

DROITS FONCIERS COUTUMIERS ET AUTONOMIE REGIONALE A KALIMANTAN-EST (INDONESIE) : entre enjeux de pouvoir et contrôle de l'accès aux ressources.

Patrice Levang¹ et Nicolas Buyse², ¹IRD – UR 168, Wisma Anugraha, Jalan Taman Kemang 32 B, Jakarta 12730 Indonésie, courriel : patrice.levang@ird.fr; ²IEP Bordeaux – UR 168, courriel : nicolas_buyse@yahoo.com

Résumé : Selon la constitution indonésienne de 1945, les droits coutumiers ne sont reconnus que s'ils n'entrent pas en contradiction avec les intérêts supérieurs de la Nation. C'est en matière de gestion forestière que cette contradiction est la plus évidente, puisque tant sous le pouvoir colonial néerlandais que sous les auspices de la jeune république indépendante, les peuples forestiers de l'archipel ne sont jamais parvenus à faire valoir leurs droits. La gestion des forêts, ou plus exactement des terres de statut forestier - soit 70% de la surface totale de l'archipel - est confiée au ministère des Forêts. Le pouvoir central ne reconnaît de droits fonciers aux populations locales que sur les terres effectivement cultivées : rizières et plantations. Forêts primaires et recrûs forestiers sont considérés comme propriété de l'État, en opposition totale avec les droits coutumiers pour lesquels le « droit de hache » est inaliénable. Sous la dictature du Général Suharto, les populations forestières de l'archipel durent assister au pillage de leurs forêts sans la moindre contrepartie.

La situation devait changer du tout au tout avec la chute de Suharto en 1998 et la mise en œuvre de l'autonomie régionale à partir de 1999. Longtemps méprisées et tenues à l'écart par le pouvoir central, les populations indigènes demandèrent le respect de leurs droits coutumiers et la reconnaissance de leurs revendications foncières.

A Kalimantan-Est, le retour à la coutume s'est avéré plus compliqué que prévu. D'une part, les groupes ethniques indigènes ont toujours fait preuve d'une forte mobilité spatiale, d'autre part la province a accueilli par le passé des migrants en nombre largement supérieur aux autochtones. Aujourd'hui, les populations locales se passionnent pour l'histoire et l'archéologie, des disciplines jusque-là ignorées. Le recours à ces disciplines n'a qu'un seul but : prouver l'antériorité de l'occupation du territoire afin de s'appropriier le contrôle de ses ressources naturelles.

Mots clés : autonomie régionale ; politique foncière ; droit coutumier ; Indonésie ; Kalimantan

Abstract : According to the Indonesian constitution of 1945, customary rights are only recognized if not in contradiction with the superior interests of the Nation. The contradiction is most blatant in matters of forest management. Under the Dutch colonial rule as well as under the auspices of the young independent republic, the rights of forest peoples over their resources were always denied. Forest management is entrusted to the Ministry of Forestry who controls more than 70% of the total surface of the archipelago. The central power only recognizes tenure rights to local populations on cultivated land: rice fields and plantations. Primary forest and forest re-growth are considered property of the State, in clear opposition to the customary laws for which the right of axe is inalienable. Under the sinewy dictatorship of General Suharto, the indigenous peoples were forced to silently witness the plunder of their forest resources without any compensation.

The situation changed entirely with the fall of Suharto in 1998 and the implementation of the regional autonomy from 1999 onwards. For long despised and ignored by the central power, the indigenous populations, sustained in it by indigenist NGOs and the new political parties allowed, asked for the respect of their customary laws and the recognition of their tenure rights.

In East-Kalimantan, the revival of *adat* proved to be more complicated than anticipated. On the one hand, the indigenous ethnic groups always showed a strong spatial mobility, on the other hand, the province has welcomed migrants in numbers largely superior to the natives. History and archaeology became the local populations' new hobbies. The recourse to history and the research of archaeological vestiges have only one goal: to prove the antecedence of the occupation of the territory, and thus to justify the demands of royalties for the exploitation of natural resources.

Keywords : regional autonomy ; land tenure ; customary rights ; Indonesia ; Kalimantan

Contrairement aux îles centrales de l'archipel indonésien où la présence néerlandaise s'est affirmée avec force pendant plus de trois siècles, Bornéo n'a été placé sous contrôle direct du colonisateur que très tardivement. L'intérieur de l'île, domaine des farouches coupeurs de têtes Dayak, est resté *terra incognita* jusqu'aux premières explorations de Nieuwenhuis en 1893-94.

Les nombreux sultanats malais installés à l'embouchure des grands fleuves contrôlaient à leur bénéfice le commerce lucratif de nombreux produits forestiers (Sellato 2001). Intermédiaires obligés entre le commerce international et les populations de chasseurs-cueilleurs, ces sultanats avaient par ailleurs un intérêt évident à exagérer le degré de férocité des populations de

l'intérieur de l'île, afin de protéger leur monopole commercial. Le contrôle direct de l'administration coloniale néerlandaise a été établi progressivement à partir de 1817 à Bornéo-Sud et n'a été total qu'à partir de 1860 sur les côtes (Ricklefs 1981) et entre 1880-1900 dans l'intérieur des terres (Sellato 2002). La présence du colonisateur s'est surtout traduite par la fin de la piraterie sur les côtes de Bornéo et par la fin progressive de la chasse aux têtes dans l'intérieur de l'île. La *pax neerlandica* a ainsi été le garant d'un développement économique rapide sur les côtes et d'un commerce plus actif avec l'intérieur de l'île. Jusqu'à l'occupation de l'île par la marine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale, les populations Dayak de l'intérieur de l'île restèrent soumises au droit coutumier, le droit du colonisateur s'appliquant essentiellement pour contrer toute velléité individuelle ou collective de chasse aux têtes ou de brigandage.

Une notion de territorialité adaptée à des populations relativement mobiles

Le système de subsistance des populations Dayak¹ de l'intérieur de l'île était essentiellement basé sur la riziculture sur brûlis et l'exploitation des ressources forestières. Pour assurer son autosuffisance en aliment de base, chaque groupe devait pouvoir accéder à des terres favorables à la riziculture sur brûlis, de préférence de vastes zones alluvionnaires peu accidentées. Le groupe devait également contrôler une vaste forêt riche en ressources alimentaires complémentaires (gibier, fruits, miel, palmier sagou, tubercules, etc.) et en produits commercialisables (résines, gommes, rotins, bézoards, nids d'hirondelles, etc.). Suite à l'épuisement local des ressources en terre et en produits forestiers, le groupe était régulièrement amené à partir à la recherche de nouveaux territoires riches en ressources, bien situés - terrains relativement plats à proximité des voies de communication fluviales, mais à l'abri des fréquentes inondations - et facilement défendables contre les incursions des groupes hostiles. Malgré la faible densité de population, de tels sites étaient rares et convoités par des groupes ethniques à la mobilité forte et aux mœurs souvent agressives (Sellato, 2001).

Que la notion de territorialité de tels groupes récemment sédentarisés diffère fortement de celle de l'État central-colonial ou indépendant- ne saurait surprendre. Pour les Dayaks, le territoire est tout d'abord perçu comme la zone géographique « d'origine », ou plus exactement de l'origine prétendue par les mythes relatant la formation et les déplacements du groupe ethnique. C'est la *wilayah adat* ou terre coutumière. De tous temps, plusieurs groupes étaient en compétition pour occuper la même terre coutumière. La reconnaissance, tacite ou formelle, du contrôle d'un territoire par un groupe s'obtenait le plus souvent

¹ A l'époque coloniale, le terme générique Dayak s'appliquait à tous les groupes ethniques animistes de l'intérieur de l'île, par opposition aux populations islamisées de la côte. Plus récemment, Dayak servit à désigner les groupes de riziculteurs sur brûlis, en majorité christianisés, de l'intérieur de l'île. Le terme générique Punan était habituellement réservé aux groupes de chasseurs-cueilleurs.

par la violence ou l'intimidation. En raison de la taille relativement vaste des territoires en question, leurs frontières étaient toujours plus ou moins floues. Empiéter sur le territoire d'un groupe voisin était perçu comme une offense sérieuse, donnant lieu à réparations ou justifiant des actions punitives. L'accès au foncier et aux ressources à l'intérieur du groupe était régulé par le droit coutumier ou *adat*. Suivant les cas, le droit coutumier pouvait réserver l'accès de certaines parties du territoire coutumier à des individus (chefs charismatiques) ou à des familles aristocratiques comme dans le cas de groupes guerriers fortement hiérarchisés (Kenyah, Kayan, Merap).

La fin de l'adat et des particularismes locaux : modernisation et construction nationale

Tout allait changer avec l'indépendance de l'Indonésie, déclarée le 17 août 1945 et effective à partir de décembre 1949. Les élites politiques locales et les détenteurs du pouvoir coutumier, convaincus de collusion² avec le pouvoir colonial, allaient progressivement être écartés au profit de nouveaux dirigeants issus de la lutte pour l'Indépendance et des partis nationalistes. Dans un souci de construction nationale, les particularismes locaux devaient céder la place à une idéologie nationale, les droits coutumiers archaïques à un droit moderne, le tribalisme au nationalisme (Cayrac-Blanchard *et al.* 2000).

Les principales législations relatives aux questions foncières datent des années 1960. La Loi cadre sur les questions agraires³ vise à supprimer le dualisme juridique hérité de la période coloniale avec la coexistence de droits fonciers traditionnels et occidentaux (Durand, 1994). Elle concerne l'ensemble du territoire national sur lequel elle reconnaît sept types d'exploitation et de droits fonciers⁴ (Durand, 1999; Durand, 2000). Dans ses principes, la loi se fonde sur le droit foncier traditionnel (*hak ulayat*), mais sans en souligner la complexité ni la diversité, tout en remettant en cause sa validité et sa légitimité. La loi correspond davantage à une réforme foncière qu'à une réforme agraire, puisqu'elle concerne l'ensemble des questions relatives à l'utilisation du sol (rurale, urbaine, forestière), du sous-sol, des espaces aériens et maritimes. Selon elle, seuls peuvent prétendre à la propriété privée (*hak milik*) ceux qui bénéficiaient auparavant du droit néerlandais équivalent, du

² Plutôt que d'imposer des structures exogènes, l'administration coloniale néerlandaise avait préféré s'appuyer sur les structures de pouvoir préexistantes, en généralisant les plus efficaces comme les *marga* à Sumatra et en renforçant le pouvoir des chefs coutumiers locaux acceptant de faire allégeance. Ainsi, à Java l'aristocratie locale a carrément été intégrée au corps des fonctionnaires coloniaux.

³ UU n°2 / 1960 *Perjanjian Bagi Hasil* et surtout UU n°5 / 1960 *Undang-Undang Pokok Agraria*, loi cadre pour les questions agraires.

⁴ Art. 16: droit de possession privée (*hak milik*); droit d'exploitation/mise en culture (*hak guna usaha*); droit de construction (*hak guna bangunan*); droit d'utilisation (*hak pakai*); droit de location (*hak sewa*); droit de défrichage (*hak membuka tanah*) et droit de collecte de produits forestiers (*hak memungut hasil hutan*).

même type de droit traditionnel (*hak milik adat*) ou du droit d'usage sur les anciens grands domaines privés. Le « droit d'exploitation » (*hak guna usaha* ou HGU) est réservé principalement aux terres agricoles et peut être accordé à des sociétés. D'autre part, seule la propriété privée n'est pas limitée dans le temps, la durée du droit d'exploitation est de 25 à 35 ans, pouvant éventuellement être prolongée deux fois de 25 ans, soit 85 ans au maximum. La loi reconnaît aux populations le droit de défricher des terres forestières (*hak membuka tanah*, littéralement « droit d'ouvrir la terre ») et de récolter les produits de la forêt (*hak memungut hasil hutan*). Mis à part le droit de propriété privé (*hak milik*), les six autres formes de droits sont des droits à usufruit déterminés par l'État et sur des terres qu'il contrôle de fait. Le droit foncier coutumier est reconnu « tant que dans les apparences il existe encore »⁵.

La constitution de 1945 précise également que l'*adat* et les droits coutumiers locaux sont reconnus, à condition toutefois que ceux-ci n'entrent pas en contradiction avec les intérêts supérieurs de la Nation. Or c'est justement dans les périphéries forestières de l'archipel que cette contradiction est la plus flagrante. Pour le pouvoir central, qu'il soit colonial ou indépendant, la forêt est considérée comme la propriété éminente de l'État et de la Nation indonésienne. Plutôt que de forêt, il convient de parler de domaine forestier ou de terres de statut forestier, le couvert végétal actuel n'étant pas toujours en accord avec l'appellation. Le domaine forestier couvre 70% de la surface totale de l'archipel et sa gestion est confiée au ministère des Forêts. Cette nationalisation de fait du domaine forestier est habituellement justifiée par le recours à l'article 33 de la Constitution indonésienne qui stipule que « le sol, la mer ainsi que les richesses du sous-sol sont contrôlés par l'État pour une plus grande prospérité du peuple »⁶. L'article invoqué ne mentionne pourtant pas que les seules richesses du sous-sol et n'inclut aucunement les autres ressources naturelles comme les forêts. Dans les faits, bien que les droits coutumiers et les modes de gestion collectifs soient théoriquement reconnus, l'administration ne prend en compte que les droits individuels et applique la notion de « domaine d'État » sur une vaste portion du territoire (Durand, 1999).

Le pouvoir central ne reconnaît de droits fonciers aux populations locales que sur des terrains effectivement cultivés : rizières et plantations. Tout terrain « abandonné », tout recru forestier et a fortiori toute forêt primaire sont considérés comme propriété de l'État, en opposition totale avec les droits coutumiers en vigueur à Bornéo pour lesquels le droit de hache est inaliénable. La législation nationale n'a jamais tenu compte de cette historicité des relations au territoire. Minoritaires et marginalisés dans un archipel dominé par des sociétés fortement

hiérarchisées pratiquant une riziculture irriguée intensive, les peuples forestiers ne sont jamais parvenus à faire valoir leurs droits sur leurs forêts.

Dayak ou Melayu ? Une identité bafouée

Considérés comme les vestiges de populations primitives et nomades pratiquant une agriculture archaïque, inefficace et peu respectueuse de l'environnement, les Dayak voient leur identité bafouée. Dans un souci de construction nationale, les valeurs du centre sont érigées en modèle unique à suivre. Les longues oreilles et les tatouages, critères de beauté dans l'intérieur de l'île, deviennent un symbole d'archaïsme provoquant les moqueries dans les centres urbains. L'administration – aux mains de fonctionnaires issus du centre – incite au remplacement des longues maisons collectives, suspectes de favoriser des promiscuités douteuses, par un habitat individuel. Pour faciliter l'accès des populations aux services et au développement, l'administration encourage fortement le déplacement des villages les plus isolés de l'amont vers les parties plus accessibles en aval des bassins versants. Sur les côtes, les populations d'origine Dayak s'islamisent et renient leur identité en se prétendant Melayu.

Un développement au profit du centre : dépossession et pillage des ressources naturelles

A partir de 1965, la mise en place progressive du régime musclé d'ordre nouveau du Général Suharto va amplifier le phénomène d'acculturation et de dépossession des populations forestières. Tout d'abord, l'obligation d'adhérer à l'une des cinq grandes religions reconnues par l'État va précipiter la christianisation des populations forestières de l'intérieur de l'île⁷.

Le contrôle du Ministère de la Forêt sur le domaine forestier national est progressivement renforcé. En 1970, afin de permettre l'exploitation des forêts par le biais de grandes concessions privées ou semi-publiques communément appelées HPH⁸, le Président Suharto décrète tout bonnement, au nom de l'« intérêt général », le « gel » des droits traditionnels sur les forêts sous le contrôle des communautés locales⁹. Les droits fonciers des populations forestières ne sont plus reconnus que sur les terrains effectivement cultivés ou plantés d'espèces pérennes agricoles reconnues. Ainsi, les agroforêts à rotin – pourtant délibérément plantées et intégrées dans le domaine agricole des Dayak Bentian

⁵ « *apabila menurut kenyataan masih ada* », cité par Durand, 2000 : 112.

⁶ « *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat* ».

⁷ L'animisme n'étant pas reconnu comme une religion, les animistes étaient assimilés à des athées, eux-mêmes considérés comme des communistes, une situation peu enviable dans l'Indonésie des années 1965-1967.

⁸ *Hak Pengusaha Hutan*, droit d'exploiter la forêt.

⁹ Cette décision lourde de conséquences incita les populations à défricher de nouveaux espaces afin que l'administration leur reconnaisse l'unique droit qu'elles pouvaient revendiquer, celui de la « mise en valeur » non-forestière.

- ne sont pas reconnues comme étant des plantations (Fried, 2000).

En 1979, un décret présidentiel¹⁰ met un terme à un mode d'administration villageoise faisant une large part aux particularismes locaux et aux droits coutumiers. Sur l'ensemble de l'archipel, une administration villageoise « moderne » et unifiée de droit national est mise en place. Les anciennes aristocraties coutumières vont se voir dépouillées de leurs dernières parcelles de pouvoir au profit des *camat* et *bupati*, sous-préfets et préfets directement nommés par le pouvoir central.

Pendant trois décennies, de 1967 à 1997, l'exploitation des ressources naturelles de la périphérie (pétrole, gaz, charbon, bois et or à Kalimantan-Est) va servir au développement quasi exclusif du centre. Les populations indigènes doivent se contenter d'assister au pillage des ressources forestières de l'île sans la moindre contrepartie. L'exploitation des ressources est aux mains de grands groupes nationaux ou étrangers qui recrutent leurs employés parmi les populations plus éduquées des autres îles de l'archipel. L'immigration massive de migrants spontanés est encouragée, elle ne touche toutefois que les zones côtières et urbanisées de l'île. Les zones côtières peu peuplées et l'intérieur de l'île font l'objet d'un vaste programme de colonisation agraire organisé par le gouvernement : la transmigration¹¹ (Levang, 1997).

Reformasi, autonomie régionale et retour en force des droits coutumiers

Après l'écroulement de l'économie nationale lors de la crise financière de 1997 et le départ forcé du président Suharto l'année suivante, l'autonomie régionale surgit opportunément comme un moyen potentiel de calmer les tensions séparatistes et les rancœurs accumulées contre l'État depuis plus de cinquante ans. Longtemps méprisées et tenues à l'écart par le pouvoir central, les populations forestières, soutenues en cela par les ONG indigénistes et les nouveaux partis politiques autorisés, vont réclamer le respect de leurs droits coutumiers et la reconnaissance de leurs revendications foncières.

La loi d'autonomie régionale (loi n° 22/1999) remplace la structure hiérarchique de gouvernement de l'ère Suharto par une structure d'organisation parallèle entre les gouvernements de districts, de provinces et le gouvernement central¹². L'autorité des structures nouvellement autonomes que sont les provinces, les districts et les municipalités (*kotamadya*) couvre « tous les domaines de gouvernement » à l'exception de la politique internationale, de la défense et de la sécurité, du judiciaire, du

monétaire, de la fiscalité et de la religion. Ainsi, une large autorité est conférée aux districts pour contrôler et gérer leurs ressources naturelles.

Conformément à la loi 22, les chefs de l'exécutif du district (*bupati*) ne sont plus des représentants de l'État nommés par le pouvoir central, mais des personnalités élues par les assemblées locales et responsables devant elles¹³. Les gouverneurs provinciaux choisis en accord avec Jakarta ont un double rôle : ils continuent à représenter le pouvoir central tout en assumant la direction de la province considérée comme une entité autonome. Le rôle des assemblées et des instances locales s'accroît considérablement, notamment avec la responsabilité d'établir leur propre budget et fiscalité selon les nécessités locales et électorales.

La loi intergouvernementale de fiscalité (loi n° 25/1999) délimite quant à elle les revenus et allocations des ressources locales ainsi que le niveau et degré de gestion de chaque gouvernement. Par exemple, sur les 80% des revenus de la pêche, de la forêt et des mines rétrocédés par le gouvernement central au gouvernement provincial, 32% sont alloués aux districts et aux municipalités concernés par l'activité en question, 32% aux autres districts de la province et 16% au gouvernement provincial.

En plus de ces lois fondamentales organisant la décentralisation, la révision de la loi forestière de 1999 (UU41 autorisant la dévolution partielle de la gestion forestière au niveau du district) et la reconnaissance des terres coutumières (*tanah adat*) par décret du Ministre de la Réforme Agraire (Kepmen 5/1999) vont offrir de nouvelles possibilités aux populations forestières pour faire valoir leurs droits sur le foncier et sur le contrôle et l'exploitation des ressources naturelles. Pour les communautés, l'accès aux bénéfices de l'exploitation des ressources forestières passe par la reconnaissance de leurs droits sur des forêts coutumières ou *hutan adat*. Malheureusement, les critères et la législation en vigueur concernant la détermination des droits fonciers sont très peu clairs. Lorsque l'administration décentralisée des districts alloue des droits sur les forêts et sur les terres, les populations locales peuvent aujourd'hui aisément participer à la prise de décision. Les communautés peuvent également intervenir auprès de l'administration du district pour que des exploitants forestiers obtiennent une concession sur ce qu'elles revendiquent comme étant leur *hutan adat*. Mais comme les anciennes concessions forestières n'ont pas été révoquées, le chevauchement avec les nouvelles concessions autorisées provoque inévitablement des conflits qu'aucune institution n'est en mesure de régler, de réguler, et encore moins de prévenir.

¹⁰ PP n°5, 1979.

¹¹ La transmigration touche également les autres îles périphériques de l'archipel.

¹² Les gouverneurs (*gubernur*) sont à la tête d'une province (*propinsi*) et les régents (*bupati*) à la tête d'un district (*kabupaten*).

¹³ Dernier changement en cours : depuis 2005, tous les chefs de l'exécutif et leur adjoint, de la tête de l'État au district, sont élus au suffrage direct.

Pour les communautés, longtemps tenues à l'écart de l'exploitation forestière et privées de ses bénéfices, l'enjeu des terres *adat* est de taille. En effet, le gouvernement local n'est autorisé à délivrer des concessions d'exploitation que sur des terres en « propriété » comme les *hutan adat*. Dans le district de Malinau par exemple, plus des trois-quarts des concessions attribuées entre 2000 et 2004 faisaient ainsi référence aux territoires « traditionnels » des villages, sans plus de précision. Pour les communautés locales il ne fait aucun doute que, grâce à l'autonomie régionale, leurs droits fonciers ancestraux sont à nouveau reconnus. Cette certitude ne repose cependant pas sur la compréhension et la connaissance des législations en vigueur, même chez les élites villageoises. En effet, officiellement la région dans son ensemble reste considérée comme « forêt d'État » (*hutan negara*) et les anciennes concessions sont toujours valides.

Malgré le flou des législations, les communautés locales se considèrent désormais comme libres, et la manière dont les terres coutumières sont définies et utilisées est devenue l'une des clefs déterminantes de la distribution des ressources et de leurs revenus. Dès lors, chacun définit et interprète l'*adat* dans le sens de ses intérêts. Une communauté villageoise va considérer la *tanah adat* comme sa terre coutumière, celle d'où le groupe est originaire et où il vit actuellement. Les terres *adat* sont donc d'abord définies par l'ethnicité du groupe, puis par sa localisation. Étant donné l'extrême mobilité des groupes de chasseurs-cueilleurs (Punan), la forte mobilité des groupes de riziculteurs sur brûlis (Dayak) et les nombreux déplacements de population organisés par le gouvernement dans le passé... inmanquablement les revendications d'un groupe seront contestées par un ou plusieurs autres groupes.

Le retour de l'*adat* : entre identité retrouvée et conflits de toute sorte

Fier d'être Dayak

Un effet imprévu de la mise en place de l'autonomie régionale a été de rendre leur fierté aux Dayak. Ceux qui en étaient réduits à couper leurs longues oreilles pour éviter les *lazzis* revendiquent aujourd'hui leur ethnicité. Le revirement le plus significatif est sans aucun doute celui des groupes Dayak islamisés comme les Tidung de l'ancien sultanat de Bulungan. Ceux-là mêmes qui se prétendaient Melayu revendiquent aujourd'hui haut et fort leur appartenance aux groupes Dayak. De nombreuses ONG locales ont été créées pour assurer la promotion de la culture Dayak. Celle-ci passe par l'enregistrement des chants et danses, la collecte de contes et légendes pour l'instruction des jeunes générations, et bien entendu la transcription écrite des règles et droits coutumiers à fins de négociations avec des tiers. Dans certains cas, ce regain de fierté a malheureusement évolué vers une survalorisation de la différence, voire le rejet violent de certaines populations immigrées.

Le contrôle politique local et la revanche des anciennes aristocraties

La subdivision des anciens districts hérités des anciens sultanats et dominés par les Melayu et immigrants regroupés dans les villes côtières en plusieurs nouveaux districts a également eu une influence déterminante sur le renouveau de l'identité Dayak. La création du district de Malinau en amont de plusieurs fleuves à partir d'une partition de l'ancien district de Bulungan a ainsi permis aux populations Dayak et Punan de se retrouver majoritaires. Les anciens dirigeants politiques du district, pour la plupart nommés par le pouvoir central et non indigènes, ont été exclus de fait de la course au pouvoir. Par contre, les descendants des anciennes aristocraties coutumières ont trouvé là matière à revanche. Les premières élections des représentants à l'assemblée de district (eux-mêmes chargés d'élire le *bupati*) se sont donc organisées selon des clivages plus ethniques que politiques. Les trois groupes Dayak les plus nombreux¹⁴ et les plus influents se sont partagé l'essentiel des sièges à l'assemblée, avant de se répartir les divers postes de l'exécutif du district. Les descendants des aristocraties Dayak et des familles liées aux Sultans qui ont contrôlé par le passé diverses parties du district de Malinau se réclament tous de l'*adat* pour justifier de multiples revendications territoriales. Un particulier issu d'une famille aristocratique Lundaye, s'autoproclamant chef coutumier de l'ensemble du district de Malinau, a tenté de faire valider sa revendication par l'assemblée du district. Son action a échoué in extremis suite aux protestations d'un autre chef coutumier autoprouclamé, issu de l'ethnie Merap (Barr *et al.* 2001).

Manœuvres politiciennes et conflits avec le pouvoir central

Si les communautés locales n'ont qu'une connaissance vague des nouvelles règles du jeu imposées par les lois d'autonomie régionale, si la reconnaissance de leurs droits fonciers ancestraux est plus souhaitée que réelle, les élus locaux ne sont guère mieux informés. Le cadre légal est non seulement flou mais également fluctuant au gré des diverses décisions et décrets présidentiels, ministériels et provinciaux. Aucune formation, information ou explication de texte n'a été fournie par le gouvernement central pour expliquer les réformes en cours.

Avant même les lois d'autonomie régionale, la législation foncière était pléthorique. Elle comprend maintenant plus de 2 000 pièces légales (Sembiring *et al.*, 2000, Sembiring, 2002), auxquelles il convient d'ajouter une multitude de décisions ministérielles, circulaires ou décrets d'application. Enfin, le partage des tâches entre acteurs des gouvernements local et central fait l'objet de textes souvent contradictoires. Ainsi les lois forestières confèrent aux districts la responsabilité de la mise en œuvre d'une gestion forestière durable (Contreras-Hermosilla et

¹⁴ Deux groupes chrétiens les Kenyah et les Lundaye, et un groupe musulman les Tidung.

Fay, 2005) alors que la loi d'autonomie régionale (22/1999) leur enjoint d'utiliser les ressources pour générer le plus de revenus possibles. La même loi assigne aux districts l'autorité de décision sur la gestion des ressources naturelles alors que le décret gouvernemental 34/2002 sur la gestion, l'exploitation et l'utilisation des zones forestières réclame la mise en œuvre de la loi forestière nationale. Cette dernière loi revient sur les acquis de la loi d'autonomie régionale puisqu'elle restreint l'attribution de concessions forestières au gouvernement central.

Les conflits ne se limitent pas aux rapports avec le gouvernement central mais concernent également les gouvernements provinciaux. Ainsi, les lois d'autonomie régionale ont dévolu l'autorité de décision et de règlement des conflits fonciers aux districts (Sembiring, 2002). Simultanément, le décret gouvernemental 25/2000 sur les pouvoirs respectifs du gouvernement central et des provinces attribue cette compétence au niveau provincial. Le même décret accorde au seul ministère des Forêts l'autorité de décision concernant les frontières, les fonctions et le zonage des aires forestières.

Il va de soi que le flou et les incohérences entre ces divers textes ont été largement utilisés par les gouvernements de districts pour ignorer les décrets ministériels¹⁵ qui ne leur convenaient pas. Ivres de revanche, de nombreux chefs de districts se sont ouvertement opposés au pouvoir central, et tout particulièrement en matière d'octroi de concessions forestières, largement soutenus en cela par les communautés locales. Prises en otages par les villageois, en butte à l'inertie – voire à la collusion – des autorités locales, les grandes compagnies forestières furent contraintes à négocier.

La revanche des laissés pour compte du développement

Pendant plusieurs années, de 2000 à 2004, les chefs de districts accordèrent d'innombrables petites concessions forestières à des « investisseurs » - hommes d'affaires locaux ou prête-noms de marchands de bois malaysiens – sur des terrains qualifiés de *hutan adat* et revendiqués comme forêts coutumières par des communautés vivant à proximité. En contrepartie, l'investisseur s'engageait à verser des redevances aux villageois au prorata du cubage de bois extrait. Le contrôle de la véracité des revendications¹⁶ par diverses administrations locales donnait toujours lieu à d'intenses échanges d'enveloppes. La collusion entre élites et communautés locales, fonctionnaires locaux – y compris police et armée – et investisseurs était telle que l'impact

¹⁵ Selon divers observateurs, les décrets ministériels n'auraient pas d'assise légale pour contester une décision prise au niveau du district (Effendi 2002). Cette vision est d'ailleurs renforcée par un décret du parlement (MPR) de 2000 qui ne mentionne pas les décrets ministériels dans la hiérarchie des normes législatives en Indonésie (Resosudarmo 2005).

¹⁶ La plupart des revendications n'étaient pas légalement justifiables. Mais, le rapport des forces était tel qu'aucune compagnie forestière n'envisagea de faire respecter ses droits.

le plus visible des lois d'autonomie régionale fut la régionalisation de la corruption et un pillage accru des ressources naturelles de la province (Obidzinski *et al.*, 2001; Levang *et al.*, 2005).

La revanche des putra daerah sur l'immigrant : discrimination positive et épuration ethnique

Longtemps défavorisés pour accéder aux postes de la fonction publique locale par rapport à des immigrants aux niveaux d'éducation et de formation supérieurs (sans parler d'éventuelles collusions avec des chefs de poste eux-mêmes immigrés), les indigènes allaient prendre leur revanche. Désormais, tous les recrutements au niveau local allaient privilégier les *putra daerah* ou enfants de la région. Désormais, même avec une qualification supérieure un immigré a peu de chances d'être recruté dans l'administration locale, à moins bien sûr de pouvoir se prévaloir de liens maritiaux avec un *putra daerah*. Tout naturellement la concurrence pour les postes de fonctionnaires a maintenant lieu entre enfants du pays. Des groupes ethniques tout aussi indigènes mais traditionnellement marginalisés comme les Punan s'estiment lésés face à aux Kenyah, Lundaye et Tidung qui raflent l'essentiel des postes.

Certains groupes conçoivent également le retour à l'*adat* comme une bonne occasion pour se débarrasser de voisins indésirables, arrivés pauvres il y a deux ou trois décennies, et aujourd'hui plus entreprenants et économiquement plus puissants. La véritable guerre tribale qui opposa Dayak et Madurais dans la ville de Sampit à Kalimantan-Centre en février 2001 est directement liée à la mise en place de l'autonomie régionale. En forte supériorité numérique dans la région de Sampit, les immigrants madurais réclamaient la création d'un district autonome au sein de la province de Kalimantan-Centre. Des banderoles proposaient même de rebaptiser la ville de Sampit du nom d'une ville de Madura : Sampang II. Suite à diverses provocations de part et d'autre, sans que les responsabilités soient clairement établies, des groupes organisés de plusieurs centaines de guerriers Dayak investirent la ville de Sampit et massacrèrent 500 Madurais¹⁷. Les meurtres furent organisés de manière rituelle dans le respect scrupuleux des prescriptions de l'*adat* en matière de chasse aux têtes. Devant l'absence de réaction des forces de sécurité, les immigrants madurais pris de terreur fuirent la province en masse (environ 150 000 réfugiés) en abandonnant tous leurs biens. Malgré les pressions répétées du pouvoir central, les autorités de la province de Kalimantan-Centre refusent toujours de les laisser revenir.

Conflits horizontaux entre putra daerah

Aucune explosion de violence similaire n'a eu lieu à Kalimantan-Est, en raison peut-être de la faiblesse de l'immigration

¹⁷ Chiffre officiel. Selon certaines sources dignes de foi il y aurait eu plus de 5 000 morts.

maduraise mais plus sûrement à cause de l'importante diversité ethnique au sein de la province. Par contre, cette diversité, alliée à une mobilité forte et ancienne des groupes ethniques Dayak et Punan, est à l'origine de nombreux conflits entre *putra daerah*. D'innombrables réunions sont organisées dans chaque village pour discuter du renforcement ou de la redéfinition des limites des terres coutumières. Le problème est particulièrement ardu car les revendications portent à la fois sur les terres d'origine du groupe et sur l'espace contrôlé actuellement. En raison de la forte mobilité de la plupart des groupes par le passé, les mêmes localités sont souvent revendiquées par plusieurs groupes. Les déplacements parfois autoritaires de population orchestrés par le gouvernement dans les années 1960 et 1970 compliquent encore le problème. Suivant les cas et les interlocuteurs, les affirmations varient entre « j'étais là avant » et « j'y suis j'y reste ».

La situation des Punan de Malinau illustre bien le dilemme. Déplacés par le gouvernement au début des années 1970 depuis la haute Tubu vers la ville de Malinau, les Punan ont été installés sur des terrains *adat* appartenant aux Tidung. En raison de la faible pression foncière sur la zone et de la difficulté à contester une décision du pouvoir central dans les années 1970, les Tidung n'y virent pas d'objection. Aujourd'hui, avec le développement rapide de la ville de Malinau le prix des terrains a quadruplé en un an et les Tidung demandent aux Punan de leur restituer leurs terres ancestrales ; une demande inacceptable aux yeux des Punan. Par contre, les mêmes Punan revendiquent la reconnaissance de leurs droits ancestraux sur les terres de la haute Tubu qu'ils ont quittées il y a plus de trois décennies. En bonne logique, le respect de la coutume voudrait que les Punan retournent d'où ils viennent. C'est un avis fréquemment entendu à la tête du district, les Punan ayant toujours été un groupe marginalisé.

A peu de distance de là, sur la rivière Malinau, des groupes Dayak Kenyah originaires de l'Apo Kayan se sont installés dans les années 1960 sur les terres coutumières de Dayak Merap. Récemment, les Kenyah ont demandé et obtenu une concession forestière sur quelques milliers d'hectares de « forêt coutumière » revendiqués en plein milieu d'une concession appartenant à une compagnie semi-publique. Devant l'insistance des populations locales et le manque de soutien évident des autorités du district, la compagnie a préféré céder. Immédiatement les Merap ont fait valoir auprès de la compagnie que tout dédommagement leur revenait de droit à eux et non aux Kenyah, qui en tant qu'immigrés récents ne pouvaient pas revendiquer de forêts coutumières dans la région. Curieusement, dans cette deuxième phase de négociation, les Kenyah estimèrent que le respect de certaines coutumes archaïques n'était plus à l'ordre du jour. Aujourd'hui le contentieux reste entier. Les Merap s'estiment lésés mais hésitent à faire valoir leurs droits. En effet, plus de deux mille Kenyah sont installés dans la région, ils sont largement représentés à l'assemblée locale, le bupati est l'un des leurs, et leur réputation de farouches guerriers fait le reste.

D'autres groupes ethniques comme les Merap, les Abai, les Tidung, les Berusu et quelques Punan qui se sont installés dans la région à partir du milieu du XX^e siècle revendiquent toujours des droits sur « leurs » terres traditionnelles (*wilayah adat*). Quatre villages situés sur la rivière Malinau – Sentaban, Setarap, Gong Solok et Langap – arguant de la primauté de leur présence sur la rivière revendiquent des droits sur les villages voisins installés ultérieurement. Pour compliquer encore davantage le problème, certains Merap revendiquent des droits sur des terres occupées par des groupes Punan en prétextant d'un ancien rapport de vassalité.

Les populations locales se passionnent pour l'histoire et l'archéologie, des disciplines jusque-là largement ignorées. Le recours à l'histoire – vassalités et migrations – et la recherche de vestiges archéologiques n'ont qu'un seul but : prouver l'antériorité de l'occupation du territoire, et justifier ainsi les revendications de redevances pour l'exploitation des ressources naturelles. Le problème est loin d'être résolu et le gouvernement local a préféré pour l'instant ne pas intervenir en faveur d'un groupe plutôt que d'un autre. Mais à la longue, l'absence de décision peut pousser les groupes les plus vindicatifs à recourir à d'autres coutumes ancestrales pour obtenir ce qu'ils estiment être leur dû.

Conclusion : entre identité, territoire et ressources

La mise en œuvre des lois d'autonomie régionale en Indonésie est souvent présentée comme une conséquence de la chute du régime dictatorial du président Suharto. En fait, la crise financière de 1997 et la chute de Suharto en 1998 n'ont fait que précipiter un mouvement démarré plusieurs années auparavant. Dès 1995, le pouvoir central s'était déclaré prêt à transférer certaines de ses prérogatives à des niveaux administratifs subalternes. Afin de contrer d'éventuelles velléités sécessionnistes, le pouvoir décida de renforcer les moyens des districts plutôt que ceux des provinces.

Pour la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dont l'insistance n'est pas non plus étrangère à l'adoption des lois d'autonomie régionale, l'objectif était de favoriser un développement plus local tout en favorisant une meilleure gouvernance par un contrôle social accru. Pour les grandes ONG internationales et leurs représentations locales impliquées dans la conservation des ressources naturelles, il semblait acquis que la dévolution de la gestion des ressources au niveau local allait favoriser une gestion en bon père de famille, moins prédatrice que celle organisée par le centre. La reconnaissance des droits d'usage coutumiers sur les ressources était comprise comme un retour aux valeurs traditionnelles de sagesse (*kearifan-kearifan*) des populations forestières dans l'exploitation de leurs ressources naturelles.

Mais, suite à la crise financière de 1997 et politique de 1998, l'autonomie régionale a été mise en œuvre de manière précipitée

par le biais de textes de lois souvent contradictoires, dans un climat euphorique de *reformasi* et de perte de pouvoir du gouvernement central. La vacuité du pouvoir au niveau local a fait le jeu des anciennes élites aristocratiques qui avaient perdu toute influence sous les régimes de Sukarno et surtout de Suharto. Pour les élites autant que pour les communautés locales, l'heure de la revanche avait sonné. Celle-ci passait tout naturellement par la reconnaissance de leurs droits coutumiers bafoués. Longtemps méprisés et marginalisés par les immigrants issus des îles centrales, les enfants du pays (*putra daerah*) allaient retrouver leur fierté et réclamer ce qu'ils estimaient être leur dû. Dans certains cas, le regain de fierté allait dérapier en survalorisation de la différence et en rejet violent de l'immigré.

Quant au retour aux valeurs traditionnelles de sagesse, force est de reconnaître que la corruption a été la première des « valeurs » décentralisées. Trop longtemps tenues à l'écart du développement, élites et communautés locales veulent aujourd'hui s'assurer leur part du gâteau. Le rêve romantique du bon sauvage gérant ses forêts en bon père de famille s'est mué en un cauchemar de pillage généralisé de toutes les ressources naturelles. Le juste combat des communautés pour la reconnaissance de leurs droits coutumiers s'est mué en compétition féroce entre communautés pour le contrôle des ressources naturelles. Toutes ne sont pas à égalité dans cette compétition. Les groupes Dayak les plus hiérarchisés et les plus puissants sont en train de prendre l'ascendant sur les groupes minoritaires, plus segmentaires ou historiquement marginalisés voire vassalisés. Ceux-là ont su prendre le contrôle des instances législatives locales et laissent entendre qu'ils seraient prêts à recourir à des moyens plus traditionnels pour faire valoir leurs « droits » au détriment de ceux-ci.

Note biographique

Directeur de Recherche à l'IRD, agro-économiste de formation, Patrice Levang est un spécialiste de la transmigration en Indonésie.

Bibliographie

- Barr C., E. Wollenberg, G. Limberg, N. Anau, R. Iwan, M. Sudana, M. Moeliono and T. Djogo, 2001. The impacts of Decentralization on Forest-Dependant Communities in Malinau District, East Kalimantan, Case study on Decentralisation n°3. Centre for International Forestry Research, Bogor, 48 p.
- Cayrac-Blanchard, F., S. Doyet et F. Durand (eds), 2000. *Indonésie: un demi-siècle de construction nationale*. L'Harmattan, Paris, 352 p.
- Contreras-Hermosillas A. and Fay C., 2005. Strengthening Forest Management in Indonesia through Land Tenure Reform: Issues and Framework for Action. *Forest Trends, Indonesia*, 47 p.
- Durand F., 1994. *Les forêts en Asie du Sud-Est, recul et exploitation. Le cas de l'Indonésie*, L'Harmattan, Paris, 411 p.
- Durand F., 1999. La question foncière aux Indes néerlandaises, enjeux économiques et luttes politiques (1619-1942). *Archipel* 58 : 73-88.
- Durand F., 2000. Accès à la terre et appropriation foncière en Indonésie (1945-1999), droits des populations et pratiques de l'Etat. Pages 107-144 in F.

- Cayrac-Blanchard, S. Doyet et F. Durand (eds), *Indonésie, cinquante ans de construction nationale*. L'Harmattan, Paris, 352 p.
- Effendi E., 2002. Rationalizing the facts : Forest Zone rationalization in the context of local spatial planning and development programs. *World Bank Paper, Jakarta, Indonesia*, 222 p.
- Fried, S. G., 2000. Tropical forests forever? A contextual ecology of Bentian rattan agroforestry systems. Pages 204-233 in C. Zerner (ed), *People, plants, & justice. The politics of nature conservation*. Columbia University Press, New York, 416 p.
- Levang, P., 1997. *La terre d'en face. La transmigration en Indonésie*. Orstom, Paris, 419 p.
- Levang, P., N. Buyse, S. Sitorus et E. Dounias, 2005. Impact de la décentralisation sur la gestion des ressources forestières en Indonésie. Etudes de cas à Kalimantan-Est. *Anthropologie et Sociétés* 29(1): 81-102.
- Obidzinski, K., I. Suramenggala et P. Levang, 2001. L'exploitation forestière illégale en Indonésie: un inquiétant processus de légalisation. *Bois et Forêt des Tropiques* 270 (4): 85-97.
- Resosudarmo A., 2005. Closer to People and Trees: Will Decentralisation Work for the People and Forest of Indonesia? Pages 110-132 in J. Ribot and A. Larson (eds), *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens*. Routledge, London, 272 p.
- Ricklefs, M. C., 1981. *A history of modern Indonesia*. Macmillan Press, London, 392 p.
- Sellato, B., 2001. *Forest, Resources and People in Bulungan. Elements for a History of Settlement, Trade and Social Dynamics in Borneo, 1880-2000*. CIFOR, Bogor, 183 p.
- Sellato, B., 2002. *Innermost Borneo. Studies in Dayak cultures*. Seven Orients, Singapore University Press, Singapore, 223 p.
- Sembiring, S., N. Makinuddin, Phantom, E. Marbyanto and S. Raharjo (eds), 2000. *Menjadi Tuan di tanah sendiri. Menuju desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam Kalimantan Timur*. APKSA, WWF, NRMP, PEMDA KALTIM, Samarinda, 54 p.
- Sembiring S., 2002. Indonesia: Toward rationalization of State Forest Zone. Policy regulations and institutions. *World Bank Paper, Jakarta, Indonesia*, 47 p.