

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN INDONÉSIE 1998-2006

UN RÉSUMÉ DU RAPPORT SUR L'EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE PLAIDOYER DES ORGANISATIONS
DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN INDONÉSIE
DE 1998 À 2006



Droits et Démocratie

Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique



I D S P S

Institute for Defense Security and Peace Studies

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN INDONÉSIE 1998-2006

UN RÉSUMÉ DU RAPPORT SUR L'EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE
PLAIDOYER DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA
RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN INDONÉSIE DE 1998 À
2006 (TAKING STOCK OF THE EFFECTIVENESS OF CIVIL SOCIETY
ORGANIZATION ADVOCACY STRATEGIES IN SECURITY SECTOR
REFORM IN INDONESIA 1998-2006)



Droits et Démocratie

Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique



Droits et Démocratie

1001, boul. De Maisonneuve Est, bureau 1100

Montréal (Québec) Canada H2L 4P9

Tél. : 514 283-6073 / Téléc. : 514 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Créée par une loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie est une organisation canadienne non partisane et indépendante qui a le mandat de promouvoir le développement démocratique et d'appuyer et défendre les droits de la personne tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

© Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), 2008.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire de la publication où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Ce document est aussi disponible en ligne : www.dd-rd.ca.

Rédaction : Nancy Slamet, consultante.

Révision du contenu : Mufti Makaanim al-Ahlaq, directeur général de l'Institute for Defense, Security and Peace Studies; Micheline Lévesque, agente régionale, Asie; Michael Wodzicki, directeur adjoint, Politiques, programmes et planification, Droits et démocratie.

Traduction : Claudine Vivier.

Production : Lise Lortie, adjointe, publications, et Marie Malo, agente, publications.

Imprimé au Canada.

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008.

Bibliothèque nationale du Canada, 2008.

ISBN : 978-2-923539-30-0

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	5
RÉSUMÉ	7
RAPPEL HISTORIQUE : UNE RÉFORME TOUJOURS NÉCESSAIRE	9
LES ACQUIS EN MATIÈRE DE RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	11
PERSPECTIVES ET FACTEURS FAVORABLES À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	13
Un esprit d'ouverture à la participation citoyenne	13
Le soutien de la population et les appuis extérieurs	14
FREINS ET OBSTACLES À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	17
Des intérêts extérieurs qui mettent en péril la RSS et la démocratisation en Indonésie	17
Les limites de la coopération entre OSC, gouvernement, Parlement et organes de sécurité	18
Des conceptions différentes de la « sécurité »	19
Résistance à l'autorité politique civile	20
Absence de volonté politique et d'adhésion à la RSS	21
CRITIQUES DE LA LÉGISLATION ET DES POLITIQUES RELATIVES AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ	23

LES FUTURES STRATÉGIES DE PLAIDOYER DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE 27

RECOMMANDATIONS	29
Recommandations générales	29
Recommandations aux organisations de la société civile	30
Recommandations à la DPR et au gouvernement indonésien	30
Recommandations à la communauté internationale	31

ACRONYMES

BIN	Service de renseignements
DOD	Ministère de la Défense
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat (Chambre des représentants)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat (Assemblée consultative du peuple)
OSC	Organisation de la société civile indonésienne
POLRI	Police indonésienne
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
TNI	Armée nationale indonésienne

RÉSUMÉ

En janvier 2006, un groupe d'organisations de la société civile indonésienne (OSC¹) et de membres de réseaux concernés par la réforme du secteur de la sécurité (RSS²) de l'Europe, du Canada et des États-Unis se sont réunis à La Haye, aux Pays-Bas, pour évaluer les progrès de la RSS en Indonésie. Entre autres conclusions, les participants à cette rencontre ont souligné la nécessité de procéder à une évaluation exhaustive des résultats des stratégies de plaidoyer développées par la société civile pour promouvoir la RSS, ainsi que des obstacles auxquels elles se heurtent et des perspectives qui s'offrent à elles. Ils ont estimé qu'une telle étude pourrait aider les OSC à préparer leurs stratégies de plaidoyer futures et à fournir à point nommé des informations utiles à la population en général, au gouvernement indonésien, aux artisans des politiques et autres acteurs concernés par la RSS en Indonésie et au sein de la communauté internationale. Ce document est un résumé du rapport de l'étude menée ultérieurement par le Institute for Defense Security and Peace Studies (Djakarta) avec le soutien de Droits et Démocratie (Montréal³).

Les auteurs de cette étude analysent les efforts déployés par les OSC pour promouvoir la RSS depuis le début de l'ère des réformes, de 1998 à 2006. Pour étudier la dynamique et l'ampleur des changements apportés durant cette période, elle passe en revue les politiques et les lois adoptées dans le secteur

1 Dans ce rapport, on entend par *organisation de la société civile* tout acteur non gouvernemental qui préconise l'intégration de principes démocratiques dans les réformes du secteur de la sécurité.

2 Dans ce rapport, l'expression *réforme du secteur de la sécurité* (RSS) signifie la transformation de l'appareil de sécurité de l'État indonésien (à savoir les politiques et institutions du secteur de la sécurité ainsi que le rôle, les responsabilités et les pratiques des acteurs de ce secteur) et son passage d'un modèle autoritaire vers un nouveau modèle, dont la gestion et le fonctionnement sont soumis à l'autorité civile et qui respecte davantage les normes démocratiques, le droit relatif aux droits humains et les principes de la bonne gouvernance. L'expression *secteur de la sécurité* désigne toutes les organisations et institutions légalement habilitées à utiliser ou à mobiliser la force physique ou la menace du recours à la force physique pour protéger l'État et les citoyens. En font partie l'Armée nationale de l'Indonésie (TNI) et la Police indonésienne (POLRI), ainsi que les institutions civiles chargées de les diriger et de les superviser comme le Président, le ministère de la Défense et le Parlement. Le service de renseignements (BIN) est aussi considéré comme relevant de ce secteur.

3 On trouvera une version complète du rapport en bahasa et en anglais sur le site de l'IDSPS : www.idsp.org.

de la sécurité, ainsi que les mesures législatives en cours de préparation ou actuellement débattues.

Les chercheurs ont procédé à des entrevues en profondeur et par groupes témoins auprès d'acteurs clés de la RSS comme les OSC, les organes de sécurité, des dirigeants gouvernementaux et des décideurs aux paliers national, provincial et municipal. Les données primaires ont été recueillies à Jakarta et dans les villes d'un certain nombre de régions comme Medan, Bengkulu, Solo, Malang, Pontianak, Kupang, Ujing Pandang et Ambon. L'étude repose aussi sur des données secondaires comme des reportages, des études et des articles sur des questions entourant la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que les comptes rendus des débats parlementaires (aux deux assemblées, la MPR et la DPR⁴).

4 Le pouvoir législatif indonésien se compose de l'Assemblée consultative du peuple (*Majelis Permusyawaratan Rakyat* - MPR) et de la Chambre des représentants (*Dewan Perwakilan Rakyat* - DPR).

RAPPEL HISTORIQUE : UNE RÉFORME TOUJOURS NÉCESSAIRE

C'est en 1996 qu'est né le mouvement en faveur d'une réforme du secteur de la sécurité, quand des voix s'élevèrent pour réclamer l'abolition de la « double fonction » (rôle de défense et rôle politique) des Forces armées indonésiennes, ainsi que la démilitarisation de la société indonésienne. Après la chute du président Suharto en 1998, les propositions de réforme du secteur de la sécurité se sont élargies pour inclure notamment la responsabilisation de l'appareil de sécurité, afin qu'il réponde des crimes et violations des droits humains commis par ses agents, et la nécessité d'une professionnalisation de ce secteur. Ce mouvement en faveur d'une RSS a connu son apogée entre 1998 et 2000, mais, depuis, cette priorité passe de plus en plus au second plan. De manière générale, la réforme a progressé avec lenteur et de façon inégale et a même enregistré des reculs, l'État ayant tendance à répondre aux pressions de la population par des mesures plus symboliques que véritablement porteuses de changement.

Les progrès de la réforme ont été bloqués par des intérêts politiques qui ont prévalu sur l'intérêt public, situation compliquée par les conflits opposant les différentes élites du secteur de la sécurité. De ce fait, après huit années de pressions en faveur de la SRR, les objectifs fondamentaux d'une telle réforme, à savoir l'introduction de politiques démocratiques en matière de sécurité et la mise en place d'une armée, d'une police et d'un service de renseignements professionnels et tenus de rendre compte à l'autorité civile, n'ont toujours pas été atteints. L'appareil de sécurité résiste toujours au changement en niant l'existence de violations des droits humains et il jouit d'une totale impunité pour les violations passées et présentes. Les institutions et acteurs du secteur de la sécurité prennent toujours part à la vie politique et

refusent d'être soumis à l'autorité politique civile, y compris à la loi civile. Par exemple, de l'avis de nombreuses OSC, l'Armée nationale indonésienne (TNI) dicte encore aujourd'hui les politiques du ministère de la Défense et au niveau du ministère, la police indonésienne (POLRI) n'est pas suffisamment encadrée par un contrôle civil. Même si la Cour Suprême a établi que les tribunaux civils avaient compétence pour traduire en justice des militaires, l'armée s'oppose encore à toute révision de la Loi sur les tribunaux militaires qui viserait à l'obliger à répondre devant la justice civile. Ce ne sont là que quelques exemples de bien des lois et politiques façonnées en fonction des intérêts politiques des forces de sécurité.

Malgré certains progrès d'ordre normatif enregistrés depuis 1998, le gouvernement indonésien s'est montré peu enclin à veiller au respect et à l'application de ces politiques et de ces lois. L'étude montre que, sur le fond, la législation encadrant le secteur de la sécurité n'est pas pleinement conforme au droit des droits humains et aux principes de démocratie et de bonne gouvernance, et qu'elle est même loin de répondre à ces normes. Il faudrait par conséquent réviser et modifier bon nombre des lois touchant le secteur de la sécurité. En outre, un certain nombre de projets de loi réformant ce secteur n'ont toujours pas été adoptés, comme ceux concernant le service de renseignements, la sécurité nationale, le libre accès aux informations gouvernementales, et le règlement présidentiel sur le transfert des entreprises et sociétés appartenant à la TNI⁵.

Il est par ailleurs impératif de soutenir et d'intensifier les efforts en faveur d'une réforme du secteur de la sécurité en Indonésie à cause du contexte international. La « guerre internationale contre le terrorisme » a donné à la POLRI, à la TNI et au service de renseignements des pouvoirs très larges qui piétinent les protections en matière de droits humains et elle justifie la répression à laquelle se livre l'appareil de sécurité. Il s'agit là de facteurs préoccupants qui risquent de saper les progrès qu'a pu enregistrer la RSS.

5 Depuis 2007, année où a été menée notre étude, certains de ces projets de lois et mesures ont été adoptés, à savoir la Loi sur l'accès à l'information (*Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik*) et le décret présidentiel n° 7 de l'année 2008 qui crée une équipe de travail nationale sur la transformation des activités économiques de la TNI. Nous reviendrons plus loin sur ces deux mesures.

LES ACQUIS EN MATIÈRE DE RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Après la chute du président Suharto en 1998, le Parlement, le gouvernement et l'appareil de sécurité ont adopté plusieurs lois et politiques pour répondre aux revendications du mouvement pro-réformes. On peut citer entre autres les amendements apportés à la Constitution de 1945, le décret du MPR-RI numéro VI/MPR/2000 relatif à la séparation de la TNI et de la POLRI, le décret numéro VII/MPR/2000 sur les rôles respectifs de la TNI et de la POLRI, les modèles de police communautaire et les initiatives d'intégration de la problématique du genre dans les forces de police.

Ce sont peut-être les amendements constitutionnels renforçant les protections des droits humains qui constituent les avancées les plus importantes pour la RSS en Indonésie. On retrouve tant l'esprit que la lettre de ces amendements dans les décrets MPR-VI et VII/2000 relatifs à la TNI et à la POLRI. Ces décrets, qui séparent sur le plan institutionnel l'armée et la police, attribuent à la TNI un strict rôle de défense et à la POLRI la responsabilité de la sécurité publique et du maintien de l'ordre. Ils stipulent en outre que les deux institutions et leurs membres ne doivent pas participer à la vie politique et doivent respecter les principes démocratiques, la primauté du droit et les droits humains. En promulguant ces changements fondamentaux dans le secteur de la sécurité, ces décrets répondaient à certaines des revendications formulées par la population en 1998.

L'adoption de la Loi n° 34/2004 sur l'armée indonésienne (projet de loi sur la TNI) et de la Loi n° 2/2002 sur la police indonésienne (projet de loi sur la POLRI) constitue également une percée importante. La Loi 34/2004 reprend des recommandations des OSC concernant le professionnalisme de l'armée, le contrôle civil de l'institution militaire et le retrait des mains de l'armée

des entreprises qu'elle possède. La promulgation de la loi sur la POLRI a conduit cette dernière à améliorer sa performance institutionnelle et à devenir plus redevable et plus professionnelle. À cette fin, l'une des mesures prises par la POLRI en collaboration avec les OSC fut l'adoption d'un programme d'intégration de la question du genre visant à améliorer ses services auprès des femmes victimes de violence conjugale et des enfants. Ce programme a eu pour retombées une augmentation du nombre de femmes au sein des forces de police et l'ouverture, dans chaque commissariat du pays, d'un bureau spécial offrant aux femmes de l'aide juridique et psychologique. Des services spéciaux de consultation psychologique sont également offerts aux enfants.

La POLRI est également davantage à l'écoute des besoins de la population grâce à l'adoption d'un modèle de police de proximité qui permet aux communautés et aux forces de police de travailler de concert pour maintenir l'ordre et la sécurité publics. Ce modèle a tout d'abord été implanté en 2001 par la police régionale de Yogyakarta, en collaboration avec des OSC indonésiennes et internationales. Grâce à ce programme, la population a davantage confiance dans la police et cette dernière se montre plus ouverte, plus responsable et plus respectueuse des droits humains. D'ailleurs, ce programme a eu de si bons résultats qu'il a été repris à Bali et à Surabaya. Le modèle de police communautaire a également été élargi pour inclure la coopération entre les agents des services de sécurité, les entreprises, les collectivités et les gouvernements locaux dans les régions où sont déployées des activités industrielles comme l'exploitation de mines et de gisements pétroliers.

L'abrogation de la loi antisubversion, qui a élargi la liberté de la presse et mené à une plus grande transparence gouvernementale, a constitué une autre avancée dans la réforme du secteur de la sécurité. Les OSC ont fait pression en faveur de la promulgation de la Loi sur l'accès à l'information (Projet de loi KMIP), instrument indispensable pour assurer transparence et bonne gouvernance (voir ci-après). Les OSC ont jusqu'ici réussi à faire inclure dans le projet de loi une disposition prévoyant la création d'une Commission à l'information, un organe indépendant chargé de régler les différends de manière équitable et efficace, sans frais pour l'utilisateur.

PERSPECTIVES ET FACTEURS FAVORABLES À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Un esprit d'ouverture à la participation citoyenne

L'ère des réformes a favorisé le respect de la liberté d'expression et un esprit d'ouverture à la participation des citoyens aux processus législatifs et décisionnels, chose qui s'était avérée impossible durant les 32 ans du régime Suharto. Entre 1998 et 2006, les OSC ont mené des campagnes de plaidoyer et déployé des efforts auprès des législateurs et des artisans des politiques, et elles ont préconisé l'abrogation de lois et de politiques non conformes avec les valeurs et les principes de la démocratie et des droits humains.

Durant cette période, certains membres du gouvernement, parlementaires et dirigeants de l'appareil de sécurité se sont montrés réceptifs aux plaidoyers des OSC, quoiqu'à des degrés divers. Globalement, la DPR, le ministère de la Défense et la POLRI ont fait bon accueil à la participation des OSC aux processus législatifs et décisionnels. Les entrevues montrent par exemple que la campagne menée par les OSC en faveur du projet de loi KMIP a été bien reçue par l'ensemble des partis politiques et par certains députés et membres du gouvernement et des institutions gouvernementales. Des parlementaires et des représentants gouvernementaux ont également déclaré qu'ils appréciaient le rôle des OSC, qui élargissaient leurs perspectives et leur permettaient de mieux comprendre les enjeux de la RSS. Le ministre de la Défense et un certain nombre de parlementaires, par exemple, ont appuyé le projet de loi parallèle sur le service de renseignements rédigé par

des universitaires et des OSC, et le ministère de la Défense a reconnu avoir beaucoup appris des analyses des OSC lors de la rédaction du projet de loi sur la sécurité nationale. En fait, nous avons appris dans le cadre de cette étude que le ministère de la Défense envisage l'adoption d'une « approche à plusieurs pistes » permettant la participation d'acteurs militaires et non militaires à l'élaboration du système de défense indonésien. La DPR a également reconnu que la contribution des OSC était nécessaire si on voulait mettre en place une force de sécurité et de défense professionnelle, et faire en sorte que les acteurs du secteur de la sécurité renoncent complètement à toute intervention dans la vie politique.

Cette ouverture à la participation citoyenne a donné aux OSC l'occasion de travailler de concert avec le gouvernement et le Parlement. Outre les questions associées à la RSS précédemment évoquées, nous avons repéré plusieurs dossiers où une telle coopération est possible, notamment le renforcement des capacités des membres de la TNI et de la POLRI, la reprise des sociétés et entreprises que possède l'armée, la définition des rôles respectifs de la TNI et de la POLRI dans la sécurité intérieure et la transformation de la structure militaire territoriale de la TNI.

Concernant l'avenir, cette étude montre que le travail de plaidoyer mené par les OSC de 1998 à 2006 a créé un précédent favorable à la participation des citoyens aux processus d'élaboration des politiques. Les OSC peuvent y voir une ouverture pour réclamer la participation de la société civile à tous les paliers des instances qui formulent et mettent en œuvre des politiques, et faciliter des débats publics sur les problèmes du pays, y compris sur des questions délicates associées à la RSS. La multiplication des partis politiques en Indonésie ouvre également la porte à de nouvelles formes de plaidoyer des OSC. Celles-ci peuvent faire pression sur les partis afin qu'ils répondent aux préoccupations des citoyens, et créer des occasions permettant à la société civile de travailler en partenariat avec des formations politiques.

Le soutien de la population et les appuis extérieurs

Il faut reconnaître le rôle déterminant que peuvent jouer le soutien de la population et les appuis provenant de l'extérieur dans l'émergence d'un climat de réforme politique et d'ouverture au changement dans le secteur de la sécurité. En Indonésie, des voix se sont élevées pour réclamer la démocratie bien avant 1998, et l'appui populaire à des réformes s'est élargi et a culminé avec le mouvement en faveur de l'adoption des décrets VI et VII/2000 sur la TNI et la POLRI. De concert avec diverses OSC, un large éventail de groupes

de la société civile — étudiants et professeurs d'université, associations professionnelles, personnalités religieuses et publiques, travailleurs, communautés de pêcheurs et victimes de violations des droits humains — se sont massivement mobilisés pour réclamer l'abolition du rôle politique des militaires et la séparation de la police et de l'armée.

Pendant cette période, des citoyens, des membres du gouvernement et même certains hauts gradés de l'armée ont davantage pris conscience de la nécessité de procéder à des réformes. L'appui de la société civile a été nourri au cours des années par le travail de plaidoyer des OSC, qui a permis à la population de mieux comprendre les enjeux de la RSS et de se mobiliser. Les campagnes de plaidoyer des OSC ont également fourni à la population l'occasion d'exiger des comptes de la part des acteurs du secteur de la sécurité et de surveiller les efforts déployés par le gouvernement pour implanter des réformes démocratiques.

Si cette étude révèle que l'appui à la RSS de la part des membres du gouvernement, du Parlement et de l'appareil de sécurité a faibli au fil du temps, il reste que certains de ces acteurs tiennent encore un discours en ce sens et appuient même sincèrement cette réforme. La plupart soutiennent encore que la réussite de l'Indonésie passe par la démocratie et la bonne gouvernance, discours qui ouvre la porte à des pressions en faveur de la RSS. Il existe toutefois des signes encore plus prometteurs d'une réelle volonté de réforme, par exemple le fait que certains gouvernements locaux ont garanti le droit de la population à l'accès aux informations détenues par leurs administrations.

Nous avons pu constater que la communauté internationale peut elle aussi jouer un rôle important dans la promotion des réformes. Les pressions qu'elle a exercées en faveur de la démocratisation en Indonésie ont favorisé une volonté générale de réformes et incité le gouvernement, le législateur et les acteurs de l'appareil de sécurité à prêter l'oreille aux demandes des OSC. Depuis 1998, bon nombre de pays et d'organismes donateurs ont appuyé les revendications des OSC et les efforts déployés par le gouvernement pour réformer le secteur de la sécurité.

FREINS ET OBSTACLES À LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Des intérêts extérieurs qui mettent en péril la RSS et la démocratisation en Indonésie

Si les interventions de la communauté internationale ont eu un effet favorable sur l'implantation de la RSS en Indonésie, le soutien financier international s'est toutefois déplacé pour aider désormais le secteur de la sécurité à mieux combattre le terrorisme. Les OSC soulignent que la « guerre contre le terrorisme » risque de compromettre la démocratisation et l'implantation de réformes en Indonésie, et qu'elle ouvre la voie à un retour des services de sécurité aux fonctions répressives qu'elles exerçaient dans le passé. Mentionnons à titre d'exemple inquiétant le rôle de la TNI dans les opérations antiterrorisme, qui en 2005 a servi de prétexte à l'administration des États-Unis pour justifier sa décision de normaliser les échanges et la coopération militaires avec l'Indonésie, en posant comme condition préalable le respect des droits humains.

D'autres priorités, comme la nécessité d'attirer les investissements étrangers, militent également contre la progression de la RSS. Par exemple, des pressions ont été exercées pour accélérer l'adoption du projet de loi sur la POLRI malgré les réserves et les craintes exprimées par les OSC, parce que l'aide étrangère à la reconstruction économique de l'Indonésie était assujettie à la capacité du pays de garantir la stabilité sur son territoire.

Les limites de la coopération entre OSC, gouvernement, Parlement et organes de sécurité

Avec la nouvelle donne à l'échelle internationale, l'enthousiasme et l'appui politique à la RSS ont faibli au fil du temps. Si la volonté de réforme était forte en 2000, moment où les décrets VI et VII de la MRP introduisaient des changements fondamentaux dans le secteur de la sécurité, ce soutien s'est étiolé. Comme on l'a dit plus haut, on a constaté une certaine ouverture à la participation de la société civile au processus de RSS. Mais notre étude montre aussi que l'accès des citoyens aux instances parlementaires et gouvernementales et l'influence qu'ils exercent sur ces instances ont tendance à plafonner à présent, et que le contenu des mesures gouvernementales et des réformes législatives ne répond toujours pas aux revendications de la société civile ni aux normes démocratiques.

Même si le gouvernement et la législature tiennent à ce que les OSC légitiment leurs politiques, ils ont toutefois tendance à n'accepter que les recommandations des OSC qui s'alignent sur leurs propres objectifs. Le gouvernement fournit également un soutien financier aux OSC qui appuient son propre programme politique. En fait, nous avons pu établir qu'il existe un nombre croissant d'OSC créées par le gouvernement ou par des dirigeants gouvernementaux. Selon des OSC qui ne jouissent pas de ce type de soutien gouvernemental, ces pratiques compromettent sérieusement la nature « indépendante et non gouvernementale » des OSC.

Certains membres du gouvernement, du Parlement et des organes de sécurité vont ignorer les plaidoyers des OSC en matière de RSS en prétextant qu'ils sont financés par des nations et institutions étrangères et qu'elles défendent par conséquent les intérêts de leurs bailleurs de fonds. D'autres décideurs estiment que les OSC perturbent la stabilité gouvernementale et estiment qu'elles bloquent en réalité l'introduction de réformes. La contribution des OSC à la réforme du secteur de la sécurité n'est pas non plus pleinement acceptée par les institutions de sécurité. Par exemple, la coopération avec la POLRI n'est pas régularisée et n'existe qu'au niveau opérationnel, les OSC n'étant pas invitées à participer à l'élaboration de stratégies ou de réformes au niveau du système. Le renseignement militaire est l'organe le moins réceptif aux OSC, ses membres estimant que le mouvement pro-réforme a été piloté par des OSC soutenues par l'étranger qui encouragent les sentiments antimilitaristes. Pour cette raison, les plaidoyers des OSC auprès d'acteurs du service de renseignements s'exercent de plus en plus auprès d'individus plutôt qu'au niveau institutionnel.

Des conceptions différentes de la « sécurité »

Notre étude révèle que la conception de la sécurité est un des principaux points de divergence entre les OSC et les acteurs gouvernementaux, les parlementaires et les services de sécurité. Cette divergence de vues constitue un obstacle majeur à l'implantation de la RSS et en particulier à l'adoption de politiques et de mesures législatives conformes aux principes démocratiques.

À l'heure actuelle, l'essentiel des débats législatifs sur la réforme du secteur de la sécurité se polarise sur les questions de défense et les affaires militaires. Pour les OSC, en revanche, la RSS doit s'inscrire dans le contexte plus large de la démocratisation et doit être encadrée par les principes de la sécurité humaine. En effet, la sécurité humaine oriente toute la conception de la sécurité nationale défendue par les OSC, conception qui inclut la nécessité de protéger et de respecter les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels. Dans cette optique, les menaces à la sécurité sont plus nombreuses et plus larges, et la protection de la nation ne relève pas uniquement de l'armée et de la police. Pour le gouvernement, les parlementaires et les services de sécurité, en revanche, le concept de sécurité s'applique strictement aux situations de guerre, aux menaces militaires et au maintien de l'ordre public.

Cette divergence alimente des désaccords sur la définition de ce qui constitue une menace pour l'État et sur les intérêts qu'il faut protéger. Par exemple, le service de renseignements considère encore comme des ennemis de l'État les groupes et personnes qui mènent des activités incompatibles avec les principes de la doctrine Pancasila⁶, bien qu'on ait modifié la Constitution de manière à abolir l'obligation d'obéir à ces préceptes. Même si les droits humains sont garantis dans la Constitution récemment amendée, l'appareil de sécurité veut pouvoir déroger à l'obligation de respecter ces droits quand il estime que la sécurité nationale est menacée, d'où les violations et les abus d'autorité auxquels il se livre encore, et le fait qu'il refuse de répondre des violations passées et présentes. Notre étude montre que c'est dans les régions où ses agents se livrent toujours à des violences et à des abus de pouvoir massifs et sont encore mêlés à des activités criminelles, que l'appareil de sécurité alimente le plus de méfiance et de peur au sein de la population.

6 En juin 1945, le futur président Sukarno a décrit les cinq principes de la Pancasila, philosophie sur laquelle l'État indonésien serait fondé : croyance en un Dieu unique, humanité juste et civilisée, unité de l'Indonésie, démocratie par la délibération et la représentation, et justice sociale pour le peuple indonésien. La Pancasila a par la suite été incluse dans la première constitution indonésienne.

Pour cette raison, les OSC des régions se montrent pessimistes quant à l'avenir de la RSS.

Résistance à l'autorité politique civile

La résistance des acteurs du secteur de la sécurité à tout contrôle politique civil est un autre des principaux obstacles à la RSS. La TNI, la POLRI et le service de renseignements (qui sont dominés par l'élite militaire) continuent de jouer un rôle en politique et échappent toujours à toute reddition de comptes devant les instances juridiques civiles. Citons à titre d'exemple la participation de l'armée à la controverse politique durant l'administration du président Gus Dur (1999-2001) et sa réticence à admettre les résultats d'une enquête sur les violations des droits humains perpétrées au Timor-Oriental.

Selon notre étude, la résistance au principe démocratique du contrôle civil de l'armée peut s'expliquer par la réticence des organes de sécurité à abandonner leurs privilèges et leur pouvoir, et par la position marginale des partisans de réformes au sein de leurs rangs. Les organes de sécurité justifient de plus leur présence persistante dans l'arène politique en prétextant qu'ils font partie de la société civile. Par exemple, la TNI agit encore en vertu de la doctrine de la « guerre du peuple », qui définit l'armée comme une armée populaire et non comme une entité séparée, une armée professionnelle. La TNI, la POLRI et le BIN prétendent encore que les civils ne comprennent rien aux affaires de défense, de sécurité et de renseignements et de ce fait, ces organes continuent à jouer un rôle central dans l'orientation de leurs politiques respectives. Cette attitude a créé une situation où le législateur et les dirigeants du gouvernement doivent se livrer à du marchandage politique et confronter les organes de sécurité sur toute question en rapport avec la RSS. Par conséquent, la TNI, la POLRI et le BIN, organe particulièrement dominé par les militaires, continuent d'exercer un pouvoir considérable au Parlement et dans la vie politique même si l'armée ne dispose plus de sièges réservés au Parlement (doubles fonctions).

Du fait du poids persistant de l'appareil de sécurité dans les affaires politiques, les autorités civiles comme l'exécutif, la législature et les partis politiques dépendent de l'appui de ces organes pour gagner du pouvoir et le conserver. Tandis que les acteurs du secteur de la sécurité résistent à tout contrôle civil, le recrutement d'officiers retraités de la TNI et de la POLRI dans les hautes instances des partis vient encore affaiblir davantage l'autorité civile. Cette situation ouvre la voie à bien des compromis entre l'élite politique civile et l'élite militaire. Les OSC ont également noté que les poli-

ticiens, la police, l'armée et les acteurs du secteur de la sécurité négociaient souvent dans les coulisses. Au Parlement, cette situation a donné lieu à de nombreuses manœuvres pour freiner la réforme du secteur de la sécurité, comme l'adoption de lois contraires aux principes démocratiques (ex. : la décision de la présidente Megawati de hâter l'adoption du projet de loi sur la TNI susceptible de réactiver la double fonction de l'armée, en échange du soutien politique de cette dernière).

Absence de volonté politique et d'adhésion à la RSS

Si les acteurs de l'appareil de sécurité représentent un obstacle majeur aux progrès de la réforme de ce secteur, certaines OSC jugent certains politiciens civils encore plus réfractaires que les éléments conservateurs de l'armée. Dans les régions, les OSC doivent composer avec les « hommes forts locaux » qui contrôlent d'importantes ressources et actifs économiques et politiques, et avec les activités des organes de sécurité aux paliers régional et local. À l'échelon national, le gouvernement exerce une influence considérable sur le choix des projets de loi relatifs au secteur de la sécurité qui seront promulgués ou débattus au Parlement. Citons par exemple les retards qu'a connus l'adoption du règlement présidentiel sur la remise par l'armée des entreprises qu'elle possède. Les OSC indonésiennes et internationales estiment que l'abolition et la reprise des entreprises de l'armée sont indispensables à la transition démocratique et à la création d'une force de défense professionnelle. Le président indonésien a finalement promulgué le décret le 16 avril 2008. Toutefois, celui-ci se borne à créer une équipe de travail nationale sur la transformation des activités économiques de l'armée, chargée d'émettre des propositions au président.

Le Parlement lui-même est une arène où s'opposent de multiples intérêts qui ne respectent pas toujours l'esprit de la RSS. Bien des députés n'ont toujours pas démontré une adhésion authentique et explicite à la réforme et aux principes démocratiques qui s'y rattachent. À ce jour, la volonté politique d'implanter la RSS reste une affaire de choix individuel et ne se manifeste pas à l'échelle des commissions parlementaires et des partis politiques. En général, les parlementaires attendent, avant d'agir, de mesurer quel poids auront les pressions des OSC et ils n'ont guère eu tendance à donner suite aux revendications et recommandations de ces dernières. Outre cette absence de volonté politique, bien des parlementaires connaissent mal les questions relatives à la défense et la sécurité, ce qui les rend peu à même de promouvoir la réforme de ce secteur.

CRITIQUES DE LA LÉGISLATION ET DES POLITIQUES RELATIVES AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

À cause des obstacles évoqués plus haut, la formulation et l'application de mesures législatives et de politiques concernant le secteur de la sécurité ont connu bien des problèmes. Les OSC ont critiqué les processus décisionnels et législatifs, le contenu des projets de loi proposés et adoptés, ainsi que le manque de suivi et de mise en application des nouvelles lois. Voici quelques-unes des critiques et recommandations que les OSC ont formulées.

Si les décrets VI et VII de la MPR constituent d'importants acquis, les OSC proposent cependant que la définition des fonctions de défense et de sécurité soit revue afin d'effacer toute ambiguïté dans les rôles respectifs de la TNI et de la POLRI, qui constituaient auparavant une seule et même institution. De plus, il faudrait faire en sorte que ces deux institutions rendent des comptes au pouvoir civil (par exemple en plaçant le chef de l'armée et celui de la police sous l'autorité du ministre de la Défense et du ministre de l'Intérieur ou de la Justice et des droits de la personne).

Le projet de loi relatif à la TNI s'est attiré des critiques encore plus vives de la part des OSC. Selon eux, cette loi est contraire à l'esprit de la réforme et aux principes démocratiques parce que la plupart des articles obéissent à la volonté de l'armée de continuer à intervenir dans la vie politique. Les articles qui posent problème sont ceux qui réaffirment les anciens principes militaires (ex. : la doctrine de la « guerre du peuple »), qui assignent au commandant en chef des fonctions de membre du gouvernement et un poste au cabinet, qui autorisent des membres de l'armée à occuper des postes civils au sein de l'administration, qui attribuent à la TNI la responsabilité de contrer les

menaces internes comme les conflits intercommunautaires, qui maintiennent la structure de commandement territoriale et affirment le recours aux cours martiales pour juger des crimes impliquant des soldats de la TNI. Malgré les vives objections des OSC, ce projet de loi a été adopté sans les amendements proposés et aurait exigé de plus longues délibérations.

Les OSC ont aussi critiqué le projet de loi relatif à la police, adopté à la hâte et sans que la population ait pu suffisamment s'exprimer. Elles ont aussi contesté le contenu de la loi qui accorde à la police indonésienne un rôle excessivement large sans prévoir de mesures de supervision et de contrôle civils (la loi place le chef de la POLRI sous l'autorité du président et on a supprimé l'article relatif aux plaintes en matière de services publics, qui aurait introduit un mécanisme de surveillance très utile). On a aussi reproché à cette loi d'ouvrir la porte à une politisation de la POLRI et de maintenir une organisation militarisée et centraliste contraire aux objectifs de la RSS, à savoir la mise en place d'une force de police civile et l'autonomie régionale. Ce non-respect de l'autonomie régionale pose d'ailleurs un sérieux problème à l'application du modèle de police communautaire de la POLRI, parce que si la police travaille plus étroitement avec les gouvernements locaux, elle n'a pas à leur rendre de comptes. Les autres défauts relevés par les OSC sont l'ambiguïté des sources de financement de la police, le manque de clarté dans le partage des responsabilités respectives de la TNI et de la POLRI, et les limites encadrant l'utilisation de la brigade mobile de la POLRI (BRIMOB).

Les OSC ont également critiqué plusieurs autres mesures législatives proposées comme le projet de loi sur le service de renseignements (BIN). Ce projet, rédigé par le BIN, contrevient au code criminel indonésien et au droit international des droits humains et confie au BIN des pouvoirs illimités en matière de police et de renseignements. De plus, les OSC craignent que la définition que le BIN donne de ce qui constitue une « menace à la sécurité de l'État » ouvre la porte à de sérieux abus et au ciblage de groupes et partis d'opposition, de militants politiques non violents et de groupes autochtones. Dans le cadre de leurs plaidoyers, les OSC ont rédigé un projet de loi de rechange, mais elles se heurtent à un manque d'ouverture à toute contribution des citoyens au processus de réforme du service de renseignements. Quoiqu'il en soit, elles poursuivent leur campagne de pression en faveur de leur proposition, parce qu'il est urgent d'établir un cadre juridique délimitant les fonctions et les responsabilités du BIN afin qu'il ait à répondre devant les autorités civiles.

Le projet de loi sur la sécurité nationale préparé par le ministère de la Défense est une autre mesure susceptible, aux yeux des OSC, de redonner des pou-

voirs extraordinaires aux organes de sécurité. Bien des OSC accueillent avec appréhension les changements proposés en ce qui touche aux relations et aux structures de commandement des divers organes de sécurité, et elles ont réclamé le rejet pur et simple de ce projet de loi. Toutefois, certaines OSC estiment que l'objectif visant à coordonner et à synchroniser divers textes de loi en matière de défense et de sécurité constitue un élément important du programme de réforme du secteur de la sécurité. Malgré cette divergence d'opinions, toutes les OSC s'accordent pour reconnaître que : 1) le projet de loi pose problème parce qu'il assigne à la TNI un rôle dans les opérations antiterrorisme ; 2) il comprend un article « coup d'État » qui autoriserait le commandant en chef de l'armée à déployer des forces advenant une situation d'urgence sans avoir à consulter au préalable le président ; 3) il se polarise trop sur les rôles et fonctions de la TNI alors que les menaces à la sécurité dépassent largement les seules menaces militaires. Les OSC poursuivent leur plaidoyer contre ce projet de loi, mais les controverses opposant la TNI et la POLRI autour du projet ont amené le président à reporter les délibérations après les élections de 2009.

Autre projet de loi dont l'adoption souffre de sérieux retards, la loi sur la liberté d'accès à l'information (projet de loi KMIP) rendrait le gouvernement plus transparent et le responsabiliserait davantage en garantissant le droit du public de surveiller les membres du gouvernement, d'obtenir des informations, de participer à l'élaboration des politiques publiques, d'exercer son droit à la liberté d'expression et de jouir de mesures de protection des témoins. Malgré tous les beaux discours des politiciens sur l'importance de cette loi pour la bonne gouvernance et le respect de la vérité et de la justice, les manœuvres politiques dénotant une résistance à la transparence se multiplient. Le projet de loi a finalement été adopté en avril 2008 sous un autre titre : la Loi sur la transparence publique. Toutefois, les problèmes et faiblesses appréhendés demeurent les mêmes : la liberté d'information est assortie de nombreuses exceptions qui dépendent de l'interprétation de ce qui relève de l'information publique et de ce qui est considéré comme secret d'État.

Si les OSC basées à Jakarta centrent leurs activités sur l'élaboration des lois et des politiques, celles qui œuvrent dans les régions se préoccupent d'abord et avant tout de l'application de ces mesures. Les OSC régionales estiment que les changements dans les politiques législatives et institutionnelles n'ont pas eu de retombées positives ou appréciables sur le terrain sur le plan du professionnalisme des organes de sécurité et des violations des droits humains. Par exemple, elles rapportent que les pratiques et la conduite de l'armée et de la police sont les mêmes qu'avant que la loi dissocie ces deux

institutions. Pour ce qui est de la police communautaire, une OSC partenaire du programme de Yogyakarta a rapporté que ces dernières années, la police est retournée à ses vieilles pratiques militaristes et a de nouveau porté son attention sur ses intérêts économiques et ses pratiques d'affaires. Pour ce qui est du programme d'intégration de la dimension du genre, l'étude révèle qu'il n'y a toujours pas suffisamment de femmes dans les corps policiers pour effectivement offrir aux femmes victimes de violence des services d'aide juridique. De plus, les femmes policières ne se voient pas confier de rôles stratégiques et on n'utilise pas la formation spéciale sur le trafic d'êtres humains qu'elles ont suivie.

LES FUTURES STRATÉGIES DE PLAIDOYER DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Si elle leur a permis de porter un regard critique sur le rôle des acteurs du secteur de la sécurité, du gouvernement et du Parlement dans l'implantation de la RSS, notre étude a aussi donné aux OSC l'occasion d'analyser et de critiquer leur propre travail. Il leur faudrait, entre autres points, améliorer et développer des stratégies de plaidoyer plus efficaces. Sans pour autant abandonner leur rôle d'observateurs et leurs stratégies de pressions externes comme le lobbying, les campagnes publiques et les actions directes, les OSC veulent expérimenter de nouveaux moyens de pression pour promouvoir des changements. Elles envisagent notamment de travailler en étroite collaboration avec le gouvernement, le Parlement et les acteurs du secteur de la sécurité, et de former des alliances tactiques avec les partis politiques. Ces deux types d'approches de plaidoyer, tant « externes » qu'« internes », sont à leur yeux complémentaires et indispensables pour faire avancer le processus de réformes.

Les OSC envisagent également d'intensifier leur travail de surveillance de la mise en application des lois et politiques relatives au secteur de la sécurité. De plus, elles admettent qu'il leur faut renforcer leurs capacités en matière de relations publiques et de rapports avec les médias, et approfondir leur analyse des problématiques associées à la RSS et des processus politiques, de manière à associer les dimensions « micro » et « macro » des questions soulevées et à promouvoir plus efficacement la RSS.

Autre point à améliorer, le réseautage et la coopération entre divers types d'OSC (par exemple les groupes de pression et les groupes de réflexion),

différents secteurs de la société et les OSC implantées partout dans le pays. À l'heure actuelle, les activités de plaidoyer entourant la RSS sont surtout le fait d'OSC basées à Jakarta, mais les OSC reconnaissent qu'il leur faut mobiliser un plus large éventail de groupes de la société pour que leurs efforts soient couronnés de succès. Elles ont donc exprimé le souhait de forger des alliances plus solides avec des organisations sociales, diverses communautés et couches de la société (universités, travailleurs, citoyens pauvres et ruraux), les médias et les groupes politiques et économiques concernés par la RSS et susceptibles d'en bénéficier.

Si le travail en coalition s'avère très prometteur, il comporte aussi son lot de difficultés. Les OSC ont tiré plusieurs leçons des expériences passées de coalitions éphémères grevées par des problèmes internes qui ont compromis la qualité et la quantité de leurs plaidoyers. Pour forger des alliances plus solides et plus efficaces à l'avenir, elles recommandent que les membres de coalitions se mettent d'accord sur une vision commune et polarisent leurs efforts sur un seul dossier à la fois. Reconnaisant que leur travail de plaidoyer est une entreprise à plusieurs facettes, complexe et difficile, les OSC proposent aussi la mise en place d'un mécanisme qui coordonnerait les contacts entre les diverses organisations de manière à assurer la longévité des coalitions.

RECOMMANDATIONS

Recommandations générales

1. Les OSC doivent de toute urgence consolider et reformuler leurs stratégies pour assurer la mise en application de la RSS ou l'élaboration de futurs programmes de RSS.
2. Le Parlement, organe qui détermine l'orientation de la RSS dans le cadre de son travail législatif et des lois qu'il adopte, doit faire preuve d'une réelle volonté politique d'ouverture à la participation des OSC à la RSS.
3. Le gouvernement, à titre de maître d'œuvre du programme de réformes de 1998, doit faire preuve de cohérence et s'engager à faire en sorte qu'aucune des revendications formulées par les OSC et la population indonésienne en rapport avec la réforme de 1998 ne soit bloquée ou mise de côté.
4. Toute la législation touchant le secteur de la sécurité doit être soumise à examen de manière à en évaluer l'efficacité et à déterminer dans quelle mesure ces lois peuvent faire progresser la RSS. Ce faisant, des améliorations pourront être apportées au besoin sous forme d'amendements et de révisions ou par l'adoption d'instruments renforçant la portée de ces lois.
5. La DPR et le gouvernement doivent se pencher sur tous les projets de loi non encore adoptés. Il est impératif que la RSS continue de progresser durant cette période de transition politique.
6. Le soutien politique de la communauté internationale aux actions en faveur de la RSS demeure nécessaire, qu'il s'agisse d'actions menées par le gouvernement ou par les OSC, notamment pour faire en sorte que les

mesures de réforme respectent les principes de la démocratie et servent les intérêts de la société indonésienne.

Recommandations aux organisations de la société civile

7. Les OSC doivent maintenir et élargir les fonctions et le rôle qu'elles jouent, ce qui nécessite une évaluation et une reformulation des stratégies qu'elles déploieront à l'avenir pour promouvoir la RSS.
8. Les OSC doivent employer des stratégies visant à renforcer la participation active des communautés aux processus d'élaboration des lois et des politiques relatives au secteur de la sécurité.
9. Les OSC doivent formuler des recommandations et proposer des politiques de rechange pertinentes, efficaces et réalistes qui tiennent compte du contexte et des ressources disponibles (une réforme plus modérée). Elles doivent également formuler pour l'avenir des stratégies modèles dont la mise en œuvre pourrait demander plus de temps et de ressources.
10. Elles doivent également envisager une stratégie consistant à influencer de l'intérieur les décisions du gouvernement et des instances qui élaboreront les politiques. Une telle stratégie pourrait par exemple consister à repérer des alliés, placer des personnes au sein du personnel ou œuvrer en partenariat avec la DPR, le gouvernement et les acteurs des organes de sécurité.
11. Il est indispensable de relayer le discours en faveur de la RSS dans les régions et de mettre en place un réseau qui ferait le suivi des problèmes qui mobilisent les OSC régionales en les plaçant dans le cadre des enjeux d'ordre national.

Recommandations à la DPR et au gouvernement indonésien

12. Il faudrait élaborer un plan stratégique ou un cadre d'action pour le secteur de la sécurité qui couvrirait les questions de défense et de sécurité. Ce plan prévoirait différentes politiques stratégiques tenant compte de la géopolitique, de la géographie, des menaces prévisibles, des capacités et des fonctions ainsi que des pouvoirs et des responsabilités de chaque organe d'État, des principes démocratiques et des aspirations du peuple indonésien.

13. Il faudrait procéder à une évaluation exhaustive des lois, des politiques et de l'implantation des programmes de RSS. Le gouvernement et la DPR pourraient ainsi rendre compte de l'exécution de leurs mandats respectifs devant l'État et la population. Les résultats de cette évaluation devraient être transmis à la population par l'entremise des mécanismes de gouvernance existants.

Recommandations à la communauté internationale

14. Les intérêts d'États étrangers ou de la communauté internationale ne devraient pas faciliter ni légitimer un retour au rôle répressif que jouaient le gouvernement indonésien et les organes de sécurité à l'époque de l'« Ordre nouveau ». Il est impératif de sauvegarder le programme de RSS et plus généralement la transition démocratique en cours en Indonésie.
15. La communauté internationale doit continuer à soutenir les OSC qui font la promotion de la RSS et ne pas présumer que le processus de réforme va de l'avant en se fiant uniquement aux changements normatifs et au discours de certains parlementaires et représentants gouvernementaux.