

La « bonne gouvernance », nouvelle éthique du développement ? L'expérience des pays d'Asie centrale et de Transcaucasie post-soviétiques

Laëtitia Duault-Atlani *

Une curieuse convergence

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la « bonne gouvernance » est la référence majeure des organisations multilatérales d'aide au développement dans les pays du Sud. Au sein de ce nouveau corpus, il s'agit, pour elles, d'aider les ONG locales, dans la mesure où « l'un de leurs principaux objectifs est de faire pression sur les gouvernements afin de défendre les intérêts de ses membres » [Blair, 1997 : 25; Weiss, Gordenker, 1996]. Cette prise de position en faveur des ONG locales comme garantes de la « bonne gouvernance » est désormais défendue par les acteurs des organisations multilatérales comme relevant de ce qu'ils considèrent être une nouvelle éthique du développement.

Ce soutien à des ONG locales pensées comme un contre-pouvoir gouvernemental est *a priori* étonnant. En effet, les organisations multilatérales d'aide au développement sont l'émanation de gouvernements, réunis en conseil. De plus, elles ont besoin de l'accord des gouvernements des pays avant de pouvoir y mettre en œuvre leurs projets d'assistance. Cette caractéristique est même à la base de nombre de critiques de ces agences, accusées d'être « à la solde » des gouvernements. Cela a par exemple fait dire à James Ferguson [1990], dans un ouvrage de référence en anthropologie critique des projets de développement, que l'« appareil du développement » est une « machine » à renforcer et à étendre l'exercice du pouvoir gouvernemental.

Il est de plus étonnant de constater que, du côté des anthropologues anglo-saxons les plus critiques des agences de développement, les ONG locales sont également portées aux nues, bien que leur vision repose sur de tout autres présupposés théoriques. Leur chef de file actuel dans le monde anglo-saxon, Arturo Escobar, considère que les projets de développement des organisations internationales ont pour but de distiller parmi les populations le désir de tendre

* Maître de conférence, faculté d'anthropologie et de sociologie, université Lumière-Lyon-II.
Tous mes remerciements à D. Bonnet, P. Duault, D. Fassin, O. Herrenschmidt, E. Murat, R. Rechtman et Z. Tacknov.

vers la croissance industrielle et économique telle que l'a définie le capitalisme occidental. Le développement, selon Escobar, représente le monde sur une échelle de progression linéaire, sur laquelle le Nord est avancé et le Sud engoncé dans un traditionalisme statique, que seules les technologies modernes et les relations capitalistes peuvent transformer. Un tel « discours », au sens foucauldien, prendrait ses racines dans les relations néocoloniales et fonctionnerait aujourd'hui comme un mécanisme de domination du Sud par le Nord. Face à ce phénomène, Escobar considère que les ONG locales sont les nouvelles formes de résistance aux agences de développement. « Pressées par le besoin de trouver des alternatives pour éviter de se faire balayer par une nouvelle vague de développement conventionnel, d'avidité capitaliste et de violence », nous dit-il [1996], les formes de résistance locale auraient pris depuis les années quatre-vingt la forme des ONG locales dans l'ensemble des pays dits « en voie de développement ». Cette vision est actuellement relayée par nombre d'anthropologues critiques des projets de développement dans le monde anglo-saxon.

Ainsi, depuis le début des années quatre-vingt-dix, tant chez les anthropologues anglo-saxons du développement proches d'Escobar – détracteurs des agences internationales de développement – que parmi les représentants des agences multilatérales de développement étudiés, les ONG locales sont portées en étendard, vitrines supposées de deux visions du développement à prétentions éthiques universalisantes. Elles seraient les garantes du « post-développement » d'après les uns, d'une « bonne gouvernance » d'après les autres. Cela apparaît comme une bien curieuse convergence.

A priori, l'appui aux ONG locales dans le cadre de la promotion de la « bonne » gouvernance semble être la dernière incarnation d'une préoccupation plus ancienne, inscrite dans la démarche des organisations internationales d'aide. Cette dernière a en effet pris de multiples formes ces dernières décennies : celle de la lutte pour la « participation » des acteurs locaux pour leur propre développement, dans le respect de leurs « traditions » [Fassin, 1996]. On pose cependant l'hypothèse que les sens et les pratiques autour de la bonne gouvernance aujourd'hui massivement mise en œuvre par ces agences dans les pays du Sud relèvent d'une nouvelle figure de la politique des projets de développement.

Dans le cadre de cette problématique, une étude de cas nous permet d'avancer quelques propositions d'analyse. Elle fut menée sur le terrain particulier et peu étudié de l'Asie centrale et la Transcaucasie post-soviétiques, et dans le cadre de l'aide à la prévention du VIH menée par les organisations multilatérales de développement depuis le milieu des années quatre-vingt-dix¹. Ces nouveaux pays connaissent depuis 1991 une période de transition politique, économique et sociale liée à l'indépendance politique. Le choix d'une recherche de terrain dans cette région se justifie pour une raison majeure : la corrélation notable entre l'apparition de la notion de « bonne gouvernance » et la chute du mur de Berlin. Avec

1 L'auteur a participé activement aux réalités analysées ici. La recherche de terrain a été rendue possible grâce à l'accord du représentant de l'agence étudiée dans les pays de l'ex-Union soviétique décrits dans cet article, ce dont nous le remercions.

la chute du Mur a également disparu un État – l'Union soviétique – qui jusqu'alors proposait une autre voie vers le développement. Ce pays était un bailleur de fonds pour les agences multilatérales d'aide au développement. Soudain, les anciennes Républiques soviétiques sont devenues des États indépendants, et elles ont été considérées comme relevant des « pays du Sud » par ces mêmes agences. Le personnel des projets de développement est arrivé, « conseillant » des États qui venaient d'hériter d'une indépendance politique.

Les idées et les pratiques du développement, élaborées dans un autre contexte et à une autre époque dans le tiers monde, ont ainsi commencé à être exportées dans ce « second monde² » formé par les Républiques soviétiques avant la disparition de l'Union soviétique. Or, toute la littérature et les pratiques autour des questions de développement se sont construites à propos du tiers monde, dans des contextes de décolonisation, de post-colonialisme et de guerre froide. Mises à l'épreuve du « second monde », on pose l'hypothèse que certaines des certitudes actuelles sont actuellement ébranlées. Ce choc entre systèmes auparavant en compétition, et qui se sont développés avec des histoires distinctes, nous semble être un défi pour les idées mêmes du développement « tiers-mondiste ». On a posé l'hypothèse qu'il permette de mettre en valeur les lignes de force, de crises et de tension des discours et des pratiques actuelles. Nous nous sommes donc attelée à étudier les discours et les pratiques du développement tels qu'ils sont exportés, débattus, retravaillés, démontés, reconstruits dans le second monde.

Nous avons de plus choisi d'explorer un domaine précis de cette prétention éthique universalisante de l'aide à la « bonne gouvernance » dans les pays du Sud nouvellement élargis à l'Est : celui de la santé, et plus particulièrement celui de la prévention du VIH. Deux raisons expliquent ce choix. Cette épidémie est à la fois un révélateur et un facteur de changement social pour les sociétés contemporaines [voir par exemple Dozon, Vidal, 1995]. De plus, les ONG impliquées dans la lutte contre l'épidémie de VIH/sida en Amérique du Nord et en Europe se sont souvent engagées dans toutes sortes de combats autour de la sexualité, de l'égalité des sexes, du commerce pharmaceutique, des politiques de marché ou encore des réformes en santé publique [Aggleton, 1993; Altman, 1994; Hours 1998], et ce phénomène est présenté par les agences multilatérales d'aide au développement comme l'illustration type de l'implication des ONG locales prônée par la politique de « bonne gouvernance ».

La « bonne gouvernance » en marche

À partir de 1994-1995, les organisations multilatérales d'aide en développement présentes en Asie centrale et Transcaucasie décident d'aider massivement les ONG locales à lutter contre le VIH. Cette action aura deux buts majeurs : prévenir une épidémie encore absente dans la région à l'époque, et participer au renforcement de la « gouvernance » dans ces pays qui viennent d'acquérir une indépendance

2 Ce terme a été utilisé par le groupe des 77 pour distinguer les pays qui choisissaient une voie inspirée de l'Union soviétique dans leurs politiques de développement de ceux du « tiers monde », censés suivre les modèles prônés par le « premier monde » (le monde occidental).

politique. Un facteur paraît déterminant dans cette décision. Rappelons qu'à cette date, cela ne fait que très peu de temps que les pays de l'ex-Union soviétique ont basculé dans la catégorie des pays dits « du Sud », bénéficiaires de programmes d'aide au développement. Les bureaux des agences multilatérales dans ces pays viennent d'ouvrir, le personnel est à peine recruté, les méthodes de travail ne sont pas encore au point. Leurs acteurs dans cette région – contrairement à ceux travaillant dans ce qui a traditionnellement été classé comme relevant du « tiers monde » – n'ont donc pas encore de « savoir-faire adapté ». Ils sont en pleine création de normes et de pratiques, et cela pour tout un éventail de sujets, qui vont de l'aide à la création d'entreprises, les droits des femmes, la construction d'un aéroport, la biodiversité et la prévention du VIH. Aussi hétéroclites que ces actions puissent paraître pour un observateur non averti, leurs processus d'élaboration dans chacun de ces domaines dits techniques s'inscrivent dans une ligne d'approche commune : la construction d'une morale partagée, celle de la « bonne gouvernance ». Comme nous l'avons noté en introduction, le terme est né au début des années quatre-vingt-dix et, très vite, sa référence devient toute-puissante au sein des agences multilatérales de développement. Il est par conséquent demandé à ses acteurs de terrain d'inscrire leurs actions dans ce cadre général. Mais, en 1994-1995, cette prise de position n'est encore que théorique. On leur demande donc de la traduire en pratiques, ou plus précisément d'en inventer les pratiques, ce qu'ils vont faire sur un ensemble de thèmes, prévention du VIH en ex-Union soviétique compris. Grâce à un pont conceptuel effectué entre les préoccupations communautaristes anciennes des développeurs, l'expérience des ONG nord-américaines et européennes dans la lutte contre l'épidémie de VIH/sida, la promotion des ONG locales de lutte pour la prévention apparaît pour beaucoup comme relevant à la fois d'une pure « technicité » médicale et comme la représentation type de l'implication de la société civile dans la construction d'une « bonne gouvernance » à inventer sur le territoire post-soviétique. Ils vont donc s'atteler à les soutenir.

Les acteurs des agences multilatérales sur le terrain découvrent cependant le très petit nombre d'ONG locales actives en Asie centrale et Transcaucasie luttant contre la propagation du virus au début des années quatre-vingt-dix. Cette situation prend sens dans le contexte historique récent de ces pays : les « ONG », dans le sens occidental du terme, n'existaient pas sous l'Union soviétique, et tout groupement indépendant des structures officielles était interdit. Il existait dans chaque République soviétique un grand nombre d'organisations, mais toute activité qui s'écartait de la ligne du parti et du gouvernement était immédiatement dissoute. Selon de nombreux témoignages, ces organisations n'étaient autorisées que si leurs objectifs n'entraient pas en contradiction avec ceux de l'État, ce qui signifiait censure et création d'organisations – marionnettes destinées à justifier et à légitimer la politique officielle. Il existait ainsi dans chaque République soviétique un grand nombre d'organisations, par exemple des organisations professionnelles : unions d'ouvriers, de journalistes, sociétés savantes et éducatives. Juste avant la fin de l'Union soviétique, en 1990 et 1991, certains décrets de la présidence du soviét suprême modifièrent le statut des organisations publiques et permirent la création légale de groupements indépendants des structures étatiques, mais leur enregistrement et une partie de leur contrôle relevaient toujours de l'État. En 1994, la loi

soviétique de 1991 sur les associations publiques était toujours en vigueur dans la majorité des Républiques d'Asie centrale et de Transcaucasie. Dans un tel contexte, on comprend que la création d'ONG locales dans le domaine de la santé se développe lentement durant les premières années après l'indépendance de ces pays.

Les agences multilatérales se heurtent également au fait que les acteurs gouvernementaux de la région partagent une unique référence, loin d'être remise en cause : la stratégie soviétique de lutte contre le VIH, elle-même enchâssée dans le système de contrôle social soviétique. Les autorités soviétiques ont en effet développé, dès la fin des années quatre-vingt et malgré un taux de contamination très faible, un système de lutte contre l'épidémie administrativement très structuré et uniforme sur l'ensemble du territoire. Cette politique de santé publique était basée sur le principe de la détection de masse et de l'isolation des sources de l'infection. Les pays de l'ex-Union soviétique sont liés par cette histoire commune. Lors du début des actions des organisations multinationales de développement, la structure, les concepts et les pratiques soviétiques étaient toujours en place. Seuls les gouvernements, et en particulier les ministères de la Santé, étaient actifs dans la prévention du VIH. Leurs acteurs partageaient une unique stratégie, héritée du modèle de santé publique soviétique, et sa logique n'est aucunement remise en question par ses acteurs. Ils ont pourtant vu arriver une aide internationale qui leur offrait la mobilisation des organisations non gouvernementales comme but.

Loin de se laisser perturber par ce contexte *a priori* peu propice à leurs actions, les représentants d'agences multilatérales se tournent vers toutes les formes d'organisation collectives qui, selon ses acteurs, pourraient un jour développer des activités non gouvernementales de prévention du VIH. Ces groupements collectifs relèvent de deux grands types : des anciennes institutions soviétiques rebaptisées, et des ONG locales récemment créées. Pour le premier type, il faut noter que si certaines structures soviétiques, expressions d'un système disparu, se sont éteintes, d'autres perdurent sous de nouvelles formes, et en particulier sous la forme d'ONG locales. Grosses structures, bénéficiant de l'expérience et des contacts passés, elles sont plus habituées à répondre aux attentes du pouvoir qu'à celles de « la base ». Le second type de groupement collectif regroupe les ONG locales « récentes », dans le sens où ce sont de nouvelles structures, et non des institutions soviétiques rebaptisées. Cela recouvre de petites structures dont les fondateurs s'efforcent de traduire certains de leurs rêves en actions en profitant de marges de liberté acquises depuis la disparition de l'Union soviétique. Ce sont des entités collectives modestes, encore peu définies du fait de leur extrême jeunesse et que leurs membres tentent de mettre en place. De plus, aucune de ces structures ne s'intéresse à l'époque à la prévention du VIH.

L'aide internationale va s'articuler avec les années autour de deux axes majeurs : l'assistance matérielle et technique aux ONG locales, et la promotion du cadre législatif et social nécessaire à leur développement³. Le but est de permettre l'« éclosion de la société civile », société civile composée des ONG locales, supposées garantes

3 Il faut ici noter que leur soutien aux ONG locales n'est qu'un aspect de l'assistance multiforme des organisations multilatérales dans le domaine de la santé publique dans la région.

de « bonne gouvernance ». Une politique du donnant-donnant va se jouer, une forme de troc entre les acteurs du développement et les membres des gouvernements. Une des actions types ainsi demandées est une réforme des législations sur le statut des associations (est demandé par exemple que soit enregistrées toutes celles qui le demandent, et qu'il n'y ait plus de contrôle politique ou d'entrave à leur bon fonctionnement). Les agences vont également négocier la répartition de leurs budgets d'assistance, afin qu'une partie de leurs fonds aille directement aux ONG locales. Dans tous les cas, le but du conditionnement de l'aide est d'assurer un contexte gouvernemental favorable à l'« émergence et au renforcement des ONG ». La promotion d'un cadre législatif et social favorable à la création d'ONG locales est relayée par une aide matérielle et technique en faveur de ces ONG. Des sessions de formation sont par exemple régulièrement organisées. Y sont conviées un maximum de personnes, représentant tout type d'associations ou d'institutions (même gouvernementales) et qui pourraient vouloir créer des ONG ou développer des actions de prévention du VIH au sein d'ONG généralistes existantes. Il est frappant de constater la puissance de la mise en œuvre de ces projets en Asie centrale et en Transcaucasie, qui va de la promotion d'une idée à la mise en forme de véritables « plans d'attaque ». Les organisations multilatérales aident ainsi des ONG existantes mais sans actions de lutte contre l'épidémie, ou même des groupes d'amis, à créer une ONG si elle n'existe pas, l'enregistrer auprès des pouvoirs publics, former son personnel, trouver des financements et l'inscrire dans un réseau international actif.

Après des années de terrain, loin de remettre en question leurs actions, les acteurs des agences multilatérales d'aide au développement vont intégrer les spécificités du contexte post-soviétique comme un facteur supplémentaire dans la démonstration du bien-fondé de leur politique en faveur de la « bonne gouvernance » pour prévenir le VIH, qu'ils ont eux-mêmes créée et mise en pratique depuis 1994-1995. Il est en effet remarquable qu'ils vont intégrer la totalité des réactions de leurs partenaires de terrain, aussi bien celles qui leur sont favorables que celles qui leur sont critiques comme autant de « preuves » dans le moteur de l'argument. Cette récupération semble se faire par le biais de filtres qui canalisent leurs regards en deux teintes. Il apparaît en effet que leurs regards face à leurs partenaires gouvernementaux et associatifs soient teintés suivant deux grands filtres, que nous proposons d'assimiler à deux couleurs, le rouge et le blanc. Cette dichotomie en blanc et rouge est plus ou moins nuancée selon les acteurs, mais la nuance porte sur l'identité de ceux à classer blanc ou rouge, et non sur les catégories visant à diviser les attitudes qui se révèlent avec le temps chez leurs partenaires locaux en deux blocs. Blanc pour des mouvements allant dans le sens de « l'éclosion de la société civile » recherchée, soit le développement d'ONG de lutte contre le VIH dans la région grâce à l'aide internationale, ainsi que le changement d'attitude de certains membres de gouvernement qui seraient désormais « convaincus » de leur nécessité. Et rouge pour ce qui est considéré comme une résistance locale teintée d'héritage soviétique.

Les attitudes blanches de leurs partenaires gouvernementaux et associatifs seraient des preuves évidentes du bien-fondé de l'idéologie qu'ils défendent: « Pendant plusieurs dizaines d'années, les actions non gouvernementales étaient interdites et réprimées, et le bénévolat n'avait sa place que dans des activités à

reconnaissance officielle, menées par des organisations de masse contrôlées par l'État. Plusieurs générations n'ont connu que cette structure de contrôle monolithique, et leurs initiatives indépendantes se sont limitées à la sphère privée. Aujourd'hui, elles renaissent sous la forme d'ONG. » Si les représentants des agences multilatérales montrent en exemple l'évolution et la création de certaines ONG locales, ils sont également « fiers » de ce qu'ils perçoivent comme une « blanche » évolution de certains membres de gouvernement, apparatchiks au départ hostiles à la dissolution du contrôle de l'État, devenus avec les années « convaincus » de la nécessaire complémentarité apportée par les ONG locales. Nombre d'acteurs des agences multilatérales sur le terrain perçoivent cette évolution comme autant de preuves de l'idéologie qu'ils défendent. Ce qu'ils pensent être l'universalité de ce phénomène social, conjuguée avec les caractéristiques du contexte post-soviétique produirait, dans sa version blanche, les changements sociaux décrits.

Ce que ces mêmes acteurs classent « rouge » rassemble les discours et les pratiques qui montreraient la persistance du modèle soviétique comme unique mode de référence chez leurs partenaires locaux. Cette persistance est ici aussi conjuguée avec la familiarité acquise en quelques années avec les discours et les pratiques des organisations internationales. Mais, côté rouge, cette familiarité ne serait pas utilisée dans le sens voulu par les acteurs du développement. Elle montrerait que les résistances locales à l'idéologie viennent justement de ce qui a été à l'origine de « l'écrasement de la société civile » en Union soviétique : « le système soviétique ». L'héritage soviétique qui, dans la version blanche, est vu comme un moteur du changement social prôné par la politique de promotion de la « bonne gouvernance » pour prévenir l'épidémie est, dans la version rouge, considéré comme une résistance locale, qui tendrait vers un retour au système soviétique.

Des deux côtés, le contexte post-soviétique, qu'il soit considéré comme le moteur ou au contraire comme le foyer de résistance au changement social, est donc au centre des préoccupations des acteurs du développement lorsqu'ils remodelent, après des années de terrain, les présupposés théoriques à la base de leurs actions de prévention du VIH dans la région. Comme nous allons le voir plus loin, ce détour par le « culturel » est finement tissé car il permet de contrecarrer la critique classique de l'hégémonie culturelle de l'Occident. Avant de revenir sur ce point, nous verrons à quoi renvoient les microstratégies de résistance locale⁴ qui se développent au fil des années chez les partenaires post-soviétiques des agences multilatérales de développement, et montrerons à quel point ils se jouent des pratiques et des discours sur la « bonne gouvernance ».

Si nous nous en tenons aux discours des acteurs du développement étudiés, il semblerait que l'évolution des attitudes chez les post-soviétiques auparavant hostiles aux discours et aux pratiques prônés par les agences multilatérales se comprime par la fin de l'« oppression » de la « société civile » en Union soviétique. Sous forme d'ONG, elle pourrait enfin « éclore » aujourd'hui. Cette interprétation

4 On emprunte ce terme aux travaux sur les formes cachées de la résistance quotidienne (*everyday resistance studies*), les « armes des faibles », pour reprendre l'expression de Scott [1985], dans *Weapons of the Weak: Everyday forms of Peasant Resistance*.

est-elle suffisante pour expliquer l'adhésion progressive des acteurs post-soviétiques? Dit autrement, cela suffit-il à expliquer son écho? Une mise en perspective d'une certaine « incorporation de l'histoire », pour reprendre un terme de D. Fassin, nous permettra de comprendre pleinement le mouvement qualifié de « blanc » par les acteurs du développement étudiés. Nous verrons que, contrairement à ce qui est présenté, ce mouvement blanc n'est pas en contradiction avec l'héritage soviétique, mais au contraire s'y ancre et y prend sens, tout comme le rouge. Nous verrons de plus que, loin de la bipolarité simplificatrice du blanc/rouge, nous avons plutôt affaire à une fragmentation des stratégies locales au sein d'un mouvement général, que nous proposons de qualifier de gris.

Cette incorporation de l'histoire prend sens dans une lecture du contexte qui s'attache à ce qu'Olivier Roy décrit comme « le soviétisme » : « une forme, un appareil, une technique de pouvoir et d'organisation du social » [Roy, 1997 : 18]. Si Roy s'intéresse au soviétisme dans sa forme nationale, c'est-à-dire dans son influence sur la « fabrication des nations » actuellement en cours, nous nous y intéressons ici dans son impact sur la formation d'ONG locales. Cet impact du soviétisme ne renvoie pas, comme dans l'étude de Roy, à la question de la création des identités nationales, mais à celle de l'adoption et de la création de normes pensées par les acteurs comme relevant, là encore, de la technicité. C'est en effet un mouvement au « gris » fragmenté qui nous semble être le moteur du changement social que les acteurs du développement sur le terrain considèrent comme relevant uniquement d'un blanc idéalisé ou d'un rouge supposé figé.

Le fait que certains acteurs post-soviétiques en Asie centrale et en Transcaucasie se soient ou non convertis à de nouveaux concepts – comme le rôle des ONG locales dans le domaine de la prévention du VIH – et qu'ils soient, à partir d'eux, créateurs de nouvelles manières de faire peut être vu comme le produit de stratégies propres à l'époque soviétique. La majorité de ceux que nous avons pu étudier appartiennent à une masse d'indécis qui suivent le mouvement de leurs supérieurs hiérarchiques et se retrouvent à défendre avec une force égale des idées puis leurs contraires, suivant l'actualité du « plan » auquel elles se réfèrent. C'est le cas de nombreux anciens apparatchiks qui survivent au milieu des nouveaux rapports de forces post-soviétiques comme ils survivaient auparavant, en se tenant à une définition étroite de la norme, celle qui est non seulement définie mais ratifiée et officiellement brandie par leurs supérieurs hiérarchiques. D'autres, moins nombreux, semblent s'accrocher à ce qui fut ratifié lorsqu'ils ont eu du pouvoir. Ne s'adaptant pas à la variabilité de la norme officielle, comme le font les premiers, ils paraissent bloqués à une époque précise, celle de leur heure de gloire, souvent datée de l'époque soviétique. Ils se réfèrent à la norme d'alors et tentent de refuser toute innovation, et cela dans un large registre de domaines, qu'ils relèvent des formes associatives ou des nouvelles façons de se vêtir ou d'avoir accès aux informations. Un troisième et dernier groupe, minoritaire, a toujours un temps d'avance, que ce soient des membres de gouvernements ou d'ONG locales. Ces acteurs décident d'adopter un parti, celui du pouvoir, et manient le nouveau discours et ses pratiques vite et suffisamment couramment pour les utiliser à leur manière. Ils agissent comme ils l'auraient fait du temps de l'Union soviétique : non pas, comme les deux groupes d'acteurs précédents, en « colant » à une norme pensée comme relevant d'une technicité imposée par le pouvoir

afin de survivre dans un système politique dont ils ne sentent être qu'un infime bouillon, mais en la devançant. Ils prennent le risque de l'initiative en créant de nouvelles formes d'action, tout en restant dans le cadre normatif imposé par le pouvoir (et nous avons vu que les organisations multilatérales ont du pouvoir). Ils ne créent pas par appât du gain ou par arrivisme, catégories bien trop simplistes, ni parce qu'ils seraient membres d'une élite qui saurait de cette façon garder les rênes du pouvoir. Ils prennent le risque de l'innovation tout en restant dans la ligne politique tracée par le pouvoir, et s'assurent ainsi non seulement la survie de leur position dans un système politique en mutation, mais surtout la prise de pouvoir car, en se faisant reconnaître comme les plus « blancs » des « blancs » par les acteurs du développement, ils accèdent à des responsabilités importantes dans le dispositif de l'aide au développement (financements de leurs ONG, représentation dans les conseils décisionnaires en matière de politique publique, etc.).

Si ce mouvement d'innovation est culturellement et historiquement déterminé, il prend des formes multiples, complètement fragmentées. Il crée à partir de ce que nous proposons de qualifier de mouvement gris, et à partir des nouvelles formes d'action ouvertes par les organisations internationales: l'espace des ONG locales, et jouent ensuite de leurs libertés en créant des espaces fragmentés et polyphoniques. En cela, la ligne de démarcation établie par nombre de représentants des agences de développement étudiés entre des attitudes qui seraient « rouges » ou « blanches » chez leurs partenaires locaux ne tient pas. Les choix de ces acteurs sont tous également les produits de l'ère soviétique, tout en reflétant la liberté de chacun et les intérêts particuliers qui viennent se cristalliser autour de questions de santé. En ce sens, ce ne sont pas les voies qui déterminent l'engagement, comme semblent le croire les acteurs du développement étudiés, mais à l'inverse l'engagement qui devra suivre les tracés disponibles du moment.

C'est bien la liberté créatrice et fragmentée, à la fois ancrée dans l'histoire et faisant feu de toute innovation à disposition, que la plupart des acteurs du développement étudiés semblent oublier. À la place de la dichotomie simplificatrice de filtres en blanc et rouge apparaît un gris à la fois moteur du changement social et espace de rebondissement fragmenté en autant de libertés que d'individus. Bien loin de faire preuve de l'universalité de l'idée de « société civile » et de sa « libération » après la chute de l'Union soviétique qui en aurait enfin permis l'éclosion (les « germes » du jardin étant supposés être là, puisqu'ils sont « universels »), comme le pose l'idéologie étudiée des agences multilatérales, les attitudes des acteurs post-soviétiques en faveur des ONG les plus « blanches » des « blanches » ramènent à une prise de risque créatrice à la fois typiquement soviétique et complètement éclatée. Non à l'universalité d'un principe politique.

La récupération

À cette étape de l'analyse, on peut se demander pourquoi la majorité des acteurs des organisations multilatérales de développement, malgré leur familiarité avec le terrain, ne semblent *a priori* pas tenir compte des stratégies de résistance locales qui se développent par leurs partenaires post-soviétiques. Cette apparente négligence semble s'expliquer par la pleine inscription de leurs actions de prévention du VIH

en Asie centrale et en Transcaucasie dans leur politique globale de la « bonne gouvernance ». Plus particulièrement, il est frappant de constater une ressemblance entre leurs arguments et un discours apparemment loin de ce qu'ils pensent relever d'un savoir purement technique: la position qu'avancait Tocqueville à propos de la démocratie en Amérique du Nord au XIX^e siècle.

On peut supposer que deux influences majeures sont ici à l'œuvre: d'une part, la vision néo-tocquevillienne de la société civile actuellement promue par Robert Putnam aux États-Unis et, d'autre part, la vision de la société civile soviétique telle qu'elle fut définie par les soviétologues américains du temps de la guerre froide. Dans ses textes [1993, 1995, 1996], l'influent universitaire américain Robert Putnam examine la situation des ONG locales aux États-Unis. Il montre que les fondements tocquevilliens de la « communauté civique » se sont érodés depuis les années soixante. La population américaine deviendrait plus « individualiste », plus « méfiante envers autrui », moins « encline à la solidarité et à l'action collective ». Or, une société civile affaiblie signifie selon lui un « capital social » moindre, et donc une économie déclinante. L'échange commercial reposerait en effet sur le « capital social ». Il définit ainsi le « capital social » (sans rapport avec le concept défini par Bourdieu):

« Par analogie aux notions de capital physique et de capital humain – outils et savoir-faire qui améliorent la productivité individuelle –, le “capital social” se réfère aux caractéristiques des organisations sociales telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale qui facilitent la coordination et la coopération afin que les acteurs en tirent un bénéfice mutuel » [Putnam, 1995 : 67].

L'Amérique, en laissant s'affaiblir sa société civile, mettrait donc en péril son économie, qui apparaît comme le véritable enjeu de ses analyses. Selon Putnam, la société civile permet donc à la fois une démocratie stable, comme l'avait décrit Tocqueville, et une économie de marché dynamique. Cette vision, qui connaît depuis le milieu des années quatre-vingt-dix une puissance aux États-Unis que l'on a du mal à imaginer en Europe, semble être un jalon majeur reliant Tocqueville à nos acteurs des agences multilatérales en Asie centrale et Transcaucasie.

En effet, si Putnam s'intéresse surtout aux États-Unis et à l'Italie, son analyse peut très bien être lue en songeant aux sociétés post-communistes. Non avec n'importe quelle vision des sociétés communistes, mais avec celle construite par une majorité de soviétologues américains durant la guerre froide.

« Établissant la liste des facteurs qui caractérisent un régime totalitaire – parti unique, terreur, culte du chef, mystique du pouvoir et, pour le nazisme, racisme – [les études américaines sur le totalitarisme soviétique] ont mis en valeur pour l'Union soviétique un autre phénomène: la destruction de la société civile » [Ferro, 1999 a: 27; 1999 b].

Ce dernier trait a finalement supplanté la terreur comme élément central de la définition du totalitarisme soviétique [Motyl, 1992 ; 1995; Werth, 1992 ; 1993]. Cette supposée oppression de la société civile en Union soviétique fut définie comme « la capacité [du régime soviétique] à limiter toute action indépendante, dans toutes les sphères d'activités » [Rupnik, 1988 : 272].

Cette double influence d'une vision néo-tocquevillienne – et en particulier putnamienne – de la société civile, d'une part, et des études de soviétologie américaine des années de guerre froide sur la société civile en Union soviétique, d'autre part, permet peut-être de comprendre cette dernière face de l'élaboration de l'idéologie étudiée. On retrouve en effet leurs logiques en écoutant les acteurs du développement sur le terrain et en observant leurs pratiques depuis. Après l'échec des tentatives des années soixante et soixante-dix en Union soviétique, « il est apparu de manière flagrante que la réforme de l'économie soviétique suppose une profonde démocratisation du système politique. Les initiatives individuelles et privées ne peuvent en effet s'exprimer que si les citoyens peuvent jouir de plus grandes libertés. Ce raisonnement est toujours d'actualité, mais le contexte récent ajoute pour la région une nouvelle dimension aux interférences entre réformes politiques et réformes économiques », disent les acteurs étudiés. Cette « nouvelle dimension » à laquelle ils font allusion est la disparition de l'Union soviétique et la transition politique et économique que connaissent les pays post-soviétiques.

« Le démantèlement de l'Union soviétique a été le témoin de la fin du gouffre idéologique qui a marqué le XX^e siècle. Il existe maintenant un consensus quasi universel sur l'importance d'un système de bonne gouvernance, qui se construit autour d'une démocratie pluraliste, d'une société civile forte et d'un système économique qui combine l'efficacité et la croissance avec l'équité et la sécurité. »

On comprend alors que la mort de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide marqueraient la victoire d'un point de vue, et cette victoire serait perçue comme le signe de son « universalité ». Pour asseoir cette victoire, il semble désormais s'agir d'en clore la démonstration précisément là où existait le foyer de sa contestation : l'ex-Union soviétique. Sa disparition ne semble pas suffisante. Il faut que sa conversion achève la victoire, car son absence risquerait de remettre en question l'universalité du « consensus global » si longtemps attendu.

Or, le contexte post-soviétique ne leur semble pas acquis à l'administration de la preuve. En effet, dans le contexte de l'effondrement de l'Union soviétique, les institutions internationales de prêt – entre autres – ont fait pression sur les gouvernements des pays de la région pour qu'ils mettent en place des économies de marché par la privatisation des ressources, et ils ont poussé pour que ces réformes économiques se fassent en à peine quelques années. L'introduction brutale de l'économie de marché inquiète les acteurs interrogés : « La mise en place d'une économie de marché, sans les mesures d'accompagnement destinées à en contrebalancer les effets sur la société, représente une menace pour le tissu social des sociétés post-communistes : le chômage monte en flèche, les systèmes de sécurité sociale sont démantelés, de larges segments de la population sont sans ressources, la criminalité est en forte augmentation partout », disent-ils avec souci. Les conséquences sociales de l'introduction de l'économie de marché risquent de mettre en péril une victoire presque acquise sur le modèle soviétique. Le risque selon eux est de voir se développer des mouvements de contestation du modèle économique occidental au sein de groupes issus du système soviétique, qui tendraient à un retour à l'époque soviétique. « L'effondrement du parti communiste et de toutes les organisations qui en dépendaient [syndicats, mouvements de jeunesse, orga-

nismes culturels...] sans réelles structures de substitution a créé un vide que pourraient facilement combler les organisations radicales et extrémistes », disent-ils.

Il s'agit donc de contrecarrer cette possibilité en favorisant l'émergence d'ONG locales garantes d'une « bonne » gouvernance. Comme le résume un acteur du développement sur le terrain : « Il est crucial de créer un nouveau cadre et un nouvel équilibre politique qui puissent résoudre pacifiquement les conflits économiques sociaux et politiques qui pourraient mettre à l'épreuve des sociétés déjà fragilisées. La démocratisation et les ONG locales ne jouent pas seulement un rôle de « soupape de sûreté » ; elles permettent aussi la construction du consensus nécessaire au succès durable des réformes économiques. C'est le soutien des efforts de démocratisation au niveau central comme au niveau local qui permettra aux sociétés civiles émergentes de s'investir dans les nouvelles structures et mesures économiques et politiques. »

On comprend mieux pourquoi il est si important d'aider les ONG locales en Asie centrale et Transcaucasie, prévention du VIH compris. On comprend également pourquoi les microstratégies locales de résistance ne sont peut-être pas le souci majeur des acteurs étudiés. Elles ne menacent pas ce qui apparaît comme étant au cœur de leur action. « Le rôle des partenaires extérieurs est d'aider à l'implication de ces structures de base dans la prise de décisions locales sur des sujets tels que le développement de petites et moyennes entreprises, l'environnement, les questions sociales et de santé, l'urbanisation et le développement rural. » Car, « qu'elles soient religieuses, écologiques, culturelles ou économiques, elles sont parties prenantes d'un phénomène global qui pourrait finir par aboutir à la formation d'une société civile », elle-même garante de la victoire d'un certain modèle économique libéral dans ces années d'incertitude politique post-guerre froide.

Une convergence revisitée

Dans cette dernière partie, on reprendra l'analyse du détour par le « culturel » observé chez les acteurs du développement étudiés et on poursuivra le dévoilement des enjeux politiques derrière la notion de « bonne gouvernance » dans les programmes de prévention du VIH en Asie centrale et Transcaucasie post-soviétiques. On reviendra ensuite sur la convergence *a priori* contradictoire entre ses promoteurs et anthropologues critiques que nous avons relevée en introduction.

Nous avons noté que, depuis la chute du mur de Berlin, les ONG locales sont perçues dans les organisations multilatérales de développement comme des éléments essentiels de la société civile, elle-même un des piliers de la « bonne gouvernance ». Nous avons également pu constater avec étonnement que, parmi de nombreux anthropologues anglo-saxons critiques des projets de développement, les ONG locales sont la voie de ce qu'ils appellent le « post-développement ». Nous avons vu qu'Escobar considère que les projets de développement des agences internationales enferment les cultures locales dans un traditionalisme figé, et qu'ils ont pour but de promouvoir le capitalisme occidental. Face à cette tentative hégémonique, les ONG locales, ancrées dans les cultures des populations dont les projets de développement nieraient spécificités et dynamisme, seraient les nouvelles formes de « résistances » et constitueraient ainsi la voie d'une « alternative au développement conventionnel ».

Nous avons vu que trois corps de référence interfèrent dans l'élaboration de la première étape de l'idéologie institutionnelle étudiée : l'éternelle recherche d'une meilleure « participation des communautés » à leur propre développement, le phénomène international des ONG luttant contre le VIH/sida ces dernières décennies et la nécessité d'inventer des pratiques à la nouvelle politique encore floue de la bonne gouvernance dans une région sans expérience de projets internationaux de développement. De cette confrontation, la majorité des acteurs suivis dans cette étude semblent déduire que le rôle des ONG locales dans la prévention du VIH était « universel ». La suite de l'analyse a montré qu'ils continuent de se fonder, dans les étapes ultérieures de leur action et après des années sur le terrain, sur le même présupposé, mais que l'argumentaire intègre cette fois le contexte culturel particulier des pays de l'ex-Union soviétique.

Ce retour par le « culturel » est finement tissé par l'idéologie institutionnelle étudiée ici, car il permet de contrecarrer la classique critique de l'hégémonie culturelle de l'Occident. Le premier élément de ce retournement consiste à présupposer que la société civile n'est pas une construction sociale de l'Occident, mais qu'elle serait en fait une sorte d'émanation « naturelle » de toute organisation démocratique et donc indépendante de la culture spécifique sur laquelle elle reposera. Le second élément consiste à poser que la forme que devra prendre la « société civile », par contre, dépendra étroitement du contexte culturel.

L'opposition entre la nature et la forme est ici essentielle, dans la mesure où elle vient apporter une nouvelle légitimité à l'effort de démocratisation. Il ne s'agit pas, pourrait-on dire, de prétendre imposer un modèle venu de l'Occident, mais bien plus de faire réémerger la spécificité culturelle contre l'uniformisation du modèle – soviétique – qui justement l'avait niée. En d'autres termes, la soviétisation de la région se serait faite par l'imposition d'un modèle unique, alors que l'apport de la « société civile » serait justement l'inverse. Il s'agirait, pour les acteurs du développement sur le terrain, de partir d'une idée, certes à vocation universelle, mais de l'adapter à chaque contexte spécifique. D'où l'importance des différents lieux d'explication de la société civile, et l'importance concomitante de l'engagement des acteurs locaux. Le modèle proposé prétendrait ainsi prendre le contre-pied du centralisme démocratique en partant des besoins locaux adaptés aux spécificités locales.

Ce retour sur le culturel est d'autant plus valorisé qu'il ne repose pas, comme on a pu le voir, sur une prise en compte des spécificités locales, mais fonctionne avant tout comme un argument d'autorité. Le « blanchiment » de la société post-soviétique en Asie centrale et Transcaucasie ne serait donc pas une sorte de nouvelle imposition venue de l'extérieur, l'Occident cette fois, sur des cultures minoritaires, mais à l'inverse la traduction de mouvements locaux reposant sur la reconnaissance progressive des réalités déniées à l'ère soviétique.

Ce subtil glissement permet de légitimer – *a priori* en dehors de toute volonté hégémonique des agences multilatérales de développement – les politiques d'assistance, mais plus encore peut-être de ne faire porter la responsabilité des échecs, des retards et des résistances que sur la seule persistance d'archaïsmes directement issus du modèle soviétique. Ce n'est ni parce que cette notion n'aurait pas de correspondance directe dans la réalité post-soviétique ni parce que certains

s'interrogeraient sur ses fondements politiques que des difficultés pourraient s'accumuler dans cette marche vers le progrès, mais exclusivement, et c'est là, il faut le reconnaître, une prouesse rhétorique, parce que la bureaucratie ex-soviétique ferait encore des ravages. L'attitude « blanche » correspondrait donc à la victoire de la démocratie grâce au levier de la culture, tandis que l'attitude « rouge » épargnerait la culture pour ne correspondre qu'à l'uniformisation sociale prédémocratique. L'enjeu – pour l'idéologie institutionnelle étudiée – n'est pas de prendre en compte les spécificités culturelles. Mais plutôt de faire fonctionner l'idée de culture là où, justement, les anthropologues critiques anglo-saxons présupposent qu'elle est niée.

Nous venons de saisir comment semble se nouer, en faveur des ONG locales, une convergence dans les termes entre les discours des agences multilatérales de développement et ses plus ardents opposants parmi les anthropologues anglo-saxons. Cette convergence se cristallise aujourd'hui dans ce qui apparaît, du côté d'Escobar et de ses collègues, comme une réification, une naturalisation de la résistance locale et des groupes d'appartenance. Cette réification les amène à porter en étendard une catégorie aujourd'hui gorgée d'un nouveau sens pour les organisations multilatérales. L'analyse des bases épistémologiques des projets de développement par Escobar, et avec lui les anthropologues anglo-saxons les plus acharnés à « déconstruire » ces projets, semble en effet, au regard de notre ethnographie, être en retard d'un temps dans leurs critiques. Il y a déjà eu un retournement de ces critiques, et cela précisément au travers des politiques en faveur de la « bonne gouvernance ». Les cultures locales ne sont plus considérées par les acteurs du développement comme étant fixes, figées dans une tradition idéalisée. Au contraire, leur mouvement et leur flexibilité sont au cœur d'une redéfinition des cultures locales, et il est attendu d'elles qu'elles jouent un rôle de levier dans la constitution de la « bonne gouvernance », leviers dont les ONG locales serviraient à canaliser le mouvement.

BIBLIOGRAPHIE

- AGGLETON P. *et alii* [1993], « Voluntary Sector Responses to HIV and AIDS: a Framework for Analysis », in P. Aggleton, P. Davies, G. Hart (eds), *AIDS: Facing the Second Decade*, London, Falmer: 131-141.
- ALTMAN D. [1994], *Power and Community: Organizational and Cultural Responses to AIDS*, London, Taylor and Francis.
- BLAIR H. [1997], « Donors, Democratisation and Civil Society: Relating Theory to Practice », in D. Hulme, M. Edwards, *NGOs, States and Donors, too Close for Comfort?*, New York, Save the Children Press.
- DOZON J.-P., VIDAL L. (éd.) [1995], *Les Sciences sociales face au sida*, Paris, Orstom éditions.
- ESCOBAR A. [1996], *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- FASSIN D. [1996], « L'essentiel, c'est de participer. "Démocratie locale" et "santé communautaire" dans les villes du tiers monde », *Les Annales de la recherche urbaine*, 73: 4-13.
- FERGUSON J. [1990], *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERRO M. [1992], *Nazisme et Communisme: deux régimes dans le siècle*, Paris, Pluriel.
- HOURS B. [1998], *L'Idéologie humanitaire ou le Spectacle de l'altérité perdue*, Paris, L'Harmattan.

- MOTYL A. J. (ed.) [1992], *The Post-Soviet Nations. Perspectives on the Demise of the USSR*, New York, Columbia University Press.
- MOTYL A. J. (ed.) [1995], *Thinking Theoretically about Soviet Nationalities. History and Comparison in the Study of the USSR*, New York, Columbia University Press.
- PUTNAM R. [1995], « Bowling Alone: America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78.
- ROY O. [1997], *La Nouvelle Asie centrale, ou la Fabrication des nations*, Paris, Seuil.
- RUPNIK J. [1988], « Totalitarianism Revisited », in Keane, J. (ed.), *Civil Society and the State: New European Perspectives*, London, Verso.
- SCOTT J. [1990], *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.
- TOCQUEVILLE A. [1981], *De la démocratie en Amérique*, 2 t., Paris, Flammarion.
- WEISS T. G., GORDENKER L. [1996], *NGOs, the UN and Global Governance*, London, Lynne Rienner.
- WERTH N. [1992], *Histoire de l'Union soviétique: de l'Empire russe à la Communauté des États indépendants, 1900-1991*, Paris, Puf.
- WERTH N. [1993], « De la « soviétologie » », *Le Débat*, novembre-décembre, 77: 126-144.