

# Six thèses sur l'avenir des ONG de développement et la coopération internationale

**Olivier Berthoud**

Coordinateur de la DDC à La Havane

**Les organisations non gouvernementales (ONG) du Nord actives dans le développement gèrent près de 6 milliards de dollars par an, soit plus de 10 pour cent de l'aide. Certaines, essentiellement anglo-saxonnes, ont un budget plus important que l'aide bilatérale suisse. D'autres regroupent quelques amis autour d'une personnalité qui s'enthousiasme pour un micro-projet. Nombre d'entre elles sont nées d'un mouvement de compassion ou de solidarité après la Seconde Guerre mondiale ou au moment de la décolonisation. Quel est leur avenir?**

Ces ONG cherchent souvent à apporter un soulagement immédiat, mais en même temps à réaliser un travail de sensibilisation du public des pays riches. Elles constituent dans la plupart des pays du Nord de puissants *lobbies* qui influencent les politiques gouvernementales. Mais du fait qu'elles dépendent aussi de subventions gouvernementales, elles sont sensibles aux pressions étatiques. Elles vivent, plus que les gouvernements, un des paradoxes de l'aide: travailler pour des bénéficiaires pauvres du Sud, tout en rendant des comptes aux citoyens du Nord, bien loin et différents. Dans ce monde complexe et multiforme, la généralisation est audacieuse, la projection dans l'avenir carrément périlleuse. L'exercice mérite cependant d'être tenté.

## **Les ONG du Nord sauront s'adapter pour répondre à leurs partenaires**

**Commentaire de Werner Külling, secrétaire général d'Helvetas**

Ces constatations correspondent à la réalité. En Suisse, l'idée de coopération au développement a d'ailleurs été diffusée à partir de 1950 par les ONG, en particulier Helvetas (et aussi l'actuelle Swissaid), avec les œuvres d'entraide confessionnelles. Ce sont elles qui ont lancé les premiers projets. À la suite de ces initiatives privées, l'État a décidé quelques années plus tard de faire de la coopération une nouvelle tâche de sa politique étrangère. Il s'est mis à réaliser ses propres projets (basés sur ces premières expériences et avec le concours d'anciens collaborateurs des ONG), tout en apportant un soutien financier aux projets des organisations privées. Au départ, la coopération a été un peu contestée sur le plan de la politique intérieure, mais elle traduisait un besoin presque évident. Depuis lors, elle est devenue une tâche publique d'importance centrale dont le volume n'a fait qu'augmenter (presque autant que l'AVS, la grande institution sociale suisse). Cette évolution a également eu pour effet d'affaiblir quelque peu la solidarité dont bénéficiaient les ONG suisses. Elle a donné de plus en plus à la population le sentiment que la coopération était une mission de l'État et non (plus) une question de solidarité personnelle relayée par les communes, les cantons et les entreprises. Les marchés des pays du Sud ont pris de l'intérêt et de l'importance pour l'économie suisse, les relations se sont étoffées en conséquence. Plus récemment, la mondialisation ainsi que les technologies de l'information et de la communication ont une nouvelle fois modifié complètement les rapports Nord-Sud. Par ailleurs, les Suisses de tous âges et de toutes classes sociales ont aujourd'hui la possibilité d'aller eux-mêmes dans les pays du Sud se faire leur propre idée du décalage entre les deux hémisphères. Ces bouleversements représentent également un défi pour les ONG, confrontées à des questions et à des tâches entièrement nouvelles. Elles y répondront.

**1. Les ONG traditionnellement actives dans la coopération au développement vont voir leur base de soutien se réduire et leur dépendance des fonds publics s'accroître encore davantage. Une partie des nouvelles générations va se tourner vers des ONG transnationales d'origine anglo-saxonne, des ONG spécialisées ou de petites associations travaillant en réseau.**

Plusieurs grandes ONG ont une cinquantaine d'années. Elles voient leurs membres et leurs donateurs vieillir implacablement, multipliant les legs. Nées d'une révolte face aux inégalités, en leur temps innovatrices à plus d'une occasion, elles se sont spécialisées dans la coopération au développement et ne sont parvenues ni à renouveler leurs approches ni à trouver des thèmes mobilisateurs pour les jeunes générations du Nord. Elles ont une base de plus en plus faiblement organisée et travaillent principalement à partir de fichiers de donateurs pour acquérir leur part déjà modeste de fonds propres. Les fonds publics représentent de 80 à 90 pour cent de leurs ressources. Un marketing de plus en plus sophistiqué, appliqué au marché du don, permettra de retarder de quelques années une évolution qui pourrait leur être fatale à terme. Quand les grandes ONG transnationales d'origine anglo-saxonne, hautement qualifiées dans le marketing du don, s'attaqueront au marché suisse, elles occuperont des parts importantes de ce marché et éloigneront les jeunes générations des ONG traditionnelles.

**Commentaire de Werner Külling**

Quelques-unes de ces remarques reflètent effectivement les transformations de ces dernières années. Mais de manière générale, elles sont fatalistes et pessimistes. Elles ne tiennent aucun compte de la manière dont les ONG suisses ont évolué. Helvetas, par exemple, a presque 50 ans et elle n'est ni usée, ni fatiguée, ni sclérosée. L'argent récolté en l'an 2000 a dépassé pour la première fois la barre des 10 millions de francs. Toutes les ONG importantes jouissent d'une grande confiance au sein de la société civile suisse et les collectes de fonds produisent des résultats en hausse constante. Cadres et donateurs n'ont cessé de rajeunir. Des formes inédites de projets ont été créées. Les compétences se sont développées et spécialisées. Le potentiel d'innovation des ONG reste globalement intact. Sans leur rôle central, la DDC aurait beaucoup de difficultés: elle est tributaire des ONG tant au niveau politique (Communauté de travail) que sur le plan opérationnel (projets en régie et mandats).

Bien sûr, les donateurs se montrent parfois moins fidèles ou plus versatile qu'autrefois. Mais c'est le cas pour toutes les organisations, aussi pour les partis politiques par exemple. Bien que le marché du don soit très disputé, les ONG y ont maintenu ou accru leur part, notamment parce qu'elles recourent au marketing moderne. Ces méthodes sont très coûteuses, mais elles portent également à intensifier les efforts de coopération et de coordination entre ONG de même sensibilité. (Vision d'avenir: il n'est pas exclu que des ONG aux positions analogues collaborent davantage ou en arrivent même à fusionner à long terme). Dans la société civile, le travail des ONG jouit d'une bien meilleure réputation que les actions de la DDC. Celles-ci sont souvent menées de manière très bureaucratique et à l'aide d'une expertocratie nettement plus coûteuse, que seul l'État peut s'offrir, vu son souci de rentabilité plutôt limité et les intérêts économiques de ses mandataires.

Notre population reste attachée à l'idée que les organisations privées doivent assumer une partie essentielle du travail de coopération. Il y a longtemps que la DDC aurait dû réfléchir sur le fond à la distribution des rôles entre secteur public et privé, confier les aspects opérationnels davantage aux ONG ou même à l'économie privée sous forme de mandats, pour se concentrer sur le dialogue politique et le contrôle. Au lieu de cela, on constate que la DDC a tendance à redevenir nettement plus active sur le terrain.

Il est à la mode aujourd'hui de considérer les ONG transnationales d'origine anglo-saxonne comme un modèle d'avenir et un danger pour les ONG suisses. Helvetas et Swissaid ont déjà établi des contacts avec la famille Oxfam International. Elles ont constaté que la taille de cette fédération européenne lui confère certes une plus grande force de pénétration, mais que ses programmes concrets ne sont pas fondamentalement nouveaux ou meilleurs. En outre, sa taille même implique une certaine lourdeur bureaucratique. Il est incontestable que sa puissance financière lui permet de réaliser des campagnes efficaces dans le Nord. Mais cela ne prouve pas qu'elle représente un danger sérieux pour les ONG suisses. Le public suisse est plutôt sceptique à l'égard de ces organismes transnationaux et fait confiance à ses propres institutions dans ce domaine.

Les ONG sont en train de retrouver une certaine influence politique, par exemple, dans leur critique de la mondialisation, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et du Forum économique mondial (WEF). Signe manifeste de cette évolution, les milieux politiques internationaux témoignent tout à coup du respect aux ONG et recherchent le dialogue avec elles.

## **2. Les ONG du Nord, exécutrices directes de projets dans le Sud, seront de plus en plus perçues comme une concurrence déloyale par les institutions émergentes du Sud.**

Toute la coopération prône la consolidation des capacités locales dans les pays du Sud. Ces capacités passent par la formation d'individus et le renforcement d'institutions. Il s'agit peut-être d'un des domaines où la coopération peut montrer les résultats les plus tangibles: dans les trois continents du Sud, on trouve aujourd'hui davantage de gens et d'institutions capables de répondre aux défis de la pauvreté. Les ONG du Nord, elles-mêmes exécutrices directes de projets ou de programmes, se profileront de plus en plus comme une concurrence déloyale face à leurs concurrents du Sud. En effet, elles ont aujourd'hui déjà plus de moyens financiers que ces dernières, elles bénéficient d'une proximité et d'une complicité particulière avec les bailleurs de fonds, et elles sont en mesure d'opérer dans un cadre multinational. Dans la logique d'ouverture des marchés publics et en concurrence avec des firmes à but lucratif, elles deviendront agents d'exécution des bailleurs de fonds ou renonceront à être opérationnelles au Sud.

### **Commentaire de Werner Külling**

Cette tendance existe, mais les ONG de développement qui perçoivent correctement leur mandat sur le plan politique pratiquent un partenariat judicieux avec les ONG du Sud et travaillent en étroite collaboration avec celles-ci. C'est du moins la position des organisations réunies au sein de la Communauté de travail Swissaid/Action de carême/Pain pour le prochain/Helvetas/Caritas. Les agences de développement publiques telles que la DDC auraient la possibilité de combattre cette tendance. Par des politiques appropriées et par l'attribution de projets, elles pourraient encourager les partenariats entre ONG des deux hémisphères. Le renforcement des compétences indigènes et des institutions locales dans la lutte contre la pauvreté doit rester une préoccupation centrale des ONG du Nord, même si leur propre intérêt matériel devait en souffrir.

Mais cette remarque vaut surtout pour l'économie privée. En attribuant davantage de mandats à des entreprises privées, la DDC fait concurrence aux ONG du Sud. Celles-ci resteront à l'avenir tributaires des ONG du Nord pour le travail de lobbying en faveur du Sud, qui va prendre de plus en plus d'importance dans le cadre de la globalisation. Qui d'autre que les ONG du Nord pourrait assumer cette fonction? Il s'agira donc plutôt de (re)définir la

distribution des tâches entre les unes et les autres. Par ailleurs, outre leur capacité de lobbying, les ONG du Nord disposent d'un savoir-faire dont le Sud manque encore.

**3. Les institutions traditionnelles pratiquant l'approche par projet « carte postale » sont celles qui survivront le mieux aux turbulences en vue, car leur préoccupation première est le partage et non un impact mesuré selon des critères de marché.**

Les institutions basées principalement sur la récolte de dons dans le public à travers des groupes organisés n'abandonneront que formellement leur approche par projet au profit d'une approche par programme. En effet, le projet – une action de quelques dizaines de milliers de francs, limitée dans le temps et l'espace – est l'unité de grandeur adéquate pour le travail de récolte de fonds. Critiquée du point de vue du Sud, l'approche par projet est le format « carte postale » approprié pour le travail de sensibilisation au Nord (il y a un avant, un après et souvent des résultats visibles, que l'on peut photographier). Le projet « carte postale » résume un problème, il le rend accessible aux non-spécialistes et – pourquoi pas? – plus simple à résoudre. Dans ce cadre, un programme peut difficilement être autre chose qu'un album de photos, certes judicieusement agencées. Ces institutions, liées principalement mais non seulement aux Églises, sont mieux à même de sentir l'évolution de leurs groupes de soutien, puisqu'elles sont en contact permanent avec eux et leur justifient action après action. De plus, l'ancrage social de ces institutions dépasse souvent très largement la coopération au développement. Le modèle du projet « carte postale » est aussi celui de petites associations de proximité qui souvent résultent de l'enthousiasme d'une personne pour un projet particulier, qui fleurissent et disparaissent au gré des rencontres; mais elles touchent d'autres milieux, traditionnellement moins sensibles aux questions Nord-Sud que ceux des Églises et des intellectuels.

**Commentaire de Werner Külling**

On ne peut malheureusement pas contester la justesse de cette thèse. Elle traduit la réalité d'un marché du don très disputé qui requiert des méthodes de marketing aussi efficaces que possible. La médiatisation actuelle de la société renforce encore cette tendance. Les grandes ONG suisses se plaignent à juste titre que trois ou quatre décennies d'un travail d'information approfondi n'ont pas porté les fruits attendus, que le recours au marketing moderne pour réunir de l'argent en faveur d'actions de développement favorise encore davantage le modèle du projet « carte postale ». Cette thèse se fonde peut-être sur une image incomplète. Il est malheureusement vrai que la récolte de fonds donne de bien meilleurs résultats avec des projets « carte postale » (lesquels ne correspondent pas toujours à la réalité). L'exemple de World Vision est très significatif à cet égard. Les ONG sont souvent contraintes d'agir ainsi pour couvrir leurs besoins financiers. Mais cela n'empêche pas une action différenciée sur le terrain tout en médiatisant le travail de manière à susciter des dons.

**4. Quelques organisations de volontaires s'orienteront résolument vers la promotion de l'échange interculturel et la plupart en resteront à leur vocation première, qui a toujours été l'évangélisation.**

La notion de volontariat outre-mer est née à l'époque où l'on partait en bateau apporter la bonne nouvelle à d'obscures et lointaines populations. Depuis, elle n'a pas connu de transformation significative malgré un contexte qui, plus qu'un autre, a radicalement changé, malgré la massification des transports aériens, des migrations, du tourisme exotique, malgré les nouveaux moyens de communication (téléphone, fax, courrier électronique, Internet) et malgré le développement spectaculaire de compétences dans le Sud en matière de lutte contre la pauvreté. Certaines institutions, saisissant la nouvelle situation, mettront l'accent

délibérément sur l'échange interculturel, elles donneront des mandats à des institutions du Sud pour accueillir et former des jeunes du Nord. Elles deviendront ainsi le dernier lieu où, pour des gens du Nord, une expérience de terrain dans le Sud sera encore possible. Cependant, les mésententes se multiplieront avec les nouvelles générations de coopérants et d'experts gouvernementaux, formés exclusivement dans des bureaux de coordination et au dialogue politique meso et macro. Les contributions gouvernementales pour le volontariat se réduiront dramatiquement et la majorité des institutions d'envoi se concentreront sur leur vocation première, de nature missionnaire et évangélistrice.

#### **Commentaire de Werner Külling**

D'accord avec cette thèse. Il incombe à la coopération publique (par la réduction ou la suppression de ses contributions financières) et aux grandes ONG de combattre cette évolution inadéquate.

#### **5. La multiplication des catastrophes sera l'occasion pour les grandes ONG humanitaires de multiplier à leur tour les interventions, en fonction des rythmes, des lieux, des volumes et des objectifs fixés par les médias et les gouvernements.**

Depuis 1985, les ONG sont intervenues de plus en plus massivement lors de catastrophes naturelles et humaines. Leur influence sur le déroulement des conflits n'est pas toujours sans conséquences néfastes non désirées. Le droit d'ingérence, appliqué de manière de plus en plus sélective, perd de son autorité morale comme doctrine à vocation universelle. L'engagement dans l'urgence et la reconstruction détournent des énergies au détriment de transformations à long terme. Quelques institutions, multinationales ou transnationales, attireront l'essentiel de ce marché grâce à une gestion moderne basée sur le marketing et sur des alliances stratégiques.

#### **Commentaire de Werner Külling**

D'accord avec cette thèse. Il s'agit là aussi d'une évolution erronée que les institutions publiques et les ONG doivent combattre ensemble.

#### **6. Des ONG spécialisées sur des thèmes spécifiques, de caractère transnational, ou des coalitions de tout genre gagneront en impact et en influence à tous les niveaux.**

Les ONG transnationales spécialisées, comme Greenpeace ou Amnesty International, ont assis depuis longtemps déjà leur réputation et leur efficacité sur des actions ponctuelles très ciblées et spectaculaires. Les campagnes contre les mines antipersonnel, l'Accord multilatéral sur les investissements ou la conférence de l'OMC à Seattle sont par ailleurs des illustrations annonciatrices des nouvelles mouvances à venir. Fonctionnant en réseaux décentralisés sur des thèmes spécifiques, ces regroupements ad hoc pratiqueront de plus en plus la stratégie du moustique ou celle de l'escargot – les arts martiaux au lieu des barricades – pour défendre les valeurs de solidarité, d'équité et de justice. Le souci ne sera plus d'aller aider l'autre au Sud, mais de faire avancer les choses dans son village en tenant compte des dimensions planétaires omniprésentes. Les thèmes porteurs de ces coalitions changeantes et hétéroclites seront d'une part le développement durable et le multiculturel, d'autre part la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme par le secteur privé.

### **Commentaire de Werner Külling**

Également d'accord avec cette thèse. Elle signifie que l'influence politique des ONG transnationales a beaucoup augmenté ces derniers temps et peut engendrer la rectification de phénomènes pernicioeux. Les ONG suisses se doivent de soutenir ces thèmes et ces campagnes, en fonction de leurs moyens et pour autant que cela corresponde à leur propre vocation. Pour justifier durablement leur existence, les grandes ONG suisses devront inclure dans leurs programmes destinés aux pays du Sud les principaux thèmes actuels, tels que prévention des conflits, bonne gouvernance, démocratisation et décentralisation, droits de l'homme ou encore lutte contre la pauvreté, surtout chez les victimes de la mondialisation. Elles devront aussi participer aux campagnes organisées dans le Nord sur ces questions.

*(Texte original français et allemand)*

de : *Partenaires en Afrique, quelle coopération pour le développement* , Ecrits sur le développement 5, DDC, mai 2002, Berne. La publication est disponible gratuitement sur demande à : [info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)