

Désillusions des donateurs ? La coopération internationale en Asie Centrale

Luigi De Martino

Introduction

Je tenterai de donner, dans cet article, quelques pistes pour analyser la manière par laquelle les pays occidentaux ont développé leurs relations avec les nouveaux Etats d'Asie Centrale post-soviétique. Plus particulièrement, je m'intéresserai à l'évolution des relations de coopération¹⁶¹ entre pays donateurs et ces Etats.

Les hypothèses développées dans cet article constituent la partie théorique d'une plus large réflexion de l'auteur sur la coopération internationale en Asie Centrale (De Martino, 2001 et 2002). Dans l'idéal elle devrait être complétée par une analyse comparative des politiques de différents pays donateurs¹⁶².

Comme point de départ de mon analyse je m'intéresserai aux facteurs et idées qui ont influencé ces relations¹⁶³. J'aborderai ensuite

la question de l'importance de ces facteurs dans l'évolution des relations entre pays d'Asie Centrale et Occident. Je chercherai à montrer que ces relations sont passées à travers différentes phases, en partant d'une période de découverte et d'illusions qui s'est transformée peu à peu en une certaine désillusion accompagnée d'un désengagement partiel. L'après 11 septembre 2001 a marqué un tournant, avec un nouvel engagement des organisations internationales, un engagement débarrassé aujourd'hui (de trop) d'illusions.

Une indépendance inattendue

En 1991, les derniers soubresauts de l'Union Soviétique projettent sur la scène internationale un groupe de nouveaux Etats. Parmi ceux-

161 Si elles font partie intégrante des relations étrangères d'un pays, les politiques de coopération forment également un sous-ensemble de concepts, logiques et pratiques institutionnelles - distinct et soumis (si tu parles du sous-ensemble) distincts et soumis si tu définir les concepts, logiques et pratiques - à un développement propre.

162 Dans De Martino (2002) je développe une première analyse sur la cas de la Suisse. A celle-ci devraient s'ajouter les cas de l'Allemagne, Etats - Unis et probablement Union Européenne.

163 Cet article n'inclut pas d'analyse des politiques intérieures de chaque pays donateur. Même si elles ont une influence sur les politiques de coopération, elle devraient traitées séparément, dans des études de cas.

.....

ci, le Kirghizistan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. Les républiques d'Asie Centrale soviétique deviennent, par décret, et généralement contre leur volonté, des Etats souverains.

Rien n'avait préparé les populations et leurs dirigeants à cette indépendance et à la disparition soudaine du système d'économie planifiée dont ces Etats dépendaient jusque là. Un monde et tout un système de repères disparaissaient sans qu'il y ait une alternative prête pour les remplacer. Pour les populations d'Asie Centrale, la disparition du système soviétique a provoqué une situation de crise affectant l'ensemble des rapports socio-politiques, un moment de fluidité politique, de "crise multi-sectorielle", de bouleversement des rapports établis entre groupes sociaux (Dobry, 1986).

L'effondrement de l'économie soviétique a entraîné une chute dramatique du produit national brut de ces pays, qui s'est répercutée sur le niveau de vie des populations. Des régions entières ont été replongées dans une économie de subsistance. Les épargnes d'une vie ont disparu suite à l'effondrement des taux de changes et l'hyperinflation qui a suivi l'indépendance. Le manque chronique de moyens financiers a entraîné une chute des investissements étatiques dans les systèmes de protection sociale, de santé et d'éducation, avec des conséquences dramatiques à court

comme à long terme. Pauvreté et chômage massif ont plongé de larges couches de la population dans une situation de détresse extrême.

Après l'effondrement de l'Union Soviétique, les Etats de la région ont aussi dû se confronter aux défis posés par l'identité et la légitimité du système politique en place. Les anciennes républiques soviétiques d'Asie Centrale avaient été créés par l'URSS dans les années '30 en englobant des espaces immenses, caractérisés d'un côté par une grande diversité géographique et culturelle, et de l'autre par une cohérence et complémentarité sociale et économique.

Confrontés à une crise sans précédent et à la nécessité de (re)-construire des Etats, les élites politiques en place pendant la période de la perestroïka gorbatchévienne ont su utiliser la carte de la construction nationale pour mieux asseoir leur pouvoir. Au Tadjikistan, en 1992, une compétition pour le pouvoir entre élites régionales déclenche un conflit dont les séquelles continuent à marquer le pays encore aujourd'hui.

En vue de l'immensité des défis à affronter, il est presque surprenant de remarquer que, 12 ans après leur création, les Etats d'Asie Centrale continuent d'exister sans avoir été impliqués dans des conflits majeurs (à l'exception du Tadjikistan).

La disparition de l'URSS : une "crise multisectorielle" dans les rapports Est-Ouest ?

Les dix ans d'indépendance ont aussi vu une transformation profonde des relations que les nouveaux Etats d'Asie Centrale entretiennent entre eux et avec le reste du monde. Moscou, qui représentait le centre tout-puissant pendant l'Union Soviétique, a perdu de son importance pendant les années '90. En même temps, des acteurs comme la Chine, l'Inde, mais aussi l'Iran et la Turquie ont contribué à "changer la polarité" des relations internationales de la région (Garnett et alii, 2000). La période suivant l'accession à l'indépendance a aussi vu l'implantation dans la région de nouveaux acteurs, notamment les Etats Unis et l'Europe, implantation renforcée après les événements de septembre 2001 avec l'installation d'une présence militaire occidentale en Asie Centrale.

Quelles clés de lecture pour aborder l'Asie Centrale ?

La crise provoquée par la disparition de l'URSS a également modifié radicalement les perceptions et les clés de lecture développées pendant la guerre froide et utilisées jusque-là pour lire et appréhender ces sociétés.

Facteurs géopolitiques

La disparition de l'URSS a, pour ainsi dire, remis les pays d'Asie Centrale sur la "carte des relations internationales" d'Eurasie. Une "super-puissance" disparaissait en laissant derrière elle un ensemble hétéroclite et méconnu de nouveaux Etats et de sociétés. Trois puissances nucléaires se côtoyaient désormais en Asie Centrale (Russie, Chine et Kazakhstan), alors que le contrôle sur l'arsenal de l'ex-Union Soviétique constituait une source de préoccupation majeure pour les Etats-Unis et l'Europe. Les conflits au Caucase, au Tadjikistan mais aussi et surtout en Yougoslavie n'ont fait que renforcer le constat d'instabilité croissante de l'espace post-soviétique et post-communiste en général qui caractérise la première moitié des années 90.

Les pays d'Asie Centrale, de par leur position géographique, renfermée entre la Chine, la Russie, l'Afghanistan, l'Iran et la Caspienne, jouent un certain rôle dans les relations entre puissances (globales et régionales). L'importance géographique de la région prend encore une nouvelle dimension après l'intervention américaine en Afghanistan en 2001.

Les réserves en hydrocarbures¹⁶⁴ de l'Asie Centrale et du pourtour du bassin de la mer Caspienne ainsi que la construction et le contrôle des

164 Selon Garnett (2000, 22), on est passé de l'enthousiasme pour des réserves de la taille d'un "nouveau Golfe Persique" à des estimations plus récentes comparant les réserves de la Caspienne et Asie Centrale à celles de la Mer du Nord.

oléoducs nécessaires pour transporter ces réserves sur les marchés internationaux sont devenus un enjeu géopolitique majeur pour la région. Même si les hypothèses initiales ont été revues à la baisse et que le coût de l'extraction et du transport du pétrole au départ de cette région se révèle plus élevé qu'au Moyen-Orient, le pétrole et le gaz de la Caspienne et d'Asie Centrale représentent une alternative énergétique pour l'Occident en cas de diminution des ressources du Moyen-Orient. Ils confèrent ainsi aux Etats et aux compagnies que les contrôlent un pouvoir stratégique (Chenoy : 2003, 97). Depuis 1992, ces considérations ont guidé la stratégie d'implantation dans la région de nombreuses compagnies pétrolières internationales. En guise d'exemple, l'investissement direct de compagnies américaines dans la région s'est focalisé principalement dans le secteur de l'énergie.

Les fondements de la coopération: triomphalisme néo-libéral et idéologie de la transition

Liu (2003) affirme que si le néo-libéralisme ainsi que ses composantes socio-politiques telles que les libertés civiles et les institutions démocratiques, ont constitué le cadre de référence de l'assistance de l'Occident vers les "pays en voie de développement", c'est depuis la dissolution du bloc soviétique entre 1989 et 1992 que les politiques néo-

libérales ont été déployées avec une vigueur particulière, voir un certain triomphalisme en Eurasie. La disparition de communisme soviétique comme idéologie concurrente a permis au néo-libéralisme de se présenter comme unique modèle d'explication du monde.

Les programmes d'assistance développés par les organisations internationales et les pays donateurs pendant la première décennie d'indépendance sont profondément marqués par le triomphalisme néo-libéral de l'après Guerre Froide. Dans un "Zeitgeist de Fin de l'Histoire" (Fukuyama, 1992), les pays émergents de l'Union Soviétique se devaient donc d'entrer dans un processus de transition politique et économique, les amenant à "l'économie de marché et à la démocratie".

L'accès à la démocratie se fait principalement par la mise en place d'institutions respectant les principes de "bonne gouvernance". Avec des différences d'intensité, tous les principaux donateurs ainsi que la majorité des organisations internationales et des ONG s'accordent à mettre ce concept au centre de leur politiques de coopération (Williams, 1997). Selon cet auteur, ce nouveau consensus autour de la "bonne gouvernance" se développe à partir du constat de l'échec de la coopération avec le "Tiers Monde" et spécialement avec l'Afrique (Solinis, 2003).

L'importance donnée à la "bonne gouvernance" ainsi que les requêtes d'un meilleur respect des droits de l'homme dans l'élaboration des programmes de coopération sont des expressions d'une idéologie de la transformation (Williams, 1997). Des auteurs con-sidèrent ces éléments comme des composantes d'un paradigme de la transition (Carrothers, 2002).¹⁶⁵ Ce paradigme est donc éminemment politique et téléologique. Ce "toolkit" idéologique s'accompagne d'un profond manque de connaissances sur la région. Au début des années '90, en Suisse (et plus généralement en Europe) bien peu de monde disposait de compétences ou de connaissances approfondies sur l'Asie Centrale. Au mieux savait-on que la célèbre route de la soie passait par-là et que les villes de Samarcande et Boukhara avaient été des centres politiques et culturels qui avaient étendu leur rayonnement sur le monde islamique. On pourrait dire que la région constituait une "terra incognita" pour la grande majorité

des personnes amenées à y travailler.

La (nouvelle) découverte d'Asie Centrale : "Engagement Lite"

La première phase d'engagement de la coopération internationale en Asie Centrale se caractérise par un manque de connaissances de la région combiné une la crise socio-économique et politique de l'après indépendance, qui engendre une perception d'insécurité et d'incertitude¹⁶⁶. De leur côté, les organisations internationales abordent ces pays avec l'assurance que, grâce à des programmes drastiques de réforme économique et l'application des principes de "bonne gouvernance" visant à démanteler un Etat supposé tout-puissant et omniprésent et à développer une "société civile" qui lui fasse (office de contrepoids, ces pays se stabiliseront pour entrer bientôt dans la grande communauté des économies de marché et des démocraties. Forts de cette conviction, pays donateurs et organisations internationales ima-

165 "Five core assumptions define the **transition paradigm**. The first, which is an umbrella for all the others, is that any country moving away from dictatorial rule can be considered a country in transition toward democracy. (...)The second assumption is that democratization tends to unfold in a set sequence of stages. (...)Related to the idea of a core sequence of democratization is the third assumption--the belief in the determinative importance of elections. (...)A fourth assumption is that the underlying conditions in transitional countries--their economic level, political history, institutional legacies, ethnic make-up, sociocultural traditions, or other "structural" features--will not be major factors in either the onset or the outcome of the transition process. (...)Fifth, the transition paradigm rests on the assumption that the democratic transitions making up the third wave are being built on coherent, functioning states."

166 L'incertitude est un paramètre central de ces moments de " transition " (Banegas, 2001).

ginent possible d'accomplir cette tâche relativement rapidement et avec des moyens relativement limités. Paraphrasant le titre d'un récent ouvrage de Michael Ignatieff (2003) "Empire Lite" on pourrait dire que l'esprit de l'époque était à "l'Engagement Lite".

Les Institutions de Bretton Woods, les acteurs plus importants de la coopération avec l'Asie Centrale ont sans nul doute constitué le "fer de lance" de cette approche de la "transition", qui se résume en une succession d'initiatives de caractère davantage technique que politique.

Dans le même temps, il convient de relever que le plus gros programme d'assistance dans la région, celui alloué par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International au Kazakhstan, ne représente qu'un dixième de leurs programmes d'assistance en Asie de Sud-Est (Garnett : 24, 2000).

Au niveau bilatéral les Etats occidentaux préfèrent généralement concentrer ses ressources dans le domaine des réformes économiques.

En guise d'exemple, l'engagement bilatéral américain dans la région est considéré comme modeste. Le vice-secrétaire d'Etat Talbott mentionne le chiffre de 1.3 milliard de dollars pour l'Asie Centrale de '92 à la mi-98 (Garnett :2000,23). En ce qui concerne le secteur privé, la grande majorité des investissements américains vont au secteur énergétique.

Désillusion de la transition ? La stabilité avant la transition

Cette première phase des relations directes entre gouvernements occidentaux et nouveaux Etats d'Asie Centrale se termine vers 1998 avec les premiers constats d'échec tant des politiques de réforme économique¹⁶⁷, que de "transition démocratique". Les donateurs doivent bien se rendre à l'évidence: les institutions politiques et économiques en place ne peuvent pas être remplacées du jour au lendemain, le développement de toute institution dépendant de son parcours passé¹⁶⁸.

Le renforcement des tendances autoritaires¹⁶⁹ des régimes en place s'accompagne de l'essor de mouve-

167 Au niveau des politiques économiques, les Etats de la région ont cherché à répondre à ces bouleversements par des stratégies différentes: si le Kazakhstan et le Kirghizistan ont accepté d'appliquer des programmes de réformes économiques l'Ouzbékistan et le Turkménistan ont choisi de continuer sur la voie du contrôle économique. Enfin, le Tadjikistan a dû se confronter aux effets combinés du conflit civil (1992 - 1997) et de la disparition du système économique soviétique

168 En anglais : "path-dependent"

169 Les régimes de la région ont su jusqu'à maintenant contrôler l'expression de mouvements d'opposition par des pratiques tenant souvent peu compte des questions de droit de l'homme (par le contrôle des médias, la cooptation des opposants, jusqu'à leur exil, l'emprisonnement ou même l'élimination)

ments radicaux d'opposition comme le Mouvement Islamique d'Ouzbékistan¹⁷⁰ ou l'implantation de l'Hizb-ut-Tahrir, un mouvement radical islamique d'origine jordano-palestinienne.

Les explosions de violence politique et / ou liée à des conflits pour le contrôle des ressources naturelles, l'effet déstabilisant du conflit en Afghanistan et du trafic de narcotiques en provenance de ce pays, la criminalisation du politique et de l'économique ainsi que la persistance de la crise socio-économique qui accroissent de plus en plus le fossé social sont autant d'éléments qui amènent chercheurs et praticiens de la "coopération" au constat suivant : ces pays sont confrontés à "*...a set of daunting development challenges not unlike most postcolonial countries*" (Garnett : 32, 2000).

Si ces constats ne remettent pas (encore) en cause les fondements idéologiques du paradigme de la transition, ils semblent produire une désillusion parmi les donateurs quant aux capacités des pays de cette région de "combler le retard"

rapidement. Le désengagement de certains donateurs¹⁷¹, s'accompagne d'un côté, de la mise en place progressive de nombreux projets de "prévention des conflits"¹⁷², et, de l'autre, du renforcement de programmes de coopération dans le domaine de la sécurité militaire et policière¹⁷³. Si l'on reconnaît la nécessité de délais bien plus longs que prévu pour "réussir la transition", il s'agit, de plus en plus, d'assurer la stabilité et la sécurité de la région (et des investissements faits dans le secteur de l'énergie). Si "l'engagement lite" continue, il se fait désormais sur des bases de Realpolitik.

La situation change avec les attaques du 11 septembre 2001 et l'intervention militaire américaine en Afghanistan.

L'après 11 septembre 2001 : le retour du politique (et de la Realpolitik)?

Ces événements ont projeté l'Asie Centrale sur le devant de la scène internationale. Si depuis la fin des années '90, les Etats – Unis semblaient se désintéresser de plus en plus à la région (Garrett, 2000 ; Djalili et Kellner, 2003), la situation change

170 En 1999 et 2000 le MIO a été protagoniste d'attaques armées au Sud du Kirghizistan et en Ouzbékistan.

171 Les allemands et les américains du Tadjikistan

172 Comme mentionné auparavant, les politiques de coopération forment un sous-champ particulier des relations étrangères d'un pays, un sous-champ influencé par des narratives et institutions qui lui sont propres. Or, "la prévention des conflits" entre dans l'agenda des agences de coopération après l'incapacité de la "communauté internationale" à prévoir les massacres du Ruanda. L'Asie Centrale, et plus particulièrement la vallée de la Ferghana, fournit un des premiers chantiers à ce nouveau type de programmes

173 Avec un fort accent mis sur les programmes anti-drogue

dès lors radicalement. L'implantation de forces militaires occidentales dans ce qui constituait la chasse gardée de la Russie comporte des implications géopolitiques importantes. De par sa position géographique, l'Asie Centrale offre aux Américains un plateau d'observation privilégié au cœur du continent euro-asiatique (Djalili et Kellner : 543, 2003).

Au niveau des politiques de coopération, l'après 11 septembre confirme certaines des tendances déjà présentes, notamment l'importance de la sécurité ainsi que la stabilité des gouvernements d'Asie Centrale. Par contre, si avant septembre 2001 la tendance était plutôt au désengagement, après les opérations en Afghanistan l'on voit un renouveau de l'intérêt des donateurs pour la région, avec l'ouverture d'ambassades, l'arrivée de nouveaux donateurs et l'augmentation importante des budgets alloués.¹⁷⁴ Ce renouveau d'intérêt pour la région est, toutefois, principalement subordonné à des considérations géostratégiques liées à la pénétration américaine dans la région.¹⁷⁵

On peut émettre l'hypothèse que l'importance relative des questions de "bonne gouvernance", sans disparaître des discours des agences de coopération, n'est plus la priorité numéro un des donateurs. La majorité des gouvernements de la région ont apporté leur aide à la coalition contre le terrorisme menée par les Etats-Unis et, en contrepartie de leur soutien, attendent non seulement une aide tant matérielle qu'économique et militaire, mais aussi une attitude plus tolérante de la communauté internationale envers leurs pratiques de gouvernement et de répression de l'opposition. Ces attentes se situent dans le cadre d'un renforcement des tendances autoritaires des gouvernements en place¹⁷⁶ (concentration du pouvoir au sein des équipes présidentielles, prédation des ressources économiques, marginalisation, voire répression de toute opposition etc.).

Selon Djalili et Kellner (545, 2003), avec l'accent mis sur les questions de sécurité, la question des réformes économiques (mais aussi politiques) n'est plus une

174 Français, britanniques et japonais ont ouvert une représentation diplomatique au Tadjikistan, les coopérations suédoise et canadienne ont ouvert des bureaux à Doushanbeh, TACIS a rouvert son bureau au Tadjikistan. Déjà en 2001, le budget de USAID pour le Tadjikistan a été multiplié par quatre Le ministère de la coopération allemand (BMZ) planifiait en 2001 d'investir jusqu'à 100 millions de DM.

175 Basée en principe sur des objectifs liés à la lutte contre le terrorisme, mais aussi positionnement par rapport à la Chine, Russie, Iran et Inde, et enfin renforcement du contrôle sur les ressources pétrolières et leur voies de transports (Djalili et Kellner, 2003; Chenoy, 2003).

176 Par exemple, le 22 juin 2003, un référendum a permis au président en charge, Imomali Rachmonov, de modifier l'actuelle constitution en lui permettant de se présenter comme candidat aux prochaines élections présidentielles.

priorité des gouvernements en place. Ceci peut probablement être dit à propos de l'aide allouée par les pays donateurs à la suite des événements de 2001. Cette (nouvelle) *Realpolitik* de l'Occident vis-à-vis de l'Asie Centrale diminue l'importance de l'agenda de la "transition". En effet, dans ces conditions, les leviers traditionnellement utilisés pour favoriser la mise en place de réformes politiques et économiques se révèlent bien moins opérationnels.

Dans ces conditions, les modèles basés sur une "transition" (économique vers l'économie libérale de marché et

politique vers la démocratie) sont-ils encore valables (Poujol, 2002)?

Le récit de la "transition" exprimait une forte adéquation entre l'idéologie dominante (le néolibéralisme), les narrations élaborées dans le champ de la coopération (la "bonne gouvernance") et les intérêts de politique étrangère des pays occidentaux ("engagement lite"). Ironiquement, la subordination de l'aide à une logique géopolitique et sécuritaire contribue à la remise en question du paradigme de la transition et remet ces pays au centre d'une analyse politique moins téléologique.

L'auteur travaille actuellement à l'Institut universitaire d'études du développement comme chargé de programme. Il a été directeur de projet pour CIMERA à Genève. CIMERA (Civic Development, Media Support, Research and Analysis) est une organisation privée active dans le Caucase et en Asie Centrale. Entre 1998 et la mi-2001 il a travaillé pour la Direction au Développement et à la Coopération (DDC) comme Coordinateur Adjoint et Coordinateur pour le Tadjikistan. Entre 1996 et 1998, il a été Programme Officer pour le PNUD à Douchanbe.

Bibliographie

- BANEGAS, Richard (2001), "Les transitions démocratiques: mobilisations collectives et fluidité politique", in *Cultures et Conflits*, 12, automne.
- BRAILLARD, Philippe & DJALILI, Mohammed-Reza (1992), "L'Emergence d'un nouvel espace géopolitique au Caucase et en Asie Centrale", in *Etudes relatives à la politique de sécurité*, No. 1.
- CARROTHERS, Thomas (2002), "The End of the Transition Paradigm", in *Journal of Democracy*, 13.1, 5-21.
- CHENOY, Anuradha (2003), "Géopolitique pétrolière en Asie Centrale et dans le bassin de la mer Caspienne", in *Economie et géopolitique du pétrole*, Paris, L'Harmattan.
- DE MARTINO, Luigi (2001), *Peace Initiatives in Central Asia: an Inventory*, Geneva, CIMERA Situation Report Nr 2.
- DE MARTINO, Luigi (2002), La Suisse et l'Asie Centrale : un processus d'apprentissage mutuel?, *Bulletin de la Société Suisse Moyen Orient et Civilisation Islamique*, No. 15, Octobre.
- DJALILI, Mohammad-Reza & KELLNER Thierry (2003), *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale, De la fin de l'URSS à l'après - 11 septembre*, Paris, PUF, 3ème édition.
- DOBRY Michel (1986), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des crises multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP.
- FUKUYAMA, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- GARFINKEL, Harold (1967), *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- GARNETT, Sherman, RAHR, Alexander & WATANABE Koji, (2000), *The New Central Asia, In Search of Stability*, The Triangle Papers Nr. 54, The Trilateral Commission, New York, Paris and Tokyo.
- IGNATIEFF, Michael (2003), *Empire Lite, Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, London, Vintage.
- LIU, Morgan (2003), Detours from Utopia on the Silk Road: Ethical Dilemmas of Neoliberal Triumphalism, *Central Eurasian Studies Review*, volume 2, number 2.
- POUJOL, Catherine (2002), "L'Asie Centrale dix ans après la chute de l'URSS ou pourquoi repenser la transition", in *Géopolitique*, No. 79, 19-24.
- SOLINIS, German (2003), La gouvernance : une alternative incertaine pour la coopération multilatérale, in REYSOO, Fenneke & VERSCHUR, Christine, *On m'appelle à régner, Mondialisation, pouvoirs et rapports de genre*, Genève, IUED, Collection Yvonne Preiswerk.
- WILLIAMS, David (1997), "Good Governance and the Ideology of Transformation" in HALE William & KIELE Eberhard (eds.) (1997), *After the Cold War, Security and Democracy in Africa and Asia*, London, Tauris Academic Studies.