

L'évolution de la coopération suisse au cours de ces 20 dernières années et son impact sur les ONG suisses

Olivier BERTHOUD

*N.B. Ce sujet a été formulé à la demande des participants haïtiens au débat.
Ces vues personnelles ne constituent en aucun cas une prise de position officielle de la FGC.*

Contexte

Un contexte international qui a profondément changé.

La fin de la guerre froide il y a 23 ans a impliqué un tournant très important pour la coopération internationale au développement : elle marqua la fin d'une certaine coopération technique basée sur de stricts intérêts de politique étrangère dans un monde bipolaire où deux visions du monde et du développement s'affrontaient. Libéré de la contrainte de protéger les dictateurs amis parce qu'anti-communistes (*Somoza / Duvalier is a son of a bitch, but he is our son of a bitch*, aurait dit Roosevelt), les thèmes de la gouvernance et des droits humains s'invitèrent timidement dans l'agenda international.

Dans les années 1990, les ONG s'affirment comme de nouveaux acteurs qui imposent une vision plus large de la coopération internationale durant une succession de conférences multilatérales, comme celle sur l'environnement à Rio en 1992 ou celle sur l'égalité entre hommes et femmes à Beijing en 1995. En 2000, les *Objectifs de Développement du Millénaire* formulent pour la première fois des résultats mesurables à atteindre dans la lutte contre la pauvreté. Pourtant bien modestes et à portée de main, ils ne seront pas atteints en 2015.

De nouveaux acteurs

Durant ces 20 dernières années, un autre phénomène, la mondialisation, bouleverse également le panorama dans lequel évolue la coopération au développement. Quelques points saillants dans le désordre:

- Les politiques publiques doivent se définir au niveau mondial : biodiversité, climat, migration, santé publique, finances n'ont plus de solution dans le cadre des états nationaux et demandent des solutions globales.
- La géographie de la pauvreté a changé : la majorité des pauvres se trouvent aujourd'hui dans les pays émergents, à revenus intermédiaires. Les inégalités croissent entre les pays, et à l'intérieur des pays.
- Les pays émergents sont devenus d'importants donateurs et acteurs du développement.
- Le thème de la cohérence des politiques publiques se pose : les incidences des politiques fiscales ou agricoles des pays riches sont plus importantes que les sommes allouées à l'aide internationale et sont mises en cause par les pays émergents.
- Le modèle occidental de croissance à haute consommation d'énergie va contre un mur avec la crise climatique.
- De nouveaux bailleurs privés, des fondations nord-américaines, imposent leur vision du développement à des agences intergouvernementales, particulièrement dans le domaine de la santé (la fondation Bill Gates dicte pratiquement son orientation à l'OMS).
- La crise du capitalisme éclate en 2008, affecte sérieusement le niveau de vie dans les pays riches et le volume de l'aide publique au développement et affecte lourdement les capacités d'action dans ce contexte.

La Suisse, pendant longtemps, est un acteur atypique de la coopération internationale.

Dès le début de la coopération internationale dans les années 1960, la Suisse, petit acteur occidental certes, mais n'ayant pas d'intérêts postcoloniaux, crée une agence de coopération, qui comme dans les pays nordiques, bénéficie d'une certaine autonomie par rapport à la diplomatie: elle se concentre plutôt sur des pays moins avancés, elle proclame la valeur de la solidarité comme mobile et définit ses priorités en tenant compte plutôt bien des besoins des pauvres de là-bas. L'agence ne pratique pas l'aide liée et est reconnue comme un petit acteur compétent, fiable et efficace, sachant penser et pratiquer le développement sur le long terme.

Un petit acteur atypique

Dès ce début, les ONG suisses jouent un rôle très important dans le dispositif suisse. C'est le principe de subsidiarité qui domine alors: les ONG acquièrent une expérience vaste et variée, elles reçoivent de la Confédération souvent plus de 50% de leurs fonds, mais disposent d'une large autonomie. Dans les années 1970 et 1980, la DDA devenue DDC démarche une partie de ses moyens croissants auprès des ONG. On est alors loin du modèle anglo-saxon (*qui paie décide*), et plus proche des nordiques, chez qui la dépendance financière n'implique pas forcément une dépendance politique. Dans les années 1990, les contributions de programme aux ONG sont formalisées; on passe d'un financement par projet au niveau géographique à un financement par programme dans un souci de simplification des procédures, de délégation des compétences et de reconnaissance du savoir-faire des ONG de la part de la DDC.

La Suisse latine connaît un foisonnement d'initiatives citoyennes par la multiplication de petites ONG qui se regroupent en partie dans des fédérations, alors que les grandes ONG principalement basées en Suisse alémanique entreront dans un logique d'engagement de salariés et de croissance du chiffre d'affaire: au bénévolat engagé s'ajoute à partir des années 1990 les techniques commerciales de recherche de fonds.

Dès la fin des années 1990, le contexte national change: la coopération internationale ne fait plus l'unanimité comme jusque-là dans les milieux politiques, et on demande, comme ailleurs au niveau international, à mieux voir les résultats des sommes investies. Une limite de 50% de contributions est fixée par la DDC, et en parallèle, on introduit le principe de mise au concours pour les mandats, ce qui met en concurrence les grandes ONG et freine le partage des savoirs entre ces institutions; on norme, uniformise et rend plus complexe les approches et les instruments, les grandes ONG devenant progressivement de petites DDC. En dix ans, le personnel que la DDC consacre au suivi des ONG a plus que doublé alors que les moyens mis à disposition des ONG croissent bien plus modestement.

La réorganisation de la DDC en 2008 marque la fin d'une certaine autonomie de l'agence, sur laquelle elle avait bâti son efficacité et sa réputation auprès de ses partenaires dans le Sud et dans les fora internationaux: l'intégration dans le DFAE en fait un instrument plus direct de la politique étrangère de la Suisse et la subordonne à sa diplomatie. Elle devient en quelque sorte plus typique. Le nouvel organigramme fait glisser les relations avec les ONG du domaine opérationnel (*on fait des choses ensemble*) vers la direction de l'institution (*on discute de votre identité et de vos orientations générales*), affaiblissant ainsi durablement l'autonomie des grandes ONG.

Changement de vocabulaire

En 2011, après la mobilisation des ONG et des fédérations latines, le Parlement décide de viser le 0,5% du RNB consacré à l'APD, obtenu grâce au contre poids des élus romands. Cette même année, la DDC décide de ne plus financer directement de projets de petites ONG et déploie une batterie de nouvelles procédures pour le financement des grandes ONG et des fédérations latines de coopération.

Voilà très schématiquement quelques jalons marquants du contexte et de l'évolution - lente et

pas toujours lisible - de la coopération suisse en relation aux ONG ces deux dernières décennies.

De la solidarité à la défense des intérêts propres, de la subsidiarité à la complémentarité, des contributions aux investissements.

Soulignons quelques éléments de cette évolution sommairement décrite:

On assiste à un glissement de la notion de solidarité, valeur profondément ancrée dans le préambule de la Constitution Suisse («dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde » (...)) «la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres»), vers une justification de la coopération internationale en fonction d'une certaine lecture des intérêts de la Suisse (quelque chose comme «pour préserver notre paradis, nous devons éviter le chaos du dehors, car ce chaos externe menace notre paradis»).

On assiste aussi à un glissement dans la nature des relations entre la DDC et les ONG, car sous le terme passe-partout de partenariat, on est passé du principe de subsidiarité à la notion de complémentarité. C'est l'appréciation établie par la DDC sur la rigueur et la pertinence de l'écriture du programme d'une ONG ou d'une fédération qui fait foi, et non plus la légitimité du secteur de la société civile qu'elle représente et les résultats obtenus par ses actions.

On assiste enfin à un glissement récent de la notion de subventions ou de contributions publiques, à celle d'investissement : certains à la DDC déclarent vouloir investir dans les ONG, en cherchant par conséquent un retour sur investissement. Agiront-ils un jour comme des actionnaires minoritaires mais influents dans les ONG et les fédérations de coopération ?

Le cadre logique et l'approche par programme, les sésames magiques de la coopération au développement ?

Les plans volent comme un condor, la réalité boîte comme un mendiant aveugle, dit un proverbe aymara.

Au milieu de tous ces changements mentionnés, on peut noter une constante, qui est la croyance que le cadre logique et les approches par projet ou par programme constituent les outils optimaux pour la coopération internationale au développement.

Le cadre logique résulte d'une vision très occidentale du monde, qui s'expliquerait et se transformerait par un enchaînement logique et prévisible de causes et d'effets dirigé vers un futur meilleur. L'approche programme reflète une vision industrielle du monde datant du XIX^e siècle, soit la croyance que la spécialisation est une source première de l'efficacité. L'approche projet ou programme, le cadre logique, sont d'abord un point de vue du donateur, du financier, qui s'assure et se rassure de l'utilisation des fonds qu'il met à disposition et qui impose des rythmes de livraison de résultats sur deux ou quatre ans, sur le modèle de la démocratie occidentale. On pourrait parler d'un syndrome du chargé de programme, pour qui l'efficacité est donnée par la cohérence de tout ce qu'il survole pendant ses multiples visites éclairs.

Toujours le point de vue du Nord.

Il est indiscutablement nécessaire d'établir un certain nombre de buts clairs si l'on prétend utiliser l'argent des autres à des milliers de kilomètres d'où ils se trouvent. Il faut être totalement redevable et transparent sur ce qui a été accompli avec cet argent. Il est ridicule de pleurnicher sur la complexité des normes comptables universelles. Mais la meilleure stratégie et le meilleur programme que des spécialistes rédigent brillamment révèlent leurs limites, si sur le terrain ceux qui doivent viser l'objectif ne possède pas un sens aigu de la tactique: les courbes imprévisibles sont les seuls chemins menant aux buts. Ne pourrait-on pas dans ce métier reprendre un peu de ce sens de l'opportunité et du risque de l'esprit d'entreprise, qui accumule une quantité considérable d'échecs pour quelques rares succès foudroyants, plutôt que de croire comme dans l'ancien bloc de l'Est que tout est planifiable et prévisible?

Les partenaires haïtiens ici présents le savent mieux que d'autres: la réalité est rebelle, pleine d'imprévus, d'opportunités et de menaces; la créativité est essentielle au succès; le plus beau programme stratégique ne mènera pas par lui-même au but et aux résultats; la coordination sur place entre acteurs locaux et internationaux est bien plus décisive que la cohérence interne de chacun des programmes-silos parachutés par les centaines d'agences gouvernementales et d'ONG débarquées dans l'urgence.

De nouvelles approches et méthodes restent à trouver, qui doivent assurer la redevabilité exigée de manière légitime par les bailleurs de fonds et les aléas de la vie réelle au raz des pâquerettes bien loin de leurs bureaux.

La présence suisse en Haïti, un cas atypique de la coopération suisse.

La présence de la Suisse en Haïti est marquée par un fort engagement des ONG depuis 20 ans et plus, et une position en retrait jusqu'il y a peu de la DDC. Entre 2000 et 2009, l'aide en provenance de Suisse représentait plus de CHF 10 millions par année. Après 2010, l'engagement direct de la DDC se fait dans la reconnaissance de l'expérience acquise par les ONG suisses, regroupées, grandes et petites, dans la Plate-Forme Haïti de Suisse depuis 20 ans. Une telle Plate-forme est un mode d'organisation unique en Suisse et est un modèle qu'il serait utile de mieux faire connaître. L'Ambassade de Suisse à Port-au-Prince nouvellement créée est dirigée par une femme ayant fait l'essentiel de sa carrière dans la coopération au développement.

Une ambassade de coopération

La compassion extraordinaire et la générosité de la population suisse en 2010 (CHF 66 millions récoltés par la Chaîne du Bonheur), la sensibilisation grâce à cette multitude et cette diversité d'organisations de la société civile ont certainement influencé le Conseil Fédéral dans sa décision de faire d'Haïti un pays prioritaire de la coopération suisse, alors que la Suisse n'y a pas d'intérêts économiques. Ces différents éléments font donc d'Haïti un cas atypique, jusqu'à présent, par rapport aux grandes lignes de l'évolution de la coopération suisse et son impact sur les ONG qui viennent d'être esquissées.

Voici trois questions pour lancer le débat :

Le partenariat, c'est quoi ?

1. La notion galvaudée de partenariat doit être rediscutée et redéfinie, ce terme englobe aujourd'hui trop de choses différentes. Elle cache souvent des valeurs déclarées mais non assumées, des intérêts non explicites de la part des acteurs, des relations de pouvoir liés au pouvoir que confère l'argent. Pourquoi nier le rôle décisif de l'argent quand on est un bailleur de fonds? C'est comme vouloir faire un poulet au curry, sans poulet ! Quel genre de partenariat, basé sur quelles valeurs et quels projets communs voulons-nous construire à long terme en Haïti, et tout au long de la trop longue chaîne de l'aide, où la confiance et la transparence font parfois défaut ?

2. Les modèles basés sur le cadre logique montrent leurs limites, particulièrement dans le contexte de crise aiguë de la coopération internationale en Haïti après 2010. La coopération sur le terrain est-elle vraiment plus efficace aujourd'hui qu'il y a 20 ans, grâce à l'application de plus en plus sophistiquée de ces modèles de toujours ? Ne pourrions-nous pas convaincre les bailleurs d'oser d'autres approches, quitte à prendre quelques risques et à saisir quelques opportunités ?

3. Certaines ONG suisses ont contribué et bénéficié pour les partenaires haïtiens de l'immense élan de compassion suscité en 2010. Comment transformer cette compassion en solidarité, et mobiliser les consciences sur les causes systémiques et structurelles des inégalités et de la pauvreté qui se trouvent aussi ici en Suisse ?

De la compassion à la solidarité

Et les causes systémiques ?