



Journal des anthropologues
Association française des anthropologues

94-95 | 2003
Les ONG

Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ?

Introduction à une étude de cas

Laëtitia Atlani-Duault



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jda/1930>

DOI : 10.4000/jda.1930

ISSN : 2114-2203

Éditeur

Association française des anthropologues

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2003

Pagination : 183-190

ISSN : 1156-0428

Référence électronique

Laëtitia Atlani-Duault, « Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ? », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/jda/1930>

Ce document a été généré automatiquement le 15 septembre 2020.

Journal des anthropologues

Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ?

Introduction à une étude de cas

Laëtitia Atlani-Duault

1994-1995, un an à New-York, aux sièges de grandes organisations internationales d'aide au développement

- 1 Je suis frappée par un constat : depuis la fin des années 1980, les organisations non gouvernementales (ONG) locales sont perçues par les agences des Nations Unies comme des éléments essentiels de la « société civile », elle-même considérée comme un élément clé de la « bonne gouvernance ».
- 2 A priori, la toute puissance actuelle de la notion de « bonne gouvernance » aux Nations Unies semble être la dernière incarnation d'une préoccupation plus ancienne, inscrite dans la démarche des organisations d'aide internationales et qui a 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 ». Cependant, dans ma recherche de doctorat soutenue en 2002 et introduite ici, j'ai posé comme hypothèse que les sens et les pratiques autour de la « bonne gouvernance » qui sont aujourd'hui massivement mises en œuvre par les Nations Unies relèvent d'une nouvelle figure des politiques de développement international, à comprendre dans le cadre de ce que Bernard Hours (2002) décrit comme l'« idéologie humanitaire » qui est née sur les ruines de l'idéologie tiers-mondiste.
- 3 Cette problématique ouvrant un espace d'analyse qu'une seule étude ne peut couvrir entièrement, je l'ai abordée par le biais d'une ethnographie au sein d'agences internationales d'aide au développement, aux sièges ainsi que dans le contexte

particulier et peu étudié de l'Asie centrale et la Transcaucasie postsoviétiques. Le choix de pays issus de l'ancienne Union Soviétique se justifie pour une raison majeure : la corrélation notable entre l'apparition de la double notion de bonne gouvernance et de société civile et la chute du Mur de Berlin. L'effondrement spectaculaire du bloc soviétique a commencé fin 1989, les premiers discours sur la nécessité d'une « bonne gouvernance » dans les pays dits en voie de développement ont vu le jour durant l'été 1990. Or avec la chute du Mur a également disparu un État – l'URSS – qui jusqu'alors proposait une autre voie vers le développement. Ce pays était un bailleur de fonds pour certaines agences multilatérales d'aide, dont celles des Nations Unies. Soudain, les anciennes républiques soviétiques sont devenues des États indépendants qui ont été considérés comme étant « en voie de développement » 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 le « second monde » que sont les républiques de l'ex-URSS. 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 postcolonialisme et de guerre froide. Ce choc entre systèmes auparavant en compétition, et qui se sont développés avec des histoires distinctes, m'a semblé être un défi pour les idées mêmes du développement « tiers-mondiste », et je pris le pari qu'il permette de mettre en valeur les lignes de forces, de crises et de tension des discours et des pratiques actuelles. Ce ne fut donc pas une ethnographie de ces pays qui commença alors, mais celle des pratiques et des discours des agences multilatérales de développement dans ces pays et aux sièges des organisations, grâce à un terrain « de l'intérieur ».

1995-2000, Asie centrale et Transcaucasie

- 4 Au sein de la promotion de la « bonne gouvernance », un des domaines d'intervention des agences de développement en Asie centrale et en Transcaucasie est la prévention du VIH. Témoinnant de l'importance du phénomène social étudié, une aide massive commence en effet à être apportée à partir de 1995 aux ONG locales dans le cadre de programmes internationaux en faveur de la « bonne gouvernance » dans la région et une partie de ces fonds est allouée à la prévention du VIH. Je choisis de focaliser ma recherche sur cette dimension précise de la promotion de la « bonne gouvernance ». Sur le terrain, je suis frappée par la quasi-absence d'ONG locales de prévention du VIH dans la région à cette date. Cette quasi-absence prend sens dans le contexte historique récent de ces pays : les « ONG » dans le sens occidental du terme n'existaient pas sous l'URSS, et tout groupement indépendant des structures officielles était interdit. Pourquoi donc les agences de développement viennent-elles aider des ONG locales inexistantes ? Question d'autant plus étonnante que la prévention du VIH existe dans la région, car chaque pays d'Asie centrale et de Transcaucasie connaît toujours, en 1995, une structure étatique de lutte contre le VIH, administrativement et professionnellement très organisée. Les institutions soviétiques ont en effet développé un système de lutte contre l'épidémie uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union dès la fin des années quatre-vingt et alors que l'URSS connaissait un taux de contamination très faible. En 1995, la structure, les concepts et les pratiques soviétiques étaient toujours en place dans ces pays devenus indépendants. Et même si leurs

ressources financières étaient réduites du fait de la crise économique, il ne s'agissait pas pour les populations de remettre en question ces politiques gouvernementales héritées du modèle soviétique. Ils ont pourtant vu arriver une aide internationale au développement qui leur offrait – entre autres – la mobilisation des ONG locales comme but. Je m'attelle à en suivre les tracés, de 1995 à 2001.

- 5 Au début, au milieu des années quatre-vingt-dix, l'appel à une « bonne gouvernance » et à un de ses corollaires, des ONG locales nombreuses et fortes, semble correspondre à l'espoir de changement politique partagé par beaucoup des centraux asiatiques (c'est moins vrai des Transcaucasiens). Ces pays viennent d'hériter, sans lutte, d'une indépendance politique. Jusqu'en 1991, ce territoire appartenait à un seul pays : l'URSS. Les habitants étaient tous soviétiques, formés dans les mêmes écoles, lisant la même presse, et devant se conformer aux mêmes directives, toutes venues de Moscou et réglant une grande partie de leur vie quotidienne. « L'union soviétique a été, à son insu, une formidable machine à fabriquer des nations en Asie centrale. La politique des nationalités avait été conçue avant tout pour briser les nationalismes existants [...]. Pour cela, on a fabriqué une multitude de « petits » peuples [...]. Le but n'était évidemment pas de faire de ces nouveaux peuples des États-nations viables, mais au contraire de les réduire, avec tous les autres, à une pure apparence administrative, prélude à leur fusion dans le grand ensemble soviétique » (Roy, 1997 : 9). Dans un tel contexte, le choc provoqué par l'indépendance soudaine des républiques soviétiques fut brutal. Il faut pour les habitants de ces pays, créer, chacun dans leur territoire, de nouveaux « contrats sociaux » (Mendras, 1992 ; Motyl, 1992, 1995 ; Ferro, 1993). La nécessaire invention des identités nationales, ou pour reprendre les termes de Roy, « la fabrication des nations », se fait aujourd'hui alors que dans la plupart de ces pays les anciens dirigeants du parti communiste ont majoritairement conservé le pouvoir.
- 6 Cette nécessaire invention d'une identité nationale, très différente des pays d'Europe de l'Est qui avaient connu une indépendance politique avant la colonisation soviétique, se fait progressivement et lentement. Guerre froide oblige, les habitants ne connaissent pas les organisations internationales de développement. Contrairement aux Africains, Latino-américains et Asiatiques, ils n'ont pas d'histoire passée avec elles. Leur relation est à inventer. Cela va vite.

Mardi 11 septembre 2001, il est 9 heures à New-York et 19 heures au cœur de l'Asie centrale

- 7 L'écho de la déflagration qui vient d'ébranler l'Amérique gagne progressivement les anciennes frontières de l'Union Soviétique. Alors que la communauté des expatriés laisse immédiatement transparaître les premiers signes d'une fièvre anxieuse, la population locale demeure impassible. Pourtant, après avoir scruté les décombres des tours new-yorkaises, tous les regards du monde se tournent désormais vers l'Asie centrale à l'affût des premiers signes d'une nouvelle déflagration qui embraserait cette fois un continent entier. Assailli d'appels et de messages de parents et d'amis qui s'inquiètent de me savoir en Asie centrale, je tarde d'abord à me faire ma propre idée sur la situation. Illusion de la proximité, sans doute, mirage de l'information en direct ou encore de l'autorité du témoin visuel, probablement, car je ne vois justement rien autour de moi de ce qui inquiète mes proches en France. Aucun signe d'embrasement généralisé dans la population, aucune passion belliqueuse chez mes amis qui, face à ce

drame, conservent ce même détachement plein d'humour désabusé à l'égard des choses de l'occident dont on prétend pourtant qu'elles les concernent tant aujourd'hui. La longue complicité intellectuelle et affective qui me lie désormais à ces « acteurs locaux » m'amène cependant à percevoir leurs points de vue et, d'une certaine manière, à les partager à défaut peut-être d'y adhérer complètement. Car il ne s'agit pas, chez eux, d'une quelconque ignorance des enjeux, encore moins d'un désintérêt pour le monde. Ils savent très bien qu'ils en font partie et que les bouleversements qui les touchent ne manqueront pas de rejaillir sur eux. Ils ont également rapidement mesuré les enjeux et les risques qui pèsent sur eux, au point même d'en avoir une conscience aigüe. L'arrivée en masse de militaires, le soudain intérêt des médias occidentaux pour leur région, comme la perspective d'une possible manne financière accompagnant l'entrée de nouveaux projets de développement risquent de renforcer leur suspicion.

- 8 Cette dernière ne saurait être confondue avec une quelconque tendance culturelle. Elle est, à l'inverse, le fruit d'un long processus historique qui, du déclin de l'empire soviétique à « l'avènement d'une nouvelle société civile », a imprimé sa marque au cœur des restructurations de l'espace politique. Le faible écho des événements du 11 septembre en est sans doute bien plus le produit qu'il ne viendrait révéler une « fracture des civilisations ». Dix ans après la fin de l'URSS, ils ont vu leurs espoirs diminuer à mesure que leurs conditions de vie se détérioraient et ont parallèlement appris à connaître les organisations internationales, à comprendre leurs logiques, à se réapproprier leurs rhétoriques pour tantôt en jouer, tantôt s'en protéger, mais toujours d'une façon différente des attentes théoriques et pratiques de l'action internationale. Dans le même temps, et avec eux, les acteurs des organisations internationales de développement ont construit leurs discours et leurs pratiques en jouant des rhétoriques et des détournements de leurs partenaires locaux, parfois même en jouant doublement, comme chez les acteurs des agences de développement recrutés localement.
- 9 C'est précisément ces processus de co-construction de pratiques et de discours que j'ai pu étudier. Les programmes de prévention du VIH m'offraient l'occasion d'analyser en détail et sur le terrain un exemple de création et de mise en œuvre d'une politique internationale de développement ainsi que les discours et les pratiques de ses différents agents. L'ethnographie¹ a permis de montrer que, contrairement à ce qui est tenu pour acquis par la majorité d'acteurs des agences de développement en Asie centrale et en Transcaucasie, ce qu'ils imaginent être le rôle des ONG locales dans la lutte contre le VIH ne relève pas d'une norme fixe, instantanée, universelle et politiquement neutre. Cette norme est au contraire le fruit d'un processus de création sociale à la fois historiquement et culturellement contingente. Mouvante, elle détourne sans cesse à son profit une partie des stratégies de résistance qui se créent au fur et à mesure chez les partenaires locaux des agences internationales d'aide au développement. Son élaboration est de plus entremêlée, en coulisse, à des préoccupations politiques culturellement et historiquement déterminées héritées de la guerre froide. La cristallisation de la notion de « bonne gouvernance » ne date pas par hasard de la mort de l'URSS. Tous en jouent, l'idéologie est en mouvement grâce aux pratiques fragmentées d'acteurs locaux et internationaux qui ont appris à se connaître avec les années et qui jouent de leurs références et de leurs positions.

Hiver 2002-2003 en Asie centrale

- 10 L'espoir de changements politiques un moment partagé par les centraux asiatiques au milieu des années quatre-vingt-dix, espoir assez proche des vœux de « bonne gouvernance » énoncés par les organisations internationales de développement, cet espoir semble mort. La co-construction de pratiques et de discours, mouvantes et pleines d'humour entre 1995 et 2001, semble s'être solidifiée, durcie en l'état sous la pression de la *realpolitik* post-11 septembre.
-

BIBLIOGRAPHIE

FERRO M., 1993. « Après l'URSS, ruptures et continuités », in FERRO M. & MANDRILLON M.-H., *L'État de toutes les Russies. Les États et les nations de l'ex-URSS*. Paris, La Découverte/IMSECO : 17-25.

HOURS B., 2002. *Domination, dépendances, globalisation. Tracés d'anthropologie politique*. Paris, L'Harmattan.

MENDRAS M., 1992. *Un État pour la Russie*. Paris, Éditions Complexe.

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.

ROY O., 1997. *La nouvelle Asie centrale, ou la fabrique des nations*. Paris, Seuil.

NOTES

1. Atlani, L. (ouvrage à paraître fin 2003).
-

AUTEUR

LAËTITIA ATLANI-DUAULT

Université Lumière Lyon II