

**Tania Murray Li**

# **Agir pour les autres**

**Gouvernementalité, développement  
et pratique du politique**



**KARTHALA - APAD**

---

Cet ouvrage propose un remarquable récit du développement en action, centré sur une série de tentatives visant à améliorer les paysages et les modes de vie. L'auteur y expose en détail, tant les pratiques qui permettent aux experts de diagnostiquer les problèmes et de concevoir des interventions, que la capacité d'action des personnes dont les conduites sont visées par les réformes. Combinant très efficacement théorie, ethnographie et histoire, ce livre met en lumière le travail d'agents de développement qui ont opéré à différentes époques : fonctionnaires et missionnaires coloniaux ; spécialistes de l'agriculture, de l'hygiène et du crédit ; activistes politiques ayant créé leurs propres modèles censés guider les villageois vers des vies meilleures. L'auteur décrit et analyse des opérations visant, sur financements extérieurs, à intégrer des objectifs de conservation de la nature et de développement via la participation des communautés, ainsi qu'un programme gigantesque, d'un milliard de dollars US, conçu par la Banque mondiale pour réactiver ou réinventer la communauté villageoise, inculquer de nouveaux comportements basés sur la compétition et le choix, et reconstruire la société « par le bas ».

Démontrant que la volonté d'« agir pour les autres » a une histoire longue et complexe, souvent troublée, Tania Murray Li identifie des récurrences fortes allant de la période coloniale jusqu'à l'époque actuelle. Attentive aux spécificités du développement dans les hautes terres de Sulawesi, en Indonésie, elle montre comment une série d'interventions se sont succédées et aussi imbriquées les unes dans les autres. Elle piste leurs effets contrastés, entre bien-être et famine, suivisme et mobilisation politique, solidarités nouvelles, résistance identitaire et action violente.

*Tania Murray Li est professeur d'anthropologie à l'université de Toronto. Membre de l'Académie royale du Canada, elle a écrit plusieurs ouvrages primés, dont *Land's end : Capitalist relations on an indigenous frontier* (Duke University Press, 2014) et de nombreux articles sur la terre, le travail, les classes sociales, le capitalisme, le développement, les ressources et l'autochtonie, avec un accent particulier sur l'Indonésie.*



**CNL**  
CENTRE  
NATIONAL  
DU LIVRE

29 €

ISBN : 978-2-8111-2735-0

# 1

## Positions contradictoires

Ce chapitre explore deux des contradictions soulignées dans l'introduction – contradictions profondément enchâssées dans la volonté d'agir pour les autres, afin d'assurer leur bien-être. La première est liée d'une part, à la promotion de processus capitalistes et d'autre part, au souci d'amélioration des conditions de vie des populations démunies. J'analyse la manière dont cette contradiction s'est manifestée à travers un ensemble d'assemblages gouvernementaux, chacun amenant ses diagnostics et prescriptions, sa manière d'équilibrer les profits, le bien-être des populations locales et d'autres « finalités spécifiques ». La seconde contradiction est liée à la façon dont les dispositifs d'intervention conçus pour réduire la distance entre tuteurs et sujets déficients, renforcent en fait la frontière qui les place de part et d'autre d'un fossé impossible à combler. Cette frontière est le fondement contradictoire qui rend les programmes d'amélioration, coloniaux ou actuels, concevables, inquiétants et obstinément persistants. Cette frontière ne va pas de soi cependant, elle est produite au travers de pratiques situées que l'on peut explorer sur un mode critique.

Dans ce chapitre, mon observation revêt la forme d'une histoire des pratiques gouvernementales qui met en exergue les problèmes que diverses autorités se sont attachées à résoudre, les techniques qu'elles ont déployées à cette fin, leurs contradictions et leurs effets. Il s'agit d'un aperçu couvrant approximativement une période de deux siècles (1800-2000), particulièrement centré sur l'île de Java, qui était au cœur de l'attention coloniale jusqu'à l'achèvement dans les années 1900-1910 de l'empire des Indes orientales néerlandaises. Les chapitres suivants ciblent les hautes terres de Sulawesi, analysant de plus près les programmes gouvernementaux des périodes coloniales et actuelles.

Bien que les sections de ce chapitre soient organisées chronologiquement, elles ne forment pas un récit de la montée de la gouvernabilité. Le régime colonial tardif n'a pas vaincu le racisme et le despotisme des régimes précédents, et l'indépendance n'a pas ramené tous les citoyens dans le giron d'une nation égalitaire. L'assemblage gouvernemental qui a pris forme à Java au début du XIX<sup>e</sup> siècle était beaucoup plus optimiste quant à la capacité des Indonésiens à développer leurs propres aptitudes *via* un processus « normal » d'auto-développement, que l'assemblage qui

émergea sous Suharto et l'Ordre nouveau, caractérisé par une frontière tranchée entre les tuteurs et ceux qu'ils apprendraient à connaître et à améliorer. Les arguments relatifs à la supériorité raciale des Européens, peu systématisés pendant plus de deux siècles, se firent plus accusés après 1800, lorsque la couronne néerlandaise assumait la souveraineté de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales (Vereenigde Oost-Indische Compagnie ou VOC) en lutte contre la concurrence pour une part du commerce dans l'archipel et finalement son monopole. Ces arguments furent alors intégrés à des codes juridiques distincts et attinrent leur apogée dans le cadre de la politique dite éthique (1905-30), précisément lorsque le « fardeau de l'homme blanc » qui consistait à améliorer la vie des Indigènes fut plus clairement énoncé<sup>1</sup>. Ce fut aussi – comme je le montrerai – la période pendant laquelle « l'altérité » des Indigènes, leur ineffable différence, fut conceptuellement élaborée, empiriquement étudiée, et forma la base de politiques destinées à restaurer la vie asiatique villageoise, « traditionnelle » et harmonieuse.

### **Le droit de gouverner**

La VOC gouvernait autant que possible sur le mode indirect. Elle renforça les pouvoirs des dirigeants locaux, de façon à ce qu'ils puissent extraire davantage de profit pour eux-mêmes et pour la compagnie, en intensifiant les systèmes existants d'apanage, de « fermiers généraux » collecteurs de taxes, de travail forcé, d'usure et de monopoles commerciaux. À Java, elle employa des Chinois comme collecteurs de taxes<sup>2</sup>. Ses objectifs n'étaient pas gouvernementaux – elle n'intervenait pas dans la vie des populations locales afin d'améliorer leurs conditions de vie ou de renforcer leur sécurité<sup>3</sup>. La compagnie réservait la discipline aux populations des territoires qu'elle gouvernait directement – une infime proportion du territoire qui devint plus tard les Indes orientales néerlandaises. Même alors, elle n'exerçait son autorité que lorsque cela s'avérait nécessaire pour optimiser les profits<sup>4</sup>. La prédominance de l'orientation extractive de la VOC ne fait pas de doute quand on consulte ses comptes.

---

1. « Indigène » était une catégorie juridique dans les Indes orientales néerlandaises après 1800. Je l'écris avec une majuscule pour signaler son statut officiel, à côté de la catégorie « Européen ».

2. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 4-10.

3. La Compagnie néerlandaise des Indes orientales a dirigé certaines recherches et disposait à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle d'experts en affaires indigènes. Voir Ellen, « The Development of Anthropology ».

4. Sur les conquêtes territoriales de la VOC, voir Anderson, « Old State, New Society »; Henley, *Jealousy and Justice*; Kahin, *Nationalism and Revolution*; et Reid, « Political "Tradition" in Indonesia ».

Elle versa à ses actionnaires des dividendes de 18 % de ses gains annuels en moyenne, pendant deux cents ans (1602-1800), rendement tellement élevé qu'il conduisit finalement la compagnie à la faillite<sup>5</sup>.

En 1800, la banqueroute de la VOC contraignit la couronne néerlandaise à assumer la responsabilité directe de ses Indes orientales. Dès lors, les autorités néerlandaises s'impliquèrent davantage dans la vie de ses populations sujettes dans certaines parties de l'archipel – à savoir, Java, des parties de Sumatra et la pointe nord de Sulawesi. Dans la majeure partie du reste de l'archipel, l'influence néerlandaise resta nominale, s'exerçant sous forme de traités et de contrats passés avec des dirigeants locaux et destinés à protéger les intérêts commerciaux des Pays-Bas. Ce n'est qu'en 1900-1910 que les Néerlandais établirent leur contrôle territorial total sur l'archipel par l'élargissement des contrats alors en vigueur dans certaines zones et des actions militaires directes dans d'autres parties de l'archipel.

Les raisons de l'expansion territoriale et de l'intensification de la domination néerlandaise aux alentours de l'année 1900 font débat. Si pour certains historiens, les Néerlandais furent obligés de consolider leur mainmise sur le territoire afin de repousser d'autres puissances coloniales, pour d'autres, les domaines d'influence britanniques, français et étatsuniens étaient stables à cette époque et les intérêts néerlandais étaient suffisamment protégés par les Britanniques en tant qu'arbitres du monde (*arbiter mundi*)<sup>6</sup>. L'argument selon lequel des raisons commerciales accélérèrent l'intensification du régime est convaincant pour certaines parties de l'archipel mais pas pour d'autres<sup>7</sup>. De nombreuses entreprises expansionnistes « ne présentaient que peu d'intérêt en termes de rentabilité économique » et certaines s'avérèrent même « financièrement désastreuses »<sup>8</sup>. Les coûts pouvaient facilement dépasser les bénéfices. Les mines et plantations appartenant à l'État ainsi que les taxes portuaires constituaient d'importantes sources de revenus, mais les sociétés européennes payaient peu de taxes<sup>9</sup>. Les opérations militaires pouvaient s'avérer ruineuses, comme l'illustre le long conflit de la guerre d'Aceh (1873-1903)<sup>10</sup>.

Selon Benedict Anderson, les décisions concernant l'expansion territoriale « se prenaient à Batavia (aujourd'hui Jakarta) plutôt qu'à la Hague,

5. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 10.

6. Kuitenbrouwer, *The Netherlands*; Locher-Scholten, « Dutch Expansion in the Indonesian Archipelago around 1900 », 95, 101; Wesseling, « The Giant That Was a Dwarf », 66.

7. Parmi les motivations de l'expansion territoriale, l'importance relative des profits et du prestige est discutée dans Black, « The Lastposten »; Boomgaard, « Introducing Environmental Histories of Indonesia »; Lindblad, « The Contribution of Foreign Trade »; Locher-Scholten, « Dutch Expansion in the Indonesian Archipelago around 1900 »; Robinson, *The Dark Side of Paradise*; et Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions ».

8. Anderson, « Old State, New Society », 479.

9. Houben, « Profit versus Ethics »; Kuitenbrouwer, *The Netherlands*, 278.

10. Locher-Scholten, « Dutch Expansion in the Indonesian Archipelago around 1900 », 95.

et ceci pour « raisons d'État » locales »<sup>11</sup>. Quelles étaient ces raisons ? À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, Robert Elson observe que « le droit à gouverner ne relevait plus de l'onction divine ou de la possession du palais ou des insignes royaux, mais plutôt d'une efficacité séculière, d'un ordre formalisé, et d'une capacité d'action<sup>12</sup>. Aux yeux des Néerlandais, les dirigeants locaux avaient toujours été des partenaires compliqués, habituellement méprisés, critiqués et parfois évincés en raison de leur despotisme et de leurs échecs personnels. Ce qui changea vers 1900 ne fut pas le comportement de ces dirigeants locaux, mais les pratiques et les attentes des Néerlandais. À mesure que l'action néerlandaise s'intensifiait en matière de réglementation, de dénombrement et de mise en conformité bureaucratique, le nombre de raisons de juger inaptes les dirigeants locaux augmentait également. Le souci du bien-être des populations colonisées, thème populaire aux Pays-Bas, ainsi que les « préoccupations bureaucratiques concernant le prestige, le droit et l'ordre néerlandais », s'accordèrent pour critiquer les méfaits des dirigeants locaux et se méfier de ces derniers<sup>13</sup>. Des archives coloniales révèlent « la crainte de voir diminuer le prestige du gouvernement colonial, et le besoin de maintenir une forte autorité néerlandaise »<sup>14</sup>. Maintenir ce prestige et cette autorité requérait dès lors un ensemble de pratiques différentes de celles usitées jusque-là.

La sécurité, le progrès et l'administration systématique étaient au cœur de la définition de légitimité du gouvernement et du droit à gouverner à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>. Les fonctionnaires coloniaux justifiaient l'action militaire contre la population en ces termes. La violence était une condition préalable au bien-être public<sup>16</sup>. La question de la souveraineté sur le territoire et la préoccupation des conditions de vie des populations émergèrent ensemble de la situation coloniale, demeurant étroitement imbriquées, malgré l'évolution de la problématique : non plus remplir un seul objectif dogmatique mais répondre à « toute une série de finalités spécifiques » accomplies au moyen de « tactiques diverses », ce qui correspond à la problématique foucauldienne de la gouvernementalité<sup>17</sup>.

---

11. Anderson, « Old State, New Society », 479.

12. Elson, « International Commerce », 155.

13. Locher-Scholten, « Dutch Expansion in the Indonesian Archipelago around 1900 », 100.

14. *Ibid.*, 107.

15. *Ibid.*, 110.

16. Kuitenbrouwer, *The Netherlands*, 323-324 ; Locher-Scholten, « Dutch Expansion in the Indonesian Archipelago around 1900 », 106-107.

17. Foucault, M. 2001 (1<sup>ère</sup> éd. 1978), « La "governmentalité (la 'gouvernementalité')" », in *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris : Gallimard (coll. Quarto), 635-657) (ici : p. 648).

## Gouverner à l'économie

Dans les zones où le contrôle du territoire était établi au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la question des modalités et des fins de l'exercice du gouvernement émergea rapidement. L'approche de Sir Stamford Raffles, appelé à gouverner Java durant une brève période d'interrègne lorsque la colonie passa sous contrôle britannique (1812-1816), fut ainsi nourrie d'idées libérales sur les libertés et droits individuels, le caractère autorégulateur des marchés, et la capacité de la population indigène à progresser elle-même une fois que les conditions nécessaires seraient réunies. William Colebrooke son associé, écrivit à propos des Javanais :

« Ils possèdent dans l'ensemble autant d'intelligence et d'acuité naturelles, de patriotisme et d'enthousiasme, qu'on en trouvera dans les classes inférieures de n'importe quel pays ; ce qui tend à confirmer la doctrine universelle selon laquelle les humains, dans des circonstances similaires, sont toujours les mêmes. [...] Java pourrait dans 30 ans ou moins, s'élever jusqu'à devenir un État libre respectable et éminent. [...] [Si Java venait à être établi] sous la protection de l'Angleterre jusqu'à l'introduction des arts et de l'éducation, le peuple pourrait être préparé à se gouverner par lui-même »<sup>18</sup>.

En plus de libérer les paysans de ce qu'il estimait être une exploitation et un contrôle excessifs de la part des élites indigènes, Raffles chercha à améliorer leur capacité de consommation des produits issus de l'industrie britannique, à banaliser l'administration et à stabiliser les revenus. Il pensait que ces différents objectifs pourraient être atteints au moyen d'une seule stratégie, à savoir, créer les conditions d'un marché et d'une production agricole libres. Les agriculteurs prospèreraient en suivant tout simplement leur intérêt naturel. L'État tirerait ses revenus directement des cultivateurs indépendants et en assurerait la collecte systématique, en accord avec la loi, éliminant ainsi toute extorsion par les élites locales. Tous ces changements pouvaient en outre advenir, en rééquilibrant simplement les forces sociales déjà existantes<sup>19</sup>. Une étude sur la propriété foncière commanditée par Raffles révéla – de façon bien opportune – que toutes les terres de Java étaient la propriété des dirigeants autochtones, et que dès lors, elles étaient passées aux mains du pouvoir souverain qui leur avait succédé, à savoir, la couronne britannique. Cette dernière pouvait ainsi, en tant que propriétaire foncier, tirer ses revenus de ses « baux ». Les baux n'étaient pas étrangers aux paysans javanais, déjà familiers des concepts du régime foncier individuel. Les intermédiaires connus sous le

18. W. Colbrooke, août 4, 1815, cité dans Drayton, *Nature's Government*, 93.

19. Furnivall, *Netherlands India*, 69. Voir aussi Ellen, « The Development of Anthropology » ; Hugenholtz, « The Land Rent Question » ; et Schrauwers, « The "Benevolent" Colonies of Johannes van den Bosch ».

nom de *bekel*, qui opéraient auparavant en tant qu'agents d'un système d'apanage personnalisé et hiérarchique, pouvaient faire office de chefs de village, chargés de collecter les loyers et les impôts au nom de l'État propriétaire.

Raffles présentait ainsi sa politique comme une simple confirmation et systématisation d'une tradition existante. Elle s'avéra pourtant difficile à mettre en œuvre en raison des limitations de l'appareil administratif dont il disposait. Dans les zones où ses réformes furent implantées, elles ne produisirent pas les résultats escomptés car elles « supposaient une structure sociale qui en réalité n'existait pas »<sup>20</sup>. Les paysans étaient en effet liés à des systèmes extractifs personnalisés qui n'avaient pas disparus. Raffles n'était toutefois pas simplement coupable d'un défaut d'études préalables. À l'instar d'autres planificateurs, ses connaissances étaient forgées par les interventions qu'il envisageait, et par la nécessité de représenter le domaine à gouverner comme « un champ intelligible doté de limites spécifiables et de caractéristiques distinctes »<sup>21</sup>. Ce modèle était l'Inde, où le souverain britannique revendiquait une position de super-propriétaire foncier, et où l'administration était dirigée par les chefs de village. L'historien Furnivall trouvait ainsi qu'il était « difficile [...] de ne pas suggérer que Raffles avait trouvé ce qu'il voulait – et ce à quoi il s'attendait – dans le matériau collecté pour son enquête ». Il rapporte également d'autres critiques plus virulentes qui notaient que « Raffles a découvert à Java le système économique inventé par les Britanniques pour le Bengale »<sup>22</sup>.

Corriger la confusion, les contestations et l'appauvrissement générés par le nouveau système de locations foncières de Raffles fut l'une des tâches qui attendaient les Néerlandais lorsque la colonie revint sous leur contrôle<sup>23</sup>. Johannes van den Bosch, nommé gouverneur général des Indes néerlandaises en 1830, trouva des paysans javanais en pleine rébellion et un État colonial faible. L'économie des Pays-Bas stagnait, et les coûts de fonctionnement de l'empire des Indes orientales excédaient ses revenus. À la différence de la Grande-Bretagne, les Pays-Bas n'avaient pas d'industries manufacturières dont ils pouvaient exporter les produits et ils s'intéressaient donc aux Indes orientales essentiellement comme lieu de production pouvant générer des revenus. La tâche de Van den Bosch consista alors à faire des Indes orientales un lieu à la fois profitable et sûr<sup>24</sup>. À cette fin, il institua la *Cultuurstelsel* (Système de culture) à Java et à Minahasa (la pointe nord de Sulawesi), intervenant dans l'organisation de la production et monopolisant le commerce de produits clés: le

20. Hugenholtz, « The Land Rent Question », 149.

21. Rose, *Powers of Freedom*, 33.

22. Furnivall, *Netherlands India*, 70, 78.

23. *Ibid.*, 72-75; Schrauwers, « The “Benevolent” Colonies of Johannes van den Bosch », 314.

24. Schrauwers, « The “Benevolent” Colonies of Johannes van den Bosch », 324.



sucres dans les basses terres et le café dans les collines. Ce système, s'appuyant sur les autorités « traditionnelles » et les unités villageoises reconfigurées pour l'occasion, mobilisa les terres et la force de travail d'environ 70 % des ménages de Java, fournissant ainsi un tiers des revenus de l'État néerlandais dans les années 1850<sup>25</sup>. À Minahasa, les autorités coloniales établirent de nouveaux villages et de nouvelles routes et soumièrent la population à un « niveau de surveillance et de contrôle colonial sans précédent »<sup>26</sup>.

Aussi fructueux au plan économique que fût le Système de culture pour les Pays-Bas, des critiques s'élevèrent alors, et de façon répétée, le considérant comme un retour aux tactiques coercitives de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales, un système en porte-à-faux face à la vague montante de la pensée libérale valorisant les principes du marché<sup>27</sup>. Néanmoins, sur la base d'une étude attentive des principes économiques de Van den Bosch, Albert Schrauwers affirme que ce dernier partageait un grand nombre des prémisses libérales de Raffles<sup>28</sup>. Lui aussi cherchait à gouverner à travers les forces sociales existantes, les aménageant simplement afin de produire les résultats escomptés. Son diagnostic différait cependant. Il ne partageait pas la foi de Raffles dans le fait que la libération des forces du marché suffirait à réformer le comportement des Indigènes. Il reconnaissait la nature contradictoire du capitalisme. Son analyse de la pauvreté en milieu rural aux Pays-Bas l'avait en effet conduit à identifier un problème — le manque d'assiduité au travail — qui ne pouvait être résolu au moyen des forces du marché seules. D'après lui, les pauvres en milieu rural manquaient d'ardeur au travail car tout le surplus produit leur était rapidement soustrait par les propriétaires du capital. De même, la discipline des travailleurs salariés tenait à leur manque d'accès aux moyens de production, pas à leur moralité. Ces travailleurs étaient des esclaves du salariat, non des hommes et des femmes libres de choisir de vendre leur force de travail. Cette analyse fut suivie d'un plan d'action. Plutôt que de chercher à supplanter le capitalisme qu'il jugeait légitime, ou à supprimer la pauvreté qu'il considérait comme une caractéristique inhérente à une société de classes, il chercha à utiliser des moyens disciplinaires pour instaurer des habitudes d'assiduité au travail, en substitution aux incitations que le marché « autorégulateur » avait échoué à fournir. Son objectif était de rendre les pauvres plus productifs et moins menaçants pour l'État.

---

25. Elson, « International Commerce », 137. Dans Elson & Schrauwers *Cultuurstelsel* se traduit par « Cultivation System ». J'ai retenu l'autre traduction car elle fait écho de manière intrigante à la technique de Van den Bosch consistant à gouverner au moyen de ce qu'il pensait être la culture javanaise.

26. Henley, *Nationalism and Regionalism*, 38.

27. Elson, « International Commerce », 137.

28. Schrauwers, « The "Benevolent" Colonies of Johannes van den Bosch ». Je m'inspire fortement des arguments développés par Schrauwers ainsi que des informations qu'il fournit.

Van den Bosch conçut ainsi, pour les Pays-Bas mêmes, un système de colonies agricoles, dont la première fut inaugurée en 1818. Il s'agissait d'institutions para-pénales chargées d'instiller de la discipline auprès des pauvres criminalisés. Les résidents furent triés par catégories et bénéficièrent de libertés accrues, à mesure que leur comportement se conformait à la discipline imposée. Pour finir, on attendait d'eux qu'ils accèdent au statut d'agriculteurs indépendants. À Java, Van den Bosch entreprit de gouverner dans les mêmes termes : comment discipliner les agriculteurs non-productifs pour produire des surplus commercialisables, qui ne couvriraient pas seulement leurs besoins propres mais soutiendraient également l'édifice de l'État et le profit capitaliste. Puisque le système de supervision rapprochée dans les colonies para-pénales qu'il avait créées aux Pays-Bas ne pouvait être élargi à toute la population des Indes orientales, la discipline devait être appliquée par d'autres moyens. Les agriculteurs devraient payer un loyer pour l'usage de terres que Raffles avait de façon commode déclarées propriété de l'autorité souveraine, d'abord britannique, puis néerlandaise. Le loyer prendrait la forme de marchandises agricoles produites dans le cadre d'un système réglementé. Le paiement relèverait de la responsabilité collective des communautés villageoises et son application serait assurée par l'autorité « traditionnelle » des élites indigènes. Cette autorité serait renforcée par de nouvelles techniques administratives, incluant une démarcation des frontières villageoises et l'enregistrement des populations pour prévenir d'éventuelles fuites. C'est ainsi que se forma le mélange de principes à la fois collectifs et hiérarchiques qui fut par la suite considéré comme propre au village javanais « traditionnel »<sup>29</sup>.

Comme le fait remarquer Schrauwens, il est paradoxal de constater que l'autorité traditionnelle (inventée) et le communalisme villageois soient devenus les conditions préalables à la production forcée de cultures commerciales, alors même que la « tradition » était qualifiée d'obstacle majeur devant être surmonté par la mission civilisationnelle néerlandaise. Le traditionalisme des Indigènes de Java servit en effet à justifier qu'ils ne pouvaient espérer atteindre le statut de producteurs marchands indépendants, et que le marché ne se « libérerait » pas véritablement comme Raffles l'avait espéré. Pour Van den Bosch, leur nature « traditionnelle » faisait des Javanais des mineurs éternels ayant besoin de la tutelle permanente d'un État disciplinaire<sup>30</sup>. Sa stratégie supposait l'existence d'une frontière indélébile séparant de façon permanente les tuteurs de leurs pupilles. Or, cette frontière résultait en fait de cette stratégie<sup>31</sup>. Au sein

29. Breman, *The Village on Java and the Early-Colonial State*; Elson, « International Commerce », 166.

30. Schrauwens, « The "Benevolent" Colonies of Johannes van den Bosch », 319, 322-325.

31. Schrauwens n'explique pas si Van den Bosch a emporté avec lui aux Indes orientales ses idées sur la nature indélébile de la différence indigène, ou s'il les a développées sur place tandis qu'il réfléchissait aux modalités pratiques de l'élargissement à la popula-

d'un tel système, il aurait été absurde de traiter les Indigènes comme des sujets de droit, dotés de recours contre l'arbitraire des autorités traditionnelles ou néerlandaises<sup>32</sup>. Comme le souligne Daniel Lev, le système nécessitait une démarcation claire entre exploitants et exploités<sup>33</sup>. Ce point fut clairement exprimé par J.-C. Baud, gouverneur des Indes orientales néerlandaises pendant la période qui suivit le mandat de Van den Bosch : « Langue, couleur, religion, mœurs, origines, souvenirs historiques, tout sépare les Néerlandais des Javanais. Nous sommes les dirigeants, ils sont les dirigés »<sup>34</sup>.

Malgré l'intention exprimée de gouverner la population des Indes orientales à travers « leurs propres » traditions, la portée des changements introduits par le Système de culture fut considérable. Certains de ces changements étaient intentionnels, mais pas tous, loin de là. Le Système de culture en pratique, ne résultait pas uniquement des idées de Van den Bosch. Il s'inscrivait dans un assemblage de techniques et d'objectifs gouvernementaux de provenances diverses, et croisait des processus économiques déjà en place. Selon l'évaluation de Georges Kahin, le système renforça les structures d'inégalités installées par les pratiques extractives de la VOC. Celles-ci incluaient un autoritarisme accru légitimé par la tradition ; un affaiblissement des capacités de négociation économique et politique de la paysannerie, vis-à-vis des nobles ; une organisation de la vie économique villageoise plus communautaire (bien que non égalitaire) en raison de mode de répartition d'une charge fiscale très lourde ; une baisse de l'esprit d'entreprise individuelle ; une diminution du contact direct entre les agriculteurs et les marchés pour leurs produits ; et l'élimination virtuelle des classes commerçantes<sup>35</sup>. Un résultat en fut la prospérité matérielle de quelques-uns, qui se reflétait en certains endroits dans l'augmentation des achats de sel, un habillement à l'européenne, une consommation supérieure en riz et viande, et une vie commerciale plus animée<sup>36</sup>. Pour d'autres, Kahin décrit des conditions de surexploitation, marquées par un usage forcé de terre et de main d'œuvre dépassant de loin les limites stipulées, se traduisant par des famines, tout particulièrement pendant la période 1843-48. Dans l'un des districts de Java, la population chuta ainsi de 336 000 à 120 000 habitants, dans un autre, de 89 000 à 9 000<sup>37</sup>. Assoir l'économie sur la production de produits de base, tels que le sucre et le café destinés à des marchés mondiaux volatiles, s'avéra en outre, poser un problème structurel dont

---

tion de la colonie tout entière du régime disciplinaire intensif du camp de travail pénal destiné aux pauvres originaires des Pays-Bas.

32. Fasseur, « Cornerstone and Stumbling Block », 33-35 ; Lev, « Colonial Law », 61.

33. Lev, « Colonial Law », 58.

34. Baud cité dans Fasseur, « Cornerstone and Stumbling Block », 33.

35. Breman, *The Village on Java and the Early-Colonial State*, 27 ; Kahin, *Nationalism and Revolution*, 2-3, 10-13.

36. Elson, « International Commerce », 184.

37. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 12.

les effets se faisaient ressentir de façon plus aiguë à chaque contraction du marché international<sup>38</sup>.

### Libertés du marché ?

Face au barrage de critiques qui soulignaient de diverses façons la nécessité de promouvoir le bien-être des Indigènes et les bénéfices des libertés du marché, le Système de culture appliqué au sucre déclina jusqu'à son élimination en 1870, alors que la culture forcée du café se poursuivait dans certaines régions jusqu'en 1918<sup>39</sup>. De 1870 à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le régime colonial entra dans une période dite libérale durant laquelle les principes capitalistes du « laissez-faire » furent largement affichés. En pratique, comme dans tous les systèmes libéraux, le régime intervint régulièrement pour élaborer les conditions dans lesquelles un marché dit « libre » opérerait et des groupes favorisés prospéreraient<sup>40</sup>.

Le foncier était alors un enjeu important à partir duquel les autorités coloniales débattaient de modèles alternatifs de développement pour les populations indigènes. Des fonctionnaires aux convictions libérales privilégiaient une transformation du régime foncier coutumier indigène en un système de droits privés pour faciliter la vente et la location de terres à des fins commerciales. Selon eux, les Indigènes bénéficieraient de leur participation aux marchés des terres et de l'emploi. S'ils voulaient progresser, ces derniers devaient être libérés pour trouver leur propre voie. Pour d'autres, appartenant au camp dit conservateur, la protection des intérêts indigènes passait par la poursuite des politiques antérieures interdisant l'aliénation de leurs terres au profit d'étrangers. La Loi agraire votée en 1870 représenta un compromis qui reconnaissait certains droits aux Indigènes mais faisait de l'État le propriétaire des forêts et de toute autre « terre vacante » non cultivée de manière permanente<sup>41</sup>. Dans leur interprétation d'une loi vue comme une farce par les conservateurs, les fonctionnaires inclurent dans la catégorie « terres vacantes » des forêts gérées ainsi que les essarts que les agriculteurs indigènes utilisaient dans leurs systèmes de culture itinérants ou rotationnels<sup>42</sup>. Résultat, de vastes

38. Elson, « International Commerce », 185 ; Lindblad, « The Contribution of Foreign Trade », 101, 108.

39. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 15 ; Wesseling, « The Giant That Was a Dwarf », 61-62.

40. Boomgaard, « Colonial Forest Policy in Java in Transition », 117 ; Furnivall, *Netherlands India*, 217.

41. Furnivall, *Netherlands India*, 180 ; Kahn, *Constituting the Minangkabau* ; Peluso, « A History of State Forest Management in Java ».

42. Sur tout l'archipel, les forêts aménagées sont enrichies de diverses cultures : fruits, caoutchouc, résine, sagou, palmier à sucre, poteaux pour la construction, rotang (ou

espaces furent soustraits au contrôle des Indigènes et mis à disposition de grandes entreprises commerciales, notamment des plantations agricoles à Java et Sumatra, *via* des locations de longue durée. Toutefois, aucune carte définitive ne fut produite, qui aurait indiqué où les territoires villageois s'arrêtaient et où commençaient les « terres vacantes » réclamées par l'État. Durant le siècle suivant, les territoires villageois furent définis par défaut, en tant que zones exclues des plantations, ou laissées de côté après la démarcation de ce que Nancy Peluso et Peter Vandergeest nomment la forêt politique – le domaine forestier réclamé par l'État. Ces territorialisations étatiques furent néanmoins contestées, et elles devinrent un front de lutte continue dans tout l'archipel<sup>43</sup>.

Les fonctionnaires et scientifiques de la période libérale prétextèrent de l'imprévoyance des Indigènes pour justifier la prise de contrôle de l'État sur les forêts. Une ordonnance de 1874 interdit la culture itinérante et exigea des villageois qu'ils obtiennent une autorisation officielle avant de défricher la forêt pour étendre leurs activités agricoles. Les lucratives forêts de teck de Java furent gérées de manière de plus en plus efficace et « scientifique »<sup>44</sup>. Les agents forestiers déplacèrent les villages pour créer des parcelles forestières continues<sup>45</sup>. La tension évidente entre la responsabilité de l'État en matière de conservation des forêts et l'intérêt des entrepreneurs à étendre l'agriculture de plantation produisit une synergie sur un autre front. La force de travail des Indigènes exclus de forêts centrales pour leur subsistance devint disponible pour les entreprises européennes. La Loi agraire s'appliquait de façon inégale. En certains endroits, en particulier aux marges des forêts de teck de Java, les villageois accusés de braconnage ou de vol pouvaient être arrêtés et expulsés. Même s'ils échappaient à ce sort, leur situation « illégale » les rendait vulnérables. Ils pouvaient ainsi être cooptés pour un travail forestier dans les conditions les plus défavorables et être soumis à de nombreuses autres formes d'exploitation et de harcèlement<sup>46</sup>. À Sumatra, les paysans pouvaient réorganiser leurs activités productives en marge de l'économie de plantation colo-

---

palmier à rotin) et autres cultures utiles. La culture sur essarts, dite culture itinérante ou de défriche-brûlis, est la technique agricole privilégiée lorsque la terre est relativement abondante, la main d'œuvre rare et le terrain impropre à un usage intensif (Dove, « The Agroecological Mythology »). Une parcelle forestière est défrichée, cultivée puis laissée en jachère pendant quelques années avant que ce cycle ne soit répété. Les droits de propriété varient. Dans certaines zones, défricher une parcelle dans une forêt primaire confère des droits privés au « pionnier » et à ses descendants ; dans d'autres zones, ces droits pionniers sont placés sous le contrôle communautaire si la terre n'est pas ré-exploitée pendant un certain temps.

43. Moniaga, « Toward Community-Based Forestry » ; Peluso et Vandergeest, « Genealogies of the Political Forest », 776. Voir aussi Vandergeest & Peluso, « Territorialization and State Power ».

44. Boomgaard, « Colonial Forest Policy in Java in Transition », 128, 134 ; Furnivall, *Netherlands India*, 180 ; Peluso & Vandergeest, « Genealogies of the Political Forest ».

45. Peluso & Vandergeest, « Genealogies of the Political Forest », 776.

46. Peluso, « A History of State Forest Management in Java », 33-35.

niale, et refuser le travail salarié<sup>47</sup>. Pour combler les manques dans les mines et plantations de Sumatra, des travailleurs forcés – surtout des Javanais –, piégés par des dettes résultant d'une banalisation intentionnelle des jeux d'argent, furent massivement importés dans le cadre de contrats très contraignants; ils étaient par ailleurs soumis à une surveillance constante et à une discipline physique brutale. Loin de promouvoir le salariat « libre », le régime auto-proclamé libéral garantissait les profits en établissant des conditions de servitude au moins aussi sévères que celles de l'esclavage précolonial et du Système de culture, voire souvent pire<sup>48</sup>.

La phase libérale du régime colonial n'était pas exempte de toute préoccupation pour le bien-être des Indigènes, mais la théorie selon laquelle la croissance capitaliste se traduirait en mieux-être pour ces derniers était bien sûr imparfaite. En plus d'une administration, les entrepreneurs attendaient du régime qu'il fournisse les infrastructures nécessaires à l'exploitation des mines et des forêts, aux plantations et autres industries. Ils attendaient de l'État qu'il établisse les conditions d'un commerce florissant, dont ils captaient les fruits (les profits), laissant vides les coffres de ce dernier. Il ne restait ainsi jamais suffisamment de fonds pour des programmes tels que l'éducation des Indigènes. Les paysans et les travailleurs ne prospérèrent pas non plus durant les booms économiques, pas plus qu'ils ne soutinrent la croissance économique grâce à leur consommation. D'après des enquêtes ultérieures sur les conditions de vie des Indigènes, ceux-ci furent exploités et taxés au maximum, plus sévèrement encore qu'ils ne l'avaient été durant le Système de culture, dont le régime libéral était pourtant censé corriger les abus autoritaires<sup>49</sup>. La contradiction apparaissait clairement. Selon Furnivall, la promotion des marchés libres et la quête débridée de profits commerciaux « avait libéré des forces morales et matérielles, créant un nouveau monde colonial traversé de problèmes insolubles sur la base de principes libéraux »<sup>50</sup>. À mesure que les profits s'amenuisaient et que les doctrines libérales promouvant les libertés de marché perdaient de leur vigueur, des voix critiquant la pauvreté et l'insécurité des populations indigènes se firent entendre, générant un glissement vers une politique que les Néerlandais qualifièrent « d'éthique ».

---

47. Elson, « International Commerce », 149; Kahn, *Constituting the Minangkabau*.

48. Breman, *Taming the Coolie Beast*; Elson, « International Commerce », 161, 177; Furnivall, *Netherlands India*, 353-57; Lindblad, « The Contribution of Foreign Trade », 98. Le système de travail forcé conçu pendant les décennies « libérales » a continué d'opérer pendant la période dite « éthique ». Entre 1913 et 1925, 327 000 coolies sous contrat avaient quitté Java pour Sumatra dans des conditions très difficiles. Voir Elson, « International Commerce », 160; et Houben, « Profit versus Ethics ».

49. Furnivall, *Netherlands India*, 216, 223.

50. *Ibid.*, 225.

## Régime éthique

Tout le XIX<sup>e</sup> siècle fut marqué par le sens de la responsabilité des autorités coloniales vis-à-vis du bien-être des citoyens aux Indes orientales, contrepoint permanent aux principes pro-marché et aux exigences de profit. Cette responsabilité était ainsi présente quand Raffles se préoccupait d'éliminer le despotisme à Java ou encore dans le Système de culture de Van den Bosch. Elle était présente dans la célèbre critique des abus du Système de culture écrite par un Néerlandais en 1860, sous le nom de *Multatuli*. Elle était présente durant la période libérale, lorsque des fonctionnaires de tendance conservatrice ou de la « vieille école » s'efforcèrent de protéger les droits fonciers et les moyens de subsistance indigènes des entrepreneurs et des collecteurs de taxes avides. Dans les Indes orientales comme dans d'autres colonies, les contradictions du capitalisme et du double mandat – faire du profit et assurer le progrès – ré-émergeaient continuellement et étaient débattues, sur des bases éthiques mais aussi pratiques, quant à la meilleure façon d'assurer la sécurité du régime et des populations.

Durant les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle se répandit largement aux Pays-Bas le sentiment partagé d'une culpabilité concernant les conditions de vie des Indigènes dans les Indes orientales et du devoir de leur apporter le progrès, tant que le coût en restait faible. Le besoin de changer de direction fut confirmé par les effets du boom des produits d'exportation (café, sucre, tabac...) des années 1870 et de la crise qui suivit, la vulnérabilité évidente des Indigènes face à une exploitation excessive dans le cadre d'un capitalisme soutenu par l'État, le détournement des lois en faveur des entrepreneurs, la lourde fiscalité et l'extractivisme avide qui avait aspiré l'argent de Java pour soutenir le développement au Pays-Bas sans aucune contrepartie pour les Indigènes. Au nombre des pressions internes aux Pays-Bas, on comptait la montée des partis confessionnels appelant au devoir religieux, et celle d'un socialisme séculier dans ce pays et ailleurs. C'est en l'occurrence le Parti protestant conservateur antirévolutionnaire qui réunit ces éléments au sein d'une plateforme de politique éthique (1905-1930). Son fondateur, Abraham Kuyper, formula les principes de mise sous tutelle et de responsabilité morale dans le programme colonial du Parti (1879), et son élève Idenburg porta ce programme en tant que ministre des colonies de 1909 à 1916<sup>51</sup>. Les libéraux pro-marché soutinrent la politique éthique dans la mesure où celle-ci ne prétendait pas se substituer à l'entreprise capitaliste mais simplement la compléter<sup>52</sup>.

---

51. Conrad Theodor van Deventer était l'homme politique qui aurait convaincu son homologue néerlandais que les Pays-Bas devaient s'acquitter d'une dette d'honneur envers le peuple de la colonie. Voir Deventer, « A Welfare Policy for the Indies » ; Furnivall, *Netherlands India*, 176, 228-232 ; et Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions », 87.

52. Wertheim, *Indonesian Economics*, 7.

Bien que présenté comme nouveau, l'objectif de la politique éthique consistant à « éduquer l'Inde aux principes moraux afin de la gouverner à son meilleur avantage »<sup>53</sup> aurait très bien pu être adopté par Raffles et Van den Bosch. Seul changeait la nature des connaissances et des techniques sur lesquelles devait reposer cette politique, comme je l'expliquerai en comparant les deux périodes. Durant le siècle précédant la politique éthique, les instructions officielles des Résidents (hauts fonctionnaires néerlandais de chaque district) reflétaient un paternalisme diffus supposé protéger les Indigènes d'une multitude de menaces, sans aller jusqu'à reconnaître la complicité du colonialisme lui-même dans la création et l'exacerbation des problèmes qu'un régime bienveillant devait corriger. Le Règlement de 1854 par exemple, déclarait que le but du gouvernement colonial était de « protéger les Indonésiens de la tyrannie et de la corruption exercée par la noblesse autochtone, de prévenir les guerres dynastiques fratricides, de former et d'éduquer les « Indigènes » pour qu'ils sortent de la condition primitive et de la pauvreté »<sup>54</sup>. Il fût demandé aux Résidents de travailler par l'intermédiaire de chefs indigènes désignés ou reconnus, mais aussi d'en anticiper les abus. Les Résidents devaient superviser et alléger la charge du travail forcé, régularisant la pratique tout en condamnant ses « excès »<sup>55</sup>. Ils devaient assister à la plantation des cultures vivrières, une tâche que les Indigènes avaient tendance à négliger en faveur d'options nouvelles, plus lucratives et tournées vers le marché. Ils devaient encourager la fondation d'écoles pour les Indigènes mais sans financer l'éducation de ces derniers. Ils devaient encourager leur personnel à apprendre les langues locales et à mener des enquêtes scientifiques. Ils devaient examiner les accords entre agriculteurs indigènes et planteurs européens afin de s'assurer que les premiers n'étaient pas trop défavorisés. Ils devaient tenir un registre des prêtres réellement qualifiés pour que les Indigènes ne soient pas induits en erreur par des charlatans, et décourager par ailleurs la mendicité. Ils devaient prendre des dispositions pour la prise en charge des personnes âgées, une responsabilité que les Indigènes endossaient auparavant de leur propre chef, mais que de nouvelles tentations plus individuelles pouvaient conduire à négliger. Pour finir, et c'est ironique au vu de la longue liste des affaires auxquelles les Résidents devaient s'atteler, ils devaient empêcher les ingérences dans l'« autonomie » du village<sup>56</sup>.

---

53. Furnivall, *Netherlands India*, 229.

54. Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions », 87.

55. Les fonctionnaires se tenaient curieusement en dehors du Système de culture, critiquant par exemple l'avidité et l'exploitation excessive des patrons d'usine et le déclin de la production rizicole, sans pour autant mettre en question ses fondements. Voir Hüskén, « Declining Welfare in Java », 218.

56. La liste est tirée de Furnivall, *Netherlands India*, 190. L'attention que les régents indigènes allaient porter aux améliorations agricoles est détaillée dans Boeke, « Objective and Personal Elements », 290. À partir des années 1870, les Résidents servirent essentiellement les besoins des investisseurs européens, et la responsabilité des Indigènes fut délégée.



L'amélioration de la vie villageoise à Java sous le régime éthique prit un caractère bien plus précis et technique. Elle devint le sujet d'une expertise de plus en plus spécialisée. La bureaucratie crût massivement en taille et en compétences, intervenant dans chaque aspect de la vie quotidienne en tant qu'experte de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement local<sup>57</sup>. L'objectif affiché de la Réglementation villageoise adoptée en 1906, était de faire des villages, des vecteurs efficaces et économiques du bien-être social. Elle cherchait également à protéger le village d'un individualisme jugé excessif – et nouveau – par les autorités<sup>58</sup>. Dans une langue qui fait étonnement écho aux programmes de développement néolibéraux de la Banque mondiale que je discute au chapitre 7, la réglementation proposait que les experts forment les villageois afin qu'ils reprennent leur aspiration innée à l'autonomie et assument la responsabilité de leur propre développement. Ils durent pour cela apprendre de nouvelles pratiques telles que la tenue de registres, la comptabilité, les opérations bancaires, la conservation des terres et coutumes villageoises, ou encore la gouvernance démocratique *via* des représentants villageois élus. Les experts ne définirent pas seulement les formes que devaient emprunter un développement culturellement approprié, mais ils recommandèrent également d'user d'une « pression douce » afin de faire comprendre aux villageois récalcitrants et étrangement ingrats ce qui était bon pour eux. La pression légitime incluait l'usage de la contrainte afin d'extraire la force de travail et les ressources que les villageois devaient fournir – dans leur propre intérêt – pour construire des écoles et autres infrastructures<sup>59</sup>.

Des voix critiques s'élevèrent à l'époque côté néerlandais pour affirmer que l'autonomie promise par la Réglementation villageoise n'était qu'un mythe, et les règlements un simple instrument aux mains des bureaucrates pour qu'ils arrivent à leurs fins. D'après certains, l'intervention dans les détails de la vie villageoise était bien intentionnée mais elle étouffait l'initiative et était paternaliste à l'extrême<sup>60</sup>. D'autres critiquèrent

---

guée aux Régents. Ces derniers furent de plus en plus perçus comme des fonctionnaires plutôt que comme des nobles et furent privés des apanages qui en avait fait, aux yeux des Néerlandais, les oppresseurs de leur peuple (Boeke, « Objective and Personal Elements », 289-292; Furnivall, *Netherlands India*, 192-193).

57. Anderson, « Old State, New Society », 479; Elson, « International Commerce »; J. Scott, *Seeing Like a State*. La spécialisation allait de pair avec un désir de savoir total. L'Enquête sur le recul du bien-être des populations en 1902 couvrait 544 sujets. « Elle avait pour objectif d'enquêter de façon exhaustive sur la vie indigène, ce qui incluait la nourriture, le foncier, les méthodes agricoles, l'irrigation et l'endettement; l'état des pêcheries, de l'industrie et du commerce; et l'influence de l'entreprise européenne et des Orientaux étrangers, sur la vie et le bien-être des Indigènes » (Furnivall, *Netherlands India*, 393; cité dans Hüsken, « Declining Welfare in Java », 216). Dans « The Development of Anthropology », Roy Ellen retrace les types de savoirs sur la société indigène que les autorités coloniales cherchèrent à obtenir à différentes périodes.

58. Furnivall, *Netherlands India*, 294.

59. *Ibid.*, 294-95, 365, 383-88.

60. Furnivall, *Netherlands India*, 388-389.

une imposition trop forte du bien-être qui risquait d'affaiblir l'ordre néerlandais, en créant des frictions dans les relations entre les populations rurales et le régime colonial, un régime désormais présent au quotidien au lieu de se tenir à distance, dans un rôle de protecteur bienveillant contre l'oppression (indigène), rôle qu'endossait autrefois le Résident. Le mouvement de protestation saministe à Java incarna ces préoccupations. Les Saministes exigeaient « qu'on les laisse libres de mener leurs vies à l'écart de toute ingérence gouvernementale ». Ils refusaient de payer les impôts ou de réaliser les corvées, et ils tentèrent d'éviter tout contact avec les fonctionnaires et « la kyrielle de nouvelles obligations imposées censées leur être "bénéfiques" »<sup>61</sup>. Ils enrageaient tout particulièrement de leur exclusion de la forêt dont ils revendiquaient la propriété collective, ouverte à tous<sup>62</sup>. À l'instar du mouvement de protestation au Sulawesi que nous examinerons au chapitre 5, les Saministes se constituèrent en communauté nouvelle, autour de leur rejet des tentatives de les déposer, de leur imposer des taxes et de dicter leur conduite au nom de leur bien-être.

Les programmes éthiques coûtaient cher et augmentaient la pression fiscale sur les populations qui au final devaient les financer. De 57,3 millions de florins en 1900, les taxes collectées aux Indes orientales passèrent à 361 millions en 1928<sup>63</sup>. Selon une étude réalisée en 1920-21 sur les populations indigènes de Java et Madura, les populations étaient « imposées aux limites extrêmes de leur capacité ». Le fonctionnaire en charge de l'étude « tressaillit » face aux projets d'augmenter encore ces taxes. Les sept années suivantes virent pourtant les taxes encore augmenter considérablement<sup>64</sup>. Le développement n'était pas un cadeau gratuit. Cinquante pour cent des revenus de l'État finançaient la bureaucratie elle-même, incluant un nombre croissant de Néerlandais et, à partir de 1928, un quart de million de fonctionnaires indigènes<sup>65</sup>. De l'argent était également dépensé en routes et autres infrastructures conçues pour faciliter le contrôle, l'efficacité de l'administration et les profits commerciaux<sup>66</sup>. Comme en conclut Furnivall, « en dépit de tout ce qui avait été tenté pour le bien-être social des populations, celles-ci allaient plutôt plus mal en 1930 qu'en 1913 »<sup>67</sup>.

Les programmes éthiques veillant au bien-être des Indigènes n'incluaient aucune disposition pour lutter contre les inégalités croissantes au sein de cette population – inégalités auxquelles les politiques néerlandaises n'étaient pas étrangères. À Java, les chefs de village dont la position avait été renforcée par leur rôle officiel de percepteurs des impôts

61. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 43-44.

62. Boomgaard, « Colonial Forest Policy in Java in Transition », 134.

63. Elson, « International Commerce », 156.

64. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 26.

65. Anderson, « Old State, New Society », 479-480.

66. Elson, « International Commerce », 158.

67. Furnivall, *Netherlands India*, 401.

commencèrent à considérer les terres villageoises comme leur propriété personnelle, louant, vendant, ou partageant ces dernières entre leurs parents et leurs partisans. Résultat, en 1929, jusqu'à 25 % des terres rizicoles de Java étaient louées pour la culture du sucre, et en 1932, 83 % de ces terres rizicoles relevaient de la propriété privée<sup>68</sup>. La fermeture des fronts pionniers, liée à la démarcation des forêts contribua également à la différenciation des classes rurales à Java. Il devint plus difficile de s'échapper. Résultat de tous ces changements, les villageois furent soumis au double aléa d'un contrôle gouvernemental plus invasif et d'un pouvoir de négociation réduit avec les élites locales<sup>69</sup>.

### Définir la différence

La VOC (Compagnie Néerlandaise des Indes orientales) était indifférente aux questions de disciplinarisation ou d'amélioration des populations et sous son égide, l'appareil juridique définissant les distinctions entre ses employés et la population locale était rudimentaire. Tous les chrétiens et les citadins étaient soumis au droit civil néerlandais et les villageois étaient libres de suivre leurs pratiques coutumières<sup>70</sup>. Ce n'est que sous la monarchie néerlandaise d'après 1800 que la notion d'Indigène devint une catégorie juridique, à côté des catégories d'Européen et d'Étranger oriental, cette dernière concernant essentiellement les personnes d'origine chinoise. Au départ, les Indigènes pouvaient choisir de se soumettre à la justice relevant du droit néerlandais ; cependant, la situation changea dans les décennies qui suivirent à mesure que la classification raciale devenait « la pierre angulaire de l'administration coloniale [...] profondément enchâssée dans la législation, la pratique juridique et l'action publique », système que Fasseur compare à l'apartheid (bien plus tardif) en Afrique du Sud<sup>71</sup>. Selon une loi de 1824, tous les Indigènes y compris les habitants des principales villes de Java étaient

68. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 15-18.

69. Elson, « *International Commerce* », 167.

70. Fasseur, « *Cornerstone and Stumbling Block* », 32.

71. *Ibid.*, 31. La frontière raciale fut consolidée par la Loi sur la nationalité de 1892 qui qualifiait les Indigènes et les Orientaux étrangers résidant aux Indes orientales d'« étrangers », de sujets néerlandais mais non-Néerlandais, et qui les excluait désormais et à l'avenir de l'exercice de tous droits politiques. Dans les années 1920, une loi électorale se servit du concept de nationalité pour maintenir ce qui était de fait une distinction raciale séparant trois corps de votants (38, 49). L'apartheid juridique et administratif formel n'émergea qu'en 1948 en Afrique du Sud. Voir James & Schrauwers, « *An Apartheid of Souls* », pour une discussion sur les connections entre les apartheidés conçus par les Néerlandais en Indonésie et en Afrique du Sud. À la différence des Néerlandais, les Britanniques adoptèrent un système juridique unifié pour l'Inde régie par la Compagnie des Indes orientales en 1833, confirmé en 1858 lorsque le gouvernement revint à la

soumis au système juridique indigène et par conséquent au droit « coutumier »<sup>72</sup>. Cette décision racialisait l'axe de la différence. À partir de là, les Indigènes furent des « Indigènes », quel que soit leur lieu ou mode de vie. Cette loi avait également des visées économiques prévoyant l'exclusion des Indigènes de tout engagement indépendant dans le commerce. Cette clause ouvrait ainsi la voie au Système de culture qui s'appuyait sur les autorités « traditionnelles » pour assurer la discipline et maximiser l'extraction. Les enjeux politiques étaient également clairs, les fonctionnaires craignant, si le droit était élargi aux Indigènes, que ces derniers n'obtiennent « tant de droits, d'indépendance et de contrôle », qu'ils commencent à remettre en question le principe même du régime néerlandais<sup>73</sup>.

Le régime de séparation juridique était soutenu par des fonctionnaires porteurs des idées des Lumières et de leur orientation humaniste, affirmant que les Indigènes devaient être soumis à leurs propres lois et systèmes judiciaires, qui devaient leur garantir une justice rapide, adaptée et culturellement intelligible<sup>74</sup>. Le système administratif était lui aussi séparé : deux bureaucraties coexistaient, l'une uniquement pourvue de personnel européen, l'autre d'un personnel largement indigène – excepté aux plus hauts échelons –, les deux étant liées par une « hiérarchie intime »<sup>75</sup>. Pourtant, les deux groupes séparés par le droit, l'administration et l'idéologie raciale n'étaient pas de nature si différente. Ainsi que le travail d'Ann Stoler l'a démontré, la frontière raciale était en réalité produite et maintenue au travers d'un ensemble de prescriptions administratives<sup>76</sup>.

La VOC avait restreint l'immigration de femmes européennes et, ne recrutant plus que des célibataires, elle encourageait leur cohabitation avec des concubines indigènes, arrangement domestique le plus pratique et optimal pour ses employés. Cette politique fut maintenue par le gouvernement des Indes orientales tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Le concubinage confirmait la hiérarchie raciale : l'accès aux femmes indigènes était le droit du maître blanc. Mais il compromettait en même temps cette hiérarchie. Dès 1900, 3/4 des 91 000 personnes juridiquement qualifiées d'Européens étaient des métis, brouillant ainsi la division raciale<sup>77</sup>. Selon

---

couronne britannique. Il y eut un Service civil indien unique et un pouvoir judiciaire indien unifié (Fasseur, « Cornerstone and Stumbling Block », 36).

72. Sonius, introduction à *Van Vollenhoven*, liii. Exception fut faite pour les aristocrates et hauts responsables javanais auxquels fut accordé le privilège d'accéder aux cours néerlandaises (Lev, « Colonial Law », 62).

73. Lev, « Colonial Law », 61n7.

74. *Ibid.*, 60.

75. *Ibid.*, 59.

76. Stoler, « Rethinking Colonial Categories », 637-639. Voir aussi Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions », 82-83.

77. Stoler, « Sexual Affronts and Racial Frontiers », 515. La population dite européenne s'élevait à 40 000 personnes en 1870, 91 000 en 1900 et 250 000 personnes en 1940. La population indigène augmenta, passant d'environ 20 à 60 millions de personnes durant la même période, et les Orientaux étrangers d'environ 200 000 à 1,2 millions de

Stoler, aussi longtemps que la supériorité néerlandaise n'était pas remise en cause, l'existence de métis menaçait moins le fondement racial du régime que l'émergence d'une classe de « Blancs pauvres », les salaires moyens européens ne suffisant pas à maintenir le niveau de vie qui convenait aux familles blanches. À partir des années 1920, les autorités commencèrent à davantage se soucier de la « blancheur » de la population blanche, à mesure que les nationalistes indigènes et les mouvements ouvriers se renforçaient. La politique officielle opéra alors un glissement. De nouvelles dispositions furent prises pour encourager les fonctionnaires néerlandais à épouser des femmes blanches et à cultiver une sphère domestique isolée de toute « pollution » mentale et physique en provenance de la société indigène. Les espaces de vie devaient être séparés, même si des pratiques telles que le service domestique, qui rapprochaient intimement les Indigènes des Européens, constituaient des accroc à la ségrégation. Durant les dernières années de la période coloniale, Stoler observe que les prescriptions concernant ce qui constitue une « vie précieuse » pour les Européens dans la colonie, se firent plus détaillées, et spécifiées en termes médicaux et psychiatriques : « Des propos eugéniques énonçaient quel type de personnes devait représenter le régime [...] néerlandais, comment celles-ci devaient élever leurs enfants et qui elles devaient fréquenter »<sup>78</sup>. Les Blancs qui ne pouvaient se conformer aux normes de « santé, richesse et intelligence supérieures » qui furent diffusées comme les « normes de l'homme blanc » furent renvoyés chez eux ou dissimulés aux yeux du public<sup>79</sup>.

Au moment même où la distinction de la population blanche était élaborée et renforcée conceptuellement, l'indigénéité des Indigènes émergea comme champ d'étude parallèle et de (re)construction créative. À Java, l'essence de l'indigénéité fut associée au « village javanais » et ailleurs dans l'archipel, à la coutume indigène ou *adat*. Si selon certains experts cette différence indigène était innée, une intervention était pourtant nécessaire pour restaurer les Indigènes dans leur état authentique.

Depuis l'arrivée de Raffles, les autorités coloniales successives étaient intervenues de façon continue dans la vie rurale javanaise, que ce soit dans les relations économiques, dans l'organisation des structures d'autorité ou dans les arrangements spatiaux ; on peut dire qu'avec ce dernier projet colonial destiné à restaurer les villages javanais, la boucle était bouclée. Comme le formule Jan Breman, « la réhabilitation du village visait non pas la tradition, mais l'illusion d'une tradition qui n'avait été invoquée qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, afin de devenir la réalité »<sup>80</sup>. Pour-

---

personnes (Furnivall, *Netherlands India*, 347 ; Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions », 82, 84).

78. Stoler, « Rethinking Colonial Categories », 644.

79. Stoler, « Rethinking Colonial Categories », 645. Elson relève le rôle des codes bureaucratiques et des tâches administratives dans l'instauration de la distance sociale entre gouvernés et gouvernants (« *International Commerce* », 183).

80. Breman, *The Village on Java and the Early-Colonial State*, 42.

tant, la reconstruction du village javanais durant la période éthique n'était pas la première tentative d'amélioration des villageois visant à les rendre fidèles à eux-mêmes. Dans les années 1890, les fonctionnaires néerlandais, convaincus que les Indigènes étaient dotés d'un sens naturel de la communauté, ordonnèrent la construction de greniers à riz communautaires. Ils voyaient là une modeste innovation, totalement en accord avec la culture javanaise. Le village deviendrait « une société coopérative qui générerait ses propres finances et soutiendrait ses membres aux moyens de prêts, tout d'abord en *padi* (riz), plus tard peut-être aussi en argent »<sup>81</sup>. Or il s'avéra que les villageois étaient individualistes et méfiants, dépourvus de la solidarité naturelle auxquels les fonctionnaires coloniaux s'attendaient<sup>82</sup>. Ces derniers accusèrent de corruption les comités chargés de gérer les greniers. S'ensuivit un glissement rapide, de la tentative de gouverner *via* les forces sociales existantes vers l'affirmation d'un contrôle paternaliste, un glissement que Furnivall résume parfaitement ainsi : « laissez-moi vous aider [...] mais laissez-moi vous montrer comment, *laissez-moi le faire pour vous* »<sup>83</sup>. Les greniers à riz communautaires et les banques villageoises que les fonctionnaires avaient imaginés comme des expressions autonomes de la culture indigène avaient plutôt besoin d'être gérés et contrôlés par des bureaucrates. Comme je le démontrerai, les interventions actuelles de la Banque mondiale dans la vie villageoise reproduisent ce glissement, désireuses de construire sur le « capital social » déjà présent dans les villages, mais le remplaçant de fait par de nouvelles pratiques conçues par des experts.

Pour J. H. Boeke, fonctionnaire et érudit de la fin de l'ère coloniale, la différence essentielle de la population indigène trouva confirmation dans ce qu'il interpréta comme leur incapacité au changement<sup>84</sup>. Leur échec à se développer sous le régime du marché de la période libérale fut pour lui la preuve que les Indigènes des Indes orientales n'étaient pas des *homo œconomicus*. Ils ne répondaient pas aux stimuli économiques de la même façon que les autres peuples. Pour lui, les Indes étaient structurées par une « économie duale » composée de deux sphères, chacune conduite par sa propre logique interne, et n'interagissant que peu. Cette différence primordiale fut confirmée par l'échec de la politique éthique à apporter un changement durable. Aussitôt levée la « coercition douce » du pouvoir colo-

---

81. De Wolff van Westerode, cité dans Henley, « Custom & Koperasi ». *Padi* désigne le riz non décortiqué.

82. Boomgaard, « The Javanese Village as a Cheshire Cat », 296 ; Henley, « Custom & Koperasi ».

83. Furnivall, *Netherlands India*, 389, italiques dans l'original, cité dans Henley, « Custom and Koperasi ».

84. Boeke, « Objective and Personal Elements », 298 ; Ellen, « The Development of Anthropology », 315 ; Schoffer, « Dutch "Expansion" and Indonesian Reactions », 90 ; Wertheim, *Indonesian Economics*, 32, 39, 44.

*Indonesian Economics* de Wertheim analyse les variations dans la pensée de Boeke sur la différence, les débats qu'il a stimulés et l'influence limitée de ses théories sur la politique coloniale. Voir aussi Henley, « Custom and Koperasi ».

nial, les Indigènes retournaient à leurs anciennes pratiques. Si on leur faisait crédit, ils s'endettaient rapidement<sup>85</sup>. Boeke pensait qu'aucune autorité ne pouvait avoir un « impact socialement éducatif » et que son exercice ne ferait que priver le peuple de son sens des responsabilités et de l'initiative<sup>86</sup>. Il fallait que la politique coloniale arrête de tenter de changer les manières indigènes pour plutôt s'attacher à restaurer la vie villageoise harmonieuse d'une « communauté intrinsèquement orientale », idée empruntée à Gandhi<sup>87</sup>. De son point de vue, l'objectif de la reconstruction villageoise devait consister à « convaincre le paysan qu'il devait se contenter des valeurs spirituelles qui lui permettraient de se satisfaire de sa chiche existence actuelle »<sup>88</sup>. Boeke pensait que le projet de restauration de la vie indigène à son état communautaire « d'origine » nécessiterait une expertise spécialisée. Des stratégies de communication devaient être initiées et des plans élaborés. Les mentalités indigènes devaient être transformées tout en faisant croire aux Indigènes eux-mêmes que les changements nécessaires découlaient de leurs propres désirs<sup>89</sup>.

Durant les années 1920 et 1930, le modèle différentialiste de Boeke fut critiqué aux Pays-Bas au motif que l'*homo œconomicus* n'existait nulle part à l'état pur. Toute activité économique implique des médiations sociales et les villageois européens n'étaient pas si différents de leurs homologues asiatiques. Le modèle d'économie duale était trop abstrait et statique et il n'était pas basé sur des études d'économies réelles – occidentales ou orientales – dans tous leurs flux et leur diversité. En outre, les conditions d'exploitation des Indes orientales restreignaient le développement économique des Indigènes<sup>90</sup>. Pour ces critiques, la distinction de Boeke entre les différentes formes d'économie n'était qu'une tentative de rationalisation du traitement différentiel des acteurs économiques sur une base racialisée : en témoigne la protection des intérêts des planteurs d'hévéa européens durant la dépression aux dépens des petits exploitants indigènes<sup>91</sup>. Selon un fonctionnaire haut placé, l'immobilisme apparent des Indigènes ne prouvait pas qu'ils fussent inaptes à l'amélioration, mais seulement que les responsabilités associées à la fonction de tutelle n'avaient pas encore été pleinement assumées : « pour obtenir un progrès véritable, les autorités doivent satisfaire à une condition préalable, à

85. Voir Wertheim, *Indonesian Economics*, 32.

86. Boeke, « Objective and Personal Elements », 294. Sur la persistance de la foi en la communauté aux Indes britanniques, voir Cowen et Shenton, *Doctrines of Development*; Dewey, « Images of the Village Community »; Mosse, « Colonial and Contemporary Ideologies of "Community Management" ».

87. Boeke, « Village Reconstruction », 303; Wertheim, *Indonesian Economics*, 44-46.

88. Wertheim, *Indonesian Economics*, 42.

89. Boeke, « Village Reconstruction », 309-315; Wertheim, *Indonesian Economics*, 45-46.

90. Ces débats sont commentés dans Henley, « Custom & Koperasi », 7; Wertheim, *Indonesian Economics*, 17, 21.

91. Wertheim, *Indonesian Economics*, 52-53. Kahin, *Nationalism and Revolution*, 22-23.

savoir développer les capacités de l'individu par une activité indépendante, mais, en acceptant la validité de cette condition préalable, il faut garder à l'esprit que le jour où elle sera remplie marquera dans le même temps l'aboutissement du travail politique colonial. Ce qui a été postulé comme une condition *sine qua non* n'est pas un point de départ, mais la preuve finale et parfaite que la nation administratrice a accompli sa mission ».<sup>92</sup>

### La question coutumière

En dehors de Java, le principal mode de construction d'une différence raciale durant la période éthique reposait sur la diversité du droit coutumier indigène ou *adat*, un concept élaboré par un professeur de Leyde, Cornelis Van Vollenhoven<sup>93</sup>. L'étude universitaire de l'*adat* était guidée par le souhait nostalgique et humaniste que l'autre reste « autre », en dépit des bouleversements du régime colonial. Peter Burns voit dans les idées orientalistes de Van Vollenhoven l'influence des conceptions germaniques d'une essence autochtone ou *volksgeist*, conceptions véhiculées par l'écrivain français Ernest Renan<sup>94</sup>. D'après Burns, les universitaires de Leyde ont interprété l'*adat* comme une vision globale du monde, totalement étrangère à l'esprit européen. Ils ont perçu les communautés *adat* comme des totalités organiques, au sein desquelles les relations entre personnes, nature et monde spirituel étaient gouvernées par des principes d'équilibre et d'harmonie. Ils comprenaient le rôle du droit coutumier comme devant restaurer l'équilibre lorsque celui-ci était perturbé<sup>95</sup>.

À l'instar du « village communautaire » de Van den Bosch, du « village javanais » de Boeke ou du Java de Raffles, peuplé de paysans propriétaires de leurs terres et individualistes, le monde de l'*adat* de Leyde était un mythe. Selon Burns, c'était un mythe, non parce qu'il manquait de base empirique, mais parce qu'il était devenu axiomatique : un cadre conceptuel si puissant qu'il englobait des preuves contradictoires. Les juristes spécialistes de l'*adat* interprétaient ces variations de manière à les intégrer à leur concept de l'*adat* originel ou, plus souvent encore, ils les écartaient, y voyant des symptômes de la dégradation ou de la pollution de l'*adat* pur, dont ils étaient convaincus qu'il avait existé, même si personne ne l'avait jamais observé<sup>96</sup>. Van Vollenhoven lui-même ne visita l'Indonésie que deux fois brièvement, en 1907 et 1932. Il

92. De Kat Angelino, cité dans Wertheim, *Indonesian Economics*, 56.

93. Les étudiants de Van Vollenhoven ont également réalisé des études *adat* à Java, où coexistaient les deux modes de construction des différences.

94. Burns, « The Myth of Adat », 98-101.

95. *Ibid.*, 8, 56 ; Sonius, introduction à *Van Vollenhoven*, xxxii.

96. Burns, « The Myth of Adat », 78-79, 93-94, 97.



imagina le cadre synthétique de l'*adat* originel et de ses variations en examinant les matériaux collectés par ses étudiants et associés, sans se confronter directement au désordre de la vie indigène<sup>97</sup>. Les chercheurs de Leyde firent de l'abstraction une vertu, arguant que seuls des experts étrangers entraînés pouvaient « découvrir » l'*adat*, car les informateurs indigènes n'étaient que des praticiens, dénués d'esprit de synthèse<sup>98</sup>.

Les chercheurs de Leyde partageaient une vision « à l'ancienne » estimant que les Indigènes devaient être protégés des dégâts causés par les agressions combinées de l'administration coloniale et de l'intrusion capitaliste. Ils avaient besoin d'être protégés de tiers peu scrupuleux mais aussi d'eux-mêmes, en étant par exemple empêchés de vendre ou de mettre en gage leurs terres. Van Vollenhoven ne remit pourtant pas en cause la légitimité du régime capitaliste ou colonial et chercha au contraire à sécuriser les deux en essayant de prévenir un soulèvement inévitable, compte-tenu du mépris permanent dans lequel étaient maintenus les droits indigènes<sup>99</sup>. Concernant la persistance d'une différence indigène, sa position était équivoque. Il affirmait d'une part que les modèles coutumiers de tenure foncière collective seraient progressivement supprimés par les Indigènes eux-mêmes, à mesure que leur condition changerait et que la possession foncière individuelle se banaliserait. D'autre part, il ne voyait pas de contradiction entre protection des tenures foncières indigènes et développement capitaliste. Van Vollenhoven pensait que si les communautés régies par l'*adat* étaient consultées, traitées avec respect et dédommagées via une taxe minime sur le transfert des droits connue sous le nom de *recognitie*, celles-ci accepteraient les exigences européennes liées aux concessions foncières<sup>100</sup>. Dans le cas contraire, elles devraient être expropriées selon la procédure juridique prévue, « le respect des droits des populations au prix du développement et de la prospérité des Indes orientales néerlandaises, risqua[nt alors] de se retourner avec encore plus de force contre les populations elles-mêmes »<sup>101</sup>. Les voies de l'*adat* constituaient selon lui des alternatives valables et salutaires aux pratiques européennes mais il reconnaissait le besoin de les ré-agencer si une enquête d'experts identifiait des déficiences, car « aucun d'entre nous ne regarde le droit *adat* comme une vache sacrée »<sup>102</sup>.

Le modèle différentialiste élaboré à Leyde satisfaisait les autorités coloniales, les intérêts capitalistes et contribuait aux fondements d'un régime racial<sup>103</sup>. Il souleva néanmoins une question politique si sérieuse

97. *Ibid.*, 9, 97; Sonius, introduction à Van Vollenhoven, xxxiii.

98. Sonius, introduction à *Van Vollenhoven*, li.

99. Burns, « The Myth of Adat », 15, 35.

100. *Ibid.*, 14, 33, 21-22.

101. Van Vollenhoven cité dans Burns, « The Myth of Adat », 21, et voir 34.

102. Van Vollenhoven cité dans *ibid.*, 15. Voir aussi Sonius, introduction à *Van Vollenhoven*, xxx.

103. Ellen, « The Development of Anthropology », 318-319; Lev, « Colonial Law », 65.

qu'elle en devint pratiquement taboue du temps de Van Vollenhoven. Si les mondes de l'*adat* étaient en effet autonomes et incluaient un droit souverain sur les territoires coutumiers, quels étaient les fondements à gouverner du droit néerlandais<sup>104</sup>? Cette question, écrit Burns, menaçait d'« exposer des contradictions au cœur même du colonialisme »<sup>105</sup>. Elle défaisait potentiellement la séquence dans laquelle Raffles avait repris à son compte le droit souverain sur un domaine éminent des dirigeants précoloniaux, un droit assumé par la suite par les Néerlandais, et plus tard par l'État postcolonial. Elle suggérait que les dirigeants précoloniaux n'exerçaient pas de souveraineté sur un territoire. Ils avaient des sujets mais pas de domaine<sup>106</sup>. Les communautés coutumières exerçaient un contrôle territorial dans leurs propres localités en réglementant des affaires telles que l'accès aux terres agricoles et aux produits de la forêt. L'existence continue de communautés *adat* autonomes et souveraines à la fin de la période coloniale remet en question la prétention de l'État à un domaine éminent. Depuis les années 1990, la remise en question de la revendication étatique a constitué la pierre angulaire du mouvement des droits autochtones en Indonésie.

Les arguments de Leyde furent repris par les fonctionnaires néerlandais, les entrepreneurs et d'autres acteurs aux stratégies divergentes. Certains acteurs du capital organisé, inquiets face à la montée du nationalisme et réticents à investir dans l'éducation indigène, soutenaient le programme consistant à maintenir un monde *adat* dans l'immuabilité. Pour d'autres en revanche, la protection juridique des droits fonciers *adat* dans la Loi agraire de 1870 – même tronquée en pratique – limitait l'expansion des plantations et des autres entreprises capitalistes<sup>107</sup>. De nombreux libéraux continuèrent à préférer un régime juridique unifié, arguant que les Indigènes bénéficieraient d'être mis en compétition avec d'autres groupes dans le cadre de règles communes et que les transactions commerciales seraient plus efficaces<sup>108</sup>. Paradoxalement, ainsi que le souligne Daniel Lev, les « vrais réformateurs » qui auraient voulu radicalement modifier le système d'apartheid juridico-administratif étaient moins favorables à la cause indigène que Van Vollenhoven qui, « en vertu d'un respect authentique des cultures indonésiennes [...] contribua néanmoins à les enfermer dans une élégante cage politique, qui les rendait plus vulnérables encore aux manipulations externes »<sup>109</sup>.

104. Burns, « The Myth of Adat », 83, 102.

105. *Ibid.*, 104.

106. Voir Winichakul, *Siam Mapped*, sur les changements façonnés par les notions territorialisées de souveraineté au Siam. Sur la personnalisation du pouvoir dans l'archipel, voir Anderson, « The Idea of Power »; Elson, « *International Commerce* »; et Reid, « Political "Tradition" in Indonesia ».

107. Burns, « The Myth of Adat », 83; Ellen, « The Development of Anthropology », 320.

108. Fasseur, « Cornerstone & Stumbling Block », 40; Lev, « Colonial Law », 64.

109. Lev, « Colonial Law », 64, 65.

Sur un plan pratique, les administrateurs néerlandais trouvaient en l'*adat* un modèle au moyen duquel ils pouvaient gérer les nouveaux territoires hors de Java qu'ils avaient acquis après 1900. Ils nommèrent des autorités « traditionnelles » pour gouverner indirectement et créèrent des charges traditionnelles là où elles manquaient<sup>110</sup>. Ils s'appliquèrent à raviver l'*adat* là où il avait périclité et établirent des tribunaux *adat* compétents pour les affaires civiles. Les décisions de ces tribunaux étaient suivies et contrôlées par des fonctionnaires néerlandais, et les juges eux-mêmes étaient parfois néerlandais. Cette stratégie de gouvernance *via* ce que l'on considérait être des communautés coutumières était destinée à donner une apparence d'immutabilité à la tradition. Les Néerlandais étaient absents des univers fermés de l'*adat*, leur position restait extérieure, celle d'experts concernés par l'authenticité de la coutume et sa restauration<sup>111</sup>. Cette approche a été reprise par les interventions de développement actuelles, comme nous le verrons plus loin.

### Continuités et réalignements

L'indépendance supprima la race en tant que différence axiale séparant les gouvernants des gouvernés, mais des éléments de l'apartheid colonial furent maintenus. Les deux bureaucraties séparées de l'ère coloniale fusionnèrent en une nouvelle structure dominée par le modèle que les Néerlandais avaient développé pour gouverner les masses indigènes, avec son caractère « patrimonial, discrétionnaire et autoritaire » intact, son personnel et son style politique et idéologique « presque entièrement forgé par le régime colonial »<sup>112</sup>. Ces caractéristiques menèrent Daniel Lev à conclure que « l'État indépendant n'était pas simplement similaire à l'État colonial. C'était le même État »<sup>113</sup>. La domination raciale européenne muta à mesure que les élites indonésiennes aristocratiques, riches et éduquées remplaçaient les Néerlandais.

Les principes coloniaux étaient inscrits dans la Constitution de la République d'Indonésie de 1945. Bien que proclamant solennellement l'égalité de tous les citoyens devant la loi<sup>114</sup> et faisant de l'*adat* la base de

110. Davidson & Henley, « Introduction : Radical Conservatism ».

111. Burns, « The Myth of Adat », 3, 8 ; Ellen, « The Development of Anthropology », 317-319 ; Elson, « International Commerce », 156 ; M. B. Hooker, *Adat Law in Indonesia*, 1 ; Lev, « Colonial Law », 66 ; Sonius, introduction à Van Vollenhoven, LX-LXIII. Voir Nordholt, « The Making of Traditional Bali », sur la « découverte » du Bali traditionnel et la refonte de sa bureaucratie, qui débuta au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et s'intensifia sous le régime politique éthique.

112. Lev, « Colonial Law », 71.

113. *Ibid.*, 72.

114. Fasseur, « Cornerstone & Stumbling Block », 55.

cette loi, elle préservait *de facto* le système juridique dual. L'*adat* de la constitution était une abstraction, l'*adat* comme incarnation de l'esprit du temps, comme dépositaire de l'authentique esprit indonésien, et non pas l'ensemble des pratiques coutumières faisant fonctionner les communautés rurales<sup>115</sup>. Les élites vivaient dans les centres urbains, dans le monde juridique des codes civils, commerciaux et criminels conçus par et pour les Néerlandais. L'*adat* en tant que pratique coutumière ou, dans les zones de forte influence néerlandaise, en tant que système formel de droit, devint dans les faits la base permettant de résoudre les conflits locaux parmi les « Indonésiens de classe inférieure, essentiellement ruraux ». L'*adat* les enfermait également dans un statut « d'objets à administrer plutôt que de citoyens »<sup>116</sup>. Les fonctionnaires coloniaux invoquaient l'*adat* pour exiger et renforcer l'obéissance et convoquer les villageois pour effectuer des travaux non rémunérés, baptisés « entraide », sur les infrastructures villageoises<sup>117</sup>. Sous l'Ordre nouveau, référence était faite aux droits coutumiers dans les lois sur les terres et les forêts, mais ils étaient ignorés dans la pratique au prétexte de la revendication du domaine éminent établie par Raffles<sup>118</sup>.

Raden Supomo, chercheur formé à Leyde et principal auteur de la constitution de 1945, intégra le discours organiciste du romantisme néerlandais et allemand<sup>119</sup>. La constitution envisageait l'État « comme une famille, organiquement unie dans l'amour et gouvernée par une tête paternelle qui comprend le mieux les besoins de ses membres ». De ce modèle familial découlait « l'harmonie et le consensus plutôt que le débat ouvert et la décision majoritaire, l'unitarisme plutôt que les relations de type fédéral ou contractuel, la primauté du groupe sur les besoins individuels, un mode de représentation basé sur des « groupes fonctionnels » plutôt que sur des partis concurrents, et le rejet des éléments réguliers du constitutionnalisme libéral tels que la séparation des pouvoirs et les droits individuels »<sup>120</sup>. Bien que Bénédicte Anderson ait établi des liens entre cette conceptualisation

115. Bouchier, *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia*.

116. Lev, « Colonial Law », 71. Pour une étude sur les réalignements de la division raciale coloniale selon des axes de classe et de localisation géographique dans l'Afrique postcoloniale, voir Mamdani, *Citizen and Subject*.

117. Bowen, « On the Political Construction of Tradition »; Davidson & Henley, « Introduction: Radical Conservatism ».

118. Fitzpatrick, « Land, Custom, and the State in Post-Suharto Indonesia ».

119. Lev, « Colonial Law », 70; Reid, « Political "Tradition" in Indonesia », 25. Jamie Davidson et David Henley notent que Supomo a été exposé aux idées fascistes lorsqu'il était étudiant aux Pays-Bas et a développé une admiration intellectuelle pour le national-socialisme allemand (« Introduction: Radical Conservatism »). Les nationalistes japonais ont absorbé les idées organicistes de sources européennes similaires et influencé les nationalistes indonésiens durant l'occupation. Pour élargir le débat, voir Bouchier, *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia*. Sur l'influence de l'École historique allemande d'économie sur les débats néerlandais concernant l'*adat* et les droits fonciers, voir Kahn, *Constituting the Minangkabau*.

120. Bouchier, *Lineages of Organicist Political Thought in Indonesia*; Reid, « Political "Tradition" in Indonesia », 25.

du pouvoir et une vision javanaise du monde aristocratique dans laquelle « le leadership émanait naturellement de la sagesse et de la force spirituelle, et les conflits étaient surmontés par la coopération et la reconnaissance de la sagesse de l'autorité plutôt que par la lutte des classes ou le vote majoritaire », l'héritage d'un orientalisme paternaliste venant d'Europe est ici manifeste<sup>121</sup>.

En dépit des déclarations de la constitution, le consensus était faible après l'indépendance concernant la capacité des politiciens et des administrateurs à pourvoir aux besoins de la « famille » nationale. L'occupation japonaise de 1942 à 1945, l'effondrement de l'économie d'exportation, l'hyperinflation et l'exaspération de la population envers une bureaucratie perçue à tous les niveaux comme corrompue et traître, conduisirent à une situation dans laquelle, après la capitulation japonaise à la fin de la seconde guerre mondiale, l'appareil d'État « disparut quasiment face à l'insurrection populaire »<sup>122</sup>. La bureaucratie héritée était une « machine affaiblie ». Ses fonctionnaires indigènes avaient une relation difficile avec les nationalistes auxquels ils s'étaient opposés. Il n'existait pas de parti politique à l'échelle nationale (pas d'équivalent du Parti du congrès indien) ni d'armée intégrée pour combler cette absence<sup>123</sup>. Une série de mouvements régionaux, idéologiques, ethniques et religieux fleurirent dans tout l'archipel<sup>124</sup>. Dans les années 1950, l'appareil d'État s'était stabilisé et avait gonflé, et les leaders d'un grand nombre des groupes mobilisés furent recrutés au sein de la bureaucratie<sup>125</sup>.

La bureaucratie de l'après-guerre disposait d'une capacité limitée de conception et de mise en œuvre de programmes de développement. Elle servait essentiellement de décor à la personne charismatique du président Sukarno<sup>126</sup>. Sous le contrôle de ce dernier, le programme le plus ambitieux destiné à restructurer les relations entre « hommes et choses » fut probablement la Loi agraire fondamentale de 1960, incluant certaines dispositions visant à reconnaître les droits fonciers coutumiers, redistribuer d'anciennes plantations louées aux Européens, et distribuer des terres privées détenues en excès par certains individus. Certains règlements d'application pourtant clés ne furent néanmoins jamais adoptés et la bureaucratie fut incapable de mener à bien ce programme de réforme. Il en résultait des attentes, des craintes et des tensions accrues, sans outils procéduraux pour y remédier.

Sukarno tenta de faire tenir ensemble une nation fragmentée en faisant la synthèse de courants de pensée divergents sous la forme d'idéologies

---

121. Reid, « Political "Tradition" in Indonesia », 26-27. Voir aussi Anderson, « The Idea of Power ».

122. Anderson, « Old State, New Society », 480.

123. *Ibid.*, 482.

124. Dans *A Modern History of Southeast Asia*, Clive Christie décrit ces mouvements et la façon dont ils furent manipulés par les Néerlandais lorsqu'ils tentèrent de s'implanter aux Indes orientales.

125. Anderson, « Old State, New Society », 483.

126. Anderson, « The Idea of Power », 73.

englobantes – NASAKOM (nationalisme, religion, communisme) par exemple – auxquelles s’ajoutait son autorité personnelle. Sukarno entretenait un bras de fer permanent avec les militaires, tantôt s’appuyant sur eux pour supprimer toute menace de rivalité, tantôt s’efforçant de limiter leurs pouvoirs. Après une période de loi martiale, il autorisa les mobilisations de masse des trois partis politiques majeurs : islamique, communiste et nationaliste. Il poursuivit une politique étrangère anti-impérialiste visant l’autarcie économique, mais l’inflation rampante provoqua une nouvelle fois l’effondrement de l’appareil d’État, à l’exception de l’armée, qui était à même de subvenir à ses besoins grâce à son contrôle sur les ressources matérielles<sup>127</sup>. La crise économique accentua la pression sur le Parti communiste pour qu’il s’occupe des pauvres. Il y répondit avec un programme nommé *aksisepihak* – actions de masse unilatérales visant à occuper des terres et à imposer la mise en œuvre des mesures de réforme foncière de la Loi agraire fondamentale. Ce mouvement rencontra l’opposition d’aristocrates, d’officiers de l’armée et de bureaucrates qui avaient investi dans la terre<sup>128</sup>. Il rencontra aussi l’opposition de nombreux villageois ordinaires redoutant de perdre le peu qu’ils possédaient. Les trois principaux partis mobilisèrent leurs organisations de masse, dressant des groupes de villageois voire des villages entiers les uns contre les autres. Des tensions sociales anciennes et nouvelles, les affiliations partisans et l’intervention directe de l’armée soutenue par le gouvernement des États-Unis débouchèrent sur les massacres de 1965, au cours desquels au moins un demi-million de personnes furent assassinées. La plupart des victimes étaient des membres présumés du Parti communiste et de syndicats affiliés, bien que ces organisations fussent légales, et un nombre disproportionné étaient d’origine chinoise<sup>129</sup>. C’est ainsi que naquit l’Ordre nouveau de Suharto, sa légitimité se fondant sur la destruction du Parti communiste et « une montagne de squelettes »<sup>130</sup>.

Les massacres de 1965 marquèrent une rupture importante dans le corps social, le divisant d’une nouvelle façon. Selon Benedict Anderson, ils rompirent la « communauté imaginée » de la nation qui avait pris forme durant la lutte pour l’indépendance et avait été nourrie par Sukarno et d’autres leaders durant la période 1945-65. La violence elle-même n’était pas nouvelle – les autorités coloniales en usaient pour conquérir les territoires et avaient mis en œuvre des modèles extractifs causant des famines et la mort de dizaines de milliers de personnes. Le changement noté par Anderson résidait dans la manière dont fut créée une nouvelle division. En 1965, la mort venait d’un groupe d’Indonésiens qui se dres-

127. Anderson, « Old State, New Society », 485-486.

128. *Ibid.*, 486.

129. Hefner, *The Political Economy of Mountain Java* ; Robinson, *The Dark Side of Paradise*, 273, 281, 282-285. Anderson, *The Spectre of Comparisons*, 303, 315, discute de la position des Chinois indonésiens.

130. Anderson, « Indonesian Nationalism », 12. Voir aussi Robinson, *The Dark Side of Paradise*, 281.

sait contre un autre, ne traitant plus les individus en frères ou en pupilles améliorables, mais en « animaux ou diables », en sujets que l'on pouvait sauvagement torturer et assassiner<sup>131</sup>. Il en conclut que le résultat fut un éclatement de l'ensemble de la population, rendue plus ou moins complice des massacres et du silence qui les entoure encore. Une rupture se produisit aussi dans la culture de l'armée indonésienne, qui s'en prit aux citoyens indonésiens en toute impunité. Ce fut le cas lors de l'invasion et de l'occupation du Timor oriental qui fit 200 000 morts (soit un tiers de la population) entre 1977 et 1980, ainsi qu'à Aceh et en Papouasie occidentale, où 10 000 personnes au moins moururent<sup>132</sup>. L'idée nationaliste d'une camaraderie horizontale laissa la place à une hiérarchie dans laquelle des composantes de la population furent jugées superflues, de simples « objets », « possessions », « serviteurs », et « obstacles » pour l'Ogre<sup>133</sup> selon Anderson. L'Ogre – Anderson nomme ainsi la clique rapace de Suharto et de ses sbires – était résolu à contrôler les ressources et en extraire des profits. Leurs méthodes furent brutales ; outre le déploiement militaire et policier contre la population, ils recoururent à des milices, des vigiles et des gangsters pour faire progresser les intérêts des partis politiques, des corporations privées et paraétatiques et des fonctionnaires s'appropriant les terres sous prétexte de programmes de « développement »<sup>134</sup>. Savoir que l'appropriation des terres était avalisée par la loi constituait une bien maigre consolation, car le régime juridique dont l'Indonésie avait hérité de la période coloniale autorisait les partis au pouvoir à accaparer les ressources plus ou moins à leur gré<sup>135</sup>.

## La violence comme technique

Outre la cupidité, une autre motivation de la violence mérite réflexion : le point à partir duquel, pour reprendre les mots de Foucault, « massacrer devient vital » – nécessaire pour sécuriser le bien-être d'une population dans son ensemble<sup>136</sup>. Les Néerlandais justifiaient la conquête violente de la période 1900-1910 comme une condition préalable au bien-être (*welfare*). Sous l'Ordre nouveau, les agents de l'État motivaient quant à

131. Anderson, « Indonesian Nationalism », 13.

132. *Ibid.*, 11-15. Sur la violence d'Ordre nouveau, voir aussi Siegel, *A New Criminal Type in Jakarta* ; et Vickers, « Reopening Old Wounds », 10.

133. Anderson, « Indonesian Nationalism », 10.

134. *Ibid.*, 11-15.

135. Fitzpatrick, « Land, Custom and the State ».

136. Foucault, *Histoire de la sexualité*, vol. 1, Paris, Seuil, 1976. Voir aussi Agamben, « The Camp as the Nomos of the Modern ». Dans *Race and the Education of Desire*, Ann Stoler explore la façon dont ce calcul se rapporte aux idéologies raciales et pratiques gouvernementales dans des contextes coloniaux et contemporains (84-88).

eux les attaques contre des concitoyens indonésiens au nom de la sécurité nationale : la nécessité de défendre la nation du communisme athée ou du séparatisme régional, ou encore de la « criminalité », phénomène évoqué par ces fonctionnaires et les médias comme une menace latente et omniprésente à l'ordre social<sup>137</sup>. Dans les années 1980, les militaires tuèrent 7 000 criminels présumés à Java, jetant les corps dans la rue avant le lever du jour. Si l'on parlait de « meurtres mystérieux » (*penembakan misterius*, raccourci en *petrus*), il n'y avait en réalité aucun mystère sur les personnes qui étaient derrière ces meurtres. Amirmachmud, chef du parlement indonésien, défendit les meurtres par l'équation coût-bénéfices suivante : « s'il y a des meurtres, c'est le résultat de la présence du crime [...]. Pour assurer le bien-être de plus de 146 millions d'habitants indonésiens, il est préférable de sacrifier X centaines de criminels ». Il continua à assimiler les criminels au Parti communiste, confirmant leur statut d'ennemis absolus qui devaient être éliminés pour assurer la sécurité de la population – à l'exception des criminels, communistes et autres ennemis désignés<sup>138</sup>.

Sautons rapidement vingt ans pour arriver à la période post-Suharto, nommée *reformasi*. En 2002, j'assistai à un déjeuner-séminaire sur le thème de l'exploitation forestière illégale au bureau de l'Agence américaine pour le Développement international (USAID) à Jakarta, avec le personnel principalement indonésien des bailleurs de fonds, des consultants et d'autres acteurs concernés par le destin des forêts indonésiennes. L'intervenant invité du jour était Suropto, ancien secrétaire général du Service des forêts. Il parlait de la nécessité de « l'exécution » : une métaphore pensai-je. Ou peut-être voulait-il parler de l'exécution d'une loi ou d'une politique. Des clarifications sur la période en question confirmèrent le sens littéral. Les quelque dix chefs des principaux syndicats d'exploitation forestière illégale, désignés parfois par le terme de mafia, devaient être exécutés. Il fit glisser son index à travers sa gorge puis débita leurs noms ou surnoms, en faisant part de leurs origines chinoises.

Comment mettre en œuvre les exécutions, demanda quelqu'un, quand on connaît la grande complicité des agents de l'État – incluant l'armée et la police – dans cette exploitation illégale et sa protection ? Leur complicité rendait difficile la pratique de la technique *petrus* ajouta un autre. Qui appliquerait le *petrus* aux barons de l'exploitation forestière illégale ? Suropto eut une idée. Il pensa qu'il serait possible d'invoquer l'islam, ou plus spécifiquement, les organisations communautaires islamiques. Il suffirait à Gus Dur, le leader de l'organisation communautaire Nahdlatul Ulama (NU), de rappeler à ses fidèles que gâter l'environnement est un péché (*haram*)<sup>139</sup>. Le jour suivant, les exploitants forestiers illégaux seraient morts. Il est possible aussi, dit-il, de faire appel aux étudiants,

137. La criminalité est analysée par James Siegel dans *A New Criminal Type in Jakarta*.

138. Cité dans Pemberton, *On the Subject of « Java »*, 313.

139. Gus Dur est le surnom d'Abdurrahman Wahid, président de l'Indonésie de 1999 à 2001.



passionnés de justice et d'environnement, qui tomberaient d'accord sur le fait que l'exploitation forestière illégale compromettrait la survie des pauvres. Un calcul numérique fut introduit dans la discussion. Dix vies contre des dizaines de milliers d'autres touchées par les inondations, la sécheresse et d'autres impacts de l'exploitation forestière. Nul ne mentionna le fait que les chefs « maffieux » étaient insaisissables et bien protégés, tandis que les « bûcherons illégaux » sont des villageois ordinaires, incluant des membres de NU. J'étais trop stupéfaite par la tournure prise par les débats pour intervenir. La discussion se poursuivit donc, pendant laquelle les forces et les vecteurs de résolution du problème de l'exploitation forestière illégale furent décrits et évalués.

Suripto proposait d'exercer le droit à tuer afin de protéger la vie. Un film sur la Conférence des Nazis à Wansee me vint à l'esprit : un groupe d'hommes assis autour d'une table, discutant de la façon de résoudre le « problème » (racialisé) menaçant la population. Tous semblaient s'accorder sur la gravité de la menace et de la nécessité d'entreprendre des actions radicales. Ce qui était remarquable dans ce film était le calcul froid, l'accent mis sur le système, la planification et la méthode – comme si ce qui était en jeu était l'efficacité du système ferroviaire, et pas les vies des individus qui allaient emprunter les voies ferrées avec la mort pour destination finale. J'imaginai les réunions de ce type précédant les massacres de 1965, lors desquelles l'armée fit délibérément campagne pour persuader les musulmans que les « communistes » étaient des démons, des gens différents au point que la nation devait en être purgée<sup>140</sup>. L'environnement et le terrorisme sont aujourd'hui les nouvelles urgences. Leur traitement requiert de l'expertise et des mesures calculées telles que celles qui étaient si calmement discutées. Les techniques nazies étaient différentes : résoudre un « problème » en recourant à des moyens bureaucratiques pour créer ce que Giorgio Agamben nomme un « État d'exception » et inciter un peuple à s'attaquer à des « ennemis » en personne constituant des stratégies différentes<sup>141</sup>. Néanmoins, instiguer un massacre au sein d'une population nécessite aussi des calculs. La population, et les processus sociaux, les hiérarchies et les antagonismes qui la traversent, les craintes et les préférences qui la motivent, doivent être soigneusement évalués<sup>142</sup>. Ce n'est qu'à partir de là que les conditions peuvent être établies afin que les gens fassent ce qu'ils doivent faire. Ce n'est pas là l'opposé de la gouvernementalité mais son expression sous une forme

---

140. Voir Anderson, « Indonesian Nationalism », 12; Hefner, *Civil Islam*, 63; Robinson, *The Dark Side of Paradise*.

141. Agamben, « The Camp as the *Nomos* of the Modern ».

142. Dans « Weapons of the Wild », Nancy Peluso décrit la façon dont les militaires indonésiens usèrent de tactiques de la guerre psychologique pour inciter les Dayak de Kalimantan à expulser violemment leurs voisins chinois dans les années 1960. L'armée indonésienne – ou certaines de ses factions – a joué un rôle dans la manipulation des conflits ethniques et religieux de l'ère post-Suharto, un fait reconnu par la Banque mondiale entre autres. Voir World Bank, *Support for Poor and Disadvantaged Areas*, 4.

particulièrement intime et malveillante. Que les participants au séminaire n'aient pas pris au sérieux la proposition de Suropto et que rien ne soit arrivé aux bûcherons illégaux est à noter, mais c'est là un mince réconfort<sup>143</sup>.

## Le régime de développement de l'Ordre nouveau

La mobilisation politique de l'ère Sukarno et les violentes ruptures qui y mirent fin n'ont pas perduré en l'état. Elles furent reconfigurées dans l'assemblage gouvernemental du régime de l'Ordre nouveau. J'ai déjà mentionné dans l'introduction le caractère résolument antipolitique de cet assemblage et ses liens avec la contre-insurrection menée par les États-Unis en Asie du sud-est dans les années 1960. Des économistes indonésiens formés aux États-Unis – qu'on nommait parfois la « mafia de Berkeley » – prirent la main sur les nationalisations et la légitimation de l'assemblage gouvernemental auprès des militaires. Ils aidèrent à convaincre le commandement de l'armée que le développement planifié constituait un moyen efficace pour atteindre de nombreux objectifs. Le mode de développement qu'ils envisageaient permettrait d'amoinrir l'autorité des anciens politiciens et bureaucrates qui mobilisaient les populations en faisant appel à leurs émotions; d'éliminer les attitudes traditionnelles et irrationnelles; de réduire la pauvreté qui alimentait le soutien communiste; et de fournir un cadre grâce auquel le régime pourrait communiquer avec les populations et obtenir leur consentement. Sur la base d'entretiens avec des technocrates de l'Ordre nouveau en 1969-70, un chercheur montra qu'ils avaient en réalité soutenu un programme destiné à décimer ou domestiquer les partis politiques, les syndicats et la presse, et à remplacer ces derniers par un parti loyal au régime et dédié au développement. Selon ces technocrates, la démocratie était un inutile facteur de perturbation. Ils s'attendaient à ce que les masses acquiescent, une fois qu'elles auraient saisi l'objectif bienveillant du régime et les bénéfices du développement<sup>144</sup>.

La communication était au cœur du régime de développement de l'Ordre nouveau. Il fallait amener les populations à la compréhension de

---

143. La direction prise par le débat n'a pas été condamnée par l'USAID qui hébergeait la réunion. Cette voie a émergé de façon inattendue. L'article écrit par Suropto pour le séminaire ne mentionnait pas d'exécutions (Suropto, « Permasalahan dan Upaya Penanggulangan Illegal Logging »). Les controverses autour de Suropto sont discutées dans Human Rights Watch, *Without Remedy*, 15 n.47.

144. Voir les entretiens rapportés dans MacDougall, « The Technocratic Model », 1178-1181. MacDougall applaudit l'approche de l'Ordre nouveau, voyant en elle une « stratégie gouvernementale hautement fonctionnelle » dans un contexte de crise économique, si elle bénéficie d'un degré suffisant de coercition (1183).

son bien-fondé. Suharto, l'auto-proclamé « Père du développement », prononça des discours bardés de phrases qui assimilaient le développement à la stabilité, à l'ordre et à la force. Il mélangeait rhétorique populiste – déclarant que le développement venait du peuple (*rakyat*), qu'il était accompli par le peuple et pour le peuple – et déclarations sur la nécessité d'instiller la mentalité appropriée, pro-développement. Le régime pour sa part, ne nécessitait aucune amélioration : ses objectifs étaient dictés par des principes, des cadres d'action, des projets et des étapes, et ses résultats mesurés par des tableaux statistiques. En démontrant son efficacité à travers le nombre de ponts construits, les tonnes de fertilisants distribués, et des mesures statistiques du progrès qui étaient toujours positives si ce n'est *optimales* – mot aujourd'hui indonésien – le régime affirma sa légitimité et tenta de restreindre le débat autour de l'objectif du développement et de ses effets distributifs<sup>145</sup>. Pour s'assurer que ces messages étaient clairement relayés, un modèle administratif hiérarchique uniforme fut imposé dans tout l'archipel. Il englobait les provinces, districts, sous-districts et villages, ces derniers étant façonnés sur le *desa* javanais – unité administrative créée, comme je l'ai noté plus haut dans ce chapitre, par les Néerlandais dans le cadre du Système de culture<sup>146</sup>. Au dernier rouage, les chefs de village étaient chargés de mettre en place le développement, d'instaurer l'ordre et de drainer les votes pour le parti dirigeant Golkar. Le « guidage mental » (*pembinaan mental*) était un mot-clé de tous les programmes officiels, creusant encore le fossé entre les tuteurs et leurs pupilles.

Les proclamations de l'Ordre nouveau sur le développement avaient tendance à sonner creux. Elles étaient si répétitives et convenues qu'elles avaient peu à voir avec les vies des gens et leurs combats, une caractéristique que certains critiques comme Goenawan Mohamed avaient déjà remarquée dans les années 1960<sup>147</sup>. En outre, de nombreux Indonésiens ne virent pas les bénéfices matériels du développement ; certains y perdirent même beaucoup lorsque des fonctionnaires soutenus par les militaires s'approprièrent leurs terres et ressources forestières, les attribuant à d'autres personnes supposées en faire un usage plus « efficace ». Pour maintenir l'ordre dans ces conditions, le régime fit un usage calculé de la carotte et du bâton. Les gens qui s'opposaient aux barrages, routes à péage, terrains de golf, plantations, programmes de transmigration, mines, usines, concessions et limites forestières étaient qualifiés de communistes ou de traîtres à la nation et soumis à des brutalités. Inversement, les supporters du régime étaient récompensés par des postes, contrats, licences, subventions, routes, écoles et autres manifestations des largesses

---

145. V. Hooker, « The New Order », 60-64. Hooker oppose les discours de Suharto à ceux de Sukarno : intimes, inspirants, plus enclins à narrer des histoires et élucider des dilemmes qu'à donner des instructions. Voir aussi Langenberg, « The New Order State ».

146. Breman, *The Village on Java and the Early-Colonial State*. Voir aussi Boomgaard, « The Javanese Village as a Cheshire Cat ».

147. V. Hooker, « The New Order », 66.

du gouvernement. Les premiers bénéficiaires étaient les proches de Suharto qui monopolisaient des secteurs entiers de l'économie sous contrat, ainsi que les chefs de villages et groupes d'agriculteurs « avancés » qui étaient récompensés avec des intrants agricoles subventionnés et d'autres aides financières en retour de leur action de maintien de l'ordre dans les zones rurales<sup>148</sup>. Des populations relativement pauvres bénéficièrent également d'infrastructures publiques telles que les écoles et les routes. Celles-ci étaient cependant réservées aux villages se pliant aux exigences politiques du développement : surtout ne pas poser de questions ni exiger des droits, mais faire preuve de gratitude et de patience, en attendant que les largesses de l'État adviennent<sup>149</sup>.

Les bailleurs internationaux ont contribué au régime de développement de l'Ordre nouveau. Les États-Unis résolus à « créer des régimes anticommunistes, capitalistes, loyaux, autoritaires et prospères – typiquement [...] dominés par l'armée », dirigèrent une coalition de bailleurs pour collecter des fonds pour l'Ordre nouveau<sup>150</sup>. Les modalités de l'aide étrangère étaient particulièrement avantageuses pour le régime, les fonds allant directement aux instances centrales de l'appareil d'État, d'où ils pouvaient être redirigés pour entretenir des clients loyaux. Les droits prélevés sur les firmes transnationales et l'exploitation pétrolière, particulièrement importants durant la « décennie pétrolière » de 1973-83, étaient également contrôlés à partir du centre. Les sources de financement externes permirent au régime de rétablir et d'accroître considérablement l'appareil bureaucratique et de répandre les largesses de l'État sans faire peser de charges fiscales sur la population et sans vraiment avoir de comptes à lui rendre<sup>151</sup>.

Ainsi que je l'illustrerai, le développement de l'Ordre nouveau nécessita dans la pratique des compromis qui brouillèrent la ligne de démarcation séparant les fonctionnaires tout-puissants des sujets ignorants<sup>152</sup>. Ainsi que l'observent Michael Dove et Daniel Kammen, c'était une pratique courante sous l'Ordre nouveau, que les chefs de bureau paient les fonctionnaires subalternes et les chefs de village pour orienter le flux des

---

148. Sur le clientélisme d'Ordre nouveau, voir Feit, « Repressive-Developmentalist Regimes in Asia »; Hart, « Agrarian Change »; King, « Indonesia's New Order », 109-111. Voir Mbembe, *On the Postcolony*, 39-52, sur l'usage des cadeaux financés par l'argent de l'aide pour institutionnaliser la domination en Afrique sub-saharienne, où ils ont contribué à la socialisation du pouvoir d'État et à la privatisation des prérogatives publiques. Ces arrangements ont décliné avec l'ajustement structurel et sont à l'origine de l'implosion de l'appareil d'État.

149. Le mode de gouvernement clientéliste peut aussi engendrer des retournements imprévus. Voir le récit de Jim Schiller sur la façon dont le développement de l'Ordre nouveau a coïncidé avec la mobilisation de l'organisation de masse islamique Nahdatul Ulama et des classes commerçantes à Java; Schiller, « State Formation and Rural Transformation ».

150. Anderson, *The Spectre of Comparisons*, 300.

151. Anderson, « Old State, New Society »; Tanter, « Oil, iggi and US Hegemony ».

152. Li, « Compromising Power ».

aides au développement vers les communautés relativement pauvres et reculées et s'assurent ainsi qu'une fraction de ces ressources atteignent réellement leur « groupe cible ». Les villageois et les fonctionnaires partageaient ainsi un modèle vernaculaire concernant le mode de circulation des ressources du développement et les types de mesures incitatives permettant de les orienter<sup>153</sup>. Plus l'intervention planifiée dans la vie villageoise était ambitieuse, plus les fonctionnaires requéraient la coopération des élites villageoises « pour la mener à bien, ou au moins avoir l'air de la mener à bien, lorsque de hauts fonctionnaires venaient vérifier »<sup>154</sup>. Sous l'Ordre nouveau, tant que les fonctionnaires ne se montraient pas trop gourmands, que les critiques à l'égard de la conception et de la mise en œuvre des projets n'étaient pas trop tatillonnes, et que le régime redistribuait plus à ses clients qu'il n'avait collecté auprès d'eux, l'assentiment des élites rurales était assuré<sup>155</sup>. L'équilibre entre ces paramètres pouvait néanmoins rapidement être perturbé, comme ce fut le cas dans les années 1990 avant la chute de Suharto.

La « bonne gouvernance » constitua le point saillant de l'assemblage néolibéral du développement qui prit forme dans l'Indonésie post-Suharto. Dans ce cadre, la corruption et l'absence de responsabilité au sein de l'appareil d'État furent considérées comme des problèmes clés auxquels il fallait remédier. Les pratiques des fonctionnaires et des villageois – notamment les arrangements habituels facilitant la circulation des fonds de « développement » sous l'Ordre nouveau – constituèrent une nouvelle arène livrée à l'examen et aux rectifications des experts. Comme nous le verrons au chapitre 7, le travail des tuteurs restait encore à faire.

## Conclusion

Dans ce chapitre les dispositifs d'intervention ont été passés en revue dans leurs récurrences coloniales et nationales, et en soulignant leurs contradictions. Depuis Raffles, il est admis que l'action de gouverner ne se réduit pas à la poursuite d'un objectif unique mais s'attache à une pluralité de buts spécifiques, en recourant à des tactiques plurielles – la problématique de la gouvernementalité décrite par Foucault. Une série d'assemblages gouvernementaux distincts se sont succédé pendant deux siècles, chacun ayant forgé un compromis caractéristique entre bien-

153. Dove & Kammen, « Vernacular Models of Development », 620.

154. Schiller, « State Formation and Rural Transformation », 401. Voir aussi Li, « Compromising Power » ; et Peluso, *Rich Forests, Poor People*. Les relations intimes et fragiles entre l'État et les citoyens dans le contexte des interventions de développement sont décrites pour l'Inde par Gupta, « Blurred Boundaries » ; Gupta, *Postcolonial Developments*.

155. Schiller, « State Formation and Rural Transformation ».

être, profits, revenus et autres objectifs. Les tuteurs ont établi les conditions menant certains à la prospérité et provoquant la protestation des autres. Ils se sont enorgueillis d'apporter l'ordre, négligeant leur capacité à générer le chaos. Ils ont cherché à améliorer les populations déficientes tout en maintenant une frontière séparant les administrateurs des administrés, et les experts des cibles à rectifier. Dans ce contexte, préserver, reconstruire et perfectionner les villages indigènes et leurs coutumes étaient devenu un leitmotiv. Celui-ci refera surface un siècle plus tard avec le programme de développement néolibéral de la Banque mondiale, programme de gouvernement par les communautés que nous examinerons au chapitre 7.

Retraçant le parcours des programmes gouvernementaux sur une vaste portion d'espace et de temps – deux siècles, tout un archipel –, mon analyse dans ce chapitre est nécessairement synoptique. Elle est brève concernant la période de l'Ordre nouveau, et en dit peu quant aux assemblages gouvernementaux qui ont pris forme hors Java, dans les « îles périphériques » de l'archipel. Ces lacunes seront comblées dans les chapitres qui suivent, à mesure que je réduis ma focale spatiale sur les hautes terres du Sulawesi central. Ces hautes terres ont été des sites de choix pour les dispositifs d'intervention, car elles étaient décrites en l'état comme caractérisées par de nombreuses déficiences : la persistance de l'agriculture itinérante et l'habitat « illégal » sur des terres forestières revendiquées par l'État ; la présence de populations culturellement distinctes – pour dire le moins – des tuteurs chargés de les gouverner et de les « corriger » ; la portée limitée des routes, des écoles, des dispensaires et de la supervision administrative. Cibler une seule zone me permettra de découvrir plus précisément les façons dont des dispositifs d'intervention particuliers ont été conçus, et comment ils se sont greffés au monde qu'ils voulaient transformer. Cela me permettra également d'étudier les positions à partir desquelles les villageois observaient, sur un mode critique et parfois appréciatif, tout ce qui avait été fait ou omis au nom de leur bien-être. Le chapitre 2 entame une séquence de cinq chapitres dans lesquels j'examine les vagues d'interventions dans ce lieu précis.

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	5
<b>Préface</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	17
La volonté d'améliorer.....	21
Techniciser.....	24
La pratique du politique comme provocation.....	28
Gouvernementalité, souveraineté et discipline.....	31
Les limites de la gouvernementalité.....	37
Le capitalisme et ses contradictions.....	39
Positions critiques.....	42
Pour une méthode ethnographique.....	48
<b>1. Positions contradictoires</b> .....	53
Le droit de gouverner.....	54
Gouverner à l'économie.....	57
Libertés du marché?.....	62
Régime éthique.....	65
Définir la différence.....	69
La question coutumière.....	74
Continuités et réalignements.....	77
La violence comme technique.....	81
Le régime de développement de l'Ordre nouveau.....	84
Conclusion.....	87
<b>2. Projets, pratiques et effets</b> .....	89
Pourquoi intervenir?.....	89
La constitution de sujets chrétiens.....	96
Améliorer la production.....	98
Scénarios de crise.....	101
Conséquences.....	104
L'histoire de Tompi.....	106
Ordres nouveaux.....	109
Pratiques de compromis.....	113
Limites forestières.....	115
Dans le chaudron des sorcières.....	117

Positionnements émergents.....	123
Conclusion .....	126
<b>3. Formations du capital et de l'identité .....</b>	<b>129</b>
Faire de la terre une propriété privée .....	131
Marchandiser la terre .....	136
Processus d'accumulation et de déplacement .....	139
Migration bugis et cacao.....	143
Réagir à la vague.....	145
Revendiquer un lieu .....	149
Frontières religieuses .....	151
Conclusion .....	156
<b>4. Techniciser ?.....</b>	<b>159</b>
Protection du parc .....	160
Au cœur des documents .....	161
Améliorations des modes de subsistance.....	164
La volonté de conserver?.....	167
Effets directs .....	171
Les agriculteurs progressistes de CARE.....	173
L'égarement de TNC.....	177
Positions critiques .....	180
Le cas de Katu.....	183
Connexions avec les ONG .....	185
Les routes de Dongi-Dongi.....	187
Conclusion .....	192
<b>5. La pratique du politique en débat .....</b>	<b>193</b>
Vous entrez dans le domaine souverain du Forum des Paysans Libres .....	195
Réinstallation revisitée.....	200
Positionnements complexes .....	204
Qui est autochtone ici? .....	207
Conduite politique .....	213
Au cœur de Dongi-Dongi .....	219
Le déni du politique .....	225
Conclusion .....	227
<b>6. Provocation et retournement .....</b>	<b>231</b>
Conservation planifiée .....	232
Loi, limites et compromis .....	236
Donner corps aux catégories.....	239
Régimes d'exploitation du rotang.....	243
La question des cartes .....	245



Suivi collaboratif .....	246
Sécuriser « la participation et l'assentiment » .....	248
Accords communautaires de conservation .....	254
La genèse de sujets environnementaux .....	257
Qui représente ? .....	260
La provocation est mutuelle .....	265
Conclusion .....	269
<b>7. Le développement à l'âge du néolibéralisme .....</b>	<b>271</b>
Gouverner via la communauté .....	273
Les réformes après Suharto .....	279
La stratégie d'aide-pays .....	282
Optimiser le capital social, ou instaurer de bonnes relations sociales .....	286
Le tournant ethnographique .....	288
Le Projet de développement du Kecamatan (PDK) .....	290
Techniques de lutte contre la corruption .....	294
Les meilleurs des mondes ? .....	297
Gestion des conflits .....	300
Façonner des interventions .....	305
Renforcer les frontières .....	307
L'épreuve du monde .....	310
Conclusion .....	313
<b>Conclusion .....</b>	<b>317</b>
Améliorer l'amélioration ? .....	320
Problèmes de tutelle .....	325
Résumé .....	329
<b>Postface. Agir pour les autres, douze ans après .....</b>	<b>331</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>335</b>
<b>Table des figures .....</b>	<b>361</b>

