

Collision and Collusion.

The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe

Janine R. Wedel, 1998, St Martin Press, New York, 286 p.

Philippe Lavigne Delville

Anthropologue travaillant en Pologne, Janine Wedel a vécu l'effondrement des régimes socialistes en Europe de l'Est et les mutations qui ont suivi la chute du mur de Berlin en 1989. Elle a en particulier observé la façon dont les pays occidentaux ont, dans la foulée, mis en place un important dispositif d'aide, censé favoriser la transition à la démocratie et à l'économie de marché dans les anciens pays socialistes. Publié moins de dix ans après, cet ouvrage analyse ces politiques « d'aide » dans le contexte social et politique des pays de l'Est de l'après-guerre froide, leurs contradictions, leurs effets mitigés sinon pervers. Les pays occidentaux ont très vite mobilisé une aide importante, en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, pays jugés les plus proches du modèle occidental, puis dans les pays du sud de l'Europe de l'Est (considérés comme plus proches des pays en développement) et enfin, après la fin de l'URSS, en Russie et en Ukraine. S'appuyant sur de nombreux entretiens avec des acteurs occidentaux comme avec des acteurs nationaux, hommes politiques ou responsables de dispositifs d'aide, et sur une lecture attentive de la littérature consacrée au sujet, l'auteur propose une analyse fine des contradictions et des formes d'instrumentalisation de l'aide, prenant en compte les différences entre dispositifs, entre pays donateurs, entre pays receivers. Globalement, cette courte décennie de rencontre accélérée entre le monde occidental et les pays d'Europe centrale peut se lire en trois temps : triomphalisme, désillusion et ajustement. Les toutes premières années voient l'espoir partagé d'une transition rapide, favorisée par l'aide internationale. Mais là où les pays d'Europe centrale attendaient des ressources financières, les pays occidentaux mettent l'accent sur l'assistance technique. Ils dépêchent de multiples consultants, dont les stars de l'économie du développement venant prôner les bienfaits de l'économie libérale, comme Jeffrey Sachs qui promeut des thérapies de choc. Donneurs comme receivers sous-estiment ce que représente une telle transition. Les hordes de consultants de court terme, logeant dans de grands hôtels, ignorant la langue et les réalités du pays, suscitent rapidement le rejet. Promouvant la privatisation des entreprises comme solution, quels que soient leurs problèmes réels, les bailleurs de fonds mettent en place des dispositifs privés d'appui, largement sous-traités aux grands cabinets internationaux d'audit, qui s'aliènent les responsables étatiques, et sont peu efficaces malgré la multiplication des études. Ces cabinets sont de plus dans un conflit d'intérêt car ils conseillent en même temps leurs partenaires occidentaux dans la recherche d'opportunités

d'investissement et sont suspectés d'être plus à leur service qu'à celui des États et des entreprises des pays concernés. Voyant dans les pays d'Europe centrale de possibles futurs membres, l'Union européenne met toutefois en place des dispositifs moins exogènes, s'appuie plus précocement sur les ressources humaines nationales que les autres intervenants comme les États-Unis.

Le second grand axe d'intervention est la société civile, considérée comme inexistante dans les régimes socialistes. L'appui à la société civile est sous-traité par les États-Unis à quelques grandes fondations américaines, qui gèrent des sommes d'argent considérables. De multiples organisations, souvent sans expérience internationale préalable, mais attirées par l'afflux des financements, s'installent également avec le même objectif. Les bailleurs financent d'abord des organisations fondées par les dissidents médiatiques, leur donnant l'opportunité de développer un mélange d'action sociale et de business, au détriment parfois de groupes moins visibles mais plus ancrés socialement.

Afflux de consultants connaissant peu ou mal les pays, et mobilisant des références de pays en développement ; décalage entre espoirs, promesses et réalités de l'aide ; concentration de l'aide sur les réformes institutionnelles au détriment des investissements ; forte personnalisation d'une aide qui valorise ceux qui, par leurs études, leur maîtrise de l'anglais ou leur look, semblent les plus proches des occidentaux au détriment de leur légitimité : ces dynamiques suscitent une rapide désillusion de la part des acteurs d'Europe centrale, désillusion partagée, du côté de l'aide, du fait de la lenteur des privatisations. S'ensuit une phase d'ajustement. Les uns et les autres ont (un peu) appris à se connaître, les illusions d'une transition rapide sont perdues de part et d'autre et l'aide emploie de façon plus importante des cadres des pays, ce qui réduit les tensions sans les annuler. Dans le même temps, l'aide se déplace, de la Hongrie et la Pologne vers la Roumanie ou la Bulgarie puis, après la fin de l'URSS en 1991, vers la Russie et l'Ukraine. Les consultants internationaux promoteurs de la thérapie de choc, qui avaient abandonné les pays d'Europe centrale dès les premières difficultés de leur doctrine, arrivent et prônent les mêmes recettes. Toutes les tendances perverses de l'expérience de l'Europe centrale réapparaissent alors, de manière exacerbée. L'essentiel de l'aide à la privatisation est confiée à un département de l'université Harvard (Harvard University Institute for International Development – HIID), qui la gère de façon discrétionnaire, et les interlocuteurs de l'aide américaine sont quasi exclusivement un groupe d'économistes de St Petersburg, le clan des « Chubais » (du nom de leur leader), au départ alliés de Eltsine, qui contrôlent les postes essentiels de pouvoir au sein de l'État et prennent le contrôle des fonds et des entreprises appuyées par l'aide. On assiste à une privatisation de l'aide, au service d'une clique restreinte, composée des responsables du HIID et des Chubais, qui poursuivent leurs propres stratégies d'accumulation politique et financière,

détournant les dispositifs de financement des petites entreprises au profit de prises de capital dans des entreprises dont ils sont actionnaires... Très détaillée, l'analyse de la captation de l'aide par ce réseau russo-américain met en lumière des facettes essentielles des mécanismes d'instrumentalisation de l'aide, mi voulue, mi subie par les agences de financement, et éclaire, sous un jour complémentaire à l'analyse de Joseph Stiglitz dans *La grande désillusion* (2002), la catastrophe sociale et économique qu'a été la « transition de choc » appliquée à l'ex-URSS.

Tout en brossant un panorama sévère, l'auteur n'est pas dans une posture dénonciatrice. Janine Wedel décrit avec nuances la façon dont l'aide internationale a été mise en œuvre, et les processus qu'elle a induit du côté des receveurs. Grâce à sa connaissance antérieure des sociétés et des acteurs, elle met en lumière les logiques de réseau et les carrières liées à l'aide, rarement analysées aussi finement. Elle interroge les acteurs des deux côtés de la barrière, montre que les dérives sont largement identifiées dans les rapports d'évaluation, prend acte de la diversité des stratégies, en fonction des pays donateurs, des dispositifs et du déplacement de l'aide d'un pays à l'autre. Ce qui donne d'autant plus de force à son analyse.

On retrouve dans cette décennie d'aide occidentale à l'Europe de l'Est les mêmes contradictions et les mêmes effets que sur les terrains plus classiques du développement : afflux désordonné des financements ; méconnaissance des réalités ; capacité des acteurs nationaux à tenir un double discours et à organiser une certaine opacité ; tendance à s'appuyer sur les acteurs les plus proches au détriment de ceux qui sont plus légitimes ; confusion entre public et privé couplée à une méfiance structurelle envers l'État qui aboutit à favoriser les conflits d'intérêt et incite les responsables étatiques à multiplier les casquettes (entreprise, ONG, etc.) ; promotion idéologique des « privatisations » ; explosion désordonnée d'organisations « de la société civile » à la base sociale très contestable ; etc. L'auteur attribue une partie des réactions des acteurs nationaux au legs du régime soviétique (art de la dissimulation et du double langage, clientélisme, instrumentalisation des positions au sein de l'État, faible confiance mutuelle au-delà de cercles d'amis ou de parents, stratégies de cliques) alors qu'on les retrouve, à des degrés divers, dans les pays africains, ce qui renforce l'hypothèse qu'elles sont plutôt liées à l'aide qu'aux caractéristiques sociales et politiques des pays qui la reçoivent, même si de nombreux pays africains ont aussi connu des régimes autoritaires avant les années 1990.