

# Courtage international et institutions floues

Des rôles multiples, ambigus et contradictoires  
dans les relations russo-américaines

Les analyses sur la politique étrangère, l'assistance ou le développement traitent peu des conditions effectives de leur mise en œuvre et encore moins des intermédiaires professionnels qui servent de *courtiers* dans les relations internationales. Toute l'attention va aux objectifs de ces politiques et à leur impact éventuel, pourtant très largement déterminé par la manière dont la relation est structurée ainsi que par les moyens de mise en œuvre utilisés. On peut même dire qu'en l'occurrence les fins sont conditionnées par les moyens. Quant aux intermédiaires ou « *courtiers culturels*<sup>1</sup> », ils jouent un rôle aussi considérable que sous-estimé. Non seulement ils font le pont entre les cultures, mais ils font office de missionnaires, envoyés pour prêcher des traditions nationales<sup>2</sup>. Pourtant, comme ils sont fortement motivés par leurs propres intérêts, ces *courtiers* peuvent aussi bien bloquer ou même miner le rapprochement entre deux pays.

La mise en œuvre de l'assistance aux politiques économiques russes par les États-Unis, dans le cadre du rapprochement avec la Russie au début des années 1990, en est une illustration exemplaire. L'effondrement de l'Union soviétique en 1991 offrait aux États-Unis une opportunité exceptionnelle d'établir de nouveaux liens économiques et politiques avec la Russie. Au

contraire, de mauvais choix politiques, des stratégies incohérentes et une mise en œuvre bâclée ont contribué à transformer en une totale déroute ce qui promettait d'être l'un des rapprochements les plus spectaculaires du xx<sup>e</sup> siècle.

Les prescriptions politiques avancées par les États-Unis et les institutions financières internationales pour reconstruire l'économie russe, soit l'application d'une privatisation radicale et d'une logique de marché dans un contexte social qui n'avait l'expérience ni de l'une ni de l'autre, sont bien documentées<sup>3</sup>. Mais les intermédiaires, leurs réseaux et leurs structures formelles et informelles qui ont servi à distribuer ces conseils et cette aide restent largement méconnus. Pourtant, ce sont eux qui ont modelé le paysage économique de la Russie d'aujourd'hui, et plus largement les relations entre la Russie et les États-Unis.

Dans cette affaire, les Américains n'ont fait que suivre un usage bien établi : donner à des économistes éminents un rôle non pas simplement de pur conseil, mais de véritables *courtiers*, qui contrôlent le transit de l'information, des influences et des ressources financières. En face, leurs homologues russes s'inscrivent dans la tradition des *compradors*, celle d'entrepreneurs locaux qui servent d'entremetteurs pour faciliter l'entrée

---

1. Eric Wolf, in « Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico », *American Anthropologist*, 58, 1956, p.1065-1078, et Clifford Geertz, in « The Javanese Kijaji: The Changing Role of a Cultural Broker », *Comparative Studies in Society and History*, 2, 1960, p. 228-249, ont introduit le concept de *cultural brokers* ou « courtiers culturels » pour décrire ces individus qui font le pont entre différentes cultures. 2. Nicholas S. Hopkins et al., « Brokers and Symbols in American Urban Life », *Anthropological Quarterly*, 50(2), 1977, p. 65-75. 3. Consulter, entre autres, Paul Klebnikov (*Godfather of the Kremlin: Boris Berezovsky and the Looting of Russia*, New York, Harcourt, Inc., 2000), David Kotz et Fred Weir (*Revolution from Above: The Demise of the Soviet Union*, Londres, Routledge, 1997), Piroska Mohacs Nagy (*The Meltdown of the Russian State: The Deformation and Collapse of the State in Russia*, Northampton, MA, Edward Elgar, 2000), Lynn D. Nelson et Irina Y. Kuzes (*Property to the People: The Struggle for Radical Economic Reform in Russia*, Armonk, M. E. Sharpe, 1994, et *Radical Reform in Yeltsin's Russia: Political, Economic and Social Dimensions*, Armonk, M. E. Sharpe, 1995) et Anne Williamson (« The Rape of Russia », témoignage devant le Committee on Banking and Financial Services of the United States House of Representatives, 21 septembre 1999, [www.russians.org/williamson\\_testimony.htm](http://www.russians.org/williamson_testimony.htm)).

d'investisseurs étrangers dans l'économie locale. Pour asseoir cette relation, ce groupe binational de *courtiers* a mis en place tout un *modus operandi* qui institutionnalise une forme de collusion entre les représentants des deux pays. Ce mode opératoire peut être analysé autour des concepts de *transactors* et de *transactorship* [qu'on traduira ici par *courtiers* et *activités de courtage international* ou *courtage international* (NdT)].

Les *courtiers* sont les principaux responsables d'un petit groupe informel dont les membres s'efforcent de maximiser les gains collectifs, alors qu'ils représentent des intérêts contradictoires. Même s'ils sont intimement convaincus du bien-fondé des intérêts qu'ils représentent et qu'ils affichent, ils ont leur propre agenda qui peut, consciemment ou inconsciemment, saper les objectifs poursuivis par leurs mandants. Les pratiques de ce groupe sont marquées par une extrême flexibilité et la capacité de changer de rôle ou de casquette de manière opportuniste.

Dans le cas qui nous occupe, ce groupe s'est formé par le rapprochement de deux cercles différents : le « Groupe d'Harvard » et le « clan Chubaï ». Le « Groupe d'Harvard » a été le principal agent et bénéficiaire de l'aide américaine à la Russie dans les années 1990. Il rassemble essentiellement des universitaires d'Harvard et plus particulièrement du Harvard Institute for International Development, ci-après Institut d'Harvard, et quelques-uns de leurs collaborateurs. Andrei Shleifer, professeur d'économie à Harvard, a été le directeur du projet de l'Institut d'Harvard pour la Russie. L'expert juridique Jonathan Hay en était le représentant à Moscou. Et Jeffrey Sachs, également professeur d'économie à Harvard, a patronné toute cette entreprise.

À la fin des années 1980, les membres de ce groupe ont commencé à tisser des liens avec Anatoly Chubaï et son cercle de collaborateurs connus en Russie en tant que « clan de Saint-Petersbourg » ou « clan Chubaï ». La notion de « clan » est souvent utilisée par les analystes et les journalistes russes pour faire référence au réseau informel d'une petite fraction de l'élite qui place ses membres de manière stratégique, afin de promouvoir les intérêts politiques et économiques qu'ils représentent collectivement<sup>4</sup>. Ces deux groupes avaient beaucoup en commun : une vision économique similaire pour laquelle ils avaient déjà prouvé leur attachement de manière concrète, mais surtout la volonté d'être les acteurs clés de la réforme économique en Russie. Tous étaient jeunes (la plupart avaient la trentaine) et prêts à consacrer beaucoup d'énergie au service de leurs ambitions.

En s'associant, ces *courtiers* binationaux ont su profiter des bouleversements politiques et économiques en Russie pour s'imposer comme les représentants exclu-

sifs de leurs mandants nationaux respectifs. Chaque côté de l'assemblage servait de caution à l'autre : le Groupe d'Harvard offrait au clan Chubaï l'accès au monde de la finance occidentale et à ses profits. En contrepartie, les Russes apportaient leur réseau de clientèle, et donc la possibilité de s'approprier les dépouilles financières d'une superpuissance en pleine déliquescence. Cette mise en commun de leurs ressources nationales respectives leur a permis de satisfaire des intérêts qu'ils partagent : le pouvoir, le prestige et l'argent.

Pour s'imposer face à leurs concurrents américains, les consultants d'Harvard peuvent compter sur la notoriété de leur institution et son réseau d'anciens élèves, notamment parmi les hauts responsables de l'administration Clinton qui ont la haute main sur la politique d'assistance étrangère. Grâce à cet extraordinaire réseau social, professionnel et savant, ils réussissent à apparaître comme des porte-parole légitimes incarnant l'autorité des États-Unis. En introduisant les membres du clan Chubaï à ces réseaux, ils les investissent d'une autorité et d'une légitimité qui leur permettent de s'imposer vis-à-vis d'autres groupes de réformateurs en Russie. Chubaï devient un allié de poids pour Eltsine et les membres de son clan occupent des positions clés dans les agences gouvernementales et para-étatiques.

Ensemble, ces *courtiers* ont parrainé tout un programme de réformes économiques radicales et géré plusieurs centaines de millions de dollars sous forme de prêts de la part des gouvernements occidentaux et des institutions financières internationales. Lorsque cette première vague de réformes se termine avec la débâcle du rouble en août 1998, les membres du réseau Harvard-Chubaï sont poursuivis pour malversations. À l'automne 2000, le gouvernement américain intente un procès contre l'université d'Harvard, les deux directeurs du projet sur la Russie (Andrei Shleifer et Jonathan Hay) et leurs épouses en requérant une amende de 120 millions de dollars<sup>5</sup>.

Cette requête stipule qu'Harvard a détourné 40 millions de dollars et que les deux responsables du projet « ont utilisé l'accès privilégié aux informations et l'influence que leur valent leur statut ainsi que les ressources budgétaires de l'Agence des États-Unis pour le développement international (ci-après USAID), afin de faire fructifier leurs propres intérêts commerciaux et les investissements de leurs compagnes et de leurs alliés<sup>6</sup> ». Ils sont accusés d'avoir investi dans certaines activités économiques pour lesquelles, en tant que consultants d'Harvard, ils étaient payés pour fournir des conseils impartiaux censés promouvoir le développement de l'économie russe et mettre en place un système de régulation juridique. Ces investissements, qui ne sont pas niés par les accusés, portent sur des actions,

des obligations, particulièrement dans les compagnies pétrolières et l'aluminium, l'immobilier et les fonds mutuels<sup>7</sup>. Harvard aurait également détourné les fonds d'une société d'investissement américaine travaillant en Russie<sup>8</sup>.

Les membres du réseau Harvard-Chubaï ont aussi facilité les investissements des organismes gérant les fonds des universités de l'Ivy League. Nancy Zimmerman, l'épouse de Shleifer, a géré, en tant qu'administratrice du Hedge Fund, une partie de la dotation de l'université de Yale<sup>9</sup>. Sa société d'investissement négociait des obligations gouvernementales russes à court terme (GKO) dont elle rapatriait les profits aux États-Unis, bien au-delà des limites imposées par la législation russe. Elle était d'autant mieux placée pour tirer profit de ces transactions très lucratives que son mari conseillait le fonctionnaire russe chargé de délivrer l'aval gouvernemental à ces GKO<sup>10</sup>. Par ailleurs, la Harvard Management Company, qui gère les fonds d'Harvard, était aux premières loges pour se porter candidate aux plus profitables des appels d'offres pour les privatisations grâce à son accès privilégié au réseau Harvard-Chubaï, alors même que les investisseurs étrangers étaient légalement exclus de ces appels d'offres<sup>11</sup>.

Les objectifs officiels de la politique d'assistance se sont trouvés ainsi complètement détournés par la collusion entre ces deux groupes qui, en mettant ensemble leurs ressources, ont modelé au gré de leurs intérêts les politiques, les lois, les contrats et même la couverture médiatique de ces réformes.

## Un dispositif de courtage international dans les relations russo-américaines

Alors que l'empire soviétique vole en éclats fin 1991, Jeffrey Sachs et Andrei Shleifer, professeurs à Harvard, participent à des rencontres dans une datcha près de Moscou. Ils y retrouvent de jeunes Russes, qui vont bientôt être connus sous le nom de « réformateurs », pour concevoir avec eux un projet de réforme politique et économique pour la Russie. Boris Eltsine, président

de ce qui est encore la Russie soviétique, met en place l'équipe des conseillers qu'il va charger d'orchestrer la transition.

Au premier plan figure Yegor Gaidar : ce sera le premier architecte des réformes économiques menées dans la Russie postcommunisme. Anatoly Chubaï, membre de son équipe, le remplacera ensuite comme « tsar de la réforme économique ». Chubaï s'entoure de collaborateurs de longue date, originaires, pour la plupart, de Saint-Petersbourg, sa ville natale.

Les membres du clan Chubaï se sont rencontrés à l'université, et au sein de sociétés, au milieu des années 1980, dans ce qui était encore Leningrad. Chubaï a été un membre actif du club ECO (Sciences économiques et organisation de la production industrielle), dont la revue éponyme est publiée par l'Académie des sciences russe. Leonid Bazilevich, vice-président de ce club, qui a été l'un des professeurs de Chubaï, connaissait certains des membres du clan et raconte que leur pensée était « très influencée par les modèles économiques occidentaux ». Certains des membres du clan profitent de la *Glasnost* introduite par Gorbatchev pour s'engager ouvertement en politique. Ils fondent une société informelle qu'ils baptisent *Réforma*. Ce club organise des rencontres, qui regroupent parfois plusieurs centaines de personnes. Il propose des listes de candidats aux élections locales et nationales et fait office de tribune pendant les campagnes électorales. On y débat de projets législatifs. Chubaï et ses proches établissent des liens avec Anatoly Sobchak, le maire de Saint-Petersbourg, qui les recrute à des postes clés de son administration. Même si par la suite, à Moscou, le noyau dur du clan Chubaï va compter des membres qui ne sont pas originaires de Saint-Petersbourg (en particulier, Maxim Boycko, originaire de Moscou, que Shleifer prétend avoir introduit au cercle Chubaï), ils forment ensemble une alliance stratégique<sup>12</sup>.

Les contacts de Chubaï avec les *courtiers* américains, et donc sa capacité à attirer des capitaux occidentaux, font de lui un allié de poids pour Eltsine qui le nomme, en novembre 1991, président de la toute

4. Olga Kryshatanovskaya, « The Real Masters of Russia », *Argumenty i Fakty*, 21, mai 1997, paru également in David Johnson, *Johnson's Russia List*, Washington, DC, newsletter sur le web. 5. Par la suite, les poursuites lancées contre les épouses et compagnes ont été abandonnées. 6. United States Attorney, District of Massachusetts, « United States Sues Harvard and Others for False Claims Relating to USAID Programs in Russia », communiqué de presse du département de la Justice, 26 septembre 2000. 7. Voir United States District Court, District of Massachusetts, « United States of America, Plaintiff, v. The President and Fellows of Harvard College », Andrei Shleifer, Jonathan Hay, Nancy Zimmerman et Elizabeth Hebert, Défendants, Civil Action No. OOCV11977DPW, 26 septembre 2000, p. 30; Thanassis Cambanis, « US Seeking \$102M from Harvard, Pair », *Boston Globe*, 27 juin 2002. 8. Dans sa plainte, déposée à l'automne 2000, le Forum Financial Group de Portland, Maine, accuse Hay et Shleifer d'avoir utilisé leurs contacts dans l'administration russe pour que lui soient octroyés des droits en tant que première société d'investissement en Russie, contraignant ensuite son propriétaire à vendre ses parts. Le porte-parole d'Harvard, Joe Wrinn, avait déclaré que cette accusation était sans fondement. Pourtant, deux ans plus tard, Harvard et les deux co-accusés ont discrètement signé un arrangement à l'amiable avec l'entreprise en niant toute responsabilité. Voir David H. Gellis, « Harvard in Settlement Talks with Forum », *The Harvard Crimson*, 30 octobre 2002, et « Harvard Settles with Mutual Funds Company Over Fraud Allegations », *Associated Press*, 8 novembre 2002. 9. « Yale Connection to Harvard Russian Fraud Case », *Yale Insider*, paru le 10 janvier 2002 sur [www.yaleinsider.org/article.jsp?id=16](http://www.yaleinsider.org/article.jsp?id=16). 10. « US Complaint and Jury Trial Demand », p. 25 et 27, cité in *Yale Insider*, *ibid.* Voir également Bruce Rubenstein, « Harvard Accused of Ignoring Russian Aid Scam: Academics Rigged Russian Market », *Corporate Legal Times*, janvier 2001. 11. Janine R. Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, New York, Palgrave, 2001, p. 160-165. 12. J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, p. 133-135; et *Yale Insider*, *op. cit.*

nouvelle agence de privatisation, le Comité étatique pour la propriété (GKI). C'est un poste qu'il va cumuler, à partir de 1994, avec celui de vice-premier ministre. Puis, en 1997, il ajoute, sous le double effet d'appuis occidentaux et de manœuvres politiques, à son portefeuille de vice-premier ministre celui de ministre des Finances. Eltsine le destitue en mars 1998, mais le nomme dès juin de la même année envoyé spécial de la Russie auprès des institutions internationales de prêt.

De l'autre côté de l'Atlantique, on espère vivement faire de l'ennemi de la guerre froide un nouveau partenaire des États-Unis. Le Congrès américain décide d'allouer des fonds, par l'entremise de l'USAID, à la promotion des réformes économiques en Russie. Le réseau d'anciens élèves d'Harvard, occupant des postes clés de l'administration Clinton, relaie le message en présentant ces réformes comme une « fenêtré d'opportunité » pour permettre l'évolution des relations entre les deux pays, tout en faisant en sorte que l'Institut d'Harvard se voit accorder un traitement spécifique.

De fait, l'Institut d'Harvard va recevoir des fonds en court-circuitant la procédure compétitive qui est de règle pour ce type d'appels d'offres. De 1992 à 1997, c'est lui qui gère littéralement le portefeuille de l'aide économique allouée à la Russie, ce qui représente un montant supérieur à 350 millions de dollars, auquel s'ajoute la subvention de 40 millions de dollars qu'il reçoit normalement. L'aide doit permettre d'accompagner la privatisation, la réforme juridique, la mise en place de marchés de capitaux et celle d'un organisme, la Commission fédérale, modelé sur la Securities and Exchange Commission américaine (SEC). En 1996, le Bureau américain pour les comptes de la nation (General Accounting Office, ci-après GAO), le service gouvernemental chargé de surveiller la façon dont les fonds alloués sont dépensés, remarque qu'Harvard « contrôle de façon substantielle le programme d'assistance américain<sup>13</sup> ». De fait, Harvard s'arrogé un droit de regard sur les offres d'autres entrepreneurs, même si dans certains cas il est en concurrence directe avec eux ; il fait des recommandations au gouvernement américain en ce qui concerne sa politique d'aide, tout en étant le principal bénéficiaire. Ce que confirme le GAO lorsqu'il affirme que l'Institut d'Harvard « a joué un rôle de supervision pour la gestion d'une partie importante du programme d'assistance à la Russie<sup>14</sup> ».

En tant que président du tout nouveau Comité étatique pour la propriété (GKI), à partir de novembre 1991, Chubaï, avec l'appui de son « clan » et de ses contacts à Harvard, met en place un vaste plan de privatisation. Quinze mille entreprises d'État sont visées. Son équipe élabore et coordonne l'application d'un système de chèques de privatisation, les *vouchers*, distribués gratuitement à la population. L'USAID, en se

portant garante du programme de privatisation, a versé 58 millions de dollars qui ont été destinés aussi bien à l'élaboration qu'à la mise en œuvre et la promotion de ce programme<sup>15</sup>. Le Groupe d'Harvard a joué un rôle prédominant à ces différents niveaux, en mobilisant un certain nombre de sponsors. Les documents de présentation du projet, soumis par le cabinet Jeffrey D. Sachs au gouvernement finlandais (l'une des multiples sources des soutiens apportés à l'équipe Harvard-Chubaï), affirment d'ailleurs que « l'équipe [de Sachs] a travaillé en étroite collaboration avec le Comité étatique pour la propriété [GKI] et a participé à l'élaboration de la loi sur le programme de privatisation massive récemment promulguée par le Parlement<sup>16</sup> ». Les documents précisent encore qu'Andrei Shleifer « a joué un rôle de premier ordre pour l'élaboration du programme russe de privatisations<sup>17</sup> ».

Lawrence Summers va s'avérer être un allié de poids pour les *courtiers* du réseau Harvard-Chubaï. Ancien membre de la faculté d'Harvard, qu'il préside actuellement, il a été économiste en chef à la Banque mondiale entre 1991 et 1993. Il entretient des liens étroits avec l'équipe d'Harvard, en particulier avec Shleifer. Il a occupé successivement les postes de sous-secrétaire, vice-secrétaire et enfin secrétaire au Trésor américain, et c'est donc lui, pendant la majeure partie des années 1990, qui élabore les politiques économiques américaines nationales et internationales.

Un certain battage médiatique entoure les membres du clan Chubaï qui sont présentés comme les « jeunes réformateurs ». Les médias occidentaux, très favorables à leur égard, contribuent à asseoir leur prestige, au détriment d'autres cercles de réformateurs en Russie. Pour être identifiés comme des réformateurs aux yeux des donateurs occidentaux, les Russes doivent naturellement s'être convertis aux valeurs de l'économie de marché. Mais on doit surtout pouvoir reconnaître en eux un certain nombre de qualités et d'attributs vécus comme typiquement occidentaux : maîtriser la langue anglaise, avoir une apparence occidentale, utiliser avec brio la rhétorique du « marché », de la « réforme », de la « démocratie » et être introduit auprès d'Occidentaux bien placés. Les membres de l'équipe de Chubaï possèdent toutes ces qualités. Ils sont célébrés à l'Ouest comme des esprits éclairés, seuls capables de parler au nom de la Russie et de mener leur pays sur la voie du capitalisme et de la prospérité. Summers les qualifie de *dream team*, ce qui, au vu de sa position et de son influence, est un compliment de grand poids.

En Russie, l'essentiel du prestige des membres de l'équipe de Chubaï n'est fondé ni sur leur idéologie ni sur leur virtuosité en tant que stratèges de l'économie. Ce sont leurs introductions à l'Ouest, et donc leur capacité à drainer des capitaux occidentaux, qui leur

valent la considération de leurs concitoyens. La sociologue russe Olga Kryshnanovskaya montre que « ce qui distingue Chubaï et les membres de son clan des autres élites [russes] ce sont justement ces introductions dans les antichambres du pouvoir en Occident, et particulièrement aux États-Unis, au sein de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, qui leur permettent de maîtriser les flux de capitaux de l'Ouest vers l'Est. Cela explique que ce groupe de jeunes réformateurs éduqués, avec à sa tête Chubaï, ait pu en cinq ans devenir l'oligarchie la plus puissante en Russie<sup>18</sup> ».

C'est surtout le soutien des États-Unis qui a favorisé cette promotion. La consécration symbolique par l'administration américaine du clan Chubaï en tant que *dream team* permet à ses membres de devenir les *courtiers* obligés des relations de la Russie avec les pays de l'Ouest et les institutions financières, tout en étant les représentants légitimes de leur pays.

## Un nouvel eldorado pour les courtiers

L'implication du Groupe d'Harvard en Russie s'inscrit dans le sillage d'une longue tradition, celle du concours qu'offrent traditionnellement, en termes d'expertise et de conseils, les économistes d'écoles américaines prestigieuses, dans des pays moins riches que le leur. Ces professionnels privés, qu'ils agissent dans le cadre de contrats passés avec leur propre gouvernement ou avec des institutions financières internationales, ou encore en tant qu'experts soi-disant indépendants, jouent en fait un rôle d'intermédiaires<sup>19</sup>.

Un nouveau champ d'opération s'ouvre pour ces consultants en économie avec l'effondrement des économies de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, et l'éclatement de l'Union soviétique. Des « éconolobbyistes »<sup>20</sup>, ces consultants dont le prestige naît plus de leur carnet d'adresses et de leur reconnaissance internationale que de l'efficacité de leurs conseils en politique économique, se mettent à faire la tournée des pays en transition en prescrivant ici et là des privatisations, une thérapie de choc ou d'autres remèdes économiques. Dans les pays d'Europe de l'Ouest et aux États-Unis, ils écrivent des articles ou des tribunes dans la presse, font des discours appelant à mobiliser des fonds d'assistance pour les pays de l'Est, toutes choses qui contribuent à l'élaboration du programme de « réforme »

russe. Tandis qu'à l'Ouest leur prestige tient à leur réputation d'experts et donc à la capacité de guider la transition des pays d'Europe de l'Est vers l'économie de marché, à l'Est leur statut repose sur leur capital social et donc sur leur maîtrise des flux de capitaux vers l'Est, et sur l'habileté avec laquelle ils aident les politiques à « vendre » des réformes controversées dans les pays en transition.

Si cet antagonisme entre ces deux types de perception à l'Ouest et à l'Est n'est pas sans rappeler le statut ambivalent des consultants qui exportaient leurs services dans les pays en développement, la différence majeure tient toutefois au champ d'opération ouvert par la chute des gouvernements communistes : les opportunités dont peuvent profiter ces *courtiers* sont à la mesure de l'enthousiasme et des attentes dont se voit auréolée la « transition » à laquelle les réformes doivent mener.

Les agents non étatiques voient leur champ d'action amplifié par un phénomène décrit par Susan Strange<sup>21</sup> comme le « retrait de l'État » – qui voit la montée en puissance, en termes politiques et économiques, d'acteurs non étatiques dans les relations internationales – et celui de la fragmentation du pouvoir mise en évidence par Jessica Mathews<sup>22</sup>. Ce double phénomène ouvre une brèche dans laquelle ces *courtiers* vont pouvoir s'engouffrer : leurs possibilités d'action et, partant, les rôles qu'ils vont pouvoir jouer au sein des États ou dans les relations interétatiques se voient multipliés.

Ils sont donc conduits naturellement à jouer des rôles multiples et parfois contradictoires : en multipliant, par exemple, les casquettes institutionnelles, dans le public et/ou dans le privé, tout en bénéficiant de leurs entrées dans le monde des fondations philanthropiques et en continuant à poursuivre leurs propres intérêts. Comme le montrent Dezalay et Garth, « la scène internationale [...] multiplie les possibilités de double jeu, pour le plus grand profit de ces contrebandiers, courtiers ou *compradors* dans l'ordre symbolique, qui savent exploiter au mieux l'incertitude et les approximations des échanges internationaux, afin d'accroître leur marge de manœuvre<sup>23</sup> ». De fait, comme le souligne par ailleurs Strange, lorsque les marges de manœuvre de ces individus sont accrues, ils vont avoir tendance à manipuler l'ordre symbolique à leur profit plutôt qu'à inscrire leurs stratégies dans des cadres éthiques préexistants.

13. US General Accounting Office, *Foreign Assistance: Harvard Institute for International Development's Work in Russia and Ukraine*, Washington, DC, GAO, novembre 1996, p. 3. 14. *Ibid.*, p. 17. 15. J. R. Wedel, 2001, *op. cit.*, p. 138-142. 16. Jeffrey D. Sachs et Associates Inc., « World Institute for Development Economic Research Project on the Transformation of Centrally Planned Economies: Report on Activities, First Half of 1991 », p. 4 et 7. 17. *Ibid.*, p. 2. 18. O. Kryshnanovskaya, *op. cit.* 19. Yves Dezalay et Bryant Garth, *La Mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002; Paul W. Drake (éd.), *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from the 1890s to the Present*, Wilmington, Scholarly Resources, 1994; Eduardo Silva, *The State and Capital in Chile*, Boulder, Westview Press, 1996; Juan Gabriel Valdez, *Pinochet's Economists*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. 20. J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, p. 46-49. 21. Susan Strange, *The retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 22. Jessica Mathews, « Power Shift », *Foreign Affairs*, 76(1), 1997, p. 50-66. 23. Y. Dezalay et B. Garth, *op. cit.*, p. 38.

Cette nouvelle génération de *courtiers* symboliques dont les possibilités d'action se trouvent multipliées représente ainsi le pôle extrême des stratégies classiques de double jeu et de multiplication des casquettes. De surcroît, bénéficiant d'une délégation étatique encore plus étendue, ils sont désormais en mesure de privilégier davantage leurs intérêts propres aux dépens de l'intérêt commun qu'ils sont censés représenter.

Cette nouvelle figure du *courtier* se caractérise par un certain nombre de traits qui font sa spécificité par rapport aux fonctions plus classiques de l'intermédiaire et du médiateur. Certes, ceux-ci portent souvent des casquettes multiples, mais c'est pour satisfaire au mieux les objectifs qui leur sont confiés par leurs mandants.

### Construire et souder un réseau binational

Les *courtiers* bâtissent un réseau très fermé réunissant les ressources et les intérêts d'experts de différentes nationalités. Chacun d'eux s'assure une très large marge de manœuvre de la part de ses mandants, et ensemble ils créent une structure alternative qui leur est propre. La mise en place de réseaux d'information et d'intervention informels leur permet notamment d'exclure tout autre intermédiaire potentiel n'appartenant pas à leur groupe. Cette structure *ad hoc* doit être opérationnelle dans les deux pays entre lesquels elle sert de pont.

Les *courtiers* s'arrangent pour court-circuiter le recours régulier aux institutions légitimes – corps législatif ou judiciaire – et déjouer les interventions des bureaucraties qui pourraient ralentir ou venir questionner leurs activités. Tout en utilisant de manière très sélective et opportuniste les institutions et les règles existantes, ils les contournent chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

Le Groupe d'Harvard et le clan Chubaï ont habilement esquivé les règles de leurs gouvernements respectifs, en créant des institutions *ad hoc* qui renforcent leur autonomie. Qu'un contractant privé, comme l'Institut d'Harvard, ait pu contrôler de façon substantielle le portefeuille de l'assistance économique américaine accordée à la Russie n'a rien d'exceptionnel dans un État qui délègue traditionnellement un certain nombre de tâches typiquement étatiques, et en particulier l'aide au développement, au secteur privé. Cependant, dans le cas du programme d'assistance à la Russie, ce retrait du gouvernement américain en faveur d'une instance privée est d'autant plus frappant que la réforme de l'économie russe est au cœur de la politique internationale des États-Unis de l'époque. De fait, le portefeuille d'assistance économique à la Russie est exceptionnellement large puisqu'il doit couvrir « la conduite des relations étrangères et l'élaboration de la

politique étrangère », ce qui pourtant, d'après les régulations de l'Office of Management and Budget américain, est « l'une des compétences propres du gouvernement<sup>24</sup> » : l'Institut d'Harvard exerçait donc des fonctions qui relèvent des prérogatives d'État et ne peuvent être déléguées. Il a pu en outre court-circuiter les procédures publiques normales d'appel à concurrence pour la délégation des contrats d'aide à l'étranger grâce aux dérogations accordées par des contacts très haut placés dans l'administration Clinton. D'après les fonctionnaires de l'administration américaine chargés de l'obtention des prêts et les cadres de la GAO, ces dérogations sont exceptionnelles, tout autant que les justifications invoquées – « des considérations de politique étrangère<sup>25</sup> ».

Le clan Chubaï a profité quant à lui du vide créé par la chute du communisme en Russie, en termes tant politiques, juridiques, administratifs, économiques que sociaux. Cet effondrement de toutes les structures existantes a multiplié les marges de manœuvre de différents groupes d'influence comme le clan Chubaï. De fait, sous prétexte, officiellement, d'orchestrer la transition russe par des réformes de l'économie, le clan Chubaï acquiert des pouvoirs exorbitants, en particulier le contrôle des ministères chargés de la privatisation et de l'économie.

Que ce soit du côté russe ou du côté américain, l'émergence de cette nouvelle figure du *courtage international* est donc le produit d'un contexte particulier, qui favorise, quoique de façon différente et à des degrés variables, la monopolisation de ressources et de réseaux d'influences puissants au profit d'un noyau d'acteurs privés.

Pour garantir ce monopole, les *courtiers* vont exclure de ce marché fructueux tout autre concurrent tout en assurant efficacement la promotion de leur prestige collectif de part et d'autre. Dans cette relation binationale, chacun des pôles nationaux joue le rôle de sentinelle pour l'autre. Qu'ils soient russes ou américains, chacun d'eux s'arrange pour réserver aux membres du réseau l'accès à leur propre gouvernement. De fait, le clan Chubaï ouvre les couloirs du pouvoir russe aux membres du Groupe d'Harvard, ce qui ne fait que rehausser leur entree aux yeux de l'administration américaine. De son côté, le Groupe d'Harvard introduit les membres du clan Chubaï aux politiques américains, ainsi qu'aux sources de capitaux.

### Une structure organisationnelle mouvante et multiple

La seconde caractéristique de ces *activités de courtage international* est le fait d'avoir une structure organisationnelle mouvante, qui peut changer d'identité institutionnelle grâce à ses multiples facettes<sup>26</sup>. Si les

*courtiers* du réseau Harvard-Chubaï mettent en place un réseau d'organisations financées par l'assistance internationale avec comme but affiché de promouvoir et de gérer les réformes économiques<sup>27</sup>, c'est avec le souci de préserver le maximum de souplesse opérationnelle, tout en consolidant le contrôle de l'ensemble du dispositif par un petit groupe qui l'utilise pour faire avancer ses propres objectifs stratégiques. Ce fonctionnement très opportuniste au gré des circonstances permet en outre de court-circuiter les institutions normalement compétentes et, particulièrement, les instances gouvernementales.

Ces organisations *ad hoc* sont gérées par des groupes informels dont la capacité d'influence tient à ce que leurs principaux dirigeants jouent habilement de leur double casquette publique et privée, en utilisant dans un univers les ressources de l'autre et vice versa. Quelles que soient les spécificités de leur statut juridique dans un pays donné, ces organisations font appel au pouvoir de coercition de l'État. Pour cela, elles tablent sur leurs relations privilégiées avec des hauts fonctionnaires qui jouent eux aussi des doubles rôles, en mettant leurs compétences aussi bien au service de l'État qu'à celui du privé.

Le cœur stratégique de toute cette entreprise de *courtage international* est le Centre russe des privatisations basé à Moscou. Chubaï en est le président du conseil d'administration et, au sein de celui-ci, Shleifer représente Harvard. Ce centre a été financé par toute une série d'institutions et de pays, entre autres, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, les États-Unis, l'Union européenne, l'Allemagne, et le Japon.

Comme toutes les instances qui composent cette structure organisationnelle souple, ce centre peut changer d'identité et de statut pour s'adapter aux circonstances et aux besoins de ses dirigeants. Du point de vue juridique, c'est une organisation non gouvernementale à but non lucratif. Pourtant, il a été mis en place par décret du président russe, qui l'a mandaté pour mettre en œuvre les politiques macro-économiques gouvernementales, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'inflation. À ce titre, il a autorité pour négocier et recevoir des prêts d'institutions financières internationales, *au nom du gouvernement russe*, alors que statutairement ces institutions ne peuvent prêter qu'à des gouvernements. Par ailleurs, ce centre a servi à mettre hors jeu tant le

Parlement que les institutions étatiques formellement en charge de la privatisation – ce qui constitue un troisième trait de cette structure organisationnelle : sa capacité de court-circuiter les institutions légitimes. Effectivement, selon certains documents fournis par la Cour des comptes russe, le centre avait plus d'influence sur la mise en œuvre des directives en matière de privatisation que l'organe gouvernemental formellement compétent<sup>28</sup>. Le gouvernement russe a d'ailleurs délégué à deux des plus hauts responsables de ce centre, son PDG Maxim Boycko du clan Chubaï, et Jonathan Hay, le représentant d'Harvard à Moscou, l'autorité pour prendre des décisions clés en matière de privatisation au nom du gouvernement. On aboutit ainsi à cette situation étonnante qui voit le gouvernement russe représenté par un Russe et un Américain travaillant l'un et l'autre officiellement pour le compte d'une organisation privée.

Si ce type de structure organisationnelle a la capacité de changer d'identité, cela se manifeste surtout au niveau individuel. En mettant en avant des autorisations officielles (ou apparemment officielles) de la part de leurs mandants, ces *courtiers* s'octroient le droit d'agir au nom d'un État autre que celui qui les a effectivement nommés comme représentants<sup>29</sup>. Et les plus talentueux de ces *courtiers* manifestent une extraordinaire habileté à multiplier ces casquettes.

Ainsi, dans le réseau Harvard-Chubaï, les individus changent de drapeau selon leurs besoins, en agissant tantôt au nom de la Russie tantôt au nom des États-Unis<sup>30</sup>. Hay, le directeur de l'Institut d'Harvard, agit tantôt comme un représentant des États-Unis disposant d'une autorité de gestion sur les autres sous-traitants de l'assistance américaine, tantôt au nom de la Russie, pour approuver des décisions de privatisations prises par des instances publiques, mais aussi pour faire avancer les intérêts financiers privés de sa compagne (devenue son épouse).

C'était (et cela reste) toujours difficile de déterminer précisément qui ces consultants de haut vol représentent effectivement à un moment donné, pour le compte de qui ils travaillent, d'où viennent les fonds qu'ils manipulent, où réside leur loyauté et jusqu'où ils sont prêts à aller pour satisfaire leurs ambitions propres. Ainsi, Jeffrey Sachs a orchestré un certain nombre de projets de conseils dans la région, en utilisant alternativement son statut de directeur de l'Institut d'Harvard de 1995 à 1999 et sa casquette de dirigeant

24. Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, *Policy Letter 92-1 to the Heads of Executive Agencies and Departments*, Washington, 23 septembre 1992. 25. J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, p. 130-131. 26. Ce concept est tiré de la théorie des organisations et des analyses anthropologiques sur le courtage, notamment les travaux de Fredrik Barth sur les « répertoires » identitaires (par exemple *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*, Boston, Little, Brown & Co., 1969). 27. Pour obtenir des détails et des références concernant ce mode d'organisation souple, consulter J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, p. 145-153 et 278-281. 28. Interview de Janine Wedel avec Veniamin Sokolov, expert à la Cour des comptes, 31 mai 1998. Voir ordonnance n° 188 du GKI (Comité étatique pour la propriété) qui octroie à Jonathan Hay le droit de veto sur les projets de ce même comité, 5 octobre 1992. 29. Cf. le concept de *transidentités* développé par F. Barth, *op. cit.* 30. J. R. Wedel, *op. cit.*, p. 153-156 et 281-284.

fondateur de la firme Jeffrey D. Sachs and Associates, Inc. Selon le journaliste John Helmer, Sachs représentait le gouvernement russe, tout en jouant la carte du Fonds monétaire international. Par exemple, pendant les négociations de 1992 entre le FMI et le gouvernement russe, Sachs et sa firme intervenaient officiellement en tant que consultants pour le compte du gouvernement russe. Cependant, John Helmer montre qu'ils «jouaient un double jeu, puisqu'ils fournissaient également des mémorandums secrets aux négociateurs du FMI».

Cette ambivalence est encore aggravée par le statut très flou de Sachs auprès du gouvernement russe. Alors qu'il maintient avoir été un consultant officiel, bon nombre d'économistes russes qui avaient des postes de premier plan à l'époque, ainsi que des représentants des institutions financières internationales, émettent de sérieux doutes à ce sujet. Jean Foglizzo, le premier représentant du FMI à Moscou, était particulièrement choqué par l'habitude qu'avait Sachs de se présenter comme conseiller du gouvernement russe. Comme il le dit lui-même, «lorsque le Premier ministre [Victor Chernomyrdin], qui est à la tête du gouvernement, vous dit qu'il n'a jamais demandé à M. Sachs d'être son conseiller, cela provoque un sentiment très déplaisant, on se demande qui il est vraiment».

Un autre de ces *courtiers* à facettes multiples est Anders Aslund, ancien représentant de la Suède en Russie. Ayant travaillé en relation étroite avec Sachs et Gaidar, Aslund a réussi le tour de force d'apparaître simultanément comme le représentant et le porte-parole de trois gouvernements : russe, américain et suédois. Ainsi, bon nombre d'envoyés russes à Washington le considéraient comme l'homme de confiance de Chubaï. Officiellement «simple» citoyen suédois, il a joué un rôle important dans la définition des politiques d'aide de la Suède à l'égard de la Russie, et a participé à des réunions de haut niveau au Trésor américain et au département d'État, pendant lesquelles se décidaient les politiques américaines et celles du FMI. En outre, Aslund a aussi été impliqué dans des entreprises commerciales privées en Russie. Selon le Département du crime organisé du ministère russe de l'Intérieur, il a réalisé des «investissements importants» dans la Fédération russe. Enfin, en plus de ses activités pour le compte de gouvernements et des *courtiers* du réseau Harvard-Chubaï – mais aussi au service d'autres entrepreneurs du secteur privé, il est parallèlement très actif dans le domaine des relations publiques. Sa mission en Ukraine, financée par George Soros, aurait consisté précisément en un travail de relations publiques pour le compte de l'Ukraine – c'est du moins ce qu'affirment un certain nombre de consultants financés par Soros qui ont travaillé avec lui sur ces sujets. Pour mener à bien cette dernière fonction, il sait profiter au mieux de ses

entrées auprès d'influents *think tanks* de Washington et de ses facilités d'accès à la tribune de journaux aussi prestigieux que le *Washington Post* et le *Financial Times*. Sur toutes ces plates-formes, son activité promotionnelle passe d'autant mieux qu'il se présente sous les habits d'un analyste aussi neutre qu'objectif. On pourrait trouver bien d'autres illustrations de ces doubles jeux identitaires sur la scène financière – en montrant notamment comment les *courtiers* du clan Chubaï ont pu faire appel à des membres du Groupe d'Harvard pour intervenir au nom des intérêts russes<sup>31</sup>.

### Une institutionnalisation de la déresponsabilisation

Cette capacité à changer d'organisation en cours de route permet aux principaux de ces *courtiers* d'éluder leur responsabilité. Au cas où leurs mandants questionneraient leurs actions, ils peuvent toujours faire valoir qu'à ce moment précis ils intervenaient pour le compte de l'autre partie. Cette déresponsabilisation est institutionnalisée en ce qu'elle s'inscrit dans la structure même de ce type d'organisations.

Ainsi, grâce à la délégation d'autorité dont il bénéficie de la part de l'État russe, Hay, le directeur de l'Institut d'Harvard, peut de manière très légitime répondre à la commission d'investigations américaine qu'il a agi «en tant que Russe» – ce qui implique que, dans la conduite de ces activités, il ne peut en aucune manière être soumis aux réglementations américaines. De même, le Centre russe des privatisations peut se défendre de toute critique à l'encontre de sa gestion des politiques publiques en faisant valoir, tout aussi légitimement, qu'il n'est pas une organisation étatique mais un organisme privé.

Si ces exemples soulèvent la question des conflits d'intérêts, c'est parce que, précisément, la structure de ces organisations a pour fonction de les oblitérer. Dans le cas classique du conflit d'intérêts, celui par exemple d'un avocat représentant à la fois un client ayant détourné des fonds bancaires, tout en agissant au nom de la banque, les rôles sont définis précisément. Au contraire, dans ces organisations, les rôles sont beaucoup plus ambivalents. La notion même de conflit d'intérêts disparaît dans la mesure où les structures et les rôles sont eux-mêmes très ambivalents. Du coup, un acteur peut facilement nier toute responsabilité pour se tirer d'un mauvais pas.

### Des effets aux antipodes des objectifs affichés

*A priori*, on pourrait penser que cette habileté à multiplier les casquettes, et à être parfaitement introduit dans les deux camps, a des résultats très bénéfiques dans une *activité de courtage international*. Pourtant, en l'occur-

rence, ces multiples rôles se sont révélés contradictoires. En effet, tout en restant officiellement très attachés à la mission qui leur avait été confiée par leurs mandants, ces *courtiers* ont donné la priorité à leurs propres intérêts financiers. En tant qu'architectes du programme de la réforme économique russe, ils ont poursuivi des objectifs qui sont parfaitement conformes au mandat fixé par les institutions financières internationales et les agences de développement des gouvernements occidentaux. En revanche, en s'appuyant sur leurs réseaux de « connivences malsaines » ou *dirty togetherness*<sup>32</sup>, ils développent leur propre agenda (notamment en termes d'investissements financiers) en contradiction flagrante avec les buts affichés, au moins par les États-Unis. Comme on l'a suggéré auparavant, cette nouvelle figure de *courtage international* représente une forme extrême du double jeu habituel des *courtiers*, dans la mesure où la poursuite de leurs intérêts peut les amener à saper les objectifs dont ils sont les représentants.

Certains praticiens et experts ont soutenu que ce type de stratégie s'imposait pour mener à bien la réforme économique russe. Au contraire, on peut montrer que le recours à ces *courtiers* est allé à l'encontre des objectifs affichés tant par la Russie que par les États-Unis : construire simultanément la démocratie et l'économie de marché, tout en favorisant l'essor d'une relation positive entre ces deux pays. Or c'est tout l'inverse qui s'est produit.

Les choix pour lesquels ils ont opté ont sapé à la base tout le processus de transition vers une économie de marché. Au lieu d'en favoriser l'accès au plus grand nombre, ils ont tout fait pour réserver les profits de cette nouvelle donne économique à un petit groupe d'initiés. Ils n'ont aucunement cherché à convertir la population au bien-fondé de ces réformes ; au contraire, ils ont étouffé toute possibilité de débat public en utilisant les facilités du recours aux décrets présidentiels. Bien sûr, certaines des réformes, comme la levée du contrôle des prix, pouvaient être menées par décrets. Mais beaucoup d'autres exigeaient de profondes évolutions, tant au niveau législatif, que dans les pratiques administratives, et plus largement dans les mentalités des agents économiques. Pour être effectif, un tel processus requerrait une large participation de tous les secteurs de la société. Le recours à ces dispositifs restrictifs a donc contribué à l'échec de la réforme économique, en l'empêchant d'avoir une base populaire.

Cet argument est parfaitement illustré par l'échec du programme phare de l'USAID, qui visait à la réforme du système d'imposition russe et à la mise en place d'organismes de règlement et de compensation des créances, dispositifs essentiels au bon fonctionnement d'un système financier sophistiqué. Si l'application de ces objectifs a échoué, c'est surtout parce qu'elle a été confiée à des membres du réseau Chubaï-Harvard qui ont refusé d'impliquer les professionnels des marchés financiers. En dépit des millions de dollars versés par l'USAID, la plupart des courtiers de la Bourse de Moscou ont ainsi refusé d'utiliser ce système parce qu'ils avaient été exclus de son élaboration<sup>33</sup>. Par conséquent, le système financier russe a très peu évolué, en dépit des 13,9 millions de dollars versés par l'USAID en 1994 à des consultants chargés de mettre en place des organismes de règlement et de compensation des créances dans cinq villes russes. Le GAO estime d'ailleurs que l'expérience a été fort décevante<sup>34</sup>.

Un certain nombre d'exemples montrent aussi comment les *courtiers* du Groupe d'Harvard n'ont pas hésité à faire obstruction à l'encontre des initiatives de réforme dont ils n'étaient pas les auteurs. Ainsi, lorsque l'USAID a refusé de leur verser des fonds supplémentaires, ils ont tout simplement bloqué la réforme législative en matière d'enregistrement des titres de propriété et d'hypothèque. Pourtant, selon des enquêteurs du GAO et des consultants employés par l'USAID, il s'agissait d'une réforme directement élaborée par des organismes étatiques russes. Ces manœuvres dilatoires étaient en parfaite contradiction avec le but qu'ils affichaient officiellement : favoriser l'émergence d'une économie de marché en Russie. Louis Zanardi, un enquêteur du GAO, nous a d'ailleurs affirmé dans une interview que le souci principal des membres du Groupe d'Harvard « était d'éviter à tout prix que le pouvoir leur échappe<sup>35</sup> ».

Les exemples de conflits d'intérêts abondent, notamment entre les intérêts propres des *courtiers* et les objectifs affichés. Alors qu'ils étaient chargés de mettre en place des institutions de régulation modelées sur celles existant dans les pays de l'Ouest, à l'instar de la Securities and Exchange Commission américaine – un organisme chargé d'empêcher les délits d'initiés –, ils se sont portés acquéreurs d'obligations étatiques dans des domaines aussi lucratifs que le pétrole, l'aluminium, la propriété foncière et les fonds mutuels. Lors du procès intenté contre les dirigeants du Groupe

31. Voir J. R. Wedel, « Rigging the US-Russia Relationship: Harvard, Chubaï, and the Transidentity Game », *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 7(4), automne 1999, p. 485, et Anne Williamson, *Contagion: The Betrayal of Liberty*, à paraître, chap. 13. 32. Adam Podgorecki emploie cette expression pour désigner la connivence qui, au sein de réseaux étroitement liés, permettait la survie économique et politique dans le contexte de manque et de méfiance du régime communiste (Adam Podgorecki, « Polish Society: A Sociological Analysis », *Praxis International*, 7(1), avril 1987). 33. J. R. Wedel, « Clique-Run Organizations and US Economic Aid: An Institutional Analysis », *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 4, 4, automne 1996, p. 592-593. 34. GAO, op. cit., p. 8. 35. Interview de Louis Zanardi menée par J. R. Wedel le 25 janvier 2001.

d'Harvard, le département de la Justice américain, dans son argumentaire, précise que ces domaines étaient pourtant « couverts par le mandat dont ils avaient été investis, par l'USAID ». Et le ministère de conclure « qu'au lieu d'aboutir au but affiché, celui de garantir la confiance et des règles du jeu claires sur ce marché naissant des fonds mutuels, l'Institut d'Harvard a encouragé précisément la connivence et les délits d'initiés que les États-Unis s'efforcent de combattre à coups de millions de dollars<sup>36</sup> ».

D'autre part, en court-circuitant les institutions parlementaires pour l'application de la réforme de l'économie, les *courtiers* du réseau Harvard-Chubaï ont contribué à entraver la transition démocratique de la Russie. En effet, du côté russe, ils ont eu recours à des décrets présidentiels et à des structures *ad hoc*. L'Institut d'Harvard a ainsi utilisé les fonds alloués par l'USAID pour mettre en place des organismes dont la structure était parfaitement conforme aux intérêts et aux ressources spécifiques des *courtiers* du réseau Harvard-Chubaï. En effet, ces organisations remplissent des fonctions typiquement gouvernementales, tout en étant de statut privé, ce qui leur permet d'éviter toute responsabilité vis-à-vis des contribuables. À un moment où les pays donateurs et les institutions financières internationales auraient dû exiger le respect des droits de propriété et des obligations contractuelles, leur action a au contraire abouti à l'émergence d'un système totalement opaque puisque démuné d'un minimum de garde-fous institutionnels.

Le chèque en blanc donné au réseau Harvard-Chubaï n'a pas seulement ralenti l'émergence d'une infrastructure juridique pour réguler l'économie de marché russe, il a aussi été perçu comme le feu vert à une économie de type mafieux, dépourvue de tout contrôle. De même, en court-circuitant systématiquement les instances élues comme la Douma, les États-Unis ont fait le lit du populisme et de l'autoritarisme, au mépris de leur propre idéologie du parlementarisme. Dès lors, lorsque le rouble s'est effondré de manière dramatique en 1998, la société russe n'avait plus aucune confiance dans le modèle américain, et s'est retournée au contraire vers un modèle de pouvoir autoritaire. Les États-Unis ont réussi le tour de force de perdre en quelques années toute l'autorité morale dont ils avaient bénéficié grâce à l'effondrement du système soviétique<sup>37</sup>. Une décennie de « réformes » a donc laissé la Russie complètement exsangue et beaucoup de Russes en font désormais porter la responsabilité sur l'aide occidentale<sup>38</sup>.

On peut s'interroger sur le caractère extrême ou exceptionnel de ce dispositif de *courtage international* que représente le réseau Harvard-Chubaï. Effectivement, dans les autres pays d'Europe centrale, la politique

d'assistance n'a pas donné lieu à des errements aussi dramatiques<sup>39</sup>. Ces pays ont réussi à préserver une part importante de l'infrastructure politique, culturelle, sociale et institutionnelle. Même si les groupes de modernistes réformateurs d'Europe centrale (à l'instar des cercles d'influence proches du ministre des Finances Leszek Balcerowicz en Pologne) ont réussi à accaparer à leur profit une bonne partie de l'aide internationale, ils ne l'ont jamais monopolisée comme l'a fait le clan Chubaï.

De ce fait, il n'y a pas eu comme en Russie une telle infiltration de type mafieux dans les cercles dirigeants de l'économie et de l'État. Le dispositif d'aide à la Pologne a fonctionné de manière relativement transparente. On a ainsi pu constater que les principaux bénéficiaires de cette assistance en ont profité pour renforcer leur base politique et non pour viser un enrichissement personnel comme leurs homologues russes<sup>40</sup>. Ainsi, bien que le programme de Balcerowicz pour la mise en place d'une économie de marché en Pologne ait suscité de nombreuses critiques, celles-ci étaient principalement idéologiques : elles émanaient surtout des cercles postcommunistes ou national-populistes et les quelques accusations de corruption n'ont rencontré que peu d'échos.

En revanche, du point de vue américain, la position du Groupe d'Harvard s'inscrit dans une tradition ancienne, celle du « gouvernement par des tiers ». Comme l'a montré Guttman, cette pratique très largement établie est occultée par « la fiction selon laquelle ce sont les fonctionnaires qui sont responsables des politiques publiques alors que le bipartisme conduit, depuis cinquante ans, à la sous-traitance de ces activités de gouvernement par le secteur privé<sup>41</sup> ». Effectivement, le gouvernement fédéral dépense une plus grande part de son budget en contrats et subventions à des entreprises ou des agents privés, qu'en salaires versés à ses propres fonctionnaires<sup>42</sup>. Ce sont ainsi des personnes privées qui fournissent une gamme de services très large, allant de la gestion de l'armement nucléaire, et du programme spatial, à la mise en œuvre de nombreuses politiques gouvernementales. Mais ces agents privés ne sont nullement visés par les dispositifs législatifs de protection des citoyens contre les abus administratifs<sup>43</sup>. De ce fait, même si, lors du procès intenté à l'encontre des dirigeants de l'Institut d'Harvard, le ministère public a réussi à démontrer que les investissements financiers personnels réalisés par ces consultants ou leurs compagnes étaient en violation des dispositions fédérales sur les conflits d'intérêts, les avocats de la défense ont eu beau jeu de rétorquer que cette activité de conseil ne contrevenait pas aux accords passés entre l'université et l'administration américaine<sup>44</sup>. Shleifer, le directeur de l'Institut,

a soutenu qu'il n'y avait aucun conflit d'intérêts, puisqu'il n'était qu'un « simple consultant », en dépit du fait qu'il était à la fois l'inspirateur et le directeur du projet de privatisation de l'Institut en Russie, conjointement avec Hay<sup>45</sup>.

Pour comprendre les privilèges dont a bénéficié l'équipe d'Harvard dans cette affaire de *courtage international*, il ne suffit pas d'invoquer toute la tradition d'un gouvernement par des tierces parties. Car en l'occurrence le Groupe d'Harvard a aussi bénéficié du prestige énorme de cette institution académique et des multiples contacts dont ses dirigeants bénéficiaient aux plus hauts niveaux de l'administration pour légitimer et garantir le succès de ses interventions en Russie. Ce sont ces mêmes atouts qui, ultérieurement, devaient les protéger d'investigations trop poussées, lorsque les premières critiques se sont fait entendre. Ainsi, selon un des enquêteurs publics en charge du dossier de l'Institut d'Harvard, « l'excuse invoquée [par l'administration Clinton] pour se justifier [face aux allégations de mauvaise gestion] a toujours été : ces gens [d'Harvard], on en a besoin, ce sont les experts<sup>46</sup> ». Après l'engagement des poursuites par le département de la Justice américain, le vice-président de l'USAID Donald Pressley a reconnu que son institution avait

« une confiance plus qu'exceptionnelle dans la compétence [du Groupe d'Harvard]<sup>47</sup> ».

Si cette affaire de *courtage* russo-américaine présente des caractéristiques extrêmes, elle est loin d'être une exception ou une nouveauté<sup>48</sup>. Il semblerait d'ailleurs qu'un tel dispositif soit actuellement en train de se mettre en place aux États-Unis pour gérer l'après-guerre en Irak<sup>49</sup>. Il n'en reste pas moins que ce recours à des formes de gouvernement déléguées est particulièrement risqué en politique étrangère, surtout lorsqu'il s'agit de favoriser la construction nationale. L'opacité entretenue par les *courtiers* autour de leurs activités grâce à leurs jeux de rôles et à leurs manipulations médiatiques rend très difficiles la collecte et la diffusion d'informations fiables et neutres à travers les frontières. Choisis précisément parce qu'ils peuvent faire miroiter à leurs mandants la possibilité de combler les fossés culturels, sociaux et politiques qui les séparent, ces *courtiers* vont, paradoxalement, contribuer à aggraver cette méfiance et cette méconnaissance.

Traduit de l'anglais par Sara Dezalay

36. United States District Court, District of Massachusetts, *op. cit.* 37. Un certain nombre de ces *courtiers* continuent toutefois à faire des affaires ensemble. Reconvertis dans le domaine de l'énergie, ils font le pont avec les investisseurs occidentaux. 38. J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, p. 152. 39. Après l'effondrement des régimes communistes en 1989, en Europe centrale et de l'Est, Wedel a entrepris une étude, sur 12 ans, des effets de l'aide économique occidentale sur la région. En 1991-1992, son étude s'est concentrée plus particulièrement sur trois pays, la Pologne, la Hongrie et l'ex-Tchécoslovaquie, grands bénéficiaires de l'aide internationale, le contexte de ces pays étant considéré alors comme le plus favorable à la transition économique. Elle a également travaillé sur la Russie et l'Ukraine, lorsque, à partir de 1993-1994, les donateurs ont commencé à s'intéresser sérieusement à ces pays. Elle a conduit des centaines d'interviews, en prenant en compte le point de vue des donateurs et celui des bénéficiaires dans de multiples contextes (J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001). 40. J. R. Wedel, *op. cit.*, 2001, chap. 3 et 4. 41. Entretien de Janine Wedel avec Dan Guttman, juriste spécialiste de la gouvernance américaine, 3 juin 2003. 42. Paul Light, *The True Size of Government*, Washington, The Brookings Institution, 1999. 43. Daniel Guttman, « Public and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty », *Administrative Law Review*, 52(3), 2000, p. 901-908. Guttman souligne également le type de conflit d'intérêts qui peut opposer ces agents privés et leurs mandants du secteur public. 44. Voir notamment T. Cambanis, « US Seeking \$102M from Harvard, Pair », *op. cit.* 45. Consulter, entre autres, United States District Court, District of Massachusetts, *op. cit.*, *Memorandum in Support of United States' Motion for Summary Judgment Against Defendants Harvard, Shleifer & Hay*, 21 juin 2002, p. 40. 46. Interview de Janine Wedel avec Phil Rodokanakis, ancien haut fonctionnaire au Bureau de l'inspection générale de l'USAID, 25 janvier 2001. 47. Interview de Donald Pressley, diffusée sur Radio Monitor, 22 mai 1997. 48. Nous analysons d'autres types de *courtage international* dans « Transactorship and the Principal-Agent Model », à paraître. 49. Dans un article à paraître, Wedel montre que cette structure organisationnelle souple et, dans une certaine mesure, un *modus operandi* similaire, se retrouvent chez les « néo-conservateurs » américains, un groupe qui influence fortement l'élaboration de la politique américaine à l'égard du Moyen-Orient et de l'Irak. Un exemple d'organisation souple serait le Defense Policy Board que préside Richard Perle depuis le milieu de l'année 2001. Perle est chargé de conseiller George W. Bush en matière de politique étrangère et de défense. Obscur et très peu connu cet organisme occupe néanmoins aujourd'hui une position extrêmement puissante. Sa structure permet à Perle et ses alliés de promouvoir leurs intérêts privés, tout en se présentant comme un organisme quasi-public, ce qui leur permet d'avoir accès à des informations classées en matière de défense. Accusé de conflit d'intérêt, Perle a dû démissionner de la présidence en mars 2003 mais il reste membre du Board. Il aurait utilisé des informations classées dans ses activités de conseil à l'égard d'entreprises privées.