



Lusotopie

Recherches politiques internationales sur les espaces
issus de l'histoire et de la colonisation portugaises

XVI(2) | 2009

Afrobrésiliennité ? Luso-afrobrésiliennité ?

Timor-Leste face à la récurrence des crises

Failed State, ou pays en quête de projet ?

Recurring Crises in Timor-Leste. Failed State or Country in Search of a Project?

Timor-Leste face à recorrência das crises. Failed State ou país à procura de projectos ?

Frédéric Durand



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/149>

ISSN : 1768-3084

Éditeur :

Association des chercheurs de la revue Lusotopie, Brill, Karthala

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2009

Pagination : 65-81

ISSN : 1257-0273

Référence électronique

Frédéric Durand, « Timor-Leste face à la récurrence des crises », *Lusotopie* [En ligne], XVI(2) | 2009, mis en ligne le 23 septembre 2015, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/149>

TIMOR-LESTE FACE À LA RÉCURRENCE DES CRISES FAILED STATE, *ou pays en quête de projet ?*

Après presque vingt-cinq ans d'occupation indonésienne, le référendum du 30 août 1999 a montré que la très grande majorité de la population ne souhaitait pas vivre sous contrôle étranger. Dix ans plus tard, la série de crises qui a troublé le territoire interroge ceux qui avaient considéré le processus d'accession à l'indépendance comme un succès.

Dès novembre-décembre 2002, des manifestations ont amené la destruction de bâtiments administratifs et de résidences de proches du Premier ministre, soupçonnés de corruption. Entre avril et mai 2005, des manifestants ont défilé massivement à Dili pour protester contre un projet de loi visant à réduire l'influence de la religion dans l'enseignement. En février 2006, près de six cents militaires entraient en sédition en arguant de discriminations sur des bases régionales. Les troubles ont amené le déplacement de plus de 150 000 personnes et ont perturbé les élections législatives de 2007. L'instabilité n'a pris fin qu'après la double tentative d'assassinat manqué du Président de la République et du Premier ministre en février 2008. Pourtant, le concept de *failed state* ne paraît pas opératoire pour Timor oriental (ou Leste).

Timor-Leste face à recorrência das crises Failed state ou país à procura de projectos ?

Depois de quase vinte e cinco anos de ocupação indonésia, o referendo de 30 de Agosto de 1999 revelou que a grande maioria da população não desejava viver sob controlo estrangeiro. Dez anos mais tarde, a série de crises que abalou o território levou a que aqueles que tinham considerado o processo de acesso à independência como um sucesso se questionassem.

As manifestações provocaram, desde Novembro-Dezembro de 2002, a destruição de prédios administrativos e de residências de pessoas próximas do Primeiro-Ministro, tidas como corruptas. Entre Abril e Maio de 2005, os manifestantes desfilaram em massa, em Dili, para protestar contra um projecto de lei, que visava reduzir a influência da religião no ensino. Em Fevereiro de 2006, perto de seiscientos militares iniciavam uma sedição, denunciando problemas de discriminação baseados nas diferentes origens regionais. Estes problemas levaram à deslocação de mais de 150 000 pessoas, tendo ainda perturbado as eleições legislativas de 2007. A instabilidade apenas viu o seu fim depois da tentativa, falhada, de assassinato do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, em Fevereiro de 2008. E no entanto, o conceito *failed state* parece não se aplicar a Timor-Leste.

Recurring Crises in Timor-Leste Failed State or Country in Search of a Project?

After almost twenty-five years of Indonesian occupation, the referendum of 30 August 1999 showed that the very great majority of the population did not wish to live under foreign control. Ten years on, the series of crises that has troubled the territory raises questions for those who considered the independence process to have been a success.

Back in November-December 2002, demonstrations destroyed administrative buildings and the residences of figures close to the Prime Minister who were suspected of corruption. In April and May 2005, demonstrators turned out in mass in Dili to protest against a government bill aiming to reduce the influence of religion in teaching. In February 2006, almost six hundred members of the military rebelled in protest at discrimination along regional lines. The unrest led to over 150,000 people being displaced and disrupted the 2007 general elections. The instability only came to an end after the failed double assassination attempt on the President of the Republic and Prime Minister in February. And yet the concept of *failed state* does not seem to apply to Timor-Leste.

Timor-Leste, un *failed state* ?

Dès mai 2006, après trois crises en quatre années d'indépendance, la nécessité de demander le retour de forces armées étrangères pour rétablir la paix dans le territoire avait fait dire à plusieurs analystes que Timor-Leste pourrait être un *failed state*, un « pays ayant échoué à devenir un État ». En 2007, la fondation américaine « Fund for Peace » et le magazine *Foreign Policy* ont d'ailleurs placé Timor-Leste en 19^e position dans la liste des trente-deux *failed states* qu'ils considéraient en situation d'« alerte », notamment en raison de violences que le gouvernement n'était pas capable de contrôler. Pour relativiser ce classement, la situation de Timor-Leste était cependant considérée comme bien moins critique que celle de la Côte d'Ivoire, du Pakistan ou même du Myanmar, pourtant membre de l'*Association of Southeast Asian Nations* (Asean). Cela interpelle néanmoins.

On ne suivra pas ces analyses, y compris sur le concept même de *failed states*. De fait, ce concept se contente trop à notre avis de considérer la seule capacité à imiter le modèle occidental. On lui préférera celui de « pays rencontrant des difficultés à concilier ses traditions et les impératifs politico-économiques contemporains » (Durand 2008 : 158). En effet, lorsque l'on regarde l'évolution du monde depuis la Révolution industrielle, les cas qualifiés de « réussites » correspondent à des pays ayant su conserver des valeurs culturelles et sociétales fortes face aux transformations institutionnelles et techniques amenées lors de cette première mondialisation. Le Japon et la Corée du Sud en sont les exemples les plus révélateurs. C'est aussi le cas de la majorité des pays d'Asie orientale, même si cela s'est souvent effectué au prix d'une reconstruction plus ou moins artificielle, notamment à travers ce que certains ont nommé les « valeurs asiatiques ».

À l'inverse, la plupart des pays considérés comme « en situation d'échec » se trouvent plutôt dans des régions où la conciliation de la tradition et de la modernité a été difficile, ou bien a tourné vers une folklorisation et une cristallisation du passé (Pélissier 1996).

Timor-Leste se trouve dans une situation intermédiaire et souvent délicate. En effet, après des années d'occupation, la résurgence des pratiques et valeurs traditionnelles est à la fois saluée dans le principe et en même temps souvent limitée ou bloquée par ceux qui aspirent à l'instauration d'institutions reproduisant les modèles extérieurs (Palmer *et al.* 2007). Dans ce contexte, comme tout concept « à la mode », celui de *failed state* présente bien des ambiguïtés. Par exemple, un des critères principaux de ces États en situation d'échec serait de ne pas être « démocratique ». Or comme l'ont souligné Paulo Gorrão et André Monteiro,

Timor-Leste est un pays très démocratique (Gorjão & Monteiro 2009 : 20). Paradoxalement, c'est peut-être même à des excès dans l'application à vouloir mettre en œuvre la démocratie « à l'occidentale » que Timor-Leste doit une partie de ses problèmes. En effet, les royaumes traditionnels de Timor étaient structurés selon plusieurs niveaux hiérarchiques, avec un souverain dont le pouvoir était limité. Cela avait fait dire au gouverneur portugais Affonso de Castro dans les années 1860 qu'il s'agissait de « Républiques aristocratiques », où l'assemblée des notables avait même le pouvoir de démettre un roi (Castro 1867 : 316). Le renforcement de la colonisation à partir de la fin du XIX^e siècle et l'occupation indonésienne ont bien sûr modifié les fonctionnements. Cependant, en dépit de bouleversements dramatiques, une partie des structures de la société de Timor-Est est restée relativement préservée du fait de l'isolement et de la résistance à l'oppression.

Bien qu'un nombre non négligeable de sources aient été disponibles sur l'histoire du pays en anglais, français et portugais (Oliveira 1949, Dunn 2003, Defert 1992, Gunn 1999), la plupart des experts de l'Onu l'ont négligée et ont considéré en 1999 que Timor-Est devait être reconstruit « à partir de zéro » (Gunn & Huang 2006 : 182). Par-delà le non-sens culturel que cela constitue, cette attitude s'est traduite par la mise en place d'innovations politiques et notamment par l'établissement d'une Constitution nationale largement calquée sur le modèle portugais et donc très éloignée des pratiques traditionnelles est-timoraises, notamment dans les rapports au pouvoir et dans le partage des responsabilités. De même, la multiplication des élections avec une fréquence relativement rapprochée, au niveau présidentiel, législatif, et des villages... a eu tendance à perturber les relations des Timorais à l'autorité. Cela a notamment régulièrement remis en question ce qui faisait consensus et la confiance accordée à leurs leaders. C'est d'autant plus délicat que les fonctions des chefs traditionnels ne recouvrent plus les mêmes prérogatives que celles des nouveaux élus, notamment en matière d'exercice de la justice locale. Elles n'exigent pas forcément non plus les mêmes compétences ou aptitudes. Autrefois, les anciens étaient privilégiés pour leur connaissance de la communauté et du terroir. Aujourd'hui, les chefs ont tendance à être choisis plus jeunes, car il faut pouvoir négocier avec les institutions nationales et internationales.

Ce n'est donc pas tant que les Timorais ne seraient pas capables de mettre en œuvre un projet démocratique, mais plutôt que leur forme de démocratie traditionnelle a du mal à s'ajuster à celle qui leur est amenée de l'extérieur, sans véritable consultation.

Les failles et travers du plan de développement à l'horizon 2020

Après avoir été très longtemps relativement isolé, Timor-Leste a ainsi été confronté à des télescopages culturels d'autant plus forts qu'ils ont lieu au sein d'une société très mixte avec plus d'une vingtaine de groupes ethnolinguistiques et avec des diasporas est-timoraises de culture politique souvent différentes, voire opposées, entre ceux qui ont vécu au Portugal, en Australie ou au Mozambique. À ce titre, l'arrivée de la communauté internationale en 1999 et l'accès à l'indépendance n'ont pas résolu les contradictions. Au contraire, elles ont souvent exacerbé les antago-

nismes et les frustrations de ceux qui avaient cru que leurs « rêves » allaient se réaliser avec l'indépendance, même s'ils n'avaient souvent pas de vision claire de ces « rêves ». Beaucoup ont été déçus, depuis 2002, par le manque de changement de leur situation ou parce qu'ils se sentaient écartés des chemins de la réussite.

À ce stade, le projet de développement national à l'horizon 2020, qui a été rendu public en mai 2002, mérite plusieurs commentaires (Planning Commission 2002). Endossé par le cabinet du Premier ministre, mais très largement établi à partir de suggestions onusiennes, il est révélateur d'un déficit de réflexion approfondie sur la complexité de la situation du pays.

Cela n'est pas forcément spécifique à Timor-Leste dans la mesure où bien d'autres pays dits « en développement » font face à des situations similaires. Pourtant, dans le cas présent, les problèmes ont certainement pris une dimension spéciale du fait de la tardive accession à l'indépendance et de l'ampleur des attentes de la population que cela avait générées.

Les éléments de ce plan à l'horizon 2020 sont révélateurs de ces défauts, non pas tant par les propositions en elles-mêmes, qui obtiennent sans trop de difficulté l'adhésion de tous, mais du fait qu'il s'agit avant tout de généralités « politiquement correctes » qui pèchent par naïveté voire irréalisme. En effet, elles tendent à ignorer les contradictions au sein de la société et surtout elles n'ont rien de spécifiquement « timoraises ». On pourrait ainsi remplacer le nom de « Timor-Leste » par celui de n'importe quel État, pour en faire un projet national onusien « standardisé » :

**Vision du développement de Timor Leste pour la future
génération en 2020, selon *East Timor National
Development Plan, en 2002***

- a) Timor-Leste sera un pays démocratique avec une culture traditionnelle vibrante et un environnement durable ;
- b) La société sera prospère avec assez de nourriture, d'habitat et de vêtements pour toute la population ;
- c) Les communautés vivront en sécurité, sans discrimination ;
- d) La population sera éduquée et qualifiée ;
- e) Les gens ne seront plus isolés, car il y aura de bonnes routes, des moyens de transport, de l'électricité et des moyens de communication dans les villes et villages, dans toutes les régions du pays ;
- f) La production et l'emploi augmenteront dans tous les secteurs : agriculture, pêche, foresterie ;
- g) Les services et les niveaux de vie s'amélioreront pour tous les Timorais de l'Est, et les revenus seront distribués équitablement ;
- h) Les prix seront stables et l'approvisionnement alimentaire assuré, sur la base d'une bonne gestion et d'une utilisation soutenable des ressources naturelles ;
- i) L'économie et les finances de l'État seront gérées de manière efficace, transparente et sans corruption ;
- j) Le pays sera un État de droit. Le gouvernement, le secteur privé, la société civile et les leaders des communautés seront pleinement responsables envers ceux qui les ont choisis et élus.

Les « objectifs concrets » de ce document restent dans une tonalité similaire par-delà des formulations apparemment consensuelles et un certain manque de synthèse qui tend à entraîner des répétitions et des amalgames. Une analyse plus fine révèle cependant des travers aux conséquences potentiellement plus graves. On peut ainsi y dénoter des éléments qui relèvent d'au moins quatre registres :

- une vision « humaniste » générale reposant sur des valeurs universelles (santé, éducation, respect de tous, etc.) ;
- des propositions relevant de principes de bonne gouvernance admis au niveau mondial (séparation des pouvoirs, bonne exécution des lois, garde-fous contre les abus, etc.) ;
- des suggestions vagues laissant entendre un investissement de l'État (gouvernement responsable et réactif, réseau de sécurité sociale, réduction de la pauvreté) ;
- des recommandations précises allant, à l'inverse, dans le sens d'un rôle le plus limité possible de l'État, et d'une libéralisation maximale de l'économie.

Ce dernier point est sans doute le plus significatif. Il est révélateur d'une tendance forte de la pensée économique-politique internationale dominante de favoriser avant tout la croissance économique en réduisant au maximum le secteur public, en privatisant, en diminuant les avantages sociaux et en ouvrant l'économie aux acteurs étrangers. Cette approche se mêle à des positions évoquant un rôle de l'État, d'où d'ailleurs des contradictions possibles entre les registres 3 et 4 du document.

Les recommandations libérales restent toutefois les plus explicites et les plus précises :

- Transformer l'agriculture de subsistance en une économie de marché
- Favoriser un secteur financier et bancaire plus fort
- Maintenir une balance commerciale plus compétitive avec plus d'exportations et moins d'importations
- Promouvoir les initiatives privées
- Viser une administration d'ampleur limitée
- Promouvoir une force de travail compétente, productive et disciplinée.

Que l'idéal de vie des Timorais, qui ont su se montrer pendant des siècles indépendants et rebelles aux influences extérieures, soit de devenir une main-d'œuvre « productive et disciplinée », n'a certainement pas été discuté collectivement.

Ce type de document, véhiculant des contradictions ou élaboré sans s'appuyer sur la culture locale, est fréquent dans les instances internationales. Cela ne poserait pas forcément de problème si Timor-Leste n'était pas en pleine phase de construction politico-administrative, et donc ne devait gérer au quotidien ces ambiguïtés ou ces faiblesses apportées de l'extérieur.

La crise de 2006 comme révélateurs de dysfonctionnement structurel

Tandis que l'euphorie suscitée par l'indépendance retombait, les décisions des dirigeants de la génération de 1975, dont un certain nombre au sein du Fretilin¹ a vécu en exil, n'ont pas forcément été bien acceptées par la population qui avait continué à vivre à Timor pendant l'occupation. C'est particulièrement par la jeunesse indonésianophone, qui s'est dans un premier temps trouvée marginalisée et écartée de l'administration, quand elle n'a pas été ouvertement méprisée dans les discours où ses représentants ont été traités de « diplômés supermi »².

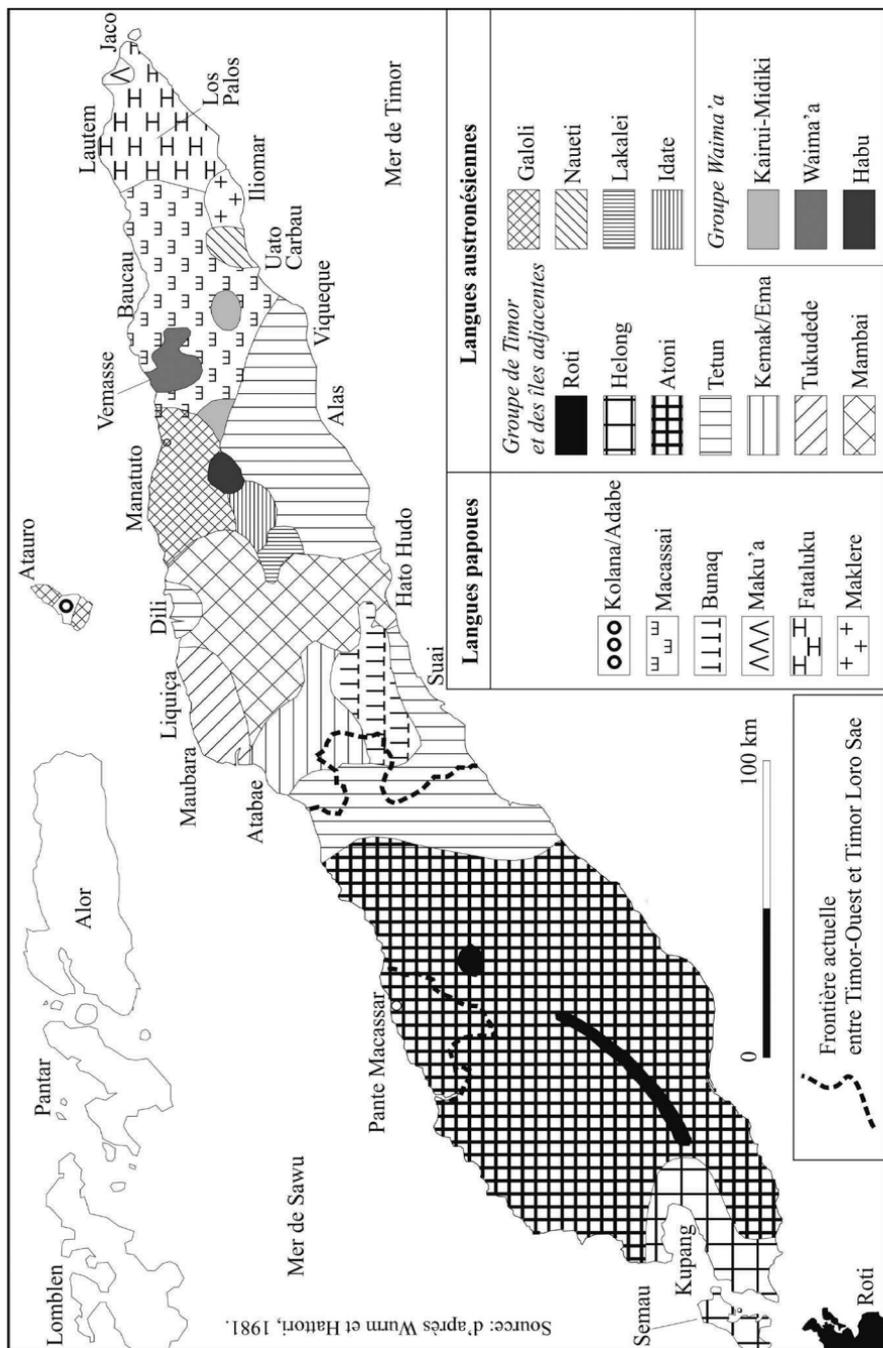
Plusieurs clivages ont aussi pris de l'ampleur entre différentes composantes de la société et du pouvoir, notamment entre les diasporas timoraises tournées vers le monde anglo-saxon et celles vers le monde lusophone, ainsi qu'entre la « vieille garde » de la Résistance ayant vécu dans les montagnes et les régions de l'Est et ceux qui avaient dû vivre sous l'occupation.

C'est dans ce contexte que 591 militaires (sur une force totale de 1 600) sous le leadership du lieutenant Gastão Salsinha ont envoyé le 11 janvier 2006 une pétition au président Xanana Gusmão, se plaignant de discriminations envers les soldats et officiers originaires des districts de l'ouest du pays. Selon la Constitution nationale, intervenir sur ce type de démarche n'entraîne pas dans les attributions du Président. Xanana Gusmão a donc dû transmettre le dossier au gouvernement, qui promet une enquête. Devant l'absence de résultat, le 8 février, 350 soldats et officiers issus des pétitionnaires ont manifesté devant le palais présidentiel. Ils ont été reçus par le Président et le ministre de la Défense, tandis que le commandant en chef des forces armées, Taur Matan Ruak, refusait de participer à la réunion. L'enquête promise ne fut pas suivie de résultats et les militaires refusant de rentrer dans leurs casernes ont été limogés le 16 mars 2006. Cela a amorcé une période de bras de fer et de tensions (United Nations 2006). L'annonce par Mari Alkatiri le 26 avril de la mise en place d'une véritable commission d'enquête sur les discriminations dans l'armée n'a pas suffi à convaincre les pétitionnaires. Dans les jours qui ont suivi, des centaines de militaires et des milliers de jeunes sans emploi ont brûlé des magasins et des voitures dans les rues de Dili, poussant la police à ouvrir le feu pour disperser les manifestants, et provoquant la mort de six d'entre eux.

Cette nouvelle éruption de violence au nom de « discriminations régionales » s'appuyait sur une distinction ancienne entre les populations de l'ouest de Timor-Leste (*Kaladi-Loromonu*) et celles du Grand Est (*Firaku-Lorosae*). Cette division, dont la délimitation reste très floue et n'est ni ethnique ni linguistique, car le découpage du pays est nettement plus complexe (carte 1) [Cabasset-Semedo & Durand 2009, Hicks 2009 : 82]. Elle est apparue à l'époque coloniale entre celles de l'Ouest, autour de Dili, considérées comme plus « assimilées » et celles de l'Est regardées comme plus rétives aux influences extérieures et, par voie de conséquence, comme plus « frustrées ». Cette bipolarité n'a pas cessé d'exister pendant l'occupation

¹ Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Front révolutionnaire pour l'indépendance du Timor-Oriental).

² *Sarjana Supermi* ou « diplômé instantané », expression employée en 2006 par le Premier ministre Mari Alkatiri pour qualifier les Timorais de l'Est ayant étudié en Indonésie, en référence au nom de sachets de nouilles instantanées.



Carte 1 – Les principaux groupes ethnolinguistiques de l'île de Timor

indonésienne. En effet, l'essentiel de la résistance armée s'était concentré à l'extrême-Est, où les forces militaires indonésiennes étaient moins implantées. On pouvait pressentir ce problème avant même l'indépendance (Durand 2002 : 140), mais il a été négligé par l'administration transitoire de l'Onu et a fini par se cristalliser autour des revendications des pétitionnaires. La confusion a encore augmenté lorsqu'il s'avéra que le ministre de l'Intérieur, Rogério Lobato, avait armé des milices pour contrecarrer le mouvement de protestation. Il fut d'ailleurs obligé de donner sa démission, puis condamné par la suite à sept ans et demi de prison.

Le 4 mai 2006, au meneur initial du mouvement des pétitionnaires en janvier 2006, le lieutenant Gastão Salsinha, s'est associé un major de la police militaire : Alfredo Reinado qui a refusé de tirer sur d'autres Timorais et a rejoint le groupe des rebelles. Il est rapidement devenu une figure emblématique du mouvement et a lancé des ultimatums, menaçant d'effectuer de nouveaux raids si leurs revendications n'étaient pas prises en compte. De fait, les attaques se sont poursuivies, amenant le Conseil de Sécurité de l'Onu à voter la prolongation de la présence onusienne à Timor (qui devait initialement s'achever en mai 2006).

Dix jours plus tard, devant l'aggravation des tensions, le président Xanana Gusmão et le Premier ministre Mari Alkatiri demandaient l'aide militaire de quatre pays : Australie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Portugal.

Un total de 3 200 militaires a été déployé, tandis que les rebelles se dissimulaient dans les montagnes, instaurant un climat d'instabilité qui a duré jusqu'au début de l'année 2008. Face à la mauvaise gestion de ces crises, le Premier ministre Mari Alkatiri a été obligé de donner sa démission le 26 juin 2006 et de céder sa place à José Ramos Horta, jusqu'alors ministre des Affaires étrangères et de la Défense.

Malgré de nombreux pourparlers, des promesses d'amnistie et des interventions militaires australiennes, le problème ne parvenait pas à trouver une issue. Certains aspects demeurent également obscurs, comme l'arrestation d'Alfredo Reinado en juillet 2006 lors de négociations à Dili (il avait promis de venir sans armes, ce qui ne s'était pas avéré), puis son évasion de prison un mois plus tard, avec des complicités non éclaircies. Au mois de mars 2007, des offensives de l'armée australienne dans la région de Same contre le major Reinado, causaient la mort de quatre de ses partisans mais ne parvenaient pas à le capturer.

Les élections de 2007 sous haute tension

Dans ce contexte troublé, les élections présidentielles puis législatives de 2007 se sont avérées particulièrement tendues. Elles traduisent bien une volonté de rupture de la part de la population, même si l'attachement au Fretilin est resté fort. Les deux principaux candidats de la présidentielle étaient l'ancien résistant : Francisco Guterres, alias « Lu Olo » pour le Fretilin, et José Ramos Horta. Ce dernier, qui était devenu Premier ministre en juin 2006, disposait d'une prestigieuse aura à l'international avec le Prix Nobel de la Paix, obtenu en 1996 conjointement avec Mgr Belo, l'ancien évêque de Dili. Une autre personnalité a émergé sur la scène politique : Fernando de Araujo, aussi connu sous le nom de code « Lasama », de l'époque où il était un des leaders de la résistance étudiante contre l'Indonésie à la fin des années 1980 avant d'être arrêté et emprisonné à Djakarta avec Xanana

Gusmão. Lasama représentait la nouvelle génération indonésianophone, qui tendait à se sentir écartée du pouvoir et des responsabilités. Minoritaire, son parti le Parti démocrate (PD) avait néanmoins obtenu le deuxième score aux élections de l'assemblée constituante en 2001 (8,7 % des voix). Par ailleurs, il avait reçu en 2007 le soutien de l'Église catholique, ainsi que celui du rebelle Alfredo Reinado.

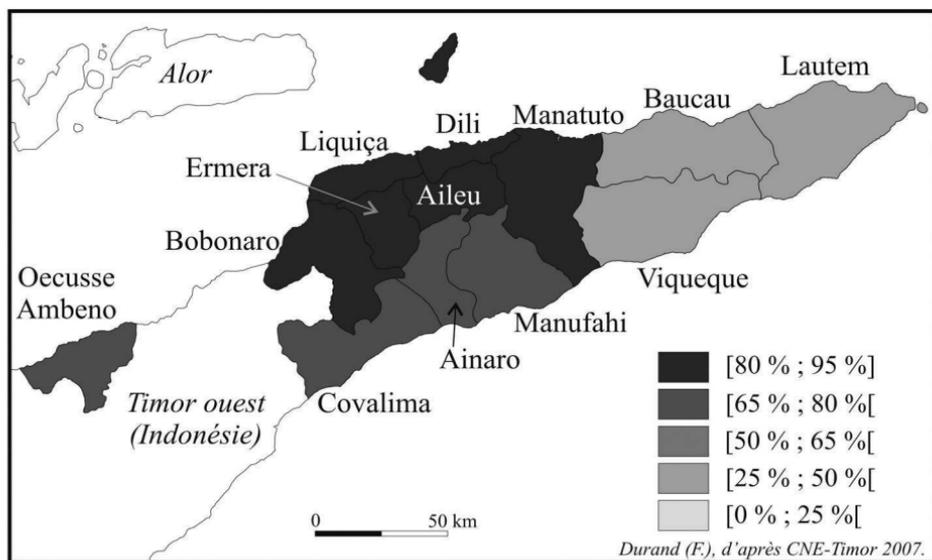
À part quelques incidents mineurs, le premier tour des élections présidentielles du 9 avril 2007 s'est déroulé dans le calme. Dans la continuité de toutes les élections à Timor-Leste depuis 1999, les électeurs se sont massivement rendus aux urnes. Près de 82 % des inscrits ont voté. Cela prouve bien que les Timorais adhèrent avec ferveur à l'exercice de la démocratie. Les résultats se sont avérés relativement serrés. Le Fretilin est arrivé en tête, mais avec 28 %, contre 22 % pour Ramos Horta et 19 % pour Fernando de Araujo (Cabasset-Semedo & Durand 2007 ; Somet 2007).

Si on compare ces résultats à ceux des élections de l'assemblée constituante de 2001, où le Fretilin avait fait 57 % des voix, le score du premier tour des élections présidentielles de 2007 indique un net recul de ce parti. À côté de l'érosion due aux crises depuis 2002, ce phénomène peut aussi s'expliquer en partie par la concurrence de José Ramos Horta, qui ne s'était pas présenté en 2001. En 2007, Ramos Horta ne se revendiquait pas d'un parti, mais il avait reçu le soutien affiché du président sortant, Xanana Gusmão, qui venait de fonder en 2007 le Congrès national pour la reconstruction de Timor (CNRT), en transformant le sens du sigle d'une ancienne plateforme de la résistance dans les années 1990.

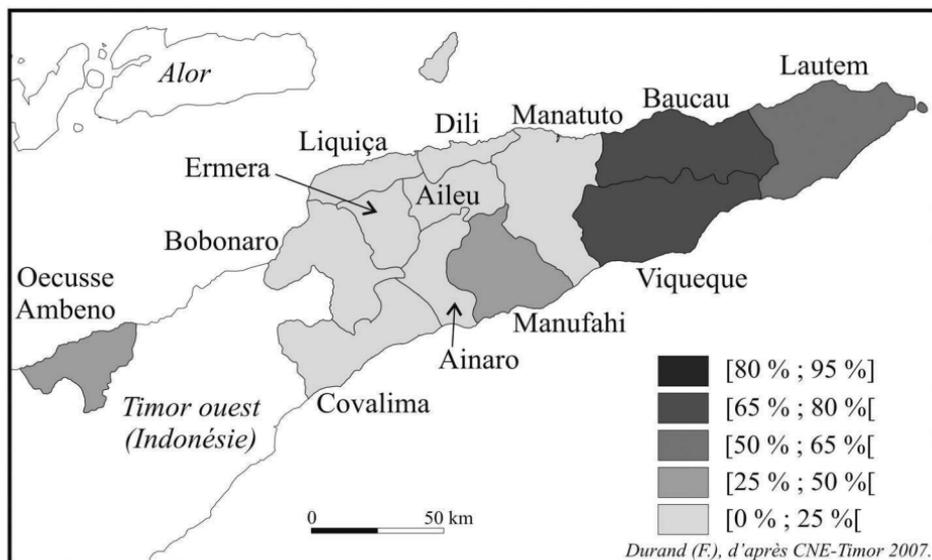
Par-delà les chiffres à l'échelle nationale, les votes corroborent un certain nombre de clivages. Le Fretilin est arrivé largement en tête dans les trois districts de l'Est (Baucau, Lautem, Viqueque), d'où sont originaires les principaux chefs de la résistance, cadres de l'armée actuelle ou personnalités politiques. Les meilleurs résultats de José Ramos Horta se situent sur la côte occidentale, autour de Dili, plus tournée vers le monde extérieur ; tandis que le Parti démocrate de Fernando de Araujo l'emportait dans l'arrière-pays de l'Ouest et dans l'enclave d'Oecusse. Un autre outsider, sans vraie chance de gagner, mais disposant d'une aura de séniorité : Francisco Xavier do Amaral, se présentait sous la bannière de l'Association social-démocrate timoraise (ASDT). Il avait été historiquement le proclamateur d'une indépendance unilatérale en novembre 1975 et donc le premier Président de la République Démocratique de Timor-Leste, avant l'invasion indonésienne de décembre 1975. Francisco Xavier do Amaral a surtout fait un bon score à Aileu, son district d'origine, et dans une moindre mesure au centre de la côte Sud, où les systèmes traditionnels politiques et religieux restent plus vivants.

Ce phénomène de régionalisme s'est retrouvé au second tour de la présidentielle, le 9 mai 2007. José Ramos Horta, qui avait obtenu le soutien de Fernando de Araujo (PD) et de presque tous les autres partis minoritaires, l'a largement emporté avec plus de 69 % des suffrages. Battu au niveau national, le Fretilin de Francisco Guterres est néanmoins arrivé en tête dans les trois districts de l'extrême-Est, confirmant la logique du premier tour.

Les élections présidentielles ont ainsi traduit une volonté de changement, même si les Timorais ont en même temps recherché la continuité en élisant avec José Ramos Horta un pionnier de la lutte pour l'indépendance, qui avait été ministre des Affaires étrangères en 1975, puis représentant de Timor-Leste à l'Onu de



Carte 2 – Résultats de Francisco Guterres (Fretilin) au 2^e tour des élections présidentielles de mai 2007



Carte 3 – Résultats de José Ramos Horta au 2^e tour des élections présidentielles de mai 2007

1975 à 1999, avant de devenir membre de tous les gouvernements depuis le début des années 2000. Les élections législatives qui ont suivi en juin 2007, ont prolongé cette tendance. Le Fretilin est arrivé en tête, mais avec seulement 29 % des suffrages, devant le CNRT : 24 %, l'ASDT-PSD : 16 % et le PD : 11 %. Ces trois dernières composantes ont formé une coalition dirigée par l'ancien Président Xanana Gusmão, qui brigua le poste de Premier ministre, tandis que Fernando de Araujo prenait la présidence du Parlement.

Une interversion cohérente : Président de la République – Premier ministre

Qu'un ancien Président de la République soit intéressé à Timor-Leste par la fonction de chef de l'exécutif ne relève pas d'une logique de *failed state*, où un dirigeant s'efforcerait d'exploiter toutes les solutions légales pour se maintenir au pouvoir. De fait, rien n'interdisait à Xanana Gusmão de se représenter à la présidence. Qu'il ne l'ait pas voulu s'explique par la répartition des pouvoirs. En effet, la Constitution nationale, qui est comme on l'a dit largement calquée sur le modèle portugais, accorde surtout un rôle symbolique au Président. Cela est peu en accord avec la conception est-timoraise du pouvoir où le chef, sans être tout puissant, n'en demeurerait pas moins un véritable arbitre.

La désignation de Xanana Gusmão comme nouveau Premier ministre n'a toutefois pas été facile. Une autre ambiguïté de la constitution indiquait que le Président de la République devait demander au parti remportant les élections, ou à une coalition majoritaire, de constituer un gouvernement. Or José Ramos Horta, le nouveau Président, était conscient que le Fretilin ne parviendrait pas à constituer une majorité et que cela risquait d'occasionner une période d'instabilité de plusieurs mois avant que le gouvernement ne soit obligé de proposer sa démission. Afin d'éviter de tels problèmes, Ramos Horta a préféré retenir l'option d'une coalition autour du CNRT. Cette décision était aussi motivée par le caractère problématique de ses collaborations antérieures avec certains membres du Fretilin, notamment Mari Alkatiri. Face aux hésitations du Président, le Fretilin a mené une campagne virulente en présentant la décision de ne pas leur confier la formation d'un gouvernement comme « inconstitutionnelle ». Cela s'est traduit par de nouvelles manifestations parfois violentes dans les trois districts de l'Est, qui ont notamment provoqué l'attaque d'un convoi de l'Onu et de nouveaux déplacements de populations. Ces troubles ont entraîné en longs attermoiements. C'est seulement début août 2007, plus d'un mois après les élections législatives, que José Ramos Horta s'est résolu à désigner Xanana Gusmão comme nouveau Premier ministre.

Là encore, on constate que le problème était largement issu d'une volonté d'appliquer avec rigueur des procédures démocratiques amenées de l'extérieur, mais manquant de clarté.

Des graves problèmes de fonctionnement au niveau gouvernemental

Une des premières tâches de la nouvelle équipe a été de s'efforcer de résoudre les problèmes budgétaires et notamment la non-consommation des fonds disponibles.

Le retrait de l'Onu en mai 2002 s'était en effet traduit par un déclin de la capacité à gérer le budget. Cela ne signifie pas que l'argent ait été forcément utilisé au mieux pendant la période transitoire onusienne, mais les fonctionnaires internationaux avaient au moins été capables de dépenser l'argent qui leur avait été alloué, ce qui a été nettement moins le cas après mai 2002.

TAUX D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE TIMOR-LESTE 2001-2008

2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007	2008
95 %	75 %	75 %	65 %	62 %	82 %	90 %	80 %

Source : Gouvernement de Timor-Leste.

La crise de 2006 peut d'ailleurs être en partie aussi expliquée par cette incapacité croissante à gérer les dépenses publiques et donc à faire fonctionner le pays.

Le nouveau gouvernement a pris la mesure des risques. Alors qu'en 2005-2006, le niveau d'exécution était tombé à environ 60 %, le budget transitoire du 2^e semestre 2007 a été très sensiblement mieux géré avec 90 % d'exécution. La situation s'est stabilisée, même si les performances restent moyennes.

Des réformes ont aussi été lancées et de nouveaux projets amorcés, même si cela se traduit par de l'injection de fonds ou la signature de gros contrats d'infrastructures, sans réelle réflexion de fond sur l'utilité et la pertinence des dépenses. Ainsi, le budget initial pour l'année 2008 a été hissé dans un premier temps à environ 350 millions de dollars (contre 250 millions en 2005-2006). Des transferts de près de 64 millions de dollars ont été prévus pour les personnes vulnérables et pour les vétérans de la résistance, que les précédents gouvernements avaient peiné à récompenser. Le nouveau gouvernement a également manifesté la volonté de s'appuyer plus sur les composantes actives de la société et notamment l'Église catholique, les ONG et les mouvements associatifs. Des actions ciblées ont été programmées afin de résoudre divers problèmes en suspens : les déplacés internes (IDP) suite aux troubles de 2006-2007, les anciens fonctionnaires de l'administration indonésienne, n'ayant souvent pas obtenu de pension, ainsi que les jeunes. Enfin, des transferts étaient envisagés vers les districts, afin de renforcer la capacité d'initiative et d'intervention de l'administration locale.

C'est dans ce contexte de relance qu'a eu lieu le double attentat du 11 février 2008 contre le président Ramos Horta et le Premier ministre Xanana Gusmão par les rebelles Gastão Salsinha et Alfredo Reinado. Cet événement aurait pu tourner au drame, puisque le président Ramos Horta a été gravement blessé à l'abdomen et a dû être transporté d'urgence en Australie. Cela a paradoxalement aidé à sortir de la crise, dans la mesure où le leader rebelle le plus radical, Alfredo Reinado, a trouvé la mort dans l'assaut et où le Président s'est rétabli après quelques mois, pendant lesquels Fernando de Araujo a assumé l'intérim en tant que Président du Parlement. Une amnistie a été proposée pour mettre un terme à ce problème. Depuis, le retour des populations a pu s'amorcer de manière significative. Sur les quarante-trois camps de réfugiés qui abritaient plus de 100 000 personnes début 2008, il n'en restait plus que seize fin décembre 2008, avec 15 000 occupants. Leur fermeture est intervenue au début de l'année 2009.

Des questions internationales en suspens

Plusieurs dossiers délicats restaient aussi encore en suspens. Les relations avec l'Indonésie se sont améliorées, d'autant que l'archipel craignait la constitution d'un véritable tribunal international sur le modèle de ceux pour l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda, visant à juger les crimes commis par son armée de 1975 à 1999. En août 2005, les dirigeants de Timor-Leste et de la République d'Indonésie avaient convenu de mettre en place une commission bilatérale « Vérité et amitié » (CTF, *Commission on Truth and Friendship*), pour statuer sur les seuls crimes de 1999.

Cela a indéniablement favorisé le rapprochement officiel des deux pays au plus haut niveau. Le risque que l'« amitié » ne soit privilégiée à la « vérité » a cependant suscité de vives réserves. Le secrétaire général de l'Onu, Ban Ki-moon, a d'ailleurs demandé à ce que les personnels onusiens ne témoignent pas devant cette commission, afin de ne pas y apporter leur caution et de ne pas hypothéquer le projet de tribunal international. Le 15 juillet 2008, après deux années d'atouements et de négociations souvent houleuses, les deux présidents ont accepté conjointement les conclusions qui établissent la responsabilité de Djakarta dans les destructions et la mort d'au moins 1 400 personnes au cours des troubles liés au référendum de 1999. Sans présenter de véritables excuses formelles, le président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono a exprimé « ses profonds regrets concernant des faits ayant causé des morts et des dommages matériels ».

De son côté, le président José Ramos Horta s'est montré *fair play* et s'est abstenu de tout commentaire, même quand les élections présidentielles de juillet 2009 ont placé, parmi trois candidats à la vice-présidence, deux ayant été fortement compromis pendant l'occupation de Timor : le lieutenant général Prabowo Subianto et le général Wiranto.

La question du maintien des forces internationales et onusiennes revient également de manière récurrente tous les ans. La mission de l'Onu en place (Unotil) aurait dû retirer l'essentiel de ses effectifs en février 2006, lorsque la grande crise liée aux pétitionnaires de l'armée a provoqué des déplacements massifs de populations. Une nouvelle mission a alors été instituée en août 2006 : l'UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*). Mi-2009, elle compte environ 1 500 internationaux et 900 recrutés locaux, pour un budget de 180 millions de dollars. Son mandat se termine théoriquement en février 2010, mais il a été renouvelé jusqu'à maintenant tous les ans, même si cela a été dans une configuration réduite.

CNRT et Fretilin dans une logique de confrontation politique

Sur le plan intérieur, afin d'améliorer la situation socio-économique, Xanana Gusmão a aussi voulu accroître fortement le budget, sans que sa démarche ne soit forcément bien expliquée. On peut aussi constater qu'après une très vive contestation des résultats des élections législatives de juillet 2007, le Fretilin est entré dans une logique de confrontation politique.

En juin 2008, le gouvernement a voulu doubler son budget, en demandant au Parlement de le porter à 788 millions de dollars, dont 687 millions devant être prélevés sur le fonds pétrolier. Cet argent devait servir à la production énergétique et à la constitution d'un fonds de stabilisation pour les produits de base. Ces

mesures répondaient à des inquiétudes et à des besoins exprimés, surtout après l'inflation qui avait régné dans le pays début 2008, lors de la crise alimentaire mondiale. Toutefois, même si une partie d'entre elles était de nature à aider les plus démunis, des voix se sont élevées pour souligner le manque de clarté dans les procédures. Ainsi le revenu « durable » (ESI ou *Estimate Sustainable Income*), que le gouvernement pouvait retirer chaque année du fonds pétrolier, a été relevé de 291 à 396 millions de dollars par an, en se basant sur l'augmentation des prix du pétrole début 2008, sans débat au Parlement.

Dans ce contexte, même s'il visait à réduire l'inflation (9 % en 2007, 10 à 12 % en 2008), le fonds de stabilisation créé en juillet 2008 pour garantir la sécurité alimentaire et stabiliser les prix a aussi été critiqué. Il prévoyait en effet surtout d'acheter du riz sur les marchés extérieurs et risquait d'avoir un impact négatif sur la production agricole locale. En effet, cela s'assortissait de mesures parallèles de baisse des taxes et des contraintes fiscales (loi du 14 juillet 2008) surtout favorables aux entrepreneurs ou importateurs. Cela laissait présager peu d'impact positif pour l'agriculture d'autoconsommation dont dépendent pourtant les trois quarts de la population. De plus plusieurs projets agro-industriels fondés sur la production d'agro-carburants ont suscité l'émoi des milieux environnementalistes et des ONG est-timoraises.

En outre, le principal poste prévu pour les budgets 2009-2011 correspondait à l'augmentation de la capacité de production électrique jusqu'à 150 voire 200 mégawatts pour un investissement de 390 millions de \$, par l'intermédiaire de centrales au fioul lourd. Par-delà les incertitudes sur l'environnement et la santé que suscitait ce projet, cela excédait fortement les projections de demande énergétique du pays à l'horizon 2025 (environ 110 mégawatts selon la Banque Asiatique de Développement), tandis que des projets alternatifs de petits barrages hydro-électriques auraient pu être nettement moins coûteux et nocifs. Bien que d'un montant très nettement inférieur, d'autres dépenses comme l'achat de voitures pour les députés ont également suscité des protestations dans la société civile.

Même si certaines mesures du gouvernement méritaient effectivement plus de débat, la logique politicienne de confrontation entre partis a sans doute eu tendance à gêner les discussions plus qu'à les faire avancer. Cette tendance remonte à 2001 et montre encore une fois la difficulté d'ajuster des modes de fonctionnement « traditionnels » à des pratiques internationales. Pendant les années de luttes pour l'indépendance, les différents partis est-timorais issus de la phase de décolonisation en 1974-1975 s'étaient réunis en une plateforme, d'abord le CNRM en 1988, qui s'était par la suite transformé en CNRT en 1998³. Le CNRT avait continué à exister et à fonctionner comme interlocuteur de l'*United Nations Transitional Administration in East Timor* (Untaet) pendant la période de transition de l'Onu. En mars 2001, Xanana Gusmão avait toutefois été obligé de le dissoudre sous la pression du Fretilin, qui souhaitait se présenter en tant que parti aux élections de l'Assemblée constituante d'août 2001. Fort de son aura de la résistance et sans véritable concurrent, le Fretilin avait alors obtenu 69 % des voix. Cela avait mis un terme au fonctionnement relativement collégial et proche de celui des anciens royaumes timorais, qui avait prévalu avec l'ancien CNRT, de 1998 à

³ CNRM : Conseil National de la Résistance Maubere.

2001. Les élections de 2007 et l'essor du multipartisme n'ont pas amélioré la situation dans la mesure où elles n'ont pas permis la formation d'une vraie majorité.

Les débats ont donc eu tendance à se cristalliser autour de critiques ou d'attaques personnelles des porteurs de projets, tandis que le Fretilin entraînait dans un processus de tentative de blocage, notamment en s'efforçant d'utiliser les failles du système. Ainsi, en novembre 2008, trois juges de la Cours d'appel de Dili ont donné raison à seize députés issus du Fretilin et de deux autres petits partis politiques (PUN et Kota), qui avaient effectué un recours juridique sur le caractère non constitutionnel de l'augmentation du budget. Les juges ont invalidé la modification votée pendant l'été 2008, en arguant que cette dernière n'avait pas respecté la procédure de consultation du Parlement dans l'établissement du budget, et ne suivait pas l'obligation de limiter les prélèvements sur le fonds pétrolier à un montant « durable » correspondant aux intérêts générés par les placements.

De fait, il y avait sans doute un problème juridique, et de telles pratiques de blocage sont fréquentes dans les démocraties occidentales, où l'opposition ne manque généralement pas le moindre vice de procédure pour mettre le gouvernement en difficulté. Mais on peut s'interroger sur les effets de telles pratiques d'obstruction dans un pays d'un million d'habitants où il y a tant à faire. Une plateforme du type de l'ancien CNRT dépassant les partis serait sans doute plus opérationnelle et « productive », mais cela demanderait que tous les partis se mettent d'accord sur un projet.

À l'occasion de ces discussions budgétaires, les clivages ont d'ailleurs été stigmatisés dans la presse timoraise. Il a été dit que la Constitution, calquée sur celle du Portugal, s'accordait mal avec les conceptions est-timoraises de l'exercice du pouvoir, et que les juges de formation portugaise auraient été plus proches du Fretilin que du gouvernement.

Le fait que l'ancien Premier ministre, Mari Alkatiri, se soit vu confier fin novembre 2008 la responsabilité du dossier de Greater Sunrise, un très important gisement pétrolier et gazier en mer de Timor, dont les revenus sont à partager à parts égales entre Timor-Leste et l'Australie, a été interprété comme un geste de conciliation, afin de redonner un rôle au Fretilin et pour éviter qu'il ne continue à jouer l'obstruction parlementaire. Mais Mari Alkatiri a renoncé à ce poste début décembre.

* * *

Par rapport à beaucoup de pays dits « en développement », Timor-Leste dispose d'atouts qui l'empêchent de sombrer dans un certain nombre de difficultés et de devenir un *failed state*. L'argent n'est par exemple pas un problème crucial grâce à la politique de placement sur un fonds pétrolier sécurisé (*La'o Hamutuk Bulletin* 2007 ; *La'o Hamutuk* 2008). Ainsi, le pays disposait à la mi-2009 de réserves pour un montant de près de 5 milliards de dollars dans une banque américaine, avec des revenus annuels additionnels prévus d'environ 1,5 milliard de dollars par an pour les années 2009-2011. Cela a en tout cas évité les détournements massifs, même si le pays se préoccupe des questions de corruption.

Les Timorais de l'Est sont en outre très attachés aux droits, pour lesquels ils se sont battus pendant près de vingt-cinq ans et notamment au droit de vote et

à l'exercice de la démocratie, qui fait écho à des traditions anciennes. Cependant, on constate que les textes, les procédures et les structures politico-juridiques, qui ont été préparés sous les recommandations de l'administration onusienne, ont du mal à s'adapter aux attentes ou aspirations des populations, notamment en terme d'autorité et d'exercice du pouvoir. Les tensions liées à ces problèmes d'ajustements sont certainement responsables d'une partie des troubles qui ont perturbé le pays depuis 2002.

À condition que les clivages soient dépassés et qu'un projet auquel adhérerait l'ensemble de la population puisse émerger et faire consensus, les revenus importants des hydrocarbures pourraient permettre au pays d'aborder les prochaines années dans des conditions favorables.

Août 2008

Frédéric DURAND

Université Toulouse II-Le Mirail

Centre Asie du Sud-Est, UMR CNRS 8170

Références

- CABASSET-SEMEDO, C. & DURAND, F. 2007, « Les élections présidentielles de 2007 à Timor Leste », in EchoGéo <<http://echogeo.revues.org/document1164.html>>.
- eds 2009, *East-Timor, How to Build a New Nation in Southeast Asia in the 21st Century?*, Irasec Occasional Paper n° 9, 299 p.
- CASTRO, A. de 1867, *As Possessões Portuguezas na Oceania*, Imprensa Nacional, Lisboa, xxi-460 p.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ 2006, *Rapport sur le Timor-Leste présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1690 (2006)*, S-2006-628, 8 août, 48 p.
- DEFERT, G. 1992, *Timor-Est, le génocide oublié, droit d'un peuple et raisons d'États*, L'Harmattan, 323 p.
- DUNN, J. 2003, *East Timor, a Rough Passage to Independence*, Double Bay (Australia), Longueville Books, 3^e éd., xii-399 p. (1^{ère} éd. 1983),
- DURAND, F. 2002, *Timor Lorosa'e, pays au carrefour entre l'Asie et le Pacifique*, Marne La Vallée, Presses universitaires de Marne La Vallée/Bangkok, Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est Contemporaine (Irasec), 206 p.
- 2008, *Timor-Leste en quête de repères, perspectives économique-politiques et intégration régionale 1999-2050*, Toulouse, éd. Arkuiris/Bangkok, Irasec, 215 p.
- GORJÃO, P. & MONTEIRO, A. 2009, « Is Timor-Leste a failed state? », *Portuguese Journal of International Affairs*, 1 : 12-21.
- GUNN, G.C. & HUANG, R. 2006, *New Nation : United Nations Peace-Building in East Timor*, Macau, Tipografia Hung Heng Ltd., 209 p.
- GUNN, C. 1999, *Timor Loro Sae : 500 Years*, Macau, Livros do Oriente, 323 p.
- HICKS, D. 2009, « Ema Lorosa'e, Ema Loromonu : Identity and Politics in Timor-Leste », in C. Cabasset-Semedo & F. Durand (eds), *East-Timor, How to Build a New Nation in Southeast Asia in the 21st Century?*, Bangkok, Irasec, p. 81-94.
- OLIVEIRA, L. de 1949-1952, *Timor na História de Portugal*, Lisbonne, Agencia Geral das Colonias, 3 vols.
- LA'O HAMUTUK, ed. 2008, *Sunrise LNG in Timor-Leste, Dreams, Realities and Changes*, La'o Hamutuk, Dili, février, 131 p.
- LA'O HAMUTUK BULLETIN, « Timor-Leste's Petroleum Fund », VIII (1), mars 2007, 20 p.
- PALMER, L., NINER, S., KENT, L. 2007, *Exploring the Tensions of Nation Building in Timor-Leste, Proceeding of a Forum held at the University of Melbourne, 15 September 2006*, SSEE Research Paper, 1, Melbourne, University of Melbourne, iv-85 p.

- PÉLISSIER (René), *Timor en guerre, le crocodile et les Portugais (1847-1913)*, Éditions Pélessier, Orgeval, 1996, 368 p.
- PLANNING COMMISSION, *East Timor National Development Plan*, Dili, mai 2002, 2 vols.
- SOLIDARITY OBSERVER MISSION FOR EAST TIMOR (Somet), *Report on the First Round of the Timor-Leste Presidential Elections*, East Timor and Indonesia Action Network (Etan), 2007, 15 p.
- UNITED NATIONS 2006, *Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste*, Genève, 2 octobre, 79 p.