % des réserves mondiales estimées de géothermie ; cette source d'énergie est relativement coûteuse à exploiter, mais elle est propre et abondante ; qui plus est, sa disponibilité (et, partant, son prix) n'est pas fluctuante. À l'heure actuelle, l'Indonésie utilise moins de 5 % de son potentiel estimé (Mujiyanto and Tiess, 2013). En août 2014, la Chambre des Représentants a approuvé une révision de la loi sur la géothermie, autorisant l'exploitation de sources géothermiques dans les forêts protégées du pays. Cette loi restitue en outre à l'administration centrale le pouvoir de délivrer des permis et de lancer des appels d'offres pour l'exploitation de l'énergie géothermique. Avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire, le gouvernement devrait accélérer la prospection et l'adjudication de nouveaux projets géothermiques. Pour attirer les investisseurs, il faudrait relever le prix plafond de l'électricité produite dans les centrales géothermiques. Les autres énergies renouvelables incluent l'hydroélectricité, dont le plus grand potentiel se situe en Papouasie. Le potentiel d'énergie éolienne est limité par le manque de vent dans la région de l'équateur. En revanche, les ressources solaires sont considérables, bien que l'exploitation de cette énergie soit encore sous-développée et, pour l'essentiel, cantonnée à l'installation de panneaux solaires sur les toits des bâtiments. Il convient de freiner la hausse des émissions de CO<sub>2</sub> en réduisant la part du charbon dans la production d'énergie et en accroissant l'efficacité de son utilisation, mais aussi en élargissant la part du gaz, de la géothermie et d'autres énergies renouvelables dans le bouquet énergétique, dans le contexte du développement et de l'amélioration des infrastructures. Le recours à l'énergie nucléaire pourrait aussi être envisagé.

Pour ce qui est des investissements, les restrictions aux IDE sont moins strictes pour les investissements écologiques que pour la moyenne des secteurs (OECD, 2014b). Elles sont aussi beaucoup moins contraignantes que dans d'autres pays de l'ASEAN (tableau 2.2). S'il convient de maintenir ce régime favorable, un soutien plus net pourrait être apporté aux entreprises internationales qui souhaitent s'implanter sur le marché indonésien. Au lieu d'une succession de décrets ministériels *ad hoc*, il faudrait adopter un cadre réglementaire détaillé, complet et attrayant pour le secteur des énergies renouvelables (GIZ, 2012). Par ailleurs, l'Indonésie encourage l'agriculture biologique et l'abandon des engrais chimiques au profit des engrais biologiques. Depuis plus de 30 ans, le gouvernement incite les agriculteurs à utiliser davantage d'engrais pour relever la productivité agricole. Il conviendrait de réduire progressivement les subventions en faveur des engrais chimiques et de les augmenter au profit des engrais biologiques.

Tableau 2.2. **Restrictions à l'IDE dans les énergies renouvelables**

Pourcentage de participation étrangère autorisée dans les nouveaux IDE et dans les fusions-acquisitions

	Biomasse	Hydroélectricité	Solaire	Éolien
<b>Indonésie</b>	<b>95</b>	<b>95</b>	<b>95</b>	<b>95</b>
Malaisie	30	30	30	30
Philippines	100	100	40	40
Thaïlande	49	49	49	49

Source : Golub et al. (2011), adapté de *World Bank Investing Across Borders Database*, 2010.

### **Recommandations relatives à la protection de l'environnement contre l'extraction des ressources et au développement des énergies renouvelables**

- Créer un robuste environnement réglementaire pour encourager l'investissement dans les énergies renouvelables, en particulier la géothermie, le solaire et la biomasse. Construire des centrales à charbon plus efficaces et mettre progressivement hors service les anciennes centrales.
- Améliorer le recensement des activités illégales d'abattage et d'extraction minière, et créer un organisme puissant, doté de ressources suffisantes, pour faire strictement respecter la réglementation.
- Freiner la hausse des émissions de CO<sub>2</sub> en réduisant la part du charbon et du pétrole dans la production d'énergie, et en accroissant la part du gaz, de la géothermie et de la biomasse, mais aussi de l'énergie nucléaire et solaire.
- Lancer d'ambitieux programmes de reboisement dans les zones endommagées, et faire en sorte que chaque hectare de forêt, publique et privée, soit assorti de droits de propriété bien définis et soumis à une réglementation claire.
- Ramener le prix implicite du carbone en territoire positif en éliminant progressivement les subventions à l'énergie.

### **Bibliographie**

- Aguilera, R.F., J. Inchauspe and R.D. Ripple (2014), "The Asia Pacific natural gas market: Large enough for all?", *Energy Policy* Vol. 65, pp. 1-6.
- Alston, J.M. and P.G. Pardey (2014), "Agriculture in the Global economy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 1, pp. 121-46
- Amin, L.I. (2011), "Challenges and Future Needs for Irrigation Management in Indonesia", paper presented at International Workshop on "Sustainable Water Management for Food Security: An International Policy Dialogue on Progressing Water Policy Reform for Agriculture, with Focus on Indonesia", Bogor, Indonesia, 13-15 décembre.
- Andadari, R. K., P. Mulder and P. Rietveld (2014), "Energy poverty reduction by fuel switching. Impact evaluation of the LPG conversion program in Indonesia", *Energy Policy* Vol. 66, pp. 436-49.
- Arnold, J. (2012), "Improving the Tax System in Indonesia", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 998, Éditions OCDE.
- BAL (1960), Basic Agrarian Law, Undang-Undang Pokok Agraria – UUPA, the Directorate General of Agrarian Affairs of the Department of Home Affairs.
- BAPPENAS (National Development Planning Agency) (2011), *Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development 2011-2025*.
- Bloomberg (2014), "Indonesia Looks Overseas in \$25 Billion Refinery Overhaul", 11 décembre.
- Boyd, M., A. Devero, J. Frias, J. Meyer and G. Ross (2010), "A note on policies for the oil and gas sector", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 237-48.
- Brandt, N., P. Schreyer and V. Zipperer (2013). "Productivity Measurement with Natural Capital", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1092, Éditions OCDE.
- Castle, J. (2013), "Indonesia's Mining Malaise and Deeper Challenges to Growth", *Global Asia*, Vol. 8, No. 4, pp. 200-25.
- Davis, L. (2014), "The Economic Cost of Global Fuel Subsidies", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 104, Issue 5, pp. 581-85, mai.
- Energy and Mining Journal (2012), "Transforming the Nation's Mining Industry. Indonesian coal giants look to take the next step", pp. 52-59.
- FAOSTAT (2015), FAOSTAT Database available at <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/E>.

- Fraser Institute (2013), *Survey of Mining Companies 2012/2013*, Fraser Institute, Vancouver.
- Fuglie, K.O. (2010a), "Sources of Growth in Indonesian Agriculture", *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 33, pp. 225-40.
- Fuglie, K.O. (2010b), "Indonesia: From Food Security to Market-Led Agricultural Growth", in J. Alston, B.A. Babcock and G. Pardey (eds.), *The Shifting Patterns of Agricultural Production and Productivity Worldwide*, Midwest Agribusiness Trade Research and Information Center, Iowa State University, pp. 343-81.
- Fuglie, K.O. (2012), "Productivity Growth and Technology Capital in the Global Agricultural Economy", in: K.O. Fuglie, S.L. Wang and V.E. Ball (eds.), *Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective*, CAB International, Oxfordshire, United Kingdom.
- Gandataruna, K. and K. Haymon (2011), "A dream denied? Mining legislation and the Constitution in Indonesia", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 47, No. 2, pp. 221-31.
- GIZ (2012), *Legal Frameworks for Renewable Energy*, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn.
- Golub, S.S., C. Kauffmann and P. Yeres (2011), "Defining and Measuring Green FDI: An Exploratory Review of Existing Work and Evidence", *OECD Working Papers on International Investment*, 2011/02, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg58j1cvcuk-en>.
- Hendriatiningsih, S., A. Hernandi, A. Budiarta, K. Sarah and R. Abdulharis (2009), "Comparative Study of Customary and Formal Land Tenure System in Bali, Indonesia", *FIG Working Week 2009*, Eilat, Israel, 3-8 mai.
- Heryani, E. and C. Grant (2004), "Land Administration in Indonesia", paper presented at the 3rd FIG Regional Conference, Jakarta, 3-7 octobre.
- Hidrobo, M., J. Hoddinott, A. Peterman, A. Margolies and V. Moreira (2014), "Cash, food, or vouchers? Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador", *Journal of Development Economics* Vol. 107, pp. 144-156.
- IEA (2008), *Energy Policy Review of Indonesia*, Éditions OCDE/AIE.
- IEA (2013a), *Coal Medium-Term Market Report*, Éditions OCDE/AIE.
- IEA (2013b), *World Energy Outlook 2013*, Éditions OCDE/AIE.
- IEA (2014), *Coal Information 2014*, Éditions OCDE/AIE.
- Jakarta Globe (2012), "South Sumatra Shooting Puts Government in Cross Hairs", 30 juillet.
- Jeon, S. (2013), "Agricultural transformation and the escape from the middle-income country trap: challenges facing small farmers in Indonesia in a time of green restructuring", PhD thesis, The Graduate Institute, Geneva.
- Lestari, N.I. (2007), "Illegal Coal Mining in South Kalimantan – A Mining Company Confronts PETI Operations through Engagement", *Artisanal and Small-Scale Mining in Asia-Pacific Case Study 4*.
- Lewin, M. (2011), "Botswana's Success: Good Governance, Good Policies, and Good Luck" in *Yes Africa Can, Success Stories from a Dynamic Continent*, World Bank.
- Lucarelli, B. (2010), "The History and Future of Indonesia's Coal Industry: Impact of Politics and Regulatory Framework on Industry Structure and Performance", *Freeman Spogli Institute for International Studies*, Stanford University.
- McKinsey Global Institute (2012), *The Archipelago Economy: Unleashing Indonesia's Potential*.
- Mujiyanto, S. and G. Tiess (2013), "Secure energy supply in 2025: Indonesia's need for an energy policy strategy", *Energy Policy*, Vol. 61, pp. 31-41.
- New York Times (2014), "Small-Scale Gold Mining Pollutes Indonesian Lands", 2 janvier.
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Indonesia Economic Assessment*, Éditions OCDE.
- OECD (2009), *Natural Resources and Pro-Poor Growth, the Economics and Politics*, Éditions OCDE.
- OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Indonesia 2010*, Éditions OCDE.
- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Indonesia 2012*, Éditions OCDE.
- OECD (2012b), *OECD Review of Agricultural Policy, Indonesia*, Éditions OCDE.
- OECD (2013), *OECD Review of Fisheries, Policies and Summary Statistics*, Éditions OCDE.

- OECD (2014a), *OECD Tourism Trends and Policies 2014*, Éditions OCDE.
- OECD (2014b), *Toward Green Growth in Southeast Asia*, Éditions OCDE.
- OECD (2014c), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*, Éditions OCDE.
- OECD (2014d), *Modelling of distributional impacts of energy subsidy reforms: an illustration with Indonesia*, Éditions OCDE, à paraître.
- OECD (2015), *OECD Economic Surveys: Mexico 2015*, OECD Publishing.
- Pandin, M.R.L (2008), "Portrait of Indonesian Fertilizer Industry", *Economic Review*, No. 214, décembre.
- Penot, E., G. Wibawa and C. Geissler (2002), "Perennial Crops Trigger Land-Use and Land-Tenure Changes in Indonesia (Example of the Province of West Kalimantan)", paper presented at the World Bank Workshop on Land Issues, Phnom Penh, Cambodia, juin.
- USAID (2010), "Property Rights and Resource Governance – Indonesia Country Profile", *Country Reports Series*.
- USAID (2013), *Economic Effects of Indonesia's Mineral-Processing Requirements for Export*, April.
- USTR (2014), "National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, Indonesia", Washington, DC.
- Winoto, J. (2009), "Taking Land Policy and Administration in Indonesia to the Next Stage and National Land Agency's Strategic Plan", paper presented at the Workshop in International Federation of Surveyors' Forum, Washington, DC, mars.
- Wall Street Journal (2014), "China and Russia at the Altar of Gas", 18 février.
- World Bank (2012), *Indonesia Economic Quarterly*, World Bank Group, Jakarta, mars.
- World Bank (2014a), *Indonesia Economic Quarterly*, World Bank Group, Jakarta, mars.
- World Bank (2015), World Development Indicators Database, <http://data.worldbank.org/data-catalog/worlddevelopment-indicators>.

# **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 : CROISSANCE INCLUSIVE ET DURABLE ; LES RESSOURCES NATURELLES

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2015  
Allemagne, mai 2014  
Australie, décembre 2014  
Autriche, juillet 2015  
Belgique, février 2015  
Brésil, novembre 2015  
Canada, juin 2014  
Chili, novembre 2015  
Chine, mars 2015  
Colombie, janvier 2015  
Corée, juin 2014  
Costa Rica, février 2016  
Danemark, janvier 2014  
Espagne, septembre 2014  
Estonie, janvier 2015  
États-Unis, juin 2014  
Fédération de Russie, janvier 2014  
Finlande, janvier 2016  
France, mars 2015  
Grèce, novembre 2013  
Hongrie, janvier 2014  
Inde, novembre 2014  
**Indonésie, mars 2015**

Irlande, septembre 2015  
Islande, septembre 2015  
Israël, janvier 2016  
Italie, février 2015  
Japon, avril 2015  
Lettonie, février 2015  
Luxembourg, mars 2015  
Mexique, janvier 2015  
Norvège, janvier 2016  
Nouvelle-Zélande, juin 2015  
Pays-Bas, avril 2014  
Pologne, mars 2014  
Portugal, octobre 2014  
République slovaque, novembre 2014  
République tchèque, mars 2014  
Royaume-Uni, février 2015  
Slovénie, mai 2015  
Suède, mars 2015  
Suisse, novembre 2015  
Turquie, juillet 2014  
Union européenne, avril 2014  
Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-idn-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2015-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](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

**Volume 2015/9**  
**Mars 2015**

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2015  
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-22983-9  
10 2015 08 2 P



9 789264 229839