

Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales

Gérard Perroulaz



Édition électronique

URL : <http://aspd.revues.org/452>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et
du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2004

Pagination : 49-82

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Gérard Perroulaz, « Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 23, n°2 | 2004, mis en ligne le 08 mars 2010, Consulté le 29 septembre 2016. URL : <http://aspd.revues.org/452>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Le financement des ONG dans la coopération au développement et l'aide humanitaire : le cas de la Suisse et comparaisons internationales

Gérard Perroulaz*

Introduction

Les organisations non gouvernementales ont acquis un rôle important dans la coopération au développement et l'aide humanitaire de la Suisse en mettant en œuvre leurs propres programmes et en réalisant – en tant que mandataires – des programmes de la coopération gouvernementale. Elles occupent aussi une place importante dans l'information du public sur les problèmes de développement et en analysant de façon critique la politique extérieure de la Suisse à l'égard des pays en développement, en relevant notamment des manques de cohérence entre une politique fondée sur la solidarité et certains intérêts économiques à court terme.

Dans cet article, qui porte avant tout sur le financement de ces ONG, nous présentons les données disponibles sur celles qui sont engagées sur le terrain dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Les données statistiques sur ces ONG reposent essentiellement sur les données récoltées par l'iuéd depuis le début des années 1990, ainsi que sur les données publiées par la Direction du développement et de la coopération (DDC) sur les contributions publiques aux ONG¹. L'analyse du financement des activités des ONG suisses renvoie d'une part au marché du don en Suisse et, d'autre part, à la dépendance des ONG envers le financement par les pouvoirs publics (DDC, cantons et communes). Une comparaison internationale permettra de mettre en évidence les différences et les similitudes entre le monde des ONG en Suisse et celui d'autres pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

En 2002, l'aide totale de la Suisse – aide publique et aide privée – aux pays en développement et aux pays en transition s'est élevée à 1878 millions de francs. L'aide de la Confédération a atteint 1536 millions de francs, soit 81,8% de l'aide totale, et l'aide des cantons et communes 28 millions de francs, soit 1,5% de l'aide totale. L'aide des ONG dépensée dans les pays en développement ou en transition et financée par leurs ressources propres s'est élevée à 313,8 millions de francs ; elle représente ainsi 16,7% du total de l'aide publique et privée suisse.

Les ONG sont financées par leurs ressources propres (produit de campagnes de récolte de fonds, cotisations et dons des membres, produits de ventes d'articles

* Chargé de recherche à l'iuéd.

¹ L'annexe I donne des précisions sur les données existantes en Suisse et sur les principales sources. Les données disponibles concernent essentiellement les fonds privés récoltés par les ONG et les financements publics des ONG (Confédération, cantons et communes). Il n'y a pas de statistique globale sur d'autres sources de financement (fondations privées, financements publics étrangers, Union européenne, organisations internationales).

divers), par des versements d'autres ONG nationales (Chaîne du Bonheur ou autres ONG), par des contributions publiques suisses (Confédération, cantons ou communes), par des contributions privées étrangères (autre branche nationale d'une ONG internationale par exemple), par des contributions publiques étrangères (agence de coopération d'un autre pays membre du CAD), par l'Union européenne ou par des organisations internationales.

Financement privé: les ONG et le marché du don en Suisse

Les enquêtes annuelles menées par l'iuéd depuis 1991 auprès des ONG révèlent que plus de 600 ONG suisses sont actives dans la gestion de programmes et de projets dans des pays en développement ou en transition. C'est sur la base des réponses à ces enquêtes que l'on peut faire l'estimation susmentionnée du montant total de l'aide des ONG provenant de ressources privées et qui s'est élevée à 313,8 millions de francs en 2002. Ce chiffre ne correspond pas au total des budgets de ces ONG, mais seulement au montant versé dans des pays en développement et ou en transition pour des projets financés sur la base des fonds propres des ONG. Il n'inclut pas les contributions du secteur public, ni le travail des ONG dans le domaine sensibilisation au développement en Suisse, ni les dépenses administratives en Suisse.

Les montants du financement privé de projets d'ONG doivent être replacés dans le contexte de ce que l'on appelle le «marché du don». La ZEWO² estime que le volume des dons récoltés auprès de la population suisse s'élevait à 610 millions de francs en 2002, cela pour les quelque 300 organisations certifiées ZEWO. Ces dons privés des ONG sont composés par les dons individuels (290 millions de francs en 2002), les cotisations des membres (100 millions de francs, montant assez stable d'une année à l'autre), les dons institutionnels (90 millions de francs de contributions de fondations, d'autres associations ou d'Eglises), les legs (90 millions) et autres dons (40 millions). Les dons récoltés ont nettement diminué de 2001 à 2002 puisqu'ils ont passé de 700 millions à 610 millions, notamment en raison des dons exceptionnels en 2001 suite aux intempéries à Gondo (Valais).

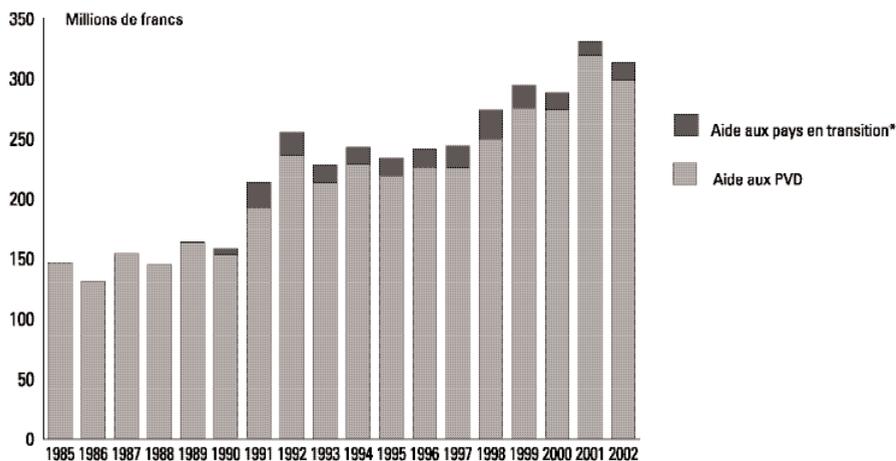
Evolution du financement privé des ONG

Le graphique 1 montre l'évolution sur une vingtaine d'années de l'aide des ONG financée par leurs ressources propres (sans les contributions publiques de la DDC ou des cantons/communes). L'aide des ONG a augmenté assez régulièrement sur cette période³.

² Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen/Bureau central des œuvres de bienfaisance. Voir l'article d'Ariuscha Davatz dans ce dossier. La ZEWO estime que le financement total des ONG certifiées s'élevait en 2002 à 1,7 milliard de francs. Les principales recettes sont les dons privés (36% des recettes totales) et les contributions publiques (580 millions de francs, soit 34% du total), suivies par les prestations propres (produits des ventes et mandats, 22%) et les autres revenus (8%).

³ Les données sur l'aide privée des ONG en millions de francs sont mentionnées dans le tableau 1 de cet article.

Graphique 1 : Evolution de l'aide des ONG financée par leurs fonds propres, 1985-2002, en millions de francs



* Aide des ONG aux pays en transition (pays de l'Europe centrale et orientale et pays en développement avancés, liste II du CAD). (Les listes I et II du CAD sont définies chaque année par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.)

Sources: enquêtes annuelles sur l'aide des ONG, enquêtes menées sous mandat de la DDC par Swissaid jusqu'en 1990 et par l'iuéd depuis 1991.

La prudence est requise quand on analyse l'évolution de l'aide financée par les ressources propres des organisations. Les variations de l'aide privée d'une année à l'autre peuvent aussi être influencées par des facteurs statistiques, par exemple par l'augmentation du nombre d'ONG qui répondent aux questionnaires annuels (130 organisations en 1990, près de 250 organisations en 2002). En effet, les ONG ne sont pas tenues de répondre aux enquêtes statistiques; le fait qu'une grande ONG déclare ses fonds une année et pas l'année suivante peut faire baisser le montant global de l'aide, sans que cela indique une tendance générale à la baisse.

Evolution très différenciée selon les organisations

L'évolution du financement privé des ONG est bien sûr variable d'une ONG à l'autre. La base de données de l'iuéd sur l'aide de 200 ONG environ de 1990 à 2002, ce qui représente chaque année environ 95 % à 98 % de l'aide privée totale, permet de dégager les caractéristiques et tendances suivantes.

- ❑ *Certaines ONG, grandes ou petites, ont connu une évolution assez stable de leurs activités.* On peut citer parmi elles Terre des hommes Lausanne (variations d'une année à l'autre mais évolution assez stable à long terme avec un montant total de projets oscillant entre 12 et 18 millions de francs par année). L'évolution du financement privé de projets est aussi assez stable par exemple pour le Département missionnaire, pour Frères de nos frères et pour Kinderdirekthilfe Kolumbien.
- ❑ *D'autres ONG ont connu une forte expansion de leurs activités.* Le Comité suisse pour l'UNICEF a par exemple pris une importance très grande dans la

récolte de fonds, avec près de 22 millions de francs pour le financement de projets en 2002 (contre 12 millions en 1991).

- *Le marché du don est caractérisé par l'apparition de nouvelles ONG dont certaines ont pris une place importante dans la récolte de fonds auprès de la population suisse. C'est le cas de grandes ONG internationales qui se sont progressivement implantées sur le marché suisse. Citons par exemple la forte expansion de Médecins sans frontières, qui a passé d'un financement par des fonds propres de 1,1 million de francs en 1990 à 10 millions en 1998 et 23 millions en 2001⁴. World Vision est un autre exemple, qui passe de 1,9 million de francs en 1991 à 15,3 millions en 2002.*

Sur la base de ces constats, on peut se demander si l'apparition de nouvelles ONG ou la forte croissance des activités de certaines ONG s'est faite au détriment des grandes ONG traditionnelles⁵. La réponse est nuancée, malgré les articles alarmistes qui paraissent régulièrement en Suisse quand certaines ONG s'inquiètent d'une baisse des dons reçus. On enregistre une nette tendance à la baisse des dons pour certaines ONG, comme par exemple l'Aide aux lépreux Emmaüs ou l'Association suisse d'aide à l'hôpital Albert Schweitzer. D'autres ONG traditionnelles connaissent de très grandes variations d'une année à l'autre, notamment par l'importance de leur aide humanitaire. C'est le cas de la Croix-Rouge suisse, de Caritas Suisse et de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). En revanche, certaines ONG traditionnelles ont connu une croissance de leurs activités. Les activités de Swissaid financées par ses fonds propres ont eu tendance à augmenter, avec des projets pour un montant de 870'000 francs en 1991 et de 3,2 millions de francs en 2002. La même tendance s'observe pour Swisscontact (aide passant de 1,3 million en 1991 à 2,2 millions en 2002) et pour Helvetas (aide passant de 3,4 millions en 1991 à 5,8 millions en 2002). La tendance à la hausse s'observe aussi pour la Fondation Village d'enfants Pestalozzi.

Les nouvelles organisations apparues sur le « marché du don » ont donc surtout pris une part d'un gâteau qui s'accroît, et leur expansion ne s'est pas faite forcément au détriment d'organisations plus traditionnelles.

Parmi les petites ONG, certaines ont un caractère éphémère : elles apparaissent soudainement pour disparaître ou perdre de l'importance quelques années plus tard. L'exemple des ONG dont les activités étaient liées à la crise en Roumanie est à cet égard frappant. On peut considérer ce phénomène de manière positive (mobilisation rapide pour aider ponctuellement un pays ou une région pendant une phase difficile) ou avec inquiétude (phénomène de mode avec des actions à très court terme). Beaucoup d'ONG s'occupant de l'aide aux pays de l'Est ont été éphémères (par exemple Pro Transsylvania ou Kroatisches Humanitäres Forum).

Importance des organisations proches des Eglises

Les organisations missionnaires jouent un rôle très important dans la récolte de dons auprès de la population suisse. Les premières actions humanitaires de la

⁴ Malgré son importance en France, Médecins du monde ne s'est pas beaucoup implantée en Suisse.

⁵ Nous considérons comme des ONG « traditionnelles » les organisations d'entraide créées depuis les années 1950 jusqu'à la fin des années 1970, telles Helvetas, Swisscontact, l'EPER, l'OSEO, Caritas ou Terre des hommes.

Suisse remontent au XIX^e siècle, avec la présence de missionnaires dans certains pays du Sud (comme l'Inde), où la Suisse s'est d'abord manifestée par ses missionnaires et ses entreprises. Des actions d'évangélisation et de charité chrétienne se sont multipliées (baptême de pauvres orphelins⁶, aide dans le domaine de la santé et de l'éducation, aide à des orphelinats). Pour les œuvres missionnaires, seuls sont comptabilisés dans les statistiques de l'aide les versements qui répondent à la définition de la coopération au développement et de l'aide humanitaire⁷.

On pourrait penser qu'avec le temps et la baisse des pratiques religieuses, les organisations liées aux Eglises perdraient nettement de leur importance. Les chiffres sur l'aide des ONG démontrent que ce n'est pas le cas. Parmi les 250 organisations dont on connaît la liste des projets soutenus, plus de 70 sont des organisations missionnaires au sens strict ou des organisations proches des Eglises. La part de l'argent versée par ces organismes pour des projets au Sud ou à l'Est a passé de 71 % en 1980 à 53 % en 1997 et s'élève encore à 52 % de l'aide privée en 2002. Les fonds récoltés par le biais des communautés religieuses demeurent donc très importants et les statistiques existantes sous-estiment cette aide⁸. Ces dernières années, certaines organisations non confessionnelles semblent d'ailleurs autant touchées par la baisse des dons que des organisations proches des Eglises⁹.

Les ONG proches d'Eglises qui ont récolté les montants les plus élevés de fonds d'origine privée en 2002 sont Caritas Suisse (27,7 millions de fonds privés), l'Entraide protestante (EPER, 19,5 millions), Christoffel Blindenmission (6,2 millions), Action de carême (5,6 millions), Bethlehem Mission Immensee (5,2 millions) et Mission 21 (4,2 millions)¹⁰. Viennent ensuite l'Institut (Kloster) Baldegg, Seraphisches Liebeswerk, Christian Solidarity International, l'Aide aux lépreux Emmaüs, ADRA Agence adventiste, Pain pour le prochain et la Fondation Limmat.

On peut donc constater une tendance générale à la baisse de la part du « marché du don » des organisations religieuses, mais la situation est différenciée selon les organisations. Certaines ONG traditionnelles proches des Eglises ont augmenté leur aide de 1990 à 2002, comme c'est le cas par exemple de Steyler Mission-

⁶ Voir entre autres les annonces régulières de l'Institut des missions étrangères de Bethlehem Immensee dans l'*Echo illustré* au début des années 1930; par exemple, le 14 mars 1931, on lit: « Les plus dignes de pitié, ce sont certainement ces innombrables petits enfants païens exposés à mourir sans baptême. Le salut de leur âme et de leur corps dépend de vous. Une offrande de 25 francs pour l'éducation chrétienne d'un de ces petits vous assurera les bénédictions du Divin Ami des petits. »

⁷ Le financement d'activités missionnaires comme les publications religieuses, les contributions aux Eglises, les rétributions de missionnaires ou l'activité d'évangélisation au sens strict n'est pas compris dans les données d'aide des ONG.

⁸ Plus de 70 ONG proches des Eglises fournissent des informations sur les fonds affectés à l'aide humanitaire et à des projets de développement. Les statistiques ne tiennent pas compte des dépenses missionnaires au sens strict (salaires de missionnaires, catéchisme, diffusion d'imprimés religieux) et l'on n'a pas d'informations précises sur les fonds récoltés par les Eglises qui ne transitent pas par des ONG ou organisations missionnaires (transferts de fonds directs d'une paroisse suisse à une paroisse en Afrique par exemple, transferts de fonds récoltés à des missionnaires particuliers).

⁹ *Neue Luzerner Zeitung*, 2 février 2004. Dans cet article, le journaliste constate une baisse des dons tant pour la Croix-Rouge suisse (Zurich), l'EPER, Mission 21 ou Action de carême que pour des organisations non confessionnelles comme l'OSEO ou Pro Infirmis.

¹⁰ Mission 21 est le résultat de la fusion en 2001 des organisations suivantes: Mission de Bâle, Mission évangélique au Kwango, Mission der Brüdergemeinde et Schweizerische Ostasien-Mission (SOAM).

nare, Evangelische Nilland Mission, ADRA Agence adventiste, Vereinigung Don Bosco Werk ou le Département missionnaire (Echange et Mission), la Fondation Limmat, Christoffel Blindenmission et World Vision.

Financement public des ONG

Les ONG ont eu un rôle précurseur dans la coopération suisse, bien avant que la Confédération s'engage dans le financement de projets de coopération. Jusqu'à la fin des années 1940, la Confédération a estimé que l'aide au développement était une tâche des œuvres d'entraide privées, et non du gouvernement. Dès 1950, la Confédération finance les premiers projets de développement, au Népal d'abord, avec l'envoi d'experts suisses sur le terrain, puis avec le financement de boursiers de pays du Sud pour se former en Suisse.

Une partie du financement des ONG provient des pouvoirs publics (Confédération, mais aussi cantons et communes). La majeure partie de l'aide des cantons et des communes suisses est versée aux ONG pour mener des projets de coopération. Les contributions de la Confédération transitant par des ONG peuvent quant à elles prendre les quatre formes suivantes (pour un montant total de 209 millions de francs en 2002) :

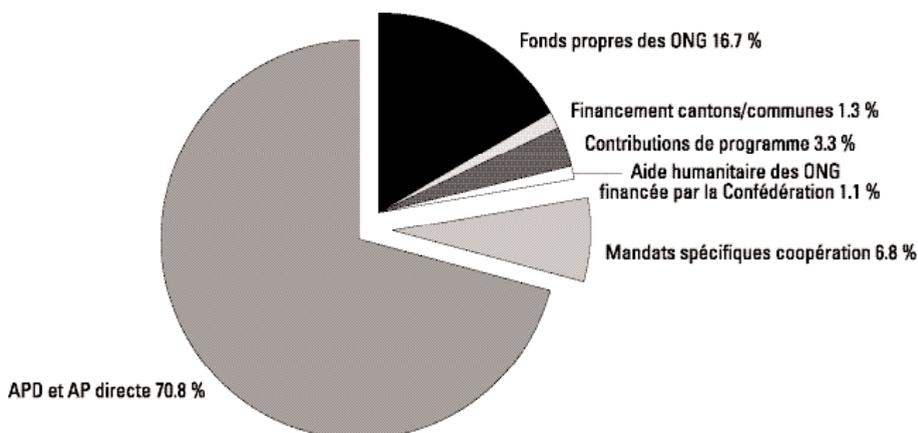
- ❑ contributions de programme de la DDC à une quinzaine d'ONG (61,2 millions de francs en 2002) ;
- ❑ contributions de la DDC pour l'aide humanitaire (monétaires ou en nature pour l'aide alimentaire), soit près de 20 millions de francs en 2002 ;
- ❑ mandats spécifiques (autrefois nommés projets en régie) : contribution de la DDC pour des projets définis par elle (123,9 millions de francs en 2002). A cette somme s'ajoutent les mandats spécifiques du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco ; 4 millions en 2002). C'est quasiment de l'aide publique, dont l'exécution est confiée à des institutions privées d'entraide. (Voir annexe II pour le détail des contributions publiques aux ONG suisses.)

Le graphique 2 ci-contre montre qu'environ 29% de l'aide totale de la Suisse – publique et privée – est gérée par les ONG, soit un montant total de 549 millions de francs en 2002. Ce chiffre comprend les montants récoltés par les œuvres d'entraide elles-mêmes, soit 314 millions de francs de ressources propres, ainsi que les contributions versées par les instances publiques. Sans les mandats spécifiques ou projets en régie, qui peuvent être considérés comme de l'aide quasi publique, l'aide gérée par les ONG s'élevait à 420 millions en 2002, soit 22,4% de l'aide totale publique et privée de la Suisse.

Les données provenant de rapports d'activité de différentes ONG, que l'on trouve dans l'annexe III, montrent que la part du financement public des ONG est extrêmement variable d'une ONG à l'autre. Des organisations comme Swisscontact et Helvetas sont très dépendantes des fonds publics (79% des recettes de Swisscontact proviennent de la Confédération). Le financement public représente par contre moins de 15% des recettes d'organisations comme Médecins sans frontières.

Le tableau 1 (voir page 56) donne une idée de l'évolution des contributions publiques aux ONG.

Graphique 2: Part de l'aide totale (publique et privée) gérée par les ONG, 2002, en pourcentage



Source: élaboré à partir des données publiées dans DDC, *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition. Statistiques 2002*, Berne, DDC, 2004, 200 p.

L'aide gérée par les ONG est estimée dans le tableau 1 (voir page suivante) en prenant compte des contributions de la DDC, de 90% de l'aide des cantons et communes¹¹, et des ressources propres des ONG affectées au financement de projets. Les données sur les mandats spécifiques de la DDC ne comprennent que ceux attribués aux ONG, à l'exclusion de ceux confiés à des entreprises suisses ou bureaux de consultants, pour lesquels on n'a pas de données disponibles pour toutes les années. Le montant des mandats au secteur privé commercial était très faible dans les années 1980; il est passé de 28 millions de francs en 1992 à 50 millions de francs en 2002.

De 1990 à 2002, on peut constater que les contributions de programme de la DDC aux œuvres d'entraide sont restées assez stables, alors que les projets en régie ou mandats spécifiques ont sensiblement augmenté. Le total des contributions de la DDC aux œuvres d'entraide a augmenté de 12% en volume de 1990 à 2002, alors que l'ensemble de l'APD de la DDC a augmenté de 30% pendant la même période (augmentation forte notamment de l'APD multilatérale). L'aide des ONG versée par leurs fonds propres a presque doublé pendant cette période.

Une étude du Centre de développement de l'OCDE permet de comparer la structure du financement public des ONG dans différents pays¹². Selon cette étude, la part des fonds publics dans les ressources financières des ONG est importante dans la plupart des pays: 71% en Grèce, 65% au Danemark, 47% au Royaume-Uni, 46% en Norvège, 42% en Suisse, 38% en France, 32% en Allemagne, 29% en Italie et 23% en Autriche (chiffres sur l'année 1993).

¹¹ En Suisse, on peut estimer que 90% de l'aide des cantons et communes sert à financer des projets gérés par des œuvres d'entraide. L'aide directe, dans le cadre par exemple de jumelage de communes, n'est pas importante en Suisse.

¹² Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. Etat des lieux*, Etudes du Centre de développement, Paris, OCDE, 2000, 96 p.

Tableau 1 : Evolution du financement des ONG, 1990-2003, en millions de francs

	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contributions de la DDC aux ONG												
Contributions de programme	60,6	56,8	64,4	59,4	53,8	53,4	56,4	69,7	56,5	56,0	61,2	60,3
Aide humanitaire	34,9	55,5	49,4	46,6	38,2	44,0	47,6	46,5	46,0	49,7	19,8	27,4
Mandats spécifiques*	86,8	75,4	78,8	65,0	58,8	70,8	62,7	102,0	71,1	72,1	123,8	111,6
Total	182,3	187,7	192,6	171,0	150,8	168,2	166,7	218,2	173,6	177,8	204,8	199,3
Total de l'APD de la Confédération	1 215,1	1 575,2	1 321,8	1 261,4	1 250,5	1 297,4	1 285,5	1 440,3	1 488,3	1 510,8	1 436,6	1 719,1
Total de l'APD de la DDC	807,5	1 069,9	1 005,7	1 003,7	1 012,3	992,8	1 005,5	1 112,4	1 115,6	1 175,4	1 049,3	1 272,3
Contributions de la DDC aux ONG en % de l'APD	15,0	11,9	14,6	13,6	12,1	13,0	13,0	15,1	11,7	11,8	14,3	11,6
Contribution aux ONG												
en % du total DDC	22,6	17,5	19,2	17,0	14,9	16,9	16,6	19,6	15,6	15,1	19,5	15,7
Aide des cantons aux ONG	7,7	19,2	13,6	12,9	11,0	16,4	15,0	14,7	14,9	14,3	16,3	nd**
Aide des communes aux ONG	8,1	11,8	10,0	9,9	10,0	9,5	9,2	9,9	9,3	10,4	11,6	nd**
Fonds privés des ONG (Sud et Est)	157,9	233,7	241,4	233,8	244,2	244,2	274,2	294,0	288,1	330,6	313,8	nd**
Estimation de l'aide gérée par les ONG												
Aide gérée par ONG sans mandats spécifiques	354,4	449,3	455,2	425,3	413,9	435,7	462,7	534,3	483,5	530,6	543,7	nd**
mandats spécifiques	267,6	373,9	376,4	360,3	355,1	364,9	400,0	432,3	412,4	458,5	419,9	nd**

* Autrefois appelés projets en régie.

** nd = non disponible.

Sources: iudé, *Aide suisse aux pays en développement*, éditions 1991 à 2000; DDC, *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition*, *Statistiques 2002*, Berne, DDC, 2004, 200 p.; données statistiques de la Communauté de travail des œuvres d'entraide; DDC/Seco, rapports annuels de la coopération internationale de la Suisse.

Politique de la DDC envers les ONG de coopération¹³

Plusieurs offices de l'administration fédérale ont des contacts avec des ONG suisses et financent des activités d'ONG suisses, et il faut tout d'abord relever qu'il n'y a pas de politique d'ensemble de la Confédération à leur égard. Le Service ONG de la DDC est sans doute le principal «point de contact» des ONG avec l'administration fédérale, mais d'autres offices de différents départements ont des liens avec les ONG, par exemple la DPIV du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) pour la promotion de la paix et la promotion des droits humains, le Département fédéral de la défense, de la population et des sports (DDPS) pour la promotion de la paix ou l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) au sujet de la politique environnementale. Telle ou telle ONG aura des relations privilégiées plutôt avec l'un ou l'autre des offices fédéraux. Une étude récente sur le rôle de la Genève internationale mentionnée dans ce dossier relève aussi les faiblesses dans la coordination entre les différents offices de la Confédération et les instances cantonales genevoises dans leurs politiques respectives à l'égard des ONG internationales à Genève¹⁴.

La politique de la DDC à l'égard des ONG est exprimée dans plusieurs documents officiels, notamment dans le dernier message du Conseil fédéral concernant la continuation de la coopération technique¹⁵. Pour le Conseil fédéral, les ONG sont de «précieux partenaires [...] pour un dialogue constructif et animé sur la politique de développement» et des «partenaires importants pour la mise en œuvre de projets et de programmes de la DDC». «Le dialogue et les échanges d'idées ainsi que les discussions sur des sujets d'intérêt commun, permettent à la DDC et aux ONG d'optimiser leur complémentarité. Les ONG contribuent à animer le débat politique sur la coopération suisse au développement et donnent parfois l'impulsion nécessaire pour faire évoluer sa qualité.»¹⁶ La DDC insiste sur la complémentarité des rôles et les avantages comparatifs des acteurs gouvernementaux, des ONG suisses et de la société civile dans les pays du Sud. Les ONG et leurs partenaires au Sud peuvent quelquefois disposer de possibilités d'action que les services d'Etat n'ont pas. Une évaluation est en cours en 2004 pour permettre de donner des orientations plus claires en faveur d'une politique envers les ONG mieux coordonnée au sein de la DDC.

La collaboration entre l'Etat et les organisations privées d'entraide constitue un point central de l'analyse du rôle des ONG dans la coopération au développement; une littérature abondante aborde ce thème. La tendance durant ces deux dernières décennies a été au renforcement des liens entre pouvoirs publics et ONG.

¹³ Au sujet de la politique de la DDC envers les ONG de coopération, voir aussi dans ce dossier l'article de Joseph Deiss, conseiller fédéral en charge du Département fédéral de l'économie, et de Walter Fust, directeur de la DDC, ainsi que l'interview de Walter Fust, qui donne des indications sur l'avenir des relations entre la DDC et les ONG suisses. Signalons aussi que l'annexe II du présent article donne une vue d'ensemble des contributions de la Confédération à une centaine d'ONG en 2002.

¹⁴ Voir la contribution de Yanik Marguerat à ce dossier.

¹⁵ *Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement* du 28 mai 2003, Point 4.4.2. «La collaboration avec la société civile et avec les organismes publics des cantons», *Feuille fédérale*, 2003, pp. 4198-4203.

¹⁶ *Ibid.*, p. 4199.

Pour la Suisse, Richard Gerster identifie six fonctions des ONG en regard du secteur public¹⁷ :

- ❑ *fonction complémentaire*. Les ONG soutenues financièrement dans leurs activités par les contributions de programme versées par la DDC, qui couvrent généralement 50 % des coûts de projets, les ONG finançant le reste par leurs ressources propres ;
- ❑ *fonction d'exécution*, lorsque les ONG gèrent des projets définis par la DDC sur la base de mandats spécifiques (autrefois projets en régie) ;
- ❑ *fonction de soutien de la politique de développement*, par le travail d'information et de sensibilisation du public et d'éducation au développement, travail évidemment précieux pour le gouvernement car il permet au public d'être plus réceptif à l'importance de la coopération au développement. Les ONG sont clairement des alliées de la DDC lorsqu'elles revendiquent, par exemple, une augmentation de l'aide publique au développement ;
- ❑ *fonction de catalyseur*, dont un exemple important a été la pétition sur l'importance du désendettement lancée par les ONG au début des années 1990 et qui a récolté 250'000 signatures. Cette pétition a débouché sur le crédit-cadre de 700 millions de francs destiné à des mesures de désendettement et à des initiatives dans le domaine de l'environnement. L'apport des œuvres d'entraide avait aussi été déterminant lors de l'élaboration de la loi de 1976 sur la coopération au développement ;
- ❑ *fonction critique*, pour dénoncer certaines incohérences dans la politique extérieure de la Suisse ;
- ❑ *fonction de conseil*. La Communauté de travail des œuvres d'entraide est devenue un interlocuteur privilégié de la DDC et du seco (gestion des fonds de contrepartie dans le domaine du désendettement) et elle obtient régulièrement des mandats pour certaines études. Des représentants d'œuvres d'entraide siègent dans certaines commissions extraparlimentaires et sont intégrés dans des délégations suisses auprès de conférences internationales.

Le marché du don pour la coopération au développement et l'aide humanitaire

L'analyse des données chiffrées sur le financement des ONG permet d'identifier quelques caractéristiques du marché du don en Suisse dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Quelques grandes institutions concentrent la moitié des ressources financières d'origine privée

Le tableau 2 montre qu'en 2002, les neuf plus grandes ONG représentent 51 % du total des ressources propres des ONG¹⁸. Les 38 plus grandes ONG, avec des

¹⁷ Richard Gerster, «Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und privaten Hilfswerken. Erfahrungen aus der schweizerischen Entwicklungspolitik», in Henny Helmich, Gerhard Bittner (Hrsg.), *Der dritte Sektor in der Entwicklungspolitik. Zusammenarbeit zwischen Staat und Nicht-Regierungsorganisationen – NROs*, Wien, Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe, 1996, pp. 135-145.

¹⁸ Les neuf ONG les plus grandes en termes de financement privé sont en 2002, par ordre décroissant, Caritas, le Comité suisse pour l'UNICEF, l'EPER, la Fondation Hôpital de pédiatrie Kantha Bopha,

ressources propres de plus de 2 millions de francs, représentent plus de 80 % du montant total récolté par les ONG. A l'autre extrême, les 159 plus petites ONG ne gèrent que 10 % des fonds totaux récoltés pour l'aide au Sud. Ces différences mettent aussi en lumière les moyens financiers qui peuvent être investis pour attirer de nouveaux donateurs. Il est par exemple plus facile de financer des campagnes d'affichage dans les rues et des annonces dans la presse lorsqu'on est une organisation disposant d'un budget total de plusieurs dizaines de millions de francs que lorsqu'on est une petite organisation dotée d'un budget annuel total de 100'000 francs¹⁹.

Tableau 2: Répartition des ONG selon l'importance de leurs fonds propres, 2002, en milliers de francs

Fonds propres des ONG	Nombre d'ONG	Milliers de francs	En % du total	Cumul (%)
Plus de 20 millions de francs	2	49605	15.8	
Entre 10 et 20 millions	7	111183	35.4	51.2
Entre 5 et 10 millions	5	27975	8.9	60.1
Entre 2 et 5 millions	24	64878	20.7	80.8
De 1 à 2 millions	20	27643	8.8	89.6
Moins de 1 million	159	32559	10.4	100.0
Total	217	313843	100.0	

Source: calculé à partir des données de la brochure de la DDC *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition, Statistiques 2002*, Berne, DDC, 2004.

Cette concentration de l'aide sur quelques grandes ONG n'est pas une exception helvétique. La même situation se retrouve dans la plupart des pays du Nord. Selon l'étude de l'OCDE que nous avons évoquée plus haut, dans plusieurs pays européens, les 20 % d'ONG les plus importantes gèrent plus de 86 % des ressources de l'ensemble des ONG du pays. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse (90 % ou 91 % des ressources)²⁰.

Les ressources financières des principales ONG européennes sont très importantes et leur mode de fonctionnement très éloigné de la petite association autour d'un chef engagé. Selon une étude française sur l'année 1999, les budgets des plus grandes ONG européennes s'élevaient ainsi à 196 millions d'euros pour Oxfam (Royaume-Uni), 157 millions d'euros pour Misereor (Allemagne), 154 millions d'euros pour Save the Children (Royaume-Uni), 150 millions d'euros pour Novib (Pays-Bas), 136 millions pour Cordaid (Pays-Bas) et 94 millions pour le Service des Eglises évangéliques en Allemagne²¹.

En Suisse, le budget total de Caritas Suisse s'élevait à 103,2 millions de francs en 2003 (y compris l'action sociale et l'appui aux réfugiés en Suisse), celui de l'OSEO à 56,6 millions, celui d'Helvetas à 53,2 millions, celui de Médecins sans frontières Suisse à 52,6 millions et celui de World Vision à 26,9 millions.

MSF, World Vision, la Fondation Terre des hommes Lausanne, la Croix-Rouge suisse et Amis suisses des villages d'enfants SOS.

¹⁹ On trouvera dans l'annexe II des données sur une centaine d'ONG représentant 95 % environ du montant total de l'aide des ONG suisses, ainsi que des informations sur les actions des ONG financées par des contributions publiques.

²⁰ Adèle Woods, *op. cit.*

²¹ Ministère des affaires étrangères, *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe. Etude comparative sur les dispositifs d'appui et de concertation. Note de synthèse*, Paris, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2001, 40 p.

Vive concurrence entre ONG sur le marché du don

L'évolution globalement positive des dons privés montrée ci-dessus cache cependant certains problèmes. La concurrence entre ONG sur le marché du don est très forte. Les ONG doivent adopter des méthodes de marketing de plus en plus efficaces pour « attirer » l'argent des donateurs potentiels. On a vu que les organisations d'entraide « traditionnelles » sont concurrencées par la création d'ONG en Suisse. De nouveaux acteurs sont apparus sur le marché, notamment de grandes ONG internationales d'origine anglo-saxonne, qui adoptent un marketing plus agressif.

Plusieurs ONG ayant leur siège à l'étranger ont installé une section en Suisse dès les années 1980, notamment pour attirer des dons qui seront ensuite transmis à leur « maison mère » aux Etats-Unis ou ailleurs et qui serviront à financer des projets gérés depuis l'étranger. La ZEWÖ évoquait, il y a quelques années, des problèmes liés à la création de branches d'ONG étrangères : dépendance de l'étranger, lacunes dans la transparence sur l'affectation des fonds récoltés en Suisse (les secrétariats en Suisse ne disent pas toujours à quoi est affecté cet argent), coûts particulièrement importants pour la publicité et pour financer les campagnes de récolte de fonds²². Les campagnes de récolte de fonds en Suisse de certaines organisations basées à l'étranger (telles World Vision, Korean Relief et Inter Aid²³) ont été relevées régulièrement dans la presse. Des représentants d'ONG traditionnelles en Suisse se plaignent régulièrement des difficultés grandissantes pour fidéliser des donateurs et en attirer de nouveaux, ainsi que du coût croissant des campagnes de récolte de fonds (ou du « bénéfice » relativement bas de certaines campagnes). Au-delà d'études de marketing confiées par certaines ONG à des instituts de sondage, il existe encore peu de recherches académiques sur ce thème²⁴.

L'exemple du Dr Richner et de sa Fondation hôpital de pédiatrie Kantha Bopha pour le Cambodge est intéressant à relever (18 millions de fonds privés en 2002). Dans sa campagne de récolte de fonds très médiatisée en été 2004, le Dr Richner avait pour objectif de réunir 20 millions de francs (avec le slogan de un million de donateurs qui donnent 20 francs chacun – Aktion Zwänzgerötli). Selon les résultats annoncés dans la presse fin octobre 2004²⁵, 15 millions ont été récoltés grâce à cette campagne, soit près de 5 % de tout le marché des dons pour des projets au Sud et à l'Est de toutes les ONG suisses pour une année.

Les frais engagés pour financer les campagnes de récolte de fonds restent un sujet tabou en Suisse, et les données disponibles dans les rapports annuels d'activité des ONG sont très lacunaires. Il est intéressant de mettre en relation le coût des campagnes de récolte de fonds avec les recettes sous forme de dons pour une organisation. La Croix-Rouge suisse annonçait par exemple pour 2002

²² Source : propos de Robert Zaugg, de la ZEWÖ, repris dans *Der Schweizerische Beobachter*, dossier « Entwicklungshilfe : Vermarktung des Elends », n° 10, 14 mai 1993.

²³ Voir par exemple *Leben + Glauben*, 2 septembre 1988 ; *Der Schweizerische Beobachter*, *op. cit.*

²⁴ Voir par exemple M. Donsimoni, *Du don à l'aide. Le marché de l'altruisme*, Paris, L'Harmattan, Paris, 1995, 228 p. ; Florence Passy, *L'action altruiste. Contraintes et opportunités de l'engagement différencié*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales, Genève, Université de Genève, 1996 ; Maud Gerber, *Le don aux ONG et les motivations des donateurs*, mémoire de diplôme, Genève, iuéd, 2000, 44 p.

²⁵ *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), 23-24 octobre 2004.

des dépenses de 2,5 millions de francs pour des recettes-dons s'élevant à 18 millions de francs ; pour la Fondation Village d'enfants Pestalozzi et pour Helvetas, les coûts de *fundraising* ont atteint respectivement 2,3 millions et 2 millions, pour des dons s'élevant respectivement à 6,5 et 8,2 millions de francs)²⁶. Certaines ONG adoptent une politique de transparence totale et publient des données détaillées sur les coûts des campagnes de récolte de fonds, comme par exemple Swissaid, la Fondation Terre des hommes Lausanne, Handicap International, ADRA Agence adventiste et Mission Bethlehem Immensee (quelques-unes de ces organisations sont mentionnées dans l'annexe III). La plupart des organisations noient cependant ces frais dans d'autres rubriques des frais administratifs.

Les médias et le financement de l'aide humanitaire par les ONG

Depuis quelques années, les statistiques disponibles sur l'aide des ONG ne font plus la distinction entre l'aide humanitaire et la coopération au développement à long terme. Les dernières données disponibles montraient qu'en 1997 l'aide humanitaire représentait environ le quart de toute l'aide des ONG, soit une proportion plus grande que celle de la Confédération, où l'aide humanitaire représente environ 20% de l'APD totale²⁷. Il semble plus facile de récolter de l'argent lors de catastrophes médiatisées que pour certains projets à long terme. Une revue suisse de politique de développement titrait même en 1997 «Donne-nous aujourd'hui notre catastrophe quotidienne»²⁸.

La Chaîne du Bonheur, par ses appels de fonds lors de catastrophes naturelles et de drames humains, représente une part très importante du marché du don en Suisse. En 2003, elle a récolté des fonds pour un montant total de 15,5 millions de francs (20,9 millions en 2002 et 26,8 millions en 2001). Ces montants varient fortement d'une année à l'autre, entre 10 millions et 20 millions de francs ces dernières années, avec deux records successifs de 56 et 57 millions de francs en 1998 et 1999 pour l'ouragan *Mitch* et la guerre au Kosovo.

Récemment, les plus grandes campagnes de récolte de fonds de la Chaîne du Bonheur ont été les suivantes (avec entre parenthèses le montant récolté et l'année principale de la campagne de récolte de fonds)²⁹ :

- intempéries en Suisse 2000 (71,7 millions en 2000) ;
- guerre au Kosovo (49,3 millions en 1999) ;
- ouragan *Mitch* en Amérique centrale (34,4 millions en 1998) ;
- séisme en Inde (14,3 millions en 2001) ;
- conflit au Sud-Soudan (13,9 millions en 1998) ;
- inondations au Mozambique (11,3 millions en 2000) ;
- inondations en Europe (7,7 millions en 2002) ;
- campagne Enfants victimes de la guerre (7,1 millions en 2003) ;

²⁶ NZZ, 14 juillet 2003.

²⁷ iuéd, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1996/97*, Genève, iuéd, 1998. Voir aussi Gérard Perroulaz, «Evolution de l'aide humanitaire fournie par la Confédération et les œuvres d'entraide suisses (de 1990 à 1997)», in iuéd, *Annuaire Suisse-Tiers Monde 1999*, dossier «La Suisse et l'action humanitaire», n° 18, Genève, iuéd, 1999, pp. 9-23.

²⁸ «Unsere tägliche Katastrophe gib uns heute... », *Mosquito*, dossier «Spendenmarkt Schweiz», n° 4, 1997.

²⁹ Sources : rapports annuels de la Chaîne du Bonheur, de 1996 à 2003.

- séisme en Amérique centrale (5,5 millions en 2001);
- parrainages tiers-monde (5,2 millions en 1997);
- conflit en ex-Yougoslavie (4,4 millions en 1996);
- intempéries en Suisse (4,4 millions en 2002);
- inondations en Europe de l'Est (4,1 millions en 1997).

Les thèmes les plus « porteurs » pour les récoltes de fonds sont nettement les intempéries en Suisse et dans le reste de l'Europe, les catastrophes naturelles et les conflits guerriers. La famine est un fléau qui suit loin derrière dans la capacité de réunir des fonds de donateurs. La Chaîne du Bonheur transmet les montants des collectes aux principales organisations d'aide humanitaire en Suisse, pour lesquelles elle constitue donc une ressource financière importante. L'apport de la Chaîne du Bonheur a par exemple permis de verser en 2003 9,9 millions de francs à Caritas Suisse, 7,2 millions à la Croix-Rouge suisse, 4,9 millions à l'EPER, 2,7 millions à l'OSEO, 1,6 million à la Fondation Terre des hommes Lausanne et 1,1 million à Medair³⁰.

Une étude menée au milieu des années 1990 avait relevé les préférences des donateurs suisses³¹. Un échantillon de personnes déclarait être d'accord de donner régulièrement de l'argent pour les domaines suivants, par ordre d'importance décroissant : l'aide à l'enfance, les handicapés en Suisse, la protection de la nature, l'aide en cas de catastrophes en Suisse, l'aide aux personnes âgées, l'aide au développement, la lutte contre des maladies, l'aide aux montagnards, la lutte contre la faim, les missions religieuses, l'aide en cas de catastrophes à l'étranger. En queue de liste venaient l'aide aux drogués, l'aide aux réfugiés en Suisse et l'aide aux œuvres sociales en faveur des femmes.

Le fait que les statistiques sur l'aide des ONG suisses ne fassent plus, depuis quelques années, de distinction entre aide humanitaire à court terme et coopération au développement s'explique par le caractère flou de la frontière entre les deux types d'aide. En effet, il n'existe pas de définition distinguant clairement les deux types d'intervention³² et une partie des ONG cataloguées en tant qu'organisations humanitaires mènent aussi des actions à plus long terme. Si l'envoi de couvertures, d'équipes médicales et d'aide alimentaire suite à une catastrophe peut être clairement classé dans l'aide humanitaire, la frontière entre aide d'urgence, reconstruction et aide à long terme est floue lorsque par exemple une ONG reconstruit et équipe une école. Plusieurs domaines d'intervention se situent entre l'aide d'urgence et la coopération à plus long terme : la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix, l'aide aux enfants de la rue, la distribution de lait et de nourriture dans le cadre d'appui à des écoles, les opérations de déménagement, la réinsertion des soldats démobilisés ou des rebelles dans la vie civile, l'appui au processus de démocratisation, l'organisation d'élections et le renforcement du système judiciaire après une guerre civile, la promotion des droits de l'homme dans les régions en conflit et l'appui aux femmes et enfants victimes de conflits.

³⁰ Autres ONG suisses à avoir reçu des contributions de la Chaîne du Bonheur : Médecins sans frontières Suisse, Swissaid, Mouvement chrétien pour la paix, Enfants du monde, Handicap International, Terre des hommes Suisse, Fondation Villages d'enfants Pestalozzi, Imaneh Suisse et Helvetas.

³¹ « Spendenmarkt Schweiz », eine Jubiläumsstudie des Verbandes Schweizer Marketing- und Sozialforscher, Basel, 1994.

³² Voir Gérard Perroulaz, « Evolution de l'aide humanitaire fournie par la Confédération et les œuvres d'entraide suisses de 1990 à 1997 », *op. cit.*

Ancrage relativement faible de la coopération dans l'économie privée

Beaucoup de grandes ONG suisses ont un ancrage important dans la population suisse, ce qui se manifeste par le nombre de leurs membres ou de leurs donateurs réguliers. Cet ancrage renforce la légitimité de ces organisations. Les liens des ONG avec le monde des entreprises privées semblent par contre très faibles. En dehors de leurs contributions à des actions médiatisées de récolte de fonds du type de celles conduites par la Chaîne du Bonheur, les entreprises ne sont présentes dans la coopération qu'en tant que fournisseuses de matériel ou consultantes. Swisscontact en est un bon exemple en Suisse. Créée en 1959, Swisscontact s'est spécialisée dans l'appui à des PME et à la formation professionnelle dans les pays en développement. Les activités de Swisscontact sont financées en majorité par des subventions publiques (DDC, cantons et communes) et très peu par des dons privés d'entreprises : d'après son rapport annuel (voir annexe III), plus de 81 % du financement de Swisscontact provient en effet de subventions publiques et les dons privés d'entreprises représentent à peine 5 % des recettes (1,7 million de francs en 2003), ce qui est bien peu pour une organisation censée démontrer l'intérêt de l'économie privée pour la coopération au développement.

Quelle indépendance des ONG face aux pouvoirs public ?

La forte dépendance des ONG envers le financement du secteur public pose la question de leur indépendance d'action et de leur capacité d'adopter des positions critiques face à la politique extérieure de la Suisse, et plus particulièrement à sa politique de coopération au développement.

Certains milieux conservateurs en Suisse, dont l'Union démocratique du centre (UDC), ne manquent pas de faire pression sur les autorités politiques pour éviter que la DDC verse de l'argent à des organisations qui critiquent la politique gouvernementale. Des reproches dans ce sens ont été formulés lors des débats en Suisse sur la suppression de l'armée ou la diminution des dépenses militaires. Quelle distance critique les ONG peuvent-elles conserver alors que les consultants privés avec lesquels elles sont en concurrence n'ont pas vocation à prendre des positions publiques sur ces questions ? Ne risque-t-on pas de voir les ONG les plus dépendantes des pouvoirs publics devenir quasi publiques ou parapubliques ? Le débat est vif, certains auteurs affirmant que le financement public muselle les ONG alors que d'autres estiment que les ONG peuvent garder leur indépendance tout en offrant leurs compétences à l'Etat³³.

Une analyse précise des répercussions de l'importance du financement public sur l'indépendance des prises de position politiques des ONG reste à mener, mais on peut faire l'hypothèse qu'il n'y a pas de réponse simple et univoque à cette question. Il faut aussi relever que la dépendance d'une ONG envers les donateurs privés n'est pas sans importance. En effet, certains de ceux-ci peuvent

³³ La littérature est très abondante en la matière, mais voir particulièrement les études suivantes : Ian Smillie, Henny Helmich (eds.), *Stakeholders : Government-NGO Partnerships for International Development*, London, Earthscan Publications ; OECD, 1999, 318 p. ; J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau, P.-J. Roca, *ONG et développement. Société, économie, politique*, coll. Hommes et Sociétés, Paris, Karthala, 1998, 684 p. ; Philippe Ryfman, *Les ONG*, coll. Repères, Paris, La Découverte, 2004, 124 p.

³⁴ Voir à ce propos ZEW, « Frais de gestion des organisations d'utilité publique. Ils sont nécessaires

être très sensibles à des prises de position sur des thèmes tels que l'asile politique ou le secret bancaire.

On ne peut pas établir une corrélation claire entre une part élevée du financement public des ONG dans un pays donné et l'absence d'indépendance des ONG dans ce même pays. Les ONG françaises sont peu financées par l'Etat central, mais beaucoup par l'Union européenne. Peut-on en conclure qu'elles seraient plus indépendantes que celles que l'on trouve en Suisse? La dépendance des organisations qui sont membres de la Communauté de travail des œuvres d'entraide à l'égard du financement public n'empêche pas la Communauté de travail de critiquer la libéralisation effrénée des relations économiques internationales tout en soutenant des politiques de la DDC dans d'autres domaines.

Dépenses de fonctionnement des ONG en Suisse

Les données analysées ci-dessus dans la partie sur le financement privé des ONG ne portent que sur les dépenses dans les pays en développement et les pays en transition. Elles ne comprennent pas les frais administratifs des secrétariats des ONG en Suisse, ni les frais engagés pour les bulletins d'information en Suisse, ni ceux liés aux campagnes de récolte de fonds (*fundraising*).

Les donateurs souhaitent la plupart du temps que la totalité de leurs dons soit utilisée pour les projets sur le terrain. Ce souhait, pour compréhensible qu'il soit, est en conflit avec un autre souci du donateur, celui de voir ses contributions utilisées le plus efficacement possible³⁴. Le professionnalisme du personnel pour assurer un suivi efficace des projets, une gestion comptable rigoureuse, la rédaction de rapports, l'évaluation des projets requièrent des ONG un appareil de gestion technique, administrative et financière performant, et donc la mobilisation de ressources adéquates.

Il faut interpréter les parts de frais administratifs annoncées par les ONG avec prudence, car il n'est absolument pas prouvé qu'une organisation affichant une part de frais administratifs plus faible qu'une autre soit plus efficace. Les données des rapports annuels de certaines ONG montrent que la part des frais administratifs et de marketing varie très fortement d'une organisation à une autre (voir annexe III, qui donne quelques exemples de répartition des dépenses et des recettes de certaines ONG). En outre, la présentation de la répartition des dépenses entre différentes rubriques varie d'une organisation à l'autre. Une partie des frais de fonctionnement peut être incluse dans la supervision des projets sur le terrain et les frais de *fundraising* sont souvent noyés dans les frais administratifs généraux (avec les frais des secrétariats) ou mis ensemble avec l'information en Suisse. Une organisation qui dépenserait relativement plus pour les frais administratifs et de *fundraising* peut donc être une ONG qui par souci de transparence ne noie pas ces dépenses dans d'autres rubriques comptables. Des données plus standardisées seront disponibles dans quelques années, grâce aux recommandations de Swiss GAAP RPC 21 relatives à la présentation des comptes³⁵.

Dans le débat sur la part des ressources des ONG qui sont dépensées en Suisse, il est bon de garder à l'esprit que la solidarité internationale comprend aussi la

pour mettre en œuvre des projets sérieux», communiqué de presse, 5 juillet 2004.

³⁵ Recommandations qui devront être suivies par les organisations bénéficiaires du label ZEWO.

lutte pour une modification des conditions gouvernant les relations économiques avec les pays en développement, d'où l'importance de l'information en Suisse et des campagnes pour une meilleure cohérence des politiques publiques envers les pays en développement.

Quelques comparaisons internationales sur le rôle des ONG dans la coopération

Malgré la difficulté de comparer l'aide et le financement des ONG de différents pays (méthodes de récolte des données non harmonisées, divergences sur la définition d'une ONG, enquête sur l'aide des ONG couvrant une proportion plus ou moins grande du nombre total des ONG selon les pays), il nous est apparu utile de situer les données du financement des ONG suisses dans une perspective comparative avec celles des autres pays membres du Comité d'aide au développement (CAD).

Statistiques du Comité d'aide au développement

Les statistiques du CAD distinguent les versements des ONG financés par leurs ressources propres³⁶ des versements des ONG financés par les contributions publiques pour les programmes des ONG³⁷. D'après ces statistiques et pour l'ensemble des pays du CAD, les premiers versements se sont élevés à 8,8 milliards de dollars et les seconds à 1,2 milliard de dollars en 2002. Les contributions publiques aux ONG avaient fortement augmenté dans les années 1980, avant de stagner autour d'un milliard de dollars de 1990 à 1998. Les contributions les plus importantes en dollars par habitant en 2002 provenaient de la Norvège (près de 100 dollars par habitant), la Suisse occupant la deuxième place, avec une moyenne de 28 dollars par habitant (voir tableau 3 page suivante).

Cependant, ces données statistiques sont partielles car le CAD ne publie pas les données sur les mandats spécifiques attribués aux ONG, ni les contributions de l'Etat pour toutes les actions humanitaires des ONG. Les données du CAD ne sont pas complètes et pas toujours comparables entre pays, puisque chacune des politiques gouvernementales de coopération avec les ONG diffère largement des autres.

Les versements des organismes privés bénévoles des pays du CAD représentent 0,05 % du revenu national brut des pays du CAD en 2002, et ces 8,8 milliards de dollars s'ajoutent aux 58,3 milliards d'APD, qui représentent 0,23 % du RNB (voir tableau 4 page suivante).

Les données du tableau 4 montrent aussi que les versements des ONG sont en nette augmentation ces dernières années. On peut relever que l'aide des ONG a augmenté plus rapidement que l'APD. Les versements des ONG ont triplé de 1989 à 2002, en passant de 4 à plus de 12,3 milliards de dollars en 2002 en faveur des pays en développement et des pays en transition, alors que l'APD a augmenté de 27 % seulement dans la même période.

³⁶ Dons des organismes privés bénévoles.

³⁷ Les statistiques du CAD sur les contributions publiques aux ONG portent uniquement sur les contributions à des programmes choisis et menés par les ONG (sans les projets en régie par exemple).

Tableau 3: Versements des organismes privés bénévoles des pays du CAD à destination des pays en développement, 2002, en millions de dollars et en dollars par habitant

Pays	Versements privés aux pays en développement	Versements privés aux pays en transition	En dollars par habitant
Australie	248	248	12.7
Autriche	57	8	7.1
Belgique	74	10	7.2
Canada	276		8.8
Danemark*	17	2	3.2
Finlande	10		1.9
Allemagne	823	78	10.0
Grèce	6	1	0.5
Irlande	86		22.2
Italie*	32		0.6
Japon	157		1.2
Luxembourg	2		4.5
Pays-Bas	257		15.9
Nouvelle-Zélande	23		5.8
Norvège	452		99.3
Portugal*	5		0.5
Suède	19		2.1
Suisse	202	9	27.6
Royaume-Uni	353	6	6.0
Etats-Unis	5720	3146	19.8
Total CAD	8765	3508	10.2

* Dons en 2001 quand les données 2002 ne sont pas disponibles.

Source: CAD, Les Dossiers du CAD. Coopération pour le développement, Rapport 2002.

Tableau 4: Evolution des versements des organismes privés bénévoles des pays du CAD, 1981-2002, en millions de dollars

	Versements privés aux PVD liste I CAD*	Versements privés aux pays en transition liste II CAD*	Total des versements privés	Contribution des Etats aux ONG (compris dans APD)	APD pour comparaison
1981-1983	2213		2213	n.d.	26134
1983-1984	2458		2458	32	27450
1984-1985	2741		2741	203	28443
1985-1986	3109		3109	250	
1986-1987	3674		3674	600	38221
1987-1988	4124		4124	647	43834
1990	5077		5077	1001	52955
1991	5403	247	5650	972	56678
1992	6005	204	6209	885	60850
1993	5692	425	6117	874	56498
1994	6046	411	6457	972	59152
1995	5973	398	6371	1053	58926
1996	5568	379	5947	1010	55438
1997	5191	1161**	6352	998	48324
1998	5609	1554	7163	1037	51888
1999	6715	2232	8947	1151	53233
2000	6934	2524	9458	1200	53749
2001	7289	3151	10440	1137	52335
2002	8765	3508	12273	1246	58274
en % RNB (2002)	0,035		0,049		0,235

* Les listes I et II du CAD sont définies chaque année par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

** Dès 1997, une grande partie de l'augmentation des dons aux pays en transition est due au transfert de pays de la liste I à la liste II du CAD, comme par exemple Israël.

n.d. = données non disponibles.

Sources: CAD, Coopération internationale pour le développement, différentes années.

L'importance du soutien gouvernemental aux ONG dans l'aide publique au développement de chaque pays varie fortement. La part du financement public des ONG dans le total de l'APD nationale variait en 1998 de 12 % au Luxembourg à 0,6 % en France (4,8 % en Suisse)³⁸.

France – Financement des associations de solidarité internationale

Des études sont menées tous les deux ans en France par la Commission Coopération-Développement pour montrer l'importance des ONG dans la coopération. La dernière enquête disponible porte sur l'année 2001³⁹. Lors de cette enquête, 2000 associations françaises de solidarité internationale avaient reçu des questionnaires; les résultats reposent sur les réponses exploitables de 157 associations, comprenant la quasi-totalité des associations d'envergure et de notoriété nationales. Les plus grandes ONG françaises sont surtout actives dans l'aide d'urgence: Médecins sans frontières (budget de 70 millions d'euros en 1999), Médecins du monde (51 millions), le Comité français pour l'UNICEF (48,5 millions), Handicap International (44 millions), Action contre la faim (40 millions), le Secours catholique (34 millions) et le Comité contre la faim et pour le développement (CCFD, 31 millions)⁴⁰.

□ Ressources financières des ONG françaises

Selon l'enquête de la Commission Coopération-Développement publiée en 2003, le budget total des ONG françaises actives dans la solidarité internationale s'élevait à 712,7 millions d'euros en 2001. Les ressources privées atteignaient 440 millions d'euros, équivalant à 62 % des ressources totales, et les ressources d'origine publique 38 % des ressources totales (voir tableau 5 page suivante).

Graphique 3: Répartition des recettes des ONG françaises, 2001, en pourcentage

Source: Commission Coopération-Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 32 p.

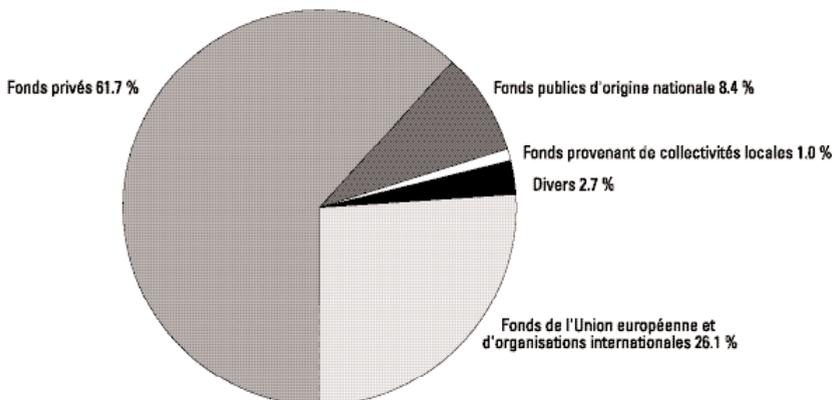


Tableau 5: Ressources financières et dépenses des ONG françaises, 2001, en millions d'euros et en pourcentage

³⁸ Source: Ministère des affaires étrangères, *op. cit.*

³⁹ Commission Coopération-Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 32 p.

⁴⁰ Source: Ministère des affaires étrangères, *op. cit.*

Ressources financières	En millions d'euros	En % du total
Ressources privées		
<i>Produits de la générosité du public</i>	314,3	44,1
<i>Mécénats d'entreprise</i>	9,2	1,3
<i>Parrainages</i>	5,0	0,7
<i>Autres concours privés (fondations, ONG...)</i>	27,4	3,8
<i>Cotisations et abonnements</i>	5,4	0,8
<i>Produits de vente et d'exploitation</i>	11,3	1,6
<i>Produits financiers et divers</i>	67,3	9,4
Sous-total ressources privées	440,0	61,7
Ressources publiques		
<i>Ministère des affaires étrangères/Ministère de la coopération</i>	40,6	5,7
<i>Autres subventions gouvernementales nationales</i>	19,6	2,7
<i>Union européenne</i>	123,6	17,3
<i>Nations unies</i>	27,2	3,8
<i>Autres subventions internationales</i>	35,3	5,0
<i>Subventions territoriales (coopération décentralisée)</i>	6,9	1,0
<i>Mandats financés par le secteur public nat ou internat.</i>	19,5	2,7
Sous-total ressources publiques	272,7	38,3
Total des ressources	712,7	

Dépenses	En millions d'euros	En % du total
Activités sur le terrain		
<i>Salaires locaux payés par l'ONG française</i>	44,1	6,2
<i>Salaires des expatriés</i>	52,4	7,4
<i>Frais des chargés de missions et experts</i>	15,4	2,2
<i>Coûts des projets (matériel...)</i>	240,5	33,7
<i>Soutien à des organisations locales</i>	54,6	7,7
<i>Versements à d'autres ONG ou OI</i>	9,7	1,4
<i>Autres dépenses sur le terrain</i>	83,3	11,7
Sous-total activités sur le terrain	500,0	70,2
Activités en France		
<i>Information, sensibilisation, éducation au développement</i>	28,1	3,9
<i>Formation du personnel, recrutement, stages, bourses...</i>	7,9	1,1
Frais de fonctionnement	113,6	15,9
Frais de collecte de fonds	61,6	8,7
Dépenses diverses en France	1,4	0,2
Total des dépenses	712,6	

Source : Commission Coopération-Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 32 p.

Les ressources publiques des associations françaises, soit 273 millions d'euros au total en 2001, sont constituées par des fonds d'origine internationale (68 % des ressources publiques), des fonds de l'Etat central (22 %) et des fonds de collectivités publiques territoriales (2,5 %), le reste étant des fonds divers (7 %). Dans les fonds d'origine internationale, les contributions de l'Union européenne sont prépondérantes, soit 124 millions d'euros en 2001 représentant 45 % du total des ressources publiques des ONG françaises.

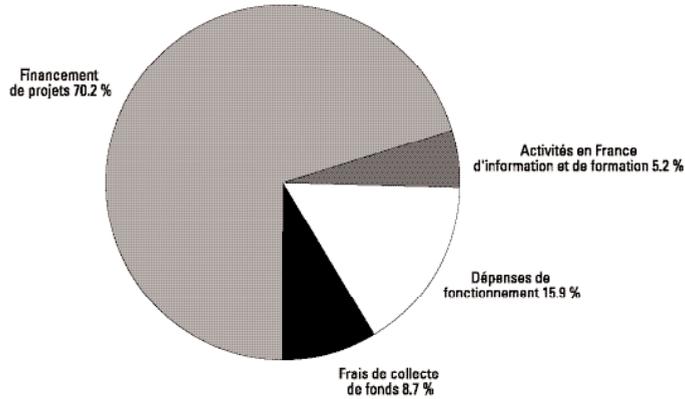
□ *Dépenses des ONG françaises*

Les enquêtes menées en France mettent en évidence la composition des dépenses des ONG de manière plus précise qu'en Suisse. Les dépenses totales des ONG françaises se sont élevées à 712 millions d'euros en 2001. La part des

activités dans les pays tiers représente 70% des dépenses totales des ONG en France, soit 500 millions d'euros (alors qu'il n'existe pas de données globales en Suisse sur la part des dépenses des ONG en Suisse). Le graphique 4 donne la composition des dépenses des ONG françaises.

Graphique 4: Répartition des dépenses des ONG françaises, 2001, en pourcentage

Source: calculé à partir des données parues dans Commission Coopération-Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 32 p.



Quelques commentaires méritent d'être faits concernant les données chiffrées disponibles:

- ❑ le soutien à des organisations locales dans les pays bénéficiaires de l'aide reste relativement faible, malgré le discours dominant qui valorise beaucoup l'appui à des initiatives locales, la participation des populations concernées, le partenariat avec les organisations du Sud et le renforcement nécessaire des capacités de la société civile au Sud. 55 millions d'euros seulement ont été versés en 2001 à des organisations locales, soit 7,7% des dépenses totales des ONG françaises;
- ❑ les versements de salaires liés aux projets à l'étranger représentent près de 16% des dépenses des ONG: 44 millions d'euros pour les salaires locaux, 52 millions pour le personnel expatrié (dont les volontaires) et 15 millions pour les missions d'évaluation et le suivi des projets;
- ❑ les dépenses liées à la sensibilisation au développement, à l'information en France et à l'éducation au développement représentent 5% des dépenses totales (il n'y a pas de données comparables en Suisse);
- ❑ les dépenses de fonctionnement des secrétariats d'ONG en France représentent 15,9% des dépenses totales (il n'y a pas de données comparables en Suisse);
- ❑ les frais liés aux campagnes de récolte de fonds sont un poste important des dépenses et s'élevaient en 2001 à 8,7% des dépenses totales des ONG ou 14% de leurs recettes privées. Il est pertinent de mettre ce montant de 61,6 millions d'euros en regard des recettes des dons privés (sans les produits de vente, les membres réguliers d'association et les mécénats d'entreprise). Les frais liés à la récolte des fonds représentent ainsi 20% des produits des

campagnes de récolte de fonds.

Allemagne

Il existe environ 2000 ONG de développement en Allemagne⁴¹, dont neuf figurent parmi les 25 plus grandes ONG en Europe. Les ONG allemandes peuvent être classées en trois catégories principales :

- les ONG liées aux Eglises ;
- les fondations politiques ;
- les autres ONG, non confessionnelles.

L'existence des fondations politiques est une particularité en Allemagne. Les grands partis ont chacun des fondations pour la coopération au développement, dont les activités sont financées par les fonds publics. Les principales fondations sont la fondation Konrad Adenauer (rattachée à la CDU, Union chrétienne-démocrate), la fondation Friedrich Ebert (rattachée à la SPD, Parti social-démocrate), la Fondation Friedrich Naumann (rattachée à la FDP, Parti libéral démocratique), la fondation Hanns Seidel (rattachée à la CSU, Union chrétienne-sociale), la fondation Heinrich Böll (rattachée aux Verts) et la Fondation Rosa Luxembourg (rattachée à la PDS, parti du socialisme démocratique). Leurs apports permettent notamment de soutenir les structures démocratiques et de renforcer les syndicats et partis : favoriser la participation des populations aux prises de décision politiques, formation, promotion de médias indépendants, soutien à des organisations de base, renforcement des capacités de recherche. Ces fondations sont financées en majeure partie par le Ministère de la coopération et le Ministère de l'intérieur, et les montants qui leur sont alloués sont répartis en proportion des voix recueillies aux élections ; elles n'interviennent pas directement dans le marché du don par des campagnes de récolte de fonds.

Les versements des ONG allemandes financés par leurs ressources propres en faveur des pays en développement se sont élevés à 874 millions d'euros en 2002⁴². Ces versements avaient régulièrement augmenté de 1990 à 1995, en passant de 625 millions d'euros à 815 millions. On peut constater une baisse de 6 % des versements de 1999 (montant record de 931 millions d'euros) à 2002. Le tableau 6 donne une vue d'ensemble des dons privés des principales ONG.

Comme en Suisse, les organisations proches des Eglises jouent un rôle très important dans l'aide : en 2002, elles sont parvenues à récolter 49 % des ressources d'origine privée en Allemagne (avec une répartition égale entre organisations évangéliques et catholiques). Les ONG évangéliques récoltent des dons privés, reçoivent des subventions publiques et bénéficient des impôts d'Eglises régionales (Landeskirchen).

A ce financement privé des ONG de 874 millions d'euros s'ajoutent les contri-

⁴¹ Selon le Ministère de la coopération : Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004-2005*, Berlin, juin 2004, 520 p., téléchargeable sur Internet, <www.bmz.de>. Ce rapport contient un chapitre sur l'aide et le financement public des ONG. Pour une synthèse sur l'aide des ONG en Allemagne et des rapports entre ONG et Etat, voir aussi Judith Randel, Tony German, in Ian Smillie, Henny Helmich (eds.), *op. cit.*, pp. 114-122.

⁴² Sur la base des informations fournies par 351 organisations actives dans l'aide aux pays en développement et 134 organisations actives dans l'aide aux pays en transition.

butions du Ministère de la coopération aux ONG. A l’instar d’un phénomène qui semble se dessiner en Suisse, les ressources d’origine privée des ONG allemandes ont augmenté plus rapidement (augmentation de 40 %) entre 1990 et 2002 que leurs ressources d’origine publique (augmentation de 20 % des subventions publiques du Ministère aux ONG)⁴³. En 1997, le financement public représentait 40 % du financement total des ONG allemande⁴⁴.

Tableau 6: Aide privée (fonds propres et dons privés) des ONG allemandes, 2002, en millions d’euros

Organisations non gouvernementales	Versements pour les PVD	Versements aux pays en transition
Total des versements des organisations évangéliques	226,4	9,1
Diakonisches Werk der EKD	66,6	4,3
Evangelisches Missionswerk in Deutschland	38,1	0,0
Kindernothilfe	36,5	0,9
Evangelischer Entwicklungsdienst	26,0	0,4
Christoffel Blindenmission	20,1	0,5
Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern	12,7	1,5
Autres ONG évangéliques	26,4	1,5
Total des versements des organisations catholiques	201,1	33,5
Misereor	43,2	0,0
Deutscher Caritasverband	26,6	3,8
Adveniat	24,0	0,0
Missio	19,2	0,4
Missionsprokur der Deutschen Jesuiten	11,1	0,4
Verband der Diözesen Deutschlands	5,4	12,7
Renovabis	0,0	9,6
Autres ONG catholiques	71,6	6,7
Total des versements des organisations non confessionnelles	446,2	40,7
Hermann-Gemeine -Fonds Deutschland	98,3	7,2
Deutsches Komitee für UNICEF	59,1	
Plan International Deutschland	38,8	
Deutsches Rotes Kreuz	34,0	2,5
Deutsche Welthungerhilfe	22,9	
SOS Kinderdorf	18,3	1,2
World Vision	17,8	
Deutsche Lepa- und Tuberkulosehilfe	14,5	
Ärzte ohne Grenzen – Médecins sans frontières	12,8	
Förderkreis für die Schwestern Maria	11,6	3,1
Autres ONG non confessionnelles	118,1	26,6
Total	873,7	83,3

Source: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, tableau sur le site Internet <www.bmz.de>, 2004/2005, stat-06c.xls et stat-06d.xls, consulté le 10 novembre 2003.

Bengo⁴⁵ a été créé en 1988 pour conseiller les ONG (celles qui ne sont ni confessionnelles ni des fondations politiques) et leur faciliter l’accès à des fonds publics. Depuis 1995, une grande fédération au niveau national, le Venro⁴⁶, regroupe des centaines d’ONG (sans les fondations politiques). Alors que les

⁴³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *op. cit.*, tableau 17, p. 398.

⁴⁴ Judith Randel, Tony German, *op. cit.*, p. 144.

⁴⁵ bengo, Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit, <www.paritaet.org/bengo>.

⁴⁶ Venro, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen, <www.venro.org>.

examens du CAD avaient relevé jusqu'en 1995 l'absence de structure de dialogue entre le gouvernement et les petites ONG, cette fédération a permis d'améliorer sensiblement la situation.

Conclusion

Cet article a présenté la situation des ONG suisses sur le marché du don et les dynamiques qui les animent pour se répartir les ressources financières d'origine privée. En ce qui concerne les ressources d'origine publique dont disposent les ONG suisses, cet article a mis en lumière la question polémique de l'indépendance de ces dernières face à leurs bailleurs de fonds publics et ouvert un champ de recherche encore à explorer.

Un phénomène qui peut être constaté est l'augmentation plus forte des ressources d'origine privée que celle des ressources d'origine publique au cours de la période récente (comme le montrent le tableau 1 pour la Suisse et le tableau 4 pour l'ensemble des pays du CAD). Il semble que tout en reconnaissant l'importance du rôle des ONG dans la politique extérieure de la Suisse, la Confédération a diversifié ses contributions et considéré celles destinées aux ONG comme subsidiaires aux ressources d'origine privée. Ce phénomène s'observe également dans d'autres pays du CAD, notamment en Allemagne, comme nous venons de le voir.

L'analyse des sources de financement des ONG suisses, que cet article synthétise, s'avère un outil très intéressant pour comprendre la complexité du travail des ONG suisses dans le domaine de l'aide aux pays en développement ou en transition. Car les ressources financières dont disposent les ONG, qu'elles soient d'origine privée ou publique, sont soumises à des conditions qui ne sont pas toujours compatibles entre elles, obligeant ainsi les dirigeants de ces organisations à travailler en permanence sur la corde raide.

SOURCES

- Commissariat général du Plan, *L'Etat et les ONG : vers un partenariat efficace*, Paris, La Documentation Française, 2002, 210 p.
- Commission Coopération-Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, résultats de l'enquête de la Commission Coopération-Développement sur les ressources et dépenses des organisations de solidarité internationale en 2000 et 2001 ; mise en perspective des chiffres de 1991 à 2001, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 32 p., téléchargeable sur Internet, <http://coordinationsud.datapps.com/data/ffiard/argent_et_osi_2000-2001.pdf>.
- DDC (Direction du développement et de la coopération), *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition. Statistiques 2002*, Berne, DDC, 2004, 200 p.
- Deler, J.-P., Fauré, Y.-A., Piveteau A., Roca P.-J., *ONG et développement. Société, économie, politique*, coll. Hommes et Sociétés, Paris, Karthala, 1998, 684 p.
- Freymond, Jean F., Boyer, Brook, *Les organisations non gouvernementales et la politique extérieure de la Suisse. Rapport de synthèse*, Genève, CASIN (Centre d'études pratiques de la négociation internationale), 1998, 22 p.
- Gerster Richard, «Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und privaten Hilfswerken. Erfahrungen aus der schweizerischen Entwicklungspolitik», in Helmich, Henny, Bittner, Gerhard (Hrsg.), *Der dritte Sektor in der Entwicklungspolitik. Zusammenarbeit zwischen Staat und Nicht-Regierungsorganisationen – NROs*, Wien, Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe, 1996, pp 135-145.
- Helmich, Henny, *Nouveaux partenariats pour la coopération au développement. Orientations des années*

- 1980 et défis des années 1990, Centre de développement, Paris, OCDE, 1990, 39 p.
- Holenstein, René, *Was kümmert uns die Dritte Welt. Zur Geschichte der internationalen Solidarität in der Schweiz*, Zürich, Chronos Verlag, 1998, 264 p.
- iuéd (Institut universitaire d'études du développement), DDC, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays en transition 1998-2000*, Genève, iuéd, 2002, 206 p.
- Landolf, Dani, Fankhauser, Michael, *Gekaufte Entwicklungshilfe? Die (Un)Abhängigkeit der Nichtregierungsorganisationen von Geld und Einfluss der staatlichen Entwicklungspolitik*, Köniz, Ed. Soziotek, Facharbeit Entwicklungssoziologie, 1996, 99 p.
- Ministère des affaires étrangères, *Organisations de solidarité internationale et pouvoirs publics en Europe. Etude comparative sur les dispositifs d'appui et de concertation. Note de synthèse*, Paris, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2001, 40 p.
- Rosselet, Justine, *ONG et management fondé sur la qualité: terre des hommes ou terre des normes?*, coll. Itinéraires Etudes du développement, n° 19, Genève, iuéd, 2003, 76 p.
- Ryfman, Philippe, *Les ONG*, coll. Repères, Paris, La Découverte, 2004, 124 p.
- Smillie, Ian, Helmich, Henny (eds.), *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*, London, Earthscan Publications; OECD, 1999, 318 p.
- UNO Panel of Eminent Persons on Civil Society and UN Relationships, <www.un.org/reform/panel.htm>.
- Wegner, Rodger, *Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe. Einführung und systematische Bibliographie*, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, n° 20, Hamburg, Deutsches Übersee-Institut, 1993, 147 p.

Articles

- Basler Zeitung*, «Non-Profit-Organisationen suchen Zeit und Geld», 14 juillet 2003; «Nonprofit-Organisationen wollen weisse Westen», 14 novembre 2003.
- Cash*, «Das Kreuz mit den Millionen», 18 mai 2001.
- Der schweizerische Beobachter*, dossier «Entwicklungshilfe: Vermarktung des Elends», n° 10, 14 mai 1993.
- E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, «Nichtregierungsorganisationen: Die Hoffnungsträger der 90er Jahre», n° 10, 1993; dossier «Nichtregierungsorganisationen», n° 11, novembre 1994.
- Epd-Entwicklungspolitik*, «Lobbyarbeit von Nichtregierungsorganisationen», Tagungsdokumentation und Texte zur Rolle der NRO in der Entwicklungszusammenarbeit, Materialien IV/91, 1991, pp. 9-91.
- Epd-Entwicklungspolitik*, dossier «Nichtregierungsorganisationen», n° 5, 1999.
- Epd-Entwicklungspolitik*, «Über den Vorteil, in der zweiten Reihe zu sitzen. Wirkungserfassung und Qualitätsmanagement bei einer Spendenorganisation», n° 5, 1999.
- Ghils, Paul, «La société civile internationale: les organisations internationales non gouvernementales dans le système international», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 133, août 1992, pp. 467-481.
- Glagow, Manfred, «Nichtregierungsorganisationen – und kein Ende», *epd- Entwicklungspolitik*, n° 5, 1999, pp. 23-27.
- Handelszeitung*, «Die milden Gaben der Multis & Co.», 9 décembre 1998; 5 novembre 2003.
- Hartmann, Stefan, *et al.*, «Spendenmarkt Schweiz», *Mosquito*, n° 4, 1997, pp. 4-23.
- Helvetas, *Partenaires*, dossier «Société civile et Etat», n° 176, juin 2004.
- L'Hebdo*, dossier «Œuvres d'entraide: le classement de L'Hebdo», 23 septembre 2004, 12 p.
- Morales, Horacio M., *et al.*, «Die Nichtregierungsorganisationen des Südens. Von der Nothilfe zur Veränderung der Systeme», *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, n° 10, 1993, pp. 256-265.
- Neue Zürcher Zeitung*, «Von Seattle nach Prag. Der wachsende Einfluss der Nichtregierungsorganisationen», 29 septembre 2000; «Spenden für die Werbung um Spenden», 14 juillet 2003.
- Niggli, Peter, Rothenbühler, André, «ONG et gouvernance mondiale. Une légitimité contestée», article paraissant dans le présent dossier.
- Ryfman, Philippe, *Organisations internationales et organisations non gouvernementales: partenaires, concurrentes ou adversaires?*, Cahiers français, n° 302, Paris, La Documentation française, 2001.
- Tages-Anzeiger*, «Ich verstehe den Ärger der Spendenden», 22 juillet 2003; «Hilfswerke sammeln auf die kreative Tour», 23 juillet 2003

ANNEXE I

Sources disponibles sur l'aide privée des ONG en Suisse

Il est impossible d'avoir des données exhaustives sur l'aide des ONG des pays du Nord. Comme on l'a vu dans le chapitre introductif du dossier, il n'y a pas de répertoire officiel pour recenser toutes les ONG et aucune obligation légale de fournir des données précises sur leurs comptes. Il n'existe ainsi pas de vue d'ensemble sur le financement des ONG et les sources d'information, partielles, sont diverses : il s'agit des rapports annuels des ONG, des enquêtes annuelles auprès des ONG, des enquêtes annuelles auprès des cantons et des communes⁴⁷, ainsi que du Service ONG et du Service statistique⁴⁸ de la DDC. En outre, plusieurs organismes publient régulièrement des listes d'ONG actives dans certains domaines.

Enquêtes annuelles sur l'aide des ONG suisses, menées sur la base des directives statistiques du CAD

Des enquêtes annuelles ont été menées par Swissaid de 1961 à 1990 puis par l'iuéd dès 1991 (sous mandat de la DDC) pour déterminer l'aide des ONG financées par leurs fonds propres⁴⁹. Sur la base d'un fichier d'adresses de plus d'un milliard d'institutions Suisse – tiers-monde, plus de 500 œuvres d'entraide ont reçu des questionnaires en 2003 pour donner la liste des projets de coopération soutenus en l'an 2002. Parmi les 285 ONG qui ont répondu, 250 environ ont déclaré avoir financé et géré des projets en 2002.

Les enquêtes menées en Suisse reposent sur les quatre catégories de flux financiers destinés aux pays en développement qui ont été définies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE⁵⁰ : 1) l'aide publique au développement (APD), qui inclut les contributions publiques aux ONG ; 2) les autres apports du secteur public ; 3) les capitaux privés ; 4) les « dons des organismes privés bénévoles ». Cette dernière catégorie comprend les prestations accordées par des institutions sans but lucratif, sans les subventions reçues du secteur public. C'est elle qui fait l'objet des enquêtes de l'iuéd.

Les statistiques du CAD permettent d'éviter de compter à double certaines prestations d'ONG, en enregistrant les flux au moment où ils sont versés dans les pays bénéficiaires. Les données ne prennent par exemple pas en considération les transferts de fonds d'une ONG à une autre ou les transferts d'une branche nationale d'une ONG internationale à une autre branche de la même ONG, mais enregistrent l'affectation finale pour financer des projets sur le terrain. Certaines organisations, comme la Chaîne du Bonheur et Pain pour le prochain, collectent des fonds auprès du public sans toutefois gérer elles-mêmes des projets ; elles reversent les fonds à d'autres institutions suisses. Ces montants sont attribués aux ONG qui gèrent les projets.

Sont compris dans les flux d'aide privée :

- l'argent versé pendant l'année en cours pour financer des projets de coopération au développement ainsi que des actions humanitaires dans les pays en développement et des pays en transition. Il est à noter que les données de l'aide des ONG pour une année indiquent les dons privés effectivement versés l'année en cours, tandis que les contributions publiques aux ONG, qui recouvrent l'aide des cantons/communes transitant par les ONG ainsi que les versements de la DDC à des œuvres d'entraide, sont enregistrées l'année où la collectivité publique verse le montant aux ONG et non pas lors du versement final au pays bénéficiaire. Les cantons, les communes ou la DDC peuvent ainsi faire des versements à une ONG à la fin d'une année et cette ONG n'utiliser cet argent pour des projets que l'année suivante ;

⁴⁷ Celles-ci fournissent des informations sur la coopération décentralisée, qui sert le plus souvent à financer des projets d'ONG.

⁴⁸ Ce service récolte les informations sur les contributions de la DDC et du seco aux ONG.

⁴⁹ Les résultats des enquêtes menées par l'iuéd sont parus dans la brochure *Aide suisse aux pays en développement et aux pays en transition*, parution annuelle de 1991 à 1998 et édition 2002 portant sur les années 1998 à 2000. Dès 2001, les données sont publiées dans la brochure de la DDC *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition*.

⁵⁰ Les statistiques de l'OCDE sont publiées dans l'annexe statistique du rapport annuel *Les Dossiers du CAD. Coopération pour le développement*. Voir <www.oecd.org/dac>.

- ❑ les versements à l'UNICEF effectués dans le cadre de campagnes de récolte de fonds du Comité suisse pour l'UNICEF et ceux pour le HCR.

Flux d'aide non couverts par les statistiques

Il faut être conscient que ces données chiffrées disponibles en Suisse ne couvrent pas la totalité de l'aide transférée de la Suisse vers les pays du Sud, notamment pour les raisons suivantes :

- ❑ ces données reposent sur l'aide de 250 ONG alors que les répertoires d'adresses contiennent entre 1000 et 1500 organisations Suisse – tiers-monde. Comme nous l'avons mentionné, aucune obligation légale n'existe pour contraindre les ONG à publier les données sur leurs transferts de fonds et les données disponibles proviennent des informations que les ONG acceptent de fournir ;
- ❑ les statistiques mentionnées dans ce chapitre proviennent de sources différentes (que nous avons énumérées au début de cette annexe) ;
- ❑ l'aide des ONG recensée par les enquêtes annuelles comprend les montants transférés pendant l'année et financés grâce aux ressources propres des ONG (collectes de fonds, cotisations de membres ou legs), sans les contributions publiques de la DDC ou des cantons/communes, qui sont elles comprises dans l'aide publique au développement ;
- ❑ les dépenses des ONG en faveur de l'accueil, du conseil et de l'appui aux réfugiés en Suisse ne sont pas comprises dans les statistiques de l'aide des ONG ;
- ❑ une partie de l'aide pour de petits projets peut transiter par des associations de solidarité avec un pays ou des associations de résidents étrangers en Suisse, qui ne reçoivent pas forcément le questionnaire annuel ;
- ❑ les statistiques couvrent assez bien les données sur les grandes ONG de coopération, mais une partie de l'aide directe est plus difficile à cerner, lorsque par exemple une personne en Suisse transmet de l'argent à une connaissance dans un pays du Sud sans passer forcément par une association structurée ;
- ❑ les chiffres ne tiennent pas compte des transferts de fonds de résidents étrangers en Suisse à leur famille dans le pays d'origine. Or, ces transferts de fonds dépassent largement les montants de l'aide publique et privée. Selon la Banque mondiale, les résidents étrangers en Suisse (tous pays confondus) transféreraient plus de 8 milliards de francs par an à leur famille ;
- ❑ la distinction entre aide missionnaire d'une part et aide humanitaire et coopération au développement d'autre part n'est pas facile à faire pour des institutions proches des Eglises car cette aide forme à leurs yeux souvent un tout ;
- ❑ les statistiques du CAD portent sur les flux financiers à destination des pays en développement et des pays en transition, et ne prennent donc pas en compte les dépenses dans les pays du Nord. Ne sont ainsi pas comprises dans les enquêtes les dépenses pour les secrétariats en Suisse, pour les projets d'aide en Suisse ou dans un autre pays industrialisé (inondations en Italie par exemple), pour le marketing ou le financement de campagnes de récolte de fonds en Suisse, ni pour les activités de sensibilisation, d'information ou d'éducation au développement en Suisse.

Sources : CAD, Directives pour l'établissement des rapports statistiques sur les flux financiers destinés aux pays en développement et en transition ; iuéd, « Introduction », in Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1998, Genève, iuéd, 1999, pp. I-VII ; Service statistique de la DDC.

ANNEXE II

Les plus grandes ONG en Suisse : détail de l'aide de 103 ONG (sur 217 ONG répertoriées), 2002, en milliers de francs

ONG	Fonds privés		Total	Contributions de la Confédération				Total
	Aide aux PVD	Aide aux pays en transition		Contributions de programme	Mandats spécifiques			
					DDC aide humanitaire	DDC dév. et aide Est	seco	
ADRA Agence adventiste	2 255	467	2 722				0	
Afghanistan-Hilfe SH	636		636				0	
Aide aux lépreux Ermaüs – Suisse	3 534		3 534		190		190	
Amis suisses des villages d'enfants SOS	11 120	495	11 615				0	
Armée du Salut	1 832	52	1 884	180	900		1 080	
Ass. Bambini d'Asia	435		435				0	
Ass. Biovision	440		440				0	
Ass. L'Escale	67	128	195				0	
Ass. suisse d'aide à l'hôpital Albert Schweitzer	786		786				0	
Basel Hilft		913	913				0	
Bethlehem Mission Immensee	4 960	244	5 204				0	
Brot für Alle	2 743		2 743	1 500	2 690		4 190	
Brücke – Le Pont	606		606		560		560	
Caritas Schweiz	26 380	1 270	27 650	3 300	2 490	1 310	7 100	
Centrale sanitaire suisse (Romandie)	188		188		30		30	
Children Relief	730		730				0	
Christian Solidarity International	2 572	387	2 959				0	
Christlicher Friedensdienst	838	175	1 013		260		260	
Christoffel Blindenmission	6 096	135	6 231				0	
Cimera			0		1 690		1 690	
CINFO			0		2 080		2 080	
Comité suisse pour l'UNICEF	21 855	100	21 955				0	
Communauté de travail des œuvres d'entraide	2 710		2 710		440		440	
Connexio	889	30	919				0	
Co-operaid	509		509		230		230	

Croix-Rouge suisse	13944	360	14304	3200	6500	2160	320	12180
Croix-Verte internationale			0		220	300		520
DM – Echange et mission	1302		1302					0
Ebenezer Hilfsfonds Schweiz		926	926					0
E-Changer	428		428					0
Ecosolidar	463		463					0
Enfants du monde	1088		1088					0
Fastenopfer/Action de carême	5603		5603	2800				2800
Fédération genevoise de coopération – FGC			0	3500				3500
Fédération vaudoise de coopération – FEDEVACO			0	400		490		890
Fondazione Opera Don Bosco	429	29	458					0
Fondation du Devenir			0			470		470
Fondation Education et développement			0		10	2590		2600
Fondation Hironnelle			0		820	160		980
Fondation Hôpital de pédiatrie Kantha Bopha	17940		17940			2400		2400
Fondation sociale suisse du Nord-Cameroun			0			1090		1090
Fondation suisse pour la paix			0			1210		1210
Fondation Terre des hommes Lausanne	14723	191	14914	2300	3400	580		6280
Fondation villages d'enfants Pestalozzi	2066	230	2296	1200		250		1450
Frères de nos frères	2456		2456					0
Freunde des Kinderdorfs Kijijath Jearim		2547	2547					0
Freunde des Kinderzentrums in Mandrituba	684		684					0
Gemeinde gemeinsam/Cause communes Suisse	340		340					0
Glaube in der zweiten Welt		196	196					0
Handicap International Suisse	2144		2144					0
HEKS/EPER	17988	1532	19520	3400	1360	820		5580
Helvetas	5773		5773	11330		23100	1200	35630
Hôpital ophtalmique Jules Gonin	2291		2291					0
Horyzon	443	92	535					0
Iamanah Schweiz	1561		1561			260		260
Insieme per la pace	518		518			40		40
Institut Menzingen	1490		1490					0
Intercooperation			0			43250	680	43930
InterTEAM	878	6	884					0

ONG	Fonds privés		Total	Contributions de la Confédération				Total
	Aide aux PVD	Aide aux pays en transition		Contributions de programme	Mandats spécifiques			
					DDC aide humanitaire	DDC dév. et aide Est	seco	
Kapuzinerprovinz	1571	48	1619				0	
Kloster Baldegg	3470		3470				0	
Kloster Heiligkreuz	450		450				0	
Limmattstiftung	1482	843	2325				0	
Marianhiller Mission	769		769				0	
Medair	2416		2416				1940	
Médecins sans frontières	16621	960	17581			30	1420	
Medica International Schweiz	683		683				0	
Mission am Nil	1517		1517			10	10	
Mission der St. Anna-Schwestern	1614		1614				0	
Mission évangélique contre la lèpre	1345		1345				0	
MIVA	1362		1362				0	
Morija	1332		1332				0	
Nouvelle Planète	1533		1533				0	
Osthilfe H+	10	500	510				0	
Pro Natura			0			1750	1750	
Rokpa International	2342		2342				0	
SAH/OSEO	5098	66	5164			220	4390	
Schweiz. Hilfswerk für Afghanische Flüchtlinge	533		533			2300	2300	
Schweiz. Katholischer Frauenbund	892		892				0	
Schweiz. Redemptoristen	1309	30	1339				0	
Seraphisches Liebeswerk	2950	273	3223				0	
Solidarmed	651		651			120	630	
St. Petrus-Claver Solidarität	905		905			510	510	
Steyler Missionare	1987	7	1994				0	
Stiftung AMURT	1138		1138				0	
Stiftung Osteuropa Mission	172	936	1108				0	
Stiftung Vivamos mejor	2086		2086			140	140	
Stiftung Volkart	1088	25	1113				0	
Swissaid	3182		3182			6000	260	
						1000	7260	

Swisscontact	2244	2244	5700	17530	670	23900
Syngenta Stiftung	3265	3265				0
Task Force Sight & Life	1045	1045				0
Tear Fund Schweiz	1246	1246				0
Terre des hommes Suisse Bâle	2237	2237		20		20
Terre des hommes Suisse Genève	2252	2252				0
Union mondiale ORT		0		1630		1630
Unsere kleinen Brüder und Schwestern	769	769				0
Vereinigung Don Bosco Werk	3132	320				0
Vétérinaires sans frontières	558	558		1330	80	1410
Weikinderdörfer der Schwester Maria	3050	3050				0
World Vision Schweiz	15063	246				0
WWF Schweiz	2702	230		40	880	920
Programme des volontaires UNITE						
Divers ONG	13358	692		2870		14020
Total des ONG détaillées ci-dessus	284804	14989		1260	5370	9780
Total de l'aide	298162	15681		19790	123850	4050
ONG ci-dessus en % du total	96	96				209090

Sources: DDC, *Aide de la Suisse aux pays en développement et aux pays en transition, Statistiques 2002*, sur la base d'enquêtes auprès d'ONG, Berne, DDC, 2004.
DDC et seco, *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2002*, tableau 10, « Collaboration DDC/seco avec les ONG suisses 2002 », Berne, DDC et seco, 2004, p. 22.
Service statistique de la DDC.

Données transmises par les collectivités publiques suisses. Enquête auprès des cantons et communes suisses.

ANNEXE III

Composition des recettes et des dépenses de quelques ONG suisses, 2003, en milliers de francs et en pourcentage

Caritas Suisse	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	103120	
Produits secteur coopération internationale	43047	100,0
Dont: Dons, legs	7895	18,3
Cantons, communes	892	2,1
Contributions de la Confédération	10919	25,4
Contributions Chaîne du Bonheur et divers	23341	54,2
Total des dépenses	103120	100,0
Dont: Coopération internationale	40285	39,1
Action sociale en Suisse	6707	6,5
Migration	30320	29,4
Coûts du personnel (tous les secteurs)	21939	21,3
Communication	1252	1,2

Helvetas	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	53180	100,0
Dont: Dons privés et legs	6597	12,4
Sections locales	1026	1,9
DDC, contributions de programme et projets en régie	29388	55,3
Mandats	13721	25,8
Cantons et communes	794	1,5
Total des dépenses	53180	100,0
Dont: Dépenses projets à l'étranger	43790	82,3
Administration, secrétariats	5000	9,4
Projets en Suisse	3385	6,4

Médecins sans frontières Suisse	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	52570	100,0
Dont: Dons privés récoltés en Suisse	34175	65,0
Dons privés provenant d'autres sections	10204	19,4
Recettes institutionnelles	7593	14,4
Total des dépenses	49712	100,0
Dont: Coûts des projets sur place	35752	71,9
Soutien des projets à partir du siège	5272	10,6
Sensibilisation	709	1,4
Information et <i>fundraising</i>	4938	9,9
Administration	3041	6,1

Swisscontact	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	34974	100,0
Dont: Dons privés	1643	4,7
Contributions cantons/communes	904	2,6
Confédération, projets en régie/mandats	18889	54,0
Confédération, contributions liées à des projets	4860	13,9
Autres contributions de la Confédération	3868	11,1
Total des dépenses	34974	100,0
Dont: Projets	29958	85,7
Suivi des projets et administration	3547	10,1
Information et <i>fundraising</i>	335	1,0

Fondation Terre des hommes Lausanne	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	33234	100,0
Dont: Parrainages, dons, legs	18451	55,5
Chaîne du Bonheur	1226	3,7
Mécénat et entreprises, fondations	1628	4,9
Confédération	5356	16,1
Cantons et communes	459	1,4
Recettes à l'étranger	3234	9,7
Total des dépenses	32131	100,0
Dont: Programmes à l'étranger	22888	71,2
Programmes en Suisse	1763	5,5
Information en Suisse	288	0,9
Recherche de fonds et communication liée	3596	11,2
Administration générale	2585	8,0

World Vision (année 2002-2003)	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	26877	100,0
Dont: Parrainages	21487	79,9
Contributions publiques	920	3,4
PAM	1107	4,1
Total des dépenses	26877	100,0
Dont: Projets	17564	65,3
Administration	3401	12,7
Information et <i>fundraising</i>	1707	6,4

Swissaid	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	14474	100,0
Dont: Dons	4461	30,8
Vente des insignes	1485	10,3
Chaîne du Bonheur	665	4,6
Subventions de la Confédération	6084	42,0
Total des dépenses	14054	100,0
Dont: Projets à l'étranger	9290	66,1
Projets en Suisse	794	5,6
Frais de personnel	2006	14,3
Frais administratifs	569	4,0
Information	446	3,2
<i>Fundraising</i>	836	5,9

Christoffel Blindenmission – Mission chrétienne pour les aveugles	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	6952	100,0
Dont: Dons	5326	76,6
Legs	1177	16,9
Total des dépenses	6952	100,0
Dont: Projets	4489	64,6
Education/relations publiques	1617	23,3
Administration	807	11,6

Vétérinaires sans frontières Suisse	En milliers de francs	En % du total
Total des produits	4240	100,0
Dont: Confédération – DDC	1121	26,4
Dons privés	121	2,8
Union européenne – ECHO et Somalia Unit	2243	52,9
Total des dépenses	4241	100,0
Dont: Frais de projets	4138	97,6
Frais de siège	103	2,4

Remarques: les présentations comptables ne sont pas harmonisées au sein des différentes ONG. Nous reprenons les intitulés des rapports d'activité. Les frais de *fundraising* sont rarement identifiables séparément, le plus souvent inclus dans d'autres rubriques. La définition des frais administratifs en Suisse peut aussi différer d'une organisation à l'autre. Les contributions de cantons et de communes sont souvent incluses dans les dons privés récoltés.

Sources: rapports annuels 2003 des différentes ONG.
