The Will To Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics
Tania Murray Li
Duke University Press, 2007, 374 p.

Tania Murray Li est anthropologue, professeur titulaire de la chaire d'économie politique et de culture asiatique et pacifique à l'Université de Toronto. C'est une chercheuse de terrain, ayant passé beaucoup de temps en Indonésie. Son observation de chercheur engagé auprès de différents villages lui a donné l'occasion de voir la mise en œuvre de plusieurs cycles de politiques de développement n'ayant pas eu les effets escomptés.

The Will to Improve s'adresse à tous ceux qui ont éprouvé un jour l'envie de partir outre-mer agir pour les autres. Or, agir pour les autres, cela peut être agir à la place des autres, c'est parfois nier la légitimité des autres à exprimer leurs désirs. Que pensent les gens du Sud de ces bonnes volontés du Nord ? Que pensent les contribuables et donateurs du Nord des résultats auxquels on est parvenu en leur nom ? Sur les prospectus anglo-saxons des appels à la solidarité, on lit souvent : « *Make a difference* ! » La question est posée : « Cela a-t-il changé quelque chose ? »

Avec une approche de tradition foucaldienne, T.M. Li étudie les politiques publiques de développement et de gestion intégrée de l'environnement qui se sont succédé en Indonésie aux XIX et XX^{es} siècles. L'argument de l'auteur est que, si ces programmes ont toujours eu pour origine un malaise ressenti par des acteurs occidentaux (colonisateurs puis bailleurs de fonds) vis-à-vis de la pauvreté locale et le désir très légitime de vouloir améliorer (*will to improve*) les conditions de vie des habitants, ce désir politique s'est constamment traduit de manière technique et dépolitisée pour éviter d'aborder la question foncière. Ce livre est une critique très dure de la posture du gestionnaire de programme qui veut bien faire sans faire de vagues et qui doit donc composer avec les acteurs dominants dont l'intérêt n'est pas forcément d'améliorer les conditions de vie de la population.

L'introduction est une prouesse. À la fois pédagogue et rigoureuse, audacieuse et convaincante, elle brosse un cadre théorique très intéressant pour réfléchir au développement et l'action publique vis-à-vis de la pauvreté dans le monde. Partant des analyses de Foucault sur les différentes formes de gouvernement, raison d'État, discipline et gouvernementalité, l'auteur propose de les considérer comme non exclusives, pouvant coexister, se renforcer et se légitimer l'une l'autre. Néanmoins, pour critiquer ce « mille-feuilles » gouvernemental, l'auteur a besoin de s'extraire de la dichotomie gouvernant/gouverné pour rendre compte d'une pluralité et d'une dynamique que Foucault n'explore pas. T.M. Li va alors puiser une

critique du capitalisme chez Marx (accumulation par dépossession) et Gramsci (prise de conscience et positions). Elle emprunte également à des auteurs plus familiers des questions de développement le thème de la dépolitisation technique (Ferguson, Mitchell, Membe, Rose). Depuis cette construction théorique, l'ethnographe observe le « chaudron de sorcière » (*witches' brew*) où se mélangent bonnes et mauvaises intentions, expropriation, installation, déforestation, relocalisation et processus participatifs.

Le premier chapitre est un survol du XIX^{e} siècle, une réinterprétation d'analyses faites par d'autres auteurs à la lumière du cadre théorique proposé. Ce n'est pas le chapitre le plus convaincant. Mais il permet au lecteur qui ne connaît pas l'Indonésie de se familiariser avec l'archipel et son histoire. À partir du second chapitre et jusqu'à la fin, l'analyse se concentre sur Sulawesi, une île au Nord-Est de Java dont la forêt équatoriale d'altitude fait l'objet de nombreuses convoitises. C'est dans cette île que l'auteur a conduit l'essentiel de ses recherches. Le matériau exploité devient beaucoup plus riche d'anecdotes, de témoignages et d'implication personnelle. C'est dans ce paysage que l'auteur étudie le déroulement d'une série de programmes de développement ou de gestion intégrée de l'environnement.

Ce déroulement est analysé en trois temps : la phase de diagnostic, qui identifie pourquoi une partie de la population est en difficulté ; la phase programmatique, qui propose un remède ; la phase de mise en œuvre du programme. Selon l'auteur, la phase de diagnostic identifie souvent une forme d'expropriation et un accès inégalitaire à la terre. Mais, en général, la phase programmatique exclut cette dimension politique pour rendre le problème technique et proposer des solutions apolitiques. Lors de la phase de mise en œuvre, la question foncière revient en permanence dans le débat entre public cible et gestionnaires (*trustees*). On assiste alors à des conflits plus ou moins violents. Au cours de ces conflits et pendant la mise en œuvre technique des programmes, les intérêts des acteurs changent. Les compromis nécessaires pour appliquer les programmes amènent à redéfinir ce qui est acceptable (bonnes et mauvaises pratiques de collecte, bonnes et mauvaises pratiques de lutte contre l'érosion, bonne gestion, corruption, etc. De façon non intentionnelle, la mise en œuvre des programmes permet l'émergence de nouveaux groupes sociaux qui revendiquent une légitimité en lien avec ces pratiques acceptables ou non. Par exemple, au cours d'un programme de conservation écologique de la forêt, la prise de position du gestionnaire du parc en faveur de populations locales menacées d'expropriation par un projet de barrage le conduit à défendre les pratiques ancestrales de ces populations indigènes qui auraient coexisté en bonne entente avec la nature. Cet argument, repris par d'autres populations, conduit à des revendications d'ancestralité qui s'opposent et débouchent sur des conflits ethniques. L'action

politique de ces groupes contribue à reconfigurer le problème foncier, qui se pose alors dans de nouveaux termes pour le programme suivant. Mais, de programme en programme, le présupposé de l'intervention est toujours qu'une population doit être aidée par des experts qui en savent plus et qui s'imposent comme remède en occultant la dimension politique. Aussi, beaucoup d'argent est dépensé en solutions qui ne font que déplacer le front politique. Pour l'auteur, de programme en programme, les conditions de vie des populations ne s'améliorent pas (« *it is not a tale of improvement of improvement* »).

Parmi les programmes étudiés, les deux plus récents sont particulièrement intéressants. The Natural Conservancy (TNC) visait à établir une zone protégée sur une forêt équatoriale et à trouver des moyens de subsistance aux populations riveraines, pour éviter un front pionnier d'agriculture sur brûlis gagnant sur le parc. Les études préliminaires avaient mis l'accent sur la présence de paysans déplacés sans terre aux confins du parc, fortement endettés, contraints de vendre « leurs » terres et de progresser dans le parc. Mais cette analyse politique est évacuée du programme. Celui-ci propose en revanche des séances participatives de patrimonialisation du parc d'où la question foncière est systématiquement évacuée. On voit ainsi des réunions où les participants sont invités à dire ce qui doit être préservé dans le parc, les menaces, les méthodes pour contrer ces menaces, etc. Puis l'auteur déplace l'angle de vue et montre qu'à l'opposé du parc, l'État a vendu une partie de la forêt à une compagnie forestière qui exploite de manière minière le stock de bois.

Le deuxième programme très récent fait l'objet du dernier chapitre, qui est probablement le plus polémique. Ce programme, assez innovant, de la Banque mondiale a été mené par Scott Gugenheim, qui s'appuyait sur une analyse technique des causes de corruption et de conflits. Selon T.M. Li,l'accent mis sur la recherche des causes techniques, des bonnes pratiques et des modes d'appropriation de ces dernières était très néolibéral. Sans aborder de front les asymétries de pouvoir, le programme visait l'*empowerment* des populations en déléguant des fonds sur la base de projets librement décidés à l'échelon local et régulièrement audités sur leur bonne gouvernance. En critiquant plus la méthode que les résultats, l'auteur emporte moins l'adhésion que dans les chapitres précédents. Finalement, n'est-ce pas souvent depuis l'intérieur que beaucoup de changements ont été possibles ?

Sur l'ensemble de l'ouvrage, néanmoins, l'argument dénonçant le traitement technique de la pauvreté reste pertinent. Pour reprendre une expression proposée par L. Mermet dans le cycle de conférence RES, « le petit dispositif [du programme] cache mal le grand dispositif [géopolitique] ». Cet argument est particulièrement percutant quand la volonté d'amélioration s'accompagne d'incompétence (relocalisation des populations vers des terres supposées plus

fertiles alors qu'elles le sont moins) et d'impunité (les gestionnaires qui ont échoué ne sont pas sanctionnés). On retrouve alors la théorie de l'agence appliquée aux bailleurs de fonds : l'existence d'une niche pour des professionnels du développement qui se font courtiers en se rendant indispensables (Bierschenk, Chauveau, Sardan, Trottier).

La mise en lumière des luttes et des inégalités d'accès au foncier est une grille de lecture particulièrement intéressante quand on parle de l'environnement, de l'écologie et de l'eau. Elle permet de nuancer des approches économiques qui ne font pas la différence entre des acteurs qui peuvent accumuler, réinvestir, former leurs enfants, transmettre et des acteurs qui ne peuvent que rembourser leurs dettes. À l'heure où la production alimentaire entre en concurrence avec la production de biocarburants pour l'utilisation des surfaces cultivables, il me semble intéressant de réaffirmer le caractère politique de la question foncière. Il me semble également que les chercheurs qui s'engagent dans des processus participatifs de recherche-action trouveront dans cette lecture un bon cadre théorique pour exprimer leurs cas de conscience.

Gabrielle Bouleau
(Cemagref, UMR G-EAU, Montpellier, France)
gabrielle.bouleau@cemagref.fr