

Boundaries of Contagion: How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS

Renaud Crespin

► **To cite this version:**

Renaud Crespin. Boundaries of Contagion: How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS. *Critique Internationale*, Presses de sciences po, 2011, 4 (53), pp.197 - 204. hal-02171693

HAL Id: hal-02171693

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02171693>

Submitted on 3 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

EVAN S. LIEBERMAN

Boundaries of Contagion: How Ethnic Politics Have Shaped Government Responses to AIDS

Princeton, Princeton University Press, 2009,

346 pages.

par Renaud Crespin

Cet ouvrage est important à double titre. D'abord, parce qu'il propose de renouveler les approches dominantes en sciences sociales et politiques sur l'épidémie de VIH/sida ; ensuite, parce qu'il soulève une série d'interrogations sur la méthode et les impensés tant normatifs que politiques qui président à ce type de travaux. Jusqu'à la fin des années 1990, le paradigme dominant des recherches sur le VIH/sida mettait l'accent sur les comportements individuels à risques, et ce dans le but de changer ces derniers afin de prévenir l'extension de l'épidémie. Le poids des contextes sociaux et économiques était ainsi central dans l'analyse du développement et de l'implantation des politiques favorisant l'abandon des pratiques à risques. Durant toute cette première phase de la recherche, la variable politique est restée largement inexplorée, et il a fallu attendre les années 2000 pour que des travaux sur les politiques de l'après-guerre froide fassent du sida une clef pour comprendre les phénomènes de globalisation¹. Cette perspective nouvelle se voulait à la fois inclusive et cumulative, puisque comprendre la globalisation des politiques de lutte contre le sida nécessitait autant une prise en compte des facteurs socioéconomiques, culturels et politiques que des données épidémiologiques sur l'étendue et la répartition de l'épidémie dans le monde. Celle-ci étant devenue une métaphore de la globalisation, selon la formule que rappelle Lieberman en introduction, « le sida ne connaît pas de frontières », le questionnement s'est alors orienté vers la caractérisation des freins et des obstacles au déploiement des politiques globales contre le VIH.

Tout en s'inscrivant dans cette perspective, Lieberman propose d'en renouveler certains des fondements. Dans le chapitre 3 de *Boundaries of Contagion*, il montre ainsi que les formes et les contenus de ces politiques globales résultent d'un long processus ayant abouti à un ensemble de programmes

1. Denis Altman, « Globalization, Political Economy and HIV/AIDS », *Theory and Society*, 28 (4), 1999, p. 559-584.

d'action désignés par l'expression générique de Consensus de Genève². Parallèlement, il se démarque des approches plus critiques qui ont souligné que l'un des freins à la généralisation des politiques de prévention et de lutte contre le sida était les représentations occidentales de la maladie et de la sexualité que véhiculaient ces politiques. En effet, à l'encontre des discours et des études qui cherchèrent longtemps à expliquer la flambée épidémique par les spécificités des cultures et/ou d'une « sexualité » typiquement africaines, certains travaux anthropologiques ont montré que ce qui faisait obstacle aux changements des comportements était moins les particularités culturelles des pays africains que celles des pays qui communiquaient sur la prévention³. Ainsi, le travail réflexif engagé sur certaines catégories utilisées dans de vastes enquêtes épidémiologiques soutenant le discours préventif a révélé que certains programmes de prévention avaient tendance à rater leurs objectifs, soit parce qu'ils culpabilisaient les populations, soit parce que, étant élaborés dans l'urgence que dictait la situation épidémique africaine, ils prônaient un changement radical des comportements, s'interdisant par là de penser sur le long terme l'adoption de pratiques de prévention, soit, enfin, parce que, en promouvant l'autonomie individuelle comme principe de prévention, ils négligeaient la complexité sociale et culturelle que recouvre l'enjeu de la sexualité⁴. De fait, indépendamment de l'optimisme qu'a pu représenter l'élaboration d'une politique globale reposant sur des structures internationales spécifiques de lutte contre le sida, nombre de ces travaux ont pointé le décalage important, y compris dans les pays occidentaux, entre les discours et les pratiques, décalage accentué dans les pays du Sud par les inégalités d'accès aux ressources financières et par un déficit d'infrastructures sanitaires. Or, selon Lieberman, ce type d'argumentation sert avant tout d'excuse à certains gouvernements occidentaux ou de pays du Sud face à l'échec des politiques menées dans leurs pays.

2. Le Consensus de Genève désigne quatre types d'actions principales devant être adoptées par les États : d'abord, des politiques de prévention visant à modifier les comportements sexuels par l'adoption de *safer sexual practices* (entre autres, l'usage du préservatif), fondées sur la responsabilisation des individus ; ensuite, des politiques de réforme des systèmes nationaux de transfusion sanguine et des politiques favorisant l'accès à des traitements pour les populations atteintes ; enfin, des politiques de santé publique respectueuses des droits de l'homme afin de lutter contre les discriminations touchant les personnes atteintes.

3. Claude Fay (dir.), *Le sida des autres. Constructions locales et internationales de la maladie*, Autrement, 12, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube/IRD, 1999 ; C. Fay, « Du "culturel", de l'"universel" ou du "social" ? Penser le sida et la prévention au Mali », dans Charles Becker, Jean-Pierre Dozon et al. (dir.), *Vivre et penser le sida en Afrique*, Paris, Codesria-Karthala-IRD, 1999, p. 277-298 ; Jean-Pierre Dozon, Didier Fassin, « Raison épidémiologique et raisons d'État. Les enjeux sociopolitiques du sida en Afrique », *Sciences sociales et santé*, 7 (1), 1989, p. 21- 36.

4. Laurent Vidal, Laurent Bazin, « Sexualité et sida en Afrique : prévention et évolution des recherches », *Journal des anthropologues*, 82-83, 2000, mis en ligne le 28 octobre 2010 (<http://jda.revues.org/3410>) (consulté le 4 avril 2011).

Soutenue par une argumentation solide et par une grande rigueur méthodologique qui articule les approches quantitative et qualitative tout en restant à la portée des non-spécialistes – notamment dans les chapitres les plus descriptifs –, la thèse centrale de l'ouvrage est que l'échec de certaines politiques est moins dû à des inégalités de ressources qu'à un manque de volonté politique. Manque de volonté que l'auteur repère dans les attitudes de déni du sida chez plusieurs dirigeants nationaux sud-africains, en proposant une comparaison avec les cas du Brésil et de l'Inde, pays dans lesquels les différences spectaculaires de résultats des actions menées sont justement ce que l'ouvrage se donne pour ambition d'expliquer. Grâce à un dispositif comparatif efficace, Lieberman montre ainsi que, malgré les objectifs d'homogénéisation des programmes de lutte contre le sida promus par le Consensus de Genève, des frontières politiques nationales persistent – de façon inégale selon les États – et freinent – pour des raisons essentiellement ethniques – l'adoption pleine et entière des politiques globales. Toutefois, si la grande originalité de ce travail réside dans la portée explicative attribuée aux (més)usages politiques des frontières ethniques pour rendre compte des spécificités nationales de mise en œuvre d'une politique internationale, on est parfois surpris que les écarts constatés servent à instruire un procès en conformité entre des politiques effectivement adoptées et ce que devrait être une « bonne politique », à savoir, selon l'auteur, une politique « agressive », notion qui, sans être davantage explicitée dans l'ouvrage, désigne l'implantation de programmes conformes aux standards du Consensus de Genève. C'est cette posture normative que nous souhaiterions interroger en revenant, d'abord, sur la méthode comparative sur laquelle elle s'appuie, ensuite, sur les usages des concepts de frontière ethnique et de politique « agressive » qu'elle déploie⁵.

L'un des objectifs de Lieberman est de combler le déficit d'études comparatives transnationales sur les politiques de lutte contre les épidémies. Et c'est bien ce à quoi il s'emploie puisqu'il compare les différentes trajectoires de la diffusion des programmes internationaux issus du Consensus de Genève, afin de repérer les facteurs permettant d'expliquer l'absence de convergence des politiques nationales finalement menées. Respectant les formes classiques de l'analyse des politiques publiques, Lieberman commence par exposer l'étendue du problème mondial posé par le sida, puis propose une analyse dynamique des réponses qui, élaborées au sein de l'OMS et de l'ONU-Sida, ont conduit à l'élaboration du Consensus de Genève. Il insiste notamment sur l'émergence progressive d'une communauté épistémique transnationale,

5. Puisqu'une critique de la démarche quantitative a déjà été proposée. Voir sur ce point Alexander Weinreb, « Boundary Politics and AIDS Policy », *Health Affairs*, 28 (6), novembre-décembre 2009, p. 1851-1853.

mais sans poser la question du rôle et de la place accordée (ou non) aux acteurs nationaux des pays dont il compare ensuite les politiques. Or cette mise à l'écart des acteurs tend à faire glisser le questionnement vers une approche diffusionniste des politiques publiques. Certes, dans la mesure où Lieberman met l'accent sur les limites et les échecs des transferts de ces politiques, on échappe ici, du moins en partie, au fonctionnalisme qui caractérise les études sur le pourquoi de ces transferts, ainsi qu'aux descriptions sans fin des contenus propres aux analyses qui se penchent sur le comment de ces transferts⁶. Pourtant, en se focalisant quasi exclusivement sur les discours produits sur le sida dans les pays concernés, il dit très peu de choses sur la sociologie des acteurs qui traduisent nationalement et localement les programmes issus du Consensus de Genève. Pour le Brésil par exemple, on regrette l'absence de données sur les biographies ou les trajectoires de celles et ceux qui mettent en œuvre les politiques de lutte contre le VIH. Pour l'Afrique du Sud, ce manque est encore plus flagrant puisque le constat d'échec, établi dès le départ, conduit à évacuer de l'analyse les éventuelles asymétries relationnelles, de ressources d'expertise, de légitimité ou de pouvoir entre les acteurs brésiliens et sud-africains, qui auraient permis de comprendre les trajectoires différentes prises par les politiques de lutte contre le sida dans ces deux pays.

En outre, on peut se demander pourquoi l'analyse de certains aspects des transferts se borne quasi exclusivement aux études épidémiologiques. Ce choix pose problème, car ce sont justement ces données épidémiologiques qui, transformées en *outputs* des politiques menées, servent non seulement à établir des différences entre la mise en œuvre des programmes du Brésil et celle de l'Afrique du Sud, mais aussi à juger de la supériorité de la première sur la seconde. De ce fait, deux questions se posent. Tout d'abord, peut-on réduire les critères d'évaluation de la convergence à des données quantitatives, fussent-elles celles d'un nombre de morts, alors même que ce nombre ne peut se comprendre indépendamment des processus nationaux d'élaboration, mais aussi d'appropriation et de traduction des programmes d'action diffusés internationalement⁷ ? Ensuite, l'usage de données statistiques est-il

6. David Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44 (2), 1996, p. 343-357.

7. Sur ce point, rappelons que si elle permet d'opérer des classements entre États, la focalisation sur des *outputs* quantitatifs tend à laisser dans l'ombre l'analyse du rôle des acteurs importateurs et traducteurs de politiques, ainsi que la prise en compte des moments et des contextes spécifiques et donc des enjeux nationaux préexistants à partir desquels sont appropriés et mis en sens des programmes d'action internationaux. Voir Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 113-132 ; Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

pertinent dans le cadre d'une évaluation scientifique, à partir du moment où l'on n'a pas, au préalable, sinon contrôlé du moins discuté de leurs conditions de production et de leur statut, sachant que certaines de ces données font l'objet de controverses et servent à légitimer (ou délégitimer) les politiques publiques promues par les organismes internationaux, en particulier l'OMS⁸ ? Questions qui nous amènent à interroger la posture adoptée par l'auteur. Celle-ci s'apparente, à bien des égards, à celle d'un « missionnaire » cherchant à lever les obstacles à la diffusion d'un catéchisme, celui du Consensus de Genève, entendu comme le seul horizon normatif susceptible de contenir la progression de l'épidémie à VIH⁹. Le Consensus de Genève est d'ailleurs pensé comme un « bien » d'autant plus « commun » qu'il serait porté par un idéal de justice fondé sur un consensus entre les nations, ce qui, en soi, justifierait son adoption par les États et cela, si possible, de manière « agressive », c'est-à-dire au plus près des orientations et des objectifs prescrits par les textes. De fait, la posture de *political scientist*, chère à l'auteur, se révèle proche des stratégies employées par les organisations internationales qui, comme le rappelle Patrick Hassenteufel, pratiquent le *naming and shaming*, c'est-à-dire désignent des bons et des mauvais élèves selon les orientations politiques adoptées. L'ambiguïté de cette posture est en partie levée lorsque que l'on prend connaissance de la double contrainte qui a pesé sur cette recherche : l'une est scientifique – mener une comparaison transnationale visant à la modélisation –, l'autre est politique – développer l'approche évaluative qui est une composante à part entière des politiques publiques transnationales promues par les organismes internationaux¹⁰.

Pour analyser les divergences entre États quant à l'adoption de politiques « agressives » de lutte contre le sida, Lieberman place au cœur de sa démonstration la notion de frontières (chap. 2), ce qui l'inscrit dans une longue tradition de recherche¹¹. D'emblée, on notera que ce n'est pas sans un certain flou que l'auteur a recours à cette notion, notamment parce que les attributs frontaliers font l'objet de substitutions incessantes, étant alternativement politiques, sociaux, institutionnels, raciaux ou ethniques. Toutefois, ce sont bien les frontières ethniques qui demeurent l'objet central du travail. La thèse

8. *Le Monde*, *Les chiffres du sida*, 22 novembre 2007.

9. Béatrice Hibou, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, 39, 1998.

10. P. Hassenteufel rappelle ainsi que la fonction de ce type de comparaison participe d'un discours de certification et de stabilisation qui légitime les programmes défendus par les organisations internationales à partir d'une simplification de données complexes. P. Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », art. cité.

11. Michèle Lamont, Virag Molnar, « The Study of Boundaries in the Social Sciences », *Annual Review of Sociology*, 28, 2002, p. 167-95.

défendue peut s'énoncer de la façon suivante : dans les sociétés où les frontières ethniques sont les plus institutionnalisées, l'action étatique est la plus faible, à la fois du fait des interprétations discordantes des risques associés au VIH et de la responsabilité que s'imputent réciproquement les groupes dans la diffusion de l'épidémie ; imputation de responsabilité qui répond au besoin de préserver le statut d'un groupe en condamnant les autres. Après avoir comparativement décliné cette thèse, l'auteur en conclut que c'est le degré de saillance des frontières ethniques qui permet d'expliquer pourquoi l'Afrique du Sud a échoué à mettre en place une politique « agressive » contre le sida, alors que la porosité de ces frontières est à l'origine du succès brésilien. Reste à savoir ce que recouvre pour Lieberman cette notion de frontière ethnique. En 1999, Danielle Juteau rappelait que, si les notions d'ethnicité, de groupe ethnique et de frontière abondaient dans le champ de la recherche, leurs usages étaient loin d'être précis et contrôlés¹². On relèvera d'abord que Lieberman échappe au piège de l'essentialisme et de la naturalisation des groupes ethniques qui en découle. En effet, se réclamant des travaux de Fredrik Barth¹³, il envisage les frontières ethniques comme le résultat d'un processus de labellisation opéré par les groupes présents sur un territoire donné. Plus un groupe ethnique est construit, plus son existence sociale se solidifie et plus la frontière le distinguant d'autres groupes est forte. L'existence des groupes ethniques est donc pensée relationnellement, au sens où ils se construisent au sein de rapports sociaux. On regrette pourtant qu'en réduisant le contenu de ces rapports sociaux à une logique d'évitement de la honte associée au sida, l'auteur s'interdise de penser toute l'épaisseur des relations que recouvrent ces frontières ethniques. Autrement dit, la tendance à isoler la frontière ethnique comme variable explicative occulte la question des liens que ces frontières entretiennent avec d'autres frontières pouvant renvoyer, quant à elles, à des inégalités sociales, économiques ou de genre dans la structuration d'une société. Ainsi, ne pourrait-on pas « raisonnablement » penser, ce à quoi nous invite souvent l'auteur, que les frontières ethniques sont d'autant plus imperméables que l'organisation des identités ethniques, loin de trouver sa solution dans la notion « floue » d'« identité subnationale », renvoie également à la répartition différente des activités dans le secteur économique ? De fait, on se demande si l'étanchéité des frontières ethniques sud-africaines ne tient pas à un regard qui, trop centré sur les discours publics et la mise en scène politique des différences ethniques, laisse dans l'ombre

12. Danielle Juteau, *L'ethnicité et ses frontières*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, Éditions du Cerf, 1999.

13. Fredrik Barth, « Les groupes ethniques et leurs frontières », dans Philippe Poutignat, Jocelyne Streiff-Fenart, *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995, p. 205-249.

l'analyse des façons dont ces frontières sont activées et réactivées, vécues et mobilisées, dans les interactions quotidiennes des populations confrontées à l'épidémie. L'approche *top-down* adoptée par l'auteur ne nous laisse pas d'autre choix que de supposer avec lui que ce sont ces discours publics qui déterminent les pratiques concrètes des acteurs, ce qui mériterait une enquête de terrain un tant soit peu étayée¹⁴.

Pour conclure, revenons sur l'expression de politique « agressive » dont Lieberman use abondamment. Sans être explicitée, nous l'avons dit, par l'auteur, cette expression désigne les programmes d'action qui, parce qu'ils sont issus du Consensus de Genève, devraient être adoptés par les États. Dans la mesure où ils sont considérés comme des programmes idéaux, tout ce qui peut entraver leur diffusion est *a priori* néfaste et doit donc être rejeté. La prise de distance vis-à-vis d'une approche diffusionniste des idées, teintée de fonctionnalisme – lequel présuppose que les « bonnes » politiques ne doivent pas rencontrer d'obstacle – demeure si ce n'est inachevée du moins incertaine. Le pragmatisme revendiqué de la démarche peine à historiciser les phénomènes envisagés, ce qui amène l'auteur à adopter une posture normative surplombante, qui, certes, lui permet de déployer une argumentation théorique séduisante, mais l'éloigne des situations concrètes dans lesquelles interagissent les acteurs. On peut se demander si cette prédilection pour l'abstraction ne provient pas, d'une part, d'un excès d'arguments conséquentialistes dont les affleurements apparaissent dès le questionnement de départ, lorsque l'auteur cherche à savoir pourquoi un bien public est la source d'une « bonne » action publique au Brésil et d'une « mauvaise » en Afrique du Sud, d'autre part, de la notion de frontière ethnique, pensée exclusivement comme le résultat de choix rationnels par des groupes cherchant à maximiser leurs intérêts pour ne pas perdre la face. Conception réductrice de ce qui fait frontière, puisque résumée à l'égoïsme des groupes en Afrique du Sud – et laissant planer derrière l'analyse du déni l'ombre du cynisme des dirigeants sud-africains – tout en faisant des frontières ethniques poreuses du Brésil – issues d'une volonté politique ancienne de « blanchiment » de la population par la promotion du métissage et la criminalisation du préjudice racial – le signe sur lequel s'ancre une vision fantasmée du Brésil. C'est donc bien ici à un impératif d'efficacité que sont soumises la démonstration ainsi que les futures recherches puisque, pour Lieberman, il s'agit finalement de savoir quels sont

14. Certes, une ou deux interactions de terrain sont décrites sur le mode de l'anecdote mais sans que soit proposée l'analyse « micro » que nécessite ce type d'approche ; la complexité des jeux « de » et « sur les » frontières s'en trouve évacuée.

les facteurs politiques qui favorisent ou, au contraire, entravent la mise en œuvre de réponses efficaces aux directives gouvernementales. ■