



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMÉRO 15

Project Gouvernance et MAEP

novembre 2008

# **Paiement et indépendance : Est- ce qu'une relation de clientèle avec le gouvernement inhibe la critique des « groupes de réflexion »**

Professeur Okechukwu Ibeanu

**South African Institute of International Affairs**

Analyser les questions essentielles de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà

## A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherche sur des questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre visant à stimuler les discussions publiques. Les publications de cette série présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà.

## A PROPOS DU PROGRAMME

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a permis la promotion de débats publics et de bourses d'étude sur les questions cruciales de gouvernance et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme vise à perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers de formation et de bourses de recherche. Le projet travaille sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance en vue de considérer leur publication dans cette série.

**Editeurs de cette collection:** Steven Gruzd [steven.gruzd@wits.ac.za](mailto:steven.gruzd@wits.ac.za)

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles.

SAIIA présente ses plus vifs remerciements à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du Sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette série.

© SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en totalité ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – support électronique ou mécanique, photocopie ou autre – est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

## RÉSUMÉ

Il sera difficile pour les institutions de recherche politique (ou « groupes de réflexion ») de garder leur objectivité sur des questions de politique publique, quelle que soit leur source de financement, dans des processus tels que le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). En se basant sur la situation au Nigeria (avec une référence particulière à l'expérience sous le gouvernement militaire) tout en suggérant une application plus générale, cet article a pour objet d'analyser la relation entre les groupes de réflexion financés par le privé et par le public et le gouvernement, et la mesure dans laquelle cette relation peut changer proportionnellement à l'étendue du financement du gouvernement. Il étudie l'étendue de l'indépendance réelle ou théorique des groupes de réflexion. L'article avance qu'une approche transactionnelle est nécessaire pour comprendre la relation existant entre les groupes de réflexion et le gouvernement et indique six variables intermédiaires nécessaires à la compréhension de la nature et du niveau d'indépendance de ces groupes de réflexion.

Ces variables nécessitent une analyse minutieuse afin de comprendre la nature de la relation qui existe entre l'indépendance de l'institution et ses sources de financement.

## A PROPOS DE L'AUTEUR

Okechukwu Ibeanu est professeur de sciences politiques et doyen de la faculté de sciences sociales à l'University of Nigeria, Nsukka. Il est Rapporteur spécial au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU sur les conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance des droits de l'Homme. Une version préliminaire de cet article avait à l'origine été produite pour 'African Peer Review and Reform: A Workshop for Experts and Civil Society' (« Evaluation africaine par les pairs et réformes : Un atelier pour les experts et la société civile »), organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales à Johannesburg du 20 au 22 novembre 2007.

## INTRODUCTION : TRANSITION APRÈS LA TRANSITION

Le retour du Nigeria au régime civil a constitué une conjoncture cruciale pour de nombreux groupes de réflexion nigériens<sup>1</sup>. Pendant près de 33 ans de régime militaire plus ou moins permanent suite au coup d'Etat de 1966, les groupes de réflexion, qu'ils soient publics ou privés, ont connu des expériences diverses aux mains du gouvernement. Bien que de nouveaux groupes aient été créés (comme le Centre for Democratic Studies, créé pendant le régime du Général Ibrahim Babangida de 1985 à 1993), la majorité des groupes de réflexion publics ont été victimes d'abandon.

Cela était en partie dû à la chute brutale de leur financement. Les gouvernements ne considéraient pas les institutions de recherche spécialisées ou les universités comme étant des priorités ; au mieux, les régimes militaires les considéraient comme des nuisances évitables et, au pire, comme faisant partie de l'opposition au régime militaire. Une seconde raison était l'ingérence politique considérable dans leur travail. Les procédures de nomination de la Direction et du personnel ont en pratique commencé à faire partie du système de népotisme qui est devenu tristement célèbre dans les gouvernements militaires nigériens successifs. Troisièmement, suite aux crises économiques qui ont marqué une grande partie de la période de régime militaire, de nombreux scientifiques et chercheurs des groupes de réflexion publics ont quitté le Nigeria en quête d'une vie meilleure à l'étranger. Quatrièmement, étant donné le faible niveau de financement, le système de népotisme extrême et la fuite des cerveaux écrasante, de nombreux groupes de réflexion publics ont pris l'allure de dépotoirs de personnel non qualifié, entraînant un déclin rapide de leur professionnalisme et de la qualité de la production. Enfin, les groupes de réflexion publics ont été confrontés à une concurrence croissante pour les ressources financières et pour le personnel avec leurs homologues privés, qui étaient devenus très actifs au cours de l'administration militaire.

Étant donné ce déclin sans précédent des institutions de recherche politique bénéficiant d'un financement public, les groupes de réflexion privés du Nigeria ont été considérés comme des centres de connaissances alternatifs. Une grande partie du personnel des universités et des groupes de réflexion publics sont allés vers eux. Au même moment, parce que de nombreux bailleurs étrangers étaient réticents à soutenir directement des organismes publics nigériens ou à faire transiter de l'argent via des gouvernements militaires corrompus, leurs fonds ont été directement dirigés vers des groupes de réflexion privés. De plus, les groupes de réflexion privés étant actifs dans le travail de recherche, de politique et de plaidoyer en faveur du mouvement pro-démocratique, ils sont devenus l'une des cibles principales du gouvernement militaire, en particulier de ses services de renseignement. On entendait de temps à autres qu'un chercheur était assassiné.

Depuis que le régime militaire a cessé, les groupes de réflexion au Nigeria se sont nécessairement embarqués dans un processus de transition. De fait, leur situation actuelle pourrait être décrite comme « une transition après la transition » et elle s'accompagne de plusieurs défis. Pour les institutions privées, le premier de ces défis est de s'ajuster à une reconstruction « post-militaire » massive et à une réforme des groupes de réflexion et universités publics, aux mains de l'Etat et des agences de financement étrangères. Par exemple, l'effet d'un programme de reconstruction d'universités sélectionnées lancé par les Fondations Ford, MacArthur et Carnegie a généralement consisté à réduire l'ampleur de leurs subventions destinées aux groupes de réflexion privés. Au cours d'une conférence

donnée en décembre 2003 à l'Université Ahmadu Bello, le président de la Fondation MacArthur a affirmé qu'il existait un lien entre une solide démocratie et de solides universités, un lien qui, selon lui, justifiait les investissements substantiels que sa fondation faisait dans la reconstruction de certaines universités nigérianes.<sup>2</sup>

Deuxièmement, les agences de financement demandent de plus en plus un engagement supérieur à une meilleure administration et à une gestion de meilleure qualité. Etant donné l'environnement difficile sous les gouvernements militaires, de nombreux bailleurs étaient prêts à ignorer ces questions – de fait, à cette époque, de nombreux groupes de réflexion privés étaient simplement gérés par leur fondateur et quelques amis, d'une manière appropriée à leur situation – mais la nécessité à l'heure actuelle est de dépasser ce stade « d'enfant assisté » et d'améliorer les structures institutionnelles.

Troisièmement, en termes de leurs programmes et de l'engagement de leur personnel, les groupes de réflexion privés doivent maintenant faire face à une concurrence plus stricte de la part de leurs homologues publics et des universités, qui peuvent attirer un personnel de meilleure qualité et ainsi augmenter la qualité de leur travail. Pour aggraver le problème, de nombreuses organisations internationales s'installent au Nigeria et recrutent dans le même pool de personnel. Généralement incapables d'offrir ni la sécurité de l'emploi que les groupes de réflexion et universités publics peuvent offrir, ni les salaires élevés des organisations internationales, les groupes de réflexion privés ont constaté une perte nette de leurs employés.

Néanmoins, les groupes de réflexion publics ne sont pas encore dégagés des problèmes de faiblesse du financement, de mauvaise gestion et de qualité décroissante du personnel qui ont caractérisé la période de régime militaire. De nombreuses agences de financement continuent à les approcher avec prudence et ils ne peuvent toujours pas attirer le personnel complémentaire dont ils ont besoin pour une efficacité optimale.

De plus, ils font face au défi de reconstruction d'un engagement et d'une pertinence sociaux détruits sous le régime militaire (en pratique, nombre d'entre eux ont été convertis en simples moyens de publicité pour les gouvernements successifs, destinés essentiellement à blanchir le régime militaire).

En somme, le défi le plus important rencontré par tous les groupes de réflexion du Nigeria est peut-être d'ordre financier. Etant données les opportunités de financement décroissantes dans un environnement post-militaire, suite au réalignement des priorités par les bailleurs et les nouvelles approches de financement, le gouvernement redevient une source de financement majeure. Ce qui soulève la question de l'indépendance. Savoir si une relation de clientèle avec le gouvernement inhibe la critique des autorités de la part des groupes de réflexion est la question centrale de cet article.

## RELATIONS AVEC LE GOUVERNEMENT

De nombreux groupes de réflexion sont soit non gouvernementaux, soit quasi-publics et leur position vis-à-vis de l'Etat est par conséquent centrale à la compréhension de leur rôle. Etant donné qu'une caractéristique distinctive des groupes de réflexion devrait en général être leur indépendance vis-à-vis du gouvernement, deux points de vue prédominent pour qualifier la relation. Le premier la considère comme une relation conflictuelle et tendue par nature : l'Etat est réactionnaire et résistant au changement « progressiste »,

tandis que les groupes de réflexion, en particulier les privés, représentent le progrès et le développement. Cette lecture doit beaucoup à l'expérience des régimes autoritaires dans le Tiers-monde, mais elle pourrait sembler suspecte pour une application générale, car bien que de nombreux groupes de réflexion indépendants aient défendu la démocratisation dans de telles circonstances, d'autres ont de toute évidence joué un rôle réactionnaire. Dans de nombreux cas, l'élan démocratique est aussi venu sincèrement et indépendamment du sein de l'Etat.

Une seconde qualification de la connexion entre les groupes de réflexion et l'Etat la considère comme une relation coopérative et complémentaire. Il s'agit d'une opinion courante dans le monde en voie de développement, étayée par les conceptions pluralistes occidentales du processus politique. Elle dépeint l'Etat comme se basant sans cesse sur le travail des groupes de réflexion, une image souvent créée par les gouvernements eux-mêmes pour fournir des options politiques alternatives ; tandis que les partis politiques les utilisent pour les aider à surveiller le terrain politique et les conseiller sur les besoins électoraux. En bref, les groupes de réflexion sont décrits comme faisant partie intégrante de l'esprit du gouvernement, les options politiques qu'ils développent alimentant la dynamique sociale qui produit de l'ordre et de la stabilité dans la société.

Cette opinion se fonde sur une analyse occidentale des relations entre la société civile et le gouvernement, qui la dépeint comme une relation complémentaire et coopérative. Donc, en discutant des relations entre l'Etat et les organisations non gouvernementales (ONG) en Europe, Gidron, Kramer et Salamon parlent d'un « partenariat d'agents collaborateurs ».<sup>3</sup>

Taylor et Lindsay parlent d'arrangements de « pluralisme du marché et de pluralisme du bien-être »<sup>4</sup> tandis que Kramer parle de « partenariat pragmatique ».<sup>5</sup>

L'analyse pluraliste en général et la thèse coopérative-complémentaire en particulier ont cependant été critiquées parce qu'inapplicables dans des contextes non européens. D'une part, leur notion d'une société en équilibre vole en éclats face au déséquilibre, aux crises, aux changements et à la discontinuité constants et courants dans les sociétés en développement du Tiers-monde. D'autre part, l'acceptation, implicite dans l'argument, de forces sociales parallèles et coordonnées masque une réelle division de la société entre classes dominantes et subordonnées aux intérêts contraires. Surtout, il a été avancé, dans le portrait d'une *Gesellschaft*, que la société associative et cohésive a une application très limitée dans la situation africaine, dans laquelle l'esprit de communauté et les contraintes mécaniques prédominent.

Un défaut des deux qualifications est de dépeindre les groupes de réflexion comme étant uniformes par nature. Il est nécessaire d'adopter une approche qui à la fois déconstruit et désagrège. La déconstruction demande une compréhension des dynamiques sociales qui motivent les relations à différents moments ; et la désagrégation signifie de s'enquérir des diverses sortes de groupes de réflexion et de la nature de leurs relations avec le gouvernement.

Deux aspects doivent alors devenir clairs. Le premier est que les relations entre les gouvernements et les groupes de réflexion – qu'elles soient antagonistes ou complémentaires – ne sont pas uniformes mais multiformes, et qu'il est par conséquent nécessaire de les aborder dans leur contexte historique spécifique. Il est donc nécessaire d'adopter une approche idéographique (visant à comprendre les spécificités de chaque cas) afin d'arriver à une conclusion nomothétique (c'est-à-dire une conclusion qui identifie les

caractéristiques unificatrices générales). Ce processus résulte sur une classification et une définition plus claires de la gamme des groupes de réflexion et de leurs relations avec le gouvernement, en particulier sur le financement et l'indépendance.

Deuxièmement, une approche diachronique, qui examine les changements qui ont lieu dans le temps, est nécessaire, par opposition à son inverse synchronique. Cela demande des analyses des forces qui déterminent le développement historique de l'Etat, des groupes de réflexion et de leurs rencontres dans une période donnée. Par conséquent, il est utile d'employer un cadre transactionnel lorsque l'on étudie les échanges entre les groupes de réflexion et le gouvernement.

## CLASSIFICATION DES GROUPES DE RÉFLEXION NIGÉRIENS

Comme indiqué plus tôt, les groupes de réflexion au Nigeria peuvent être d'une manière générale classés en public et en privé. Tandis que ceux de la première catégorie sont généralement créés et financés légalement par le gouvernement, ceux de la seconde ne le sont pas. Il est possible d'identifier cinq sous-catégories dans ces deux catégories, qui sont les suivantes :

### GROUPES DE RÉFLEXION PUBLICS

1. Instituts scientifiques spécialisés. Il s'agit d'instituts de recherche spécialisés traitant d'un sujet donné d'importance scientifique. Le gouvernement les crée pour qu'ils dirigent des recherches sur des domaines précis d'intérêt national. Un bon exemple est le Cocoa Research Institute of Nigeria.
2. Instituts et centres de recherche sociale. Ils traitent de diverses questions socioéconomiques et politiques et leurs activités sont davantage politiques en comparaison de celles des instituts scientifiques spécialisés. Des exemples d'instituts de recherche sociale incluent le Nigerian Institute for Social and Economic Research et le Nigerian Institute of International Affairs.
3. Instituts de formation spécialisés. Ces organismes fournissent une formation supplémentaire à certaines catégories de personnel du gouvernement. Leur mandat inclut souvent la contribution au processus politique. Des exemples incluent le Nigerian Institute for Policy and Strategic Studies, qui forme le personnel politique et de carrière du gouvernement haut placé, et l'Administrative Staff College of Nigeria.
4. Organismes consultatifs du gouvernement. Il s'agit de commissions ad hoc créées pour conseiller le gouvernement sur des points précis, par exemple la Commission présidentielle sur la réforme de l'administration de la justice au Nigeria.
5. Conseils professionnels créés par le gouvernement. Le gouvernement crée ces organisations pour suivre et réglementer certains commerces et professions. Des exemples incluent le Nigerian Medical Council et le Council of Registered Engineers of Nigeria.

## GROUPES DE RÉFLEXION PRIVÉS

- 1. Centres de recherche et de plaidoyer non gouvernementaux. Ils combinent une solide recherche théorique à un plaidoyer. Nombre d'entre eux ont été créés sous le régime militaire et ont essayé de lier la recherche sociale à un travail politiquement pertinent, orienté en particulier vers un retour au gouvernement civil. De bons exemples incluent le Centre for Democracy and Development et le Centre for Advanced Social Science.
- 2. Académies non gouvernementales. Organisations parapluie créées par des associations académiques pour servir de structure d'encadrement aux chercheurs dans des domaines spécifiques. Des exemples incluent la Social Science Academy of Nigeria, une organisation-parapluie de recherche de spécialistes des sciences humaines.
- 3. Associations professionnelles. Il s'agit d'associations disciplinaires qui rassemblent souvent des diplômés et des chercheurs chevronnés dans des disciplines académiques spécifiques. Certaines ne concernent que les universitaires alors que d'autres réunissent des universitaires et des professionnels. Un bon exemple en est la Nigerian Political Science Association.
- 4. Conseils et associations du secteur privé. Des professionnels du secteur privé créent souvent des conseils et des associations qui se transforment en groupes de réflexion qui dirigent des recherches et élaborent des options de politique pour le gouvernement. Des exemples incluent la Manufacturers Association of Nigeria et la Nigerian Guild of Editors.
- 5. Syndicats d'intellectuels. Des syndicats sont devenus d'importants groupes de réflexion. Nombreux sont ceux qui disposent d'unités de recherche, qui leur ont permis d'assumer des rôles de leadership en politique. Des exemples incluent le Nigeria Labour Congress et l'Academic Staff Union of Universities.

## PROSPERO, STEPHANO ET CALIBAN : LES POLITIQUES DE FINANCEMENT

Dans *La Tempête* de William Shakespeare, Prospero, exilé de son duché à Milan, est abandonné sur une île où il rencontre Caliban, l'Aborigène. Après une amitié initiale, Prospero réduit brutalement Caliban en esclavage ; plus tard, lors d'une tentative pour fuir la servitude de Prospero, Caliban prend l'un des serviteurs de Prospero, Stephano, pour son dieu, et lui demande de tuer Prospero et de prendre le contrôle de l'île. Finalement, Caliban constate que Stephano n'est ni un dieu ni un simulacre de Prospero et retourne au service de Prospero.

Cette relation triangulaire shakespearienne est analogue aux expériences de financement des groupes de réflexion au Nigeria. Le financement est une question aussi hautement politisée que la relation entre Prospero, Stephano et Caliban. Le Prospero du gouvernement reste la source la plus importante de financement et pourtant, les groupes de réflexion recherchent sans cesse à devenir indépendants vis-à-vis de l'Etat. L'ingérence politique est toujours la conditionnalité silencieuse (pour emprunter la terminologie du consensus de Washington) d'un financement public. Malgré cela, comme Caliban cherchant à échapper à la domination de Prospero dans l'espoir qu'une autre source de fonds



serait moins pesante, les groupes de réflexion nigériens essaient d'éviter l'ingérence et le contrôle du gouvernement en recherchant des financements auprès d'autres sources, en particuliers auprès d'entreprises et de donateurs étrangers. En particulier pendant le régime militaire, ils (et plus particulièrement les institutions privées) ont cherché de plus en plus des fondations étrangères et autres donateurs étrangers pour combler leurs besoins en financement.

Dans cette relation alternative, comme celle qui existe entre Caliban et Stephano, s'agit-il d'amitié ou une nouvelle servitude ? Au cours du régime militaire et à la grande déception des dirigeants, les groupes de réflexion privés au Nigeria ont bénéficié d'un soutien financier substantiel d'agences donatrices internationales, dont la majorité était orientée vers la recherche et le travail de plaidoyer sur les droits humains et la démocratisation. Pour les bénéficiaires, leurs bienfaiteurs étaient des amis de la démocratie, mais pour les régimes militaires, le financement par des agences extérieures était un cheval de Troie et les agences internationales étaient considérées comme des pourvoyeurs d'un agenda occidental pernicieux pour tenir le Nigeria en servitude, les bénéficiaires de ces subventions étant prisonniers de cet agenda.

De fait, cette accusation est toujours courante dans les discussions sur le financement extérieur des groupes de réflexion et des ONG dans le monde en voie de développement. Les agences de financement extérieures sont accusées d'utiliser des ONG nationales pour poursuivre des intérêts particuliers qui sont parfois nuisibles à la société. Les critiques avancent que les sources de financement peuvent sérieusement affecter la politique des ONG, rendant ces organisations des agents potentiels d'intérêts spéciaux. De telles accusations remettent en cause la légitimité des ONG, en particulier lorsque les fonds viennent de « l'extérieur » - dont des riches gouvernements étrangers, des entreprises ou des fondations. »<sup>6</sup>

De telles critiques ont même émané de l'intérieur de la communauté africaine des ONG elle-même. Selon Dawit Zawde, le président de l'agence humanitaire African Humanitarian Action : <sup>7</sup>

Le système d'aide internationale d'aujourd'hui est biaisé en faveur de l'agenda de Nord et ne peut pas répondre de façon adéquate aux priorités des organisations du Sud. L'Afrique a longtemps été dépeinte comme une zone désespérée de conflit, de famine et de déplacement ne disposant pas de la capacité pour répondre de façon adéquate à la crise. Cette perception soutient un paradigme de l'aide qui marginalise et érode la capacité locale, en collant aux acteurs africains l'étiquette de sous-traitants de leurs homologues internationaux.

De tels sentiments reflètent un mécontentement profondément enraciné parmi les OSC locales sur leurs relations avec les agences de financement. Elles acceptent généralement mal l'attitude voulant que « celui qui paie dicte le ton » qui est omniprésente dans la culture hiérarchique du monde « donateur-destinataire ». Sous cet angle, le donateur dispose d'un programme auquel le destinataire doit s'adapter, le donateur décide des termes du travail du destinataire, que ce soit en tant que bénéficiaire, partie contractante ou sous-traitant, et le destinataire doit toujours faire preuve de gratitude envers le donateur.

Une accusation du même ordre pendant la période de régime militaire du Nigeria avançait que le financement des donateurs n'était pas dirigé vers le développement. Mais plutôt

que les priorités reflétaient les manies, les envies et les politiques des directeurs de programmes et de leurs supérieurs dans les sièges sociaux des agences de financement. Cette nature capricieuse distord le processus de développement, est motivée par l'offre plutôt que par la demande et ne sert que les intérêts de forces externes. Dans la communauté des donateurs, cependant, cette approche a été défendue au motif que dans le contexte volatile du régime militaire, la priorité primordiale était de favoriser la démocratie. Par conséquent, divers projets ont été financés simultanément pour créer une lame de fond d'opposition au régime militaire. Les critiques du financement extérieur des organisations nationales de la société civile pendant le régime militaire avançaient également qu'en réalité, ce financement représentait un transfert limité des ressources vers le Nigeria, car une bonne proportion des fonds allait au paiement « d'experts » occidentaux et à l'achat d'équipements et de services fournis par l'Europe. Par exemple, la ligne budgétaire de cofinancement d'ONG de la Commission Européenne (CE) lie ses subventions à l'achat de biens et services produits dans l'UE. Lorsqu'en avril 2004, la CE a fait circuler une réglementation proposée sur « l'Accès à l'aide extérieure de la Communauté » conçue pour inverser cette situation, de nombreuses ONG européennes s'y sont opposées.<sup>8</sup>

Finalement, certains critiques du financement extérieur des groupes de réflexion nigériens accusent les donateurs de servir les intérêts plus larges de forces néolibérales mondiales en diffusant une colère politique et en rendant la pilule des politiques économiques néolibérales plus facile à avaler. Arundhati Roy saisit ces inquiétudes lorsqu'il caractérise ce qu'il considère comme la vraie contribution des ONG :<sup>9</sup>

Elles répandent une colère politique et accordent au compte-goutte sous forme d'aide ou de bienfaisance ce que les peuples devraient avoir de droit. Les ONG modifient la psyché publique. Elles transforment les personnes en victimes dépendantes et atténuent la résistance politique. Les ONG forment un tampon [...] entre [l'] empire et ses sujets. Elles sont devenues les arbitres, les interprètes, les facilitateurs. Sur le long terme, les ONG sont responsables devant leurs bailleurs, et non devant les personnes parmi lesquelles elles travaillent. Elles sont ce que les botanistes appelleraient des espèces indicatrices. Plus la dévastation causée par le néolibéralisme est importante, plus l'éruption d'ONG est importante. Rien n'illustre cela de façon plus poignante que le phénomène des Etats-Unis se préparant à envahir un pays tout en préparant les ONG à nettoyer la dévastation qui en a résulté.

La romance entre les organismes de financement extérieurs et les groupes de réflexion a atteint une situation difficile avec la fin du régime militaire au Nigeria en 1999. De plus en plus, les chemins de Caliban et de Stephano se sont séparés dans les années qui ont suivi le régime civil. Pour expliquer les changements dramatiques dans leur politique de financement mentionnée plus tôt, les donateurs étrangers ont accusé les groupes de réflexion et les ONG en général d'un manque de responsabilité financière ; un argument alternatif est « une révision des priorités suite au retour à la démocratie ». Tandis que les groupes de réflexion privés considèrent ces changements soudains dans les priorités de financement comme une trahison (en particulier lorsqu'ils n'ont pas été consultés de façon adéquate)<sup>10</sup> les agences donatrices les jugent comme nécessaires au développement de la démocratie nigériane.

Il existe deux facettes essentielles au changement de priorités. La première est un

transfert du soutien aux groupes de réflexion privés vers un financement des groupes de réflexion et des universités publics. Deux arguments principaux sont avancés pour justifier ce transfert. D'abord, il est indiqué que les institutions publiques sont plus stables que nombre de leurs homologues privés et que, par conséquent, elles seront plus probablement responsables de leurs actions, sous réserve qu'elles mènent les réformes nécessaires. Ensuite, les agences donatrices avancent souvent qu'il est nécessaire pour renforcer la démocratie pour soutenir les institutions publiques, en particulier celles traitant de la loi et de la protection des droits des citoyens. De nombreux groupes de réflexion privés contestent ces deux propositions, en particulier parce que des années de soutien des groupes de réflexion publics n'ont d'aucune manière renforcé la démocratie, comme le prouve clairement l'abus de pouvoir continu des fonctionnaires, dont les tentatives de l'ancien Président Olusegun Obasanjo de rallonger son mandat présidentiel. De plus, les groupes de réflexion publics ne sont pas nécessairement plus responsables et transparents que les institutions privées, étant donnée la corruption insistante et la personnalisation des premiers.

Le second changement concerne la méthode de financement, dans laquelle des approches de marché, comme des appels d'offre, des engagements par contrats et des sous-traitances prédominent actuellement. Il existait auparavant deux méthodes principales.

La première peut être décrite comme applicable aux « suspects habituels », et selon laquelle les agences extérieures financent essentiellement des groupes de réflexion de bonne réputation (lire « bien connus ») au motif qu'ils possèdent un historique et une capacité à accomplir le travail et que les donateurs entretiennent une relation au long cours avec eux. Cette approche soulève cependant le dilemme de l'œuf et de la poule : des organisations ne peuvent pas être financées, car elles ne sont pas connues et elles ne peuvent devenir connues si elles ne sont pas financées.<sup>11</sup> De nombreux groupes de réflexion privés avancent également qu'il existe une logique « d'homme de paille » selon laquelle les bailleurs créent un homme de paille puis le démolissent ; ils critiquent les donateurs pour leur incapacité à développer la capacité des organisations, puis rejettent la responsabilité de ce manque sur ces dernières. Ils soulignent le fait que la majorité des agences donatrices ne soutiennent que des projets et refusent de soutenir le développement de capacité via un financement institutionnel ou des activités de base.

La seconde approche pourrait être qualifiée de méthode consistant à « s'en sortir tant bien que mal » : les donateurs agissent en quelque sorte instinctivement dans le choix des groupes de réflexion qu'ils soutiennent, ce qui peut inclure le fait de leur faire parvenir des fonds via des organisations qu'ils connaissent déjà (« subventionneur intermédiaire »). Cette méthode est justifiée au motif que sous les gouvernements militaires, il était impossible d'effectuer des processus de vérification préalable adéquats avant de sélectionner les destinataires. Ces deux approches doivent cependant être considérées comme deux extrêmes d'un continuum. En pratique, les agences donatrices utilisent souvent différentes combinaisons de chaque.

Dans l'ensemble, il est clair qu'une situation dans laquelle les groupes de réflexion échapperaient à leur soumission au Prospero du financement public n'est pas encore arrivée et qu'en conséquence, ils cherchent de plus en plus à obtenir des financements auprès du gouvernement. Récemment, la Social Science Academy of Nigeria et d'autres académies scientifiques ont soumis au gouvernement fédéral une base proposée pour un financement plus pérenne. De même, de nombreux groupes de réflexion qui refusaient auparavant les

subventions publiques, comme le Centre for Democracy and Development, ont depuis travaillé avec des fonds du gouvernement sur le MAEP pour le Nigeria.

### PAIEMENT ET INDÉPENDANCE : LE JOUEUR DE FLÛTE PEUT REFUSER DE JOUER

On suppose souvent que le bailleur dicte le ton au bénéficiaire et qu'en devenant un client du gouvernement, les groupes de réflexion réduisent nécessairement leur critique sur le bienfaiteur. Bien qu'il puisse être vrai que celui qui paie dicte le ton, il ne faudrait pas ignorer le fait que le joueur de flûte peut refuser de jouer. Il peut être généralement vrai que les groupes de réflexion améliorent leurs critiques du gouvernement s'ils reçoivent des fonds publics mais devenir un client du gouvernement n'est pas une conduite suffisante pour qu'un tel comportement se produise. En fait, il existe des variables intermédiaires qui déterminent cette connexion.

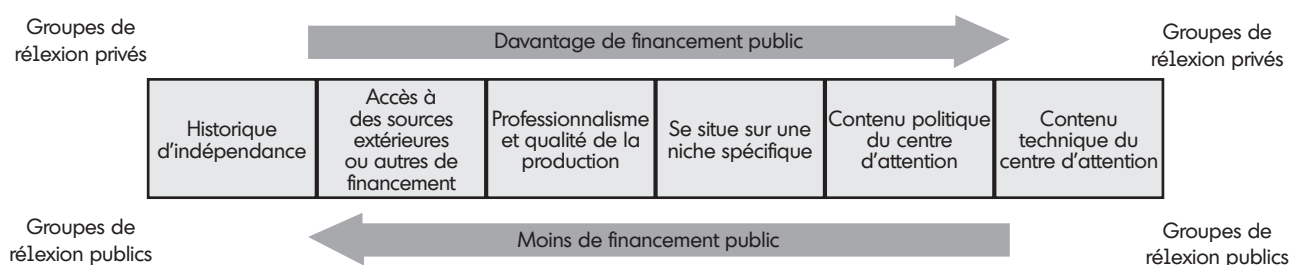
Les groupes de réflexion qui présentent un historique d'indépendance, un accès à un financement extérieur ou d'entreprises et une approche professionnelle, et ceux qui produisent une production de grande qualité, ou travaillent dans une niche spéciale, ne réduiront probablement pas leurs critiques malgré leurs positions de clients du gouvernement.

Ceux qui se concentrent sur des matériaux de nature politique ou idéologique sont plus vulnérables que les autres : plus le contenu est politique, plus la probabilité que le gouvernement interfère dans leur travail et qu'ils atténueront leurs critiques sera élevée.

Plus le centre d'attention du travail d'un groupe de réflexion est technique, moins la probabilité que le gouvernement interfère dans son travail et que l'institution atténuera ses critiques sera élevée.

Le diagramme ci-dessous rassemble ces propositions. Dans la partie supérieure du continuum, un financement accru du gouvernement se déplace vers les groupes de réflexion publics. Dans la partie inférieure, une ingérence moindre du gouvernement et

#### La taxinomie des organisations de la société civile du Nigeria



donc une plus grande indépendance sont constatées à mesure que la direction des financements se déplace des groupes de réflexion publics vers les groupes de réflexion privés. Les variables intermédiaires qui donnent naissance à ces conditions se situent au centre du continuum.

## CONCLUSIONS

Cet article est par nature exploratoire. Via le processus du MAEP, de nombreux groupes de réflexion sont devenus des clients du gouvernement.

Dans l'intention d'analyser toute relation qui pourrait exister entre les groupes de réflexion et le financement public, il soulève la question de l'indépendance des institutions qui jouissent d'une relation de client avec le gouvernement et cherche à savoir si leur capacité d'objectivité dans l'évaluation de la performance du gouvernement sur des questions de politique publique est entravée par leur statut de clients du gouvernement. Une approche transactionnelle est nécessaire pour comprendre la relation entre le gouvernement et les groupes de réflexion, qui à son tour appelle une analyse qui est informée par une histoire particulière et qui examine les expériences des groupes de réflexion dans un pays donné. Les opinions généralisées, « surfaites » de la relation, qui indiquent un lien clair et direct entre le soutien du gouvernement et l'objectivité de la production des groupes de réflexion ne sont pas nécessairement fausses, mais sont certainement inadéquates.

## NOTES

- 1 Aux fins de cet article, un « groupe de réflexion » est défini comme un institut ou une organisation de recherche orienté vers la solution de problèmes complexes, ou pour prévoir ou planifier les développements futurs, notamment dans les affaires militaires, politiques et sociales. Une distinction doit être faite entre les groupes de réflexion privés et les groupes de réflexion publics. Ces derniers sont créés et financés par le gouvernement, alors que le gouvernement ne finance pas légalement les premiers. Les deux types manifestent des degrés variables d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Au Nigeria, les groupes de réflexion publics incluent le Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER), Ibadan et le National Institute for Policy and Strategic Studies (NIPSS), Kuru, Jos.
- 2 La MacArthur Foundation est une institution philanthropique privée créée en 1978 par John et Catherine MacArthur. John MacArthur a développé la société Life Casualty et d'autres sociétés dont il était propriétaire, ainsi que des biens considérables en Floride et à New York. Les ressources de la fondation sont générées par des investissements privés. La Fondation a commencé à accorder des subventions au Nigeria en 1989 et a ouvert un bureau dans le pays en 1994. Le mandat initial de l'accord bilatéral de la Fondation avec le gouvernement militaire à l'époque limitait son travail à la santé de la population et génésique. Avec le retour au régime civil, cependant, la Fondation a renégocié son accord bilatéral et a étendu la portée de son travail pour inclure l'éducation supérieure, la santé de la population et génésique, les droits humains, le Delta Niger, et la conservation et le développement durable. Entre 1994 et 2004, les subventions de la Fondation au Nigeria ont dépassé les 14 millions de dollars américains.
- 3 Gidron B, R Kramer, et L Salamon, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships*

- in *Welfare States*, San Francisco, Californie: Jossey Bass, 1992.
- 4 Taylor M et J Lansley, 'Ideology and welfare in the UK: The implications for the voluntary sector', *Voluntas*, 3(2), 1992.
  - 5 Kramer B, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, Californie: University of California Press, 1981 et Taylor M and A Bassi, 'Unpacking the state: the implications for the Third Sector of changing relationships between national and local government', *Voluntas*, 9(2), 1998.
  - 6 <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/fundindx.htm>.
  - 7 Cater N, 'African NGOs urge more aid through local agencies' <http://www.globalpolicy.org/ngos/fund/2004/1221africangos.htm>
  - 8 Haslam D, 'Untying aid and the NGO co-financing budget line' <http://www.globalpolicy.org/ngos/fund/2004/1004untying.htm>
  - 9 Roy A, 'Help that hinders' <http://www.globalpolicy.org/ngos/credib/2004/1104hinders.htm>
  - 10 Toutes les agences de financement ne pouvaient pas correctement être accusées de ne pas avoir consulté leurs partenaires locaux avant de changer les priorités de financement. Les Fondations avaient tendance à se montrer plus décentralisées et consultatives en matière d'orientation que d'autres agences donatrices internationales. Par exemple, avant que la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation ne change ses priorités de financement dans le delta du Niger, des consultations très répandues ont été organisées avec ses partenaires dans le delta du Niger avant que son initiative Delta Niger ne soit lancée en 2002.
  - 11 Dans l'approche des « suspects habituels », il existe de nouveau des différences entre les organisations accordant des subventions. Par exemple, au cours des trois ans où j'ai travaillé à la Fondation MacArthur, sur les dix organisations locales que mes programmes finançaient, 60% n'avaient encore reçu de financement de la Fondation.

## OTHER PUBLICATIONS

*The African Peer Review Mechanism: Lessons from the Pioneers* is the first in-depth study of the APRM, examining its practical, theoretical and diplomatic challenges. Case studies of Ghana, Kenya, Rwanda, Mauritius and South Africa illustrate difficulties faced by civil society in making their voices heard. It offers 80 recommendations to strengthen the APRM.

The *APRM Toolkit DVD-ROM* is an electronic library of resources for academics, diplomats and activists. In English and French, it includes video interviews, guides to participatory accountability mechanisms and surveys, a complete set of the official APRM documents, governance standards and many papers and conference reports. It is included with the *Pioneers* book.

*APRM Governance Standards: An Indexed Collection* contains all the standards and codes mentioned in the APRM that signatory countries are meant to ratify and implement, in a single 600-page volume. Also available in French.

*Planning an Effective Peer Review: A Guidebook for National Focal Points* outlines the principles for running a robust, credible national APRM process. It provides practical guidance on forming institutions, conducting research, public involvement, budgeting and the media. Also available in French and Portuguese.

*Influencing APRM: A Checklist for Civil Society* gives strategic and tactical advice to civil society groups on how to engage with the various players and institutions in order to have policy impact within their national APRM process. Also available in French and Portuguese.

To order publications, please contact SAIIA publications department at [pubs@saiia.org.za](mailto:pubs@saiia.org.za)

South African Institute of International Affairs  
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand  
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa  
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154  
[www.saiia.org.za](http://www.saiia.org.za) • [info@saiia.org.za](mailto:info@saiia.org.za)

## PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA)SIDA, l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS),

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



**South African Institute of International Affairs**

Analyser les questions essentielles de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà