

Les ONG internationales à Genève

Yanik Marguerat



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/450>

DOI : [10.4000/aspd.450](https://doi.org/10.4000/aspd.450)

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2004

Pagination : 33-48

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Yanik Marguerat, « Les ONG internationales à Genève », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 23-2 | 2004, mis en ligne le 08 mars 2010, consulté le 07 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/450> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.450>

Les ONG internationales à Genève

Yanik Marguerat*

Introduction

Depuis le début des années 1990, les organisations non gouvernementales internationales (ci-après ONGI) occupent une place importante dans le déroulement des négociations multilatérales. «Genève»¹ est une ville clé pour les ONGI, de par la présence sur son sol du siège européen des Nations unies, qui ont incité un grand nombre d'entre elles à élire domicile dans la Cité de Calvin.

Les ONGI représentent une pièce importante mais assez mal connue de l'édifice complexe de la Genève internationale. Cette étude tentera donc de présenter une vue d'ensemble du monde des ONGI dans la région de Genève, en utilisant une grande quantité de données récoltées et valorisées dans une base de données relationnelle. Nous commencerons donc par une description de ce monde, en mettant l'accent sur sa structure, son mode de fonctionnement, ses regroupements en réseau et les difficultés rencontrées par les ONGI dans leur travail.

Puis, dans un second temps, nous nous attarderons sur l'impact et le rôle des ONGI pour la Genève internationale, tout en décrivant également les structures et politiques d'accueil mises en place par les autorités suisses.

Vue d'ensemble des ONG internationales

Regroupement des ONG internationales autour de pôles d'excellence

Notre démarche a consisté à attribuer à chaque ONGI prise en compte un maximum de deux domaines d'activité prioritaires. L'attribution s'est faite sur la base des domaines d'activité signalés par l'ONGI ainsi que de l'analyse des objectifs des ONGI. Puis, nous avons choisi de regrouper ces différents domaines (54 en tout) au sein de 17 pôles d'excellence (voir tableau 1), dans lesquels sont classifiées les ONGI².

* Chargé de communication à la Fédération genevoise de coopération.

Y. Marguerat a participé à l'étude sur les ONG internationales à Genève qui fait l'objet de cet article. Cette étude a été réalisée en 2003, sur mandat du Service ONG de la DDC, par une équipe de recherche de l'iuéd coordonnée par Gérard Perroulaz. Son objectif était double : elle visait d'abord à dresser un état des lieux structuré et détaillé du monde des ONGI dans la région de Genève, et ensuite à proposer un certain nombre d'options d'interaction entre les ONGI et la Confédération. Nous nous pencherons ici uniquement sur la première partie et présenterons la vue d'ensemble et l'analyse des données récoltées ainsi que le rôle des ONGI pour la Genève internationale. La recherche dans son ensemble est disponible à l'iuéd auprès de Gérard Perroulaz <gerard.perroulaz@iued.unige.ch>.

¹ « Genève » entre guillemets fait référence à notre définition de Genève région, incluant les cantons de Vaud et du Valais ainsi que la France voisine. Genève sans guillemets fait référence à Genève au sens strict (ville et canton).

² Une ONG peut appartenir au maximum à deux pôles ou alors au même pôle, mais dans des domaines différents.

Méthodologie de l'étude

Pour la majorité des ONG internationales, leur présence à «Genève» est le corollaire direct de la présence du système des Nations unies. Nous définissons l'ONG internationale comme une association/fondation^a ayant un statut consultatif ou d'observateur auprès d'une des instances de l'ONU ou étant mentionnée par ces mêmes agences sur leurs listes d'ONGI avec lesquelles elles entretiennent des relations, et étant active dans au moins deux pays. Dans la liste sont incluses aussi les ONG qui travaillent comme facilitatrices de la Genève internationale.

A partir des diverses listes existantes que nous avons intégrées, un questionnaire a été envoyé à 420 ONGI et nous estimons à 314 le nombre d'ONGI présentes en Suisse, dont 276 à «Genève». De nombreux entretiens ont aussi été réalisés dans le cadre de cette étude auprès de diverses ONGI et de personnes contacts pour les ONG dans les administrations municipale, cantonale et fédérale.

^a L'ONG se crée librement en Suisse et prend la forme soit d'une association au sens des articles 60 et suivants du Code civil suisse, soit d'une fondation au sens des articles 80 et suivants du même Code civil.

Tableau 1: Pôles d'excellence dans la Genève internationale et nombre d'ONGI

Pôle	Nombre d'ONGI	En % ^a	Pôle	Nombre d'ONGI	En % ^a
1. Aide	44	11	10. Peuples autochtones	5	1
2. Environnement	18	4	11. Education	35	8
3. Etudes du développement, relations internationales	13	3	12. Religion, spiritualité, culture	40	10
4. Droit	14	3	13. Arts, loisirs, sport	10	2
5. Droits humains	55	13	14. Nations unies, accueil et promotion du travail des ONG	21	5
6. Genre	30	7	15. Economie	26	6
7. Information	8	2	16. Commerce	14	3
8. Santé	41	10	17. Travail syndical	17	4
9. Paix	26	6			
Total				417	100

^a Le pourcentage est calculé sur le nombre total d'ONGI incluses dans les pôles d'excellence (417), lequel dépasse le nombre total d'ONGI (314) du fait qu'une ONGI peut être présente au maximum deux fois dans la liste.

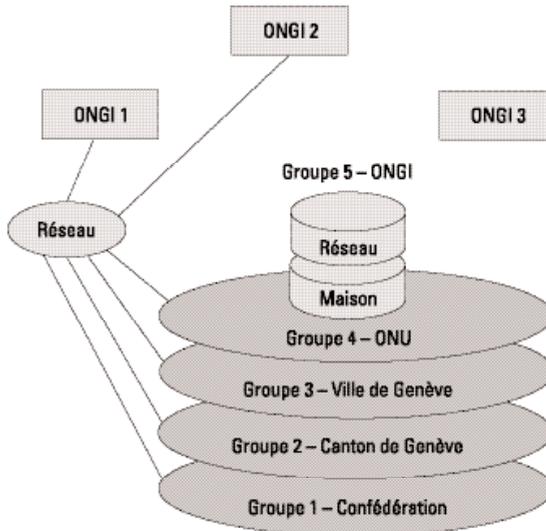
On constate que le pôle droits humains est celui qui regroupe le plus grand nombre d'associations, ce qui est un corollaire direct de la présence à Genève du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. On aurait pu penser que l'arrivée de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) allait aussi attirer un nombre important d'ONGI, mais en termes absolus, selon les résultats de notre étude, il n'y a qu'un nombre limité d'associations qui appartiennent à ce pôle. Il est intéressant de relever, cependant, qu'une grande organisation comme Oxfam International a choisi d'ouvrir récemment un petit bureau de représentation à Genève pour suivre les négociations à l'OMC, estimant que le lobbying auprès des délégués ne pouvait que se faire sur place et pas depuis son siège à Londres.

Le pôle d'excellence paix est aussi très dynamique et le projet de la Confédération (Département fédéral de la défense) de construire à l'horizon 2006-2007 la Maison de la paix, qui pourrait relier certaines ONGI avec les trois centres de politique de sécurité financés par la Confédération, l'Institut universitaire de hautes études internationales ainsi que l'Institut fédéral de droit international, serait un signal clair et fort de l'engagement de la Suisse en faveur de cette niche et d'un ancrage concret dans la réalité de la devise de *Genève, ville de paix*. Les organisations rencontrées dans le cadre de cette étude qui travaillent dans ce domaine se sont d'ailleurs

montrées intéressées par l'idée d'une telle maison ainsi que par le réseau et les nombreuses synergies qui pourraient en découler. Il faut donc espérer que la Confédération soutiendra la construction de cette Maison de la paix et qu'elle se montrera disposée à reproduire l'idée dans d'autres pôles d'excellence où Genève dispose d'un atout, tels que par exemple le domaine des peuples autochtones où la Cité de Calvin, en lien avec la Confédération, pourrait mettre à profit le dynamisme de ce pôle d'excellence et soutenir clairement l'établissement de l'Ambassade des peuples autochtones, projet qui donnerait une carte de plus au jeu de la Genève internationale.

Pour tenter de présenter une vue d'ensemble du monde des ONGI, nous avons aussi choisi d'intégrer dans l'analyse des pôles les différents niveaux de l'administration publique suisse (Confédération, Canton de Genève et Ville de Genève) ainsi que les diverses instances du système onusien. Pour ce faire, nous avons attribué, lorsque c'était pertinent et cohérent, un ou plusieurs domaines d'activité à chaque direction de la Confédération et à chaque agence, programme ou fond de l'ONU (ayant son siège ou son bureau régional à Genève). On arrive donc, en un coup d'œil, à identifier pour un pôle d'excellence précis quels organes de l'administration publique devraient être concernés, quels organes de l'ONU sont pertinents et quelles ONGI sont présentes et jouent un rôle dans le pôle en question. Les ONGI peuvent être regroupées dans un espace physique commun (« maison ») et/ou travailler en « réseau ». Le graphique 1 résume l'approche suivie par l'étude.

Graphique 1 : Approche par pôles d'excellence



La grille d'analyse proposée par cette classification par pôles est encore perfectible et devrait être perçue comme la première version d'un outil susceptible d'être complexifié et complété. Afin d'illustrer plus précisément les possibilités offertes par cet outil d'analyse, nous avons choisi d'approfondir davantage le pôle d'excellence environnement en le présentant graphiquement et en détail dans le cadre d'une étude de cas.

AICB	International Association against Noise
ATI	Amis de la terre international
BFSO	Bellagio Forum for Sustainable Development
CIDE	Conseil international du droit de l'environnement
CIEL	Center for International Environmental Law
CIID	Commission internationale des irrigations et du drainage
CITES	Convention internationale sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CMDC	Cercle mondial du consensus
Comm. Océans	Commission indépendante sur les océans
Conv. de Bâle	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination
Conv. de Ramsar	Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau
Conv. de Stockholm	Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants
DAEE	Département municipal des affaires sociales, des écoles et de l'environnement (Ville de Genève)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Département fédéral des affaires étrangères)
DIAE	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (Canton de Genève)
EAW	Eurogroup for Animal Welfare
ECI	Earth Council Institute
FFA	Fur Free Alliance
GCI	Croix-Verte internationale
GEN	Réseau environnement Genève
GRI	Global Reporting Initiative
ICTSD	Centre international pour le commerce et le développement durable
IIDD	Institut international du développement durable
IRHA	Alliance internationale pour la gestion de l'eau de pluie
ISEO	International Sustainable Energy Association
MétéoSuisse	Office fédéral de météorologie et climatologie (DFI)
MF	Mountain Forum
MIE	Maison internationale de l'environnement
OFFEP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (DETEC)
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie (DETEC)
OFEN	Office fédéral de l'énergie (DETEC)
OMM	Organisation météorologique mondiale
PIC	Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international
PMB	Pro Mont-Blanc
PNUD	Programme des Nations unies pour l'environnement
PNUE	Programme des Nations unies pour le développement
UICN	Union mondiale pour la nature
UIIG	Union internationale de l'industrie du gaz
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WWF	Fonds mondial pour la nature

Le pôle environnement est particulièrement bien articulé du fait de l'existence de la Maison internationale de l'environnement et du Réseau environnement Genève (GEN), qui mettent les ONGI en relation formelle avec les agences de l'ONU, les services du Canton et de la Ville de Genève et, indirectement, ceux de la Confédération.

Les membres du GEN regroupent des ONGI ainsi que des organisations internationales (OI) des Nations unies et des conventions internationales sur l'environnement. La plupart de ces différentes organisations (ONG et OI) ont leur bureau dans la Maison internationale de l'environnement et partagent donc un espace commun.

Le Réseau environnement Genève s'est constitué parallèlement à la construction de la Maison internationale de l'environnement³, fruit d'une étude de faisabilité voulue par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Le réseau compte aujourd'hui une quarantaine de membres et un poste de coordinateur fut créé pour piloter le travail de cette structure.

Au moment où la Maison internationale de l'environnement voyait le jour à Genève, la Suisse venait de perdre trois importants secrétariats de conventions négociées à la Conférence de Rio⁴. Il est intéressant de noter à ce propos que la Confédération utilise aujourd'hui la présence à «Genève» du Réseau et de la Maison comme un argument de taille pour le maintien à «Genève» de conventions comme la Convention de Stockholm (Convention POPs)⁵ et la Convention de Rotterdam, dont le secrétariat conjoint serait partagé entre «Genève» (PNUE) et Rome (FAO).

L'avantage combiné de la présence de la Maison et du Réseau est ainsi à ajouter à toute la dynamique et aux synergies qui sont en partie le fruit de la présence du réseau. Les organisations partagent un centre de documentation et elles ont une cafétéria et des salles de réunion communes, ce qui représente des coûts de fonctionnement moins élevés pour les ONGI. De plus, la proximité physique au sein du même bâtiment permet des échanges facilités entre les divers acteurs.

La seconde Maison internationale de l'environnement (MIE 2) a été inaugurée le 4 juin 2004, à l'occasion de la Journée internationale de l'environnement. Elle a vu le jour grâce à l'initiative de la Confédération, du Canton et de la Ville de Genève. Elle vient compléter la première Maison de l'environnement, fondée il y a cinq ans, et hébergera avant tout les organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'environnement.

Il sera intéressant de voir l'orientation qui sera prise par les autorités fédérales dans la mise sur pied et l'organisation de la Maison de la paix, qui est prévue, comme nous l'avons vu, pour 2006-2007.

Commentaire sur la synthèse des données

Les questionnaires renvoyés par les ONGI nous ont permis de faire un certain nombre d'observations sur le monde non gouvernemental international. Le nombre d'ONGI fondées à «Genève» ou qui ont ouvert un bureau à «Genève» est en progression. Celle-ci est remarquable surtout entre 1990 et 2003, où le taux de création de nouvelles ONGI a plus que doublé en comparaison avec la décennie précédente: le chiffre passe de 25 à 56 nouvelles ONGI. Les deux

³ La Maison internationale de l'environnement a été inaugurée en septembre 1999 et mise à la disposition des organisations actives à Genève dans le domaine de l'environnement et du développement durable. La Confédération est propriétaire de l'immeuble, qui est géré par la FIPOI (Fondation des immeubles pour les organisations internationales). Les organisations internationales environnementales qui y logent ne paient aucun loyer mais supportent les frais d'entretien et les charges usuelles.

⁴ Le secrétariat de la Convention sur la biodiversité a déménagé à Montréal et ceux des Conventions sur les changements climatiques et la désertification à Bonn.

⁵ Dans la brochure de promotion de Genève pour accueillir le secrétariat permanent de la Convention de Stockholm, une bonne partie du document vante les mérites de la Maison internationale de l'environnement et du Réseau environnement Genève. Voir Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), *Geneva!*, Berne, juin 2002.

pôles d'excellence les plus dynamiques durant les années 1990 ont été celui des droits humains et celui de la santé, avec chacun neuf nouvelles ONGI.

L'ensemble des ONGI qui ont répondu à la question sur les ressources humaines emploient 2394 salariés et 1112 bénévoles, pour un total de 3506 personnes. Si on observe la statistique de l'emploi par pôle, celui de l'économie concentre le plus de salariés (425), suivi des pôles « Arts, loisirs, sport » (330), environnement (324) et information (300). Les trois premiers pôles présentent aussi le groupe d'ONGI dont les budgets de fonctionnement sont les plus élevés.

Pour ce qui a trait aux salariés, le bureau genevois d'une ONGI correspondrait à celui d'une petite entreprise⁶. 74 % des ONGI emploient moins de 10 salariés et 91 % moins de 10 bénévoles. 64 % des ONGI emploient moins de 10 personnes au total. Si on regroupe les ONGI dans des intervalles de budget, on observe que 64 % des ONGI qui ont répondu disposent d'un budget inférieur ou égal à 1 million de francs.

Quant aux formes de financement, 57 % des ONGI tirent plus des trois quarts de leurs ressources financières de l'autofinancement ou du financement privé; seulement 13 % des ONGI disposent de financements publics qui couvrent plus des trois quarts de leurs besoins, ce qui nous permet d'affirmer qu'une part importante des ONGI dépendent plus des sources de financement privé ou de l'autofinancement que des fonds publics.

Sur les 153 ONGI qui ont répondu, seules 43 d'entre elles (28 %) ont mentionné un appui des autorités publiques suisses. Le soutien de ces dernières porte surtout sur l'aspect financier, où la Confédération joue un rôle de premier rang. Les autorités genevoises cantonales et municipales sont actives aussi dans le soutien logistique et matériel.

Parmi les autres acteurs à « Genève » avec lesquels les ONGI entretiennent des rapports, les institutions des Nations unies sont de loin les plus importants, suivies par les autres ONGI. En observant la statistique d'affiliation auprès des Nations unies et de ses agences, on observe que l'organe des Nations unies qui entretient le plus grand nombre de collaborations avec les ONGI est la Commission des droits de l'homme, ce qui est un corollaire du nombre important d'ONGI œuvrant dans le domaine des droits humains à Genève.

Plates-formes et réseaux d'ONGI internationales⁷

D'après nos contacts avec les ONGI, un des aspects de leur travail qui prend de plus en plus d'ampleur est leur mode de fonctionnement en réseau. Les thématiques abordées par les ONGI sont toujours plus complexes et, comme nous l'avons vu, la plupart des organisations recensées sont assez petites et disposent de moyens limités. C'est précisément pour cette raison que certaines ONGI

⁶ Il est intéressant de noter que si l'on considère la moyenne des budgets de fonctionnement et de postes salariés des ONGI, on arrive à un chiffre plutôt élevé et peu représentatif. En effet, l'ONGI dispose en moyenne d'un budget de fonctionnement de 4,1 millions de francs et emploie 17 salariés et 8 bénévoles, pour un total de 25 personnes. Ces chiffres relativement élevés sont un corollaire direct de la taille des 20 premières ONGI qui ont des budgets et un nombre d'employés beaucoup plus importants que la grande majorité des autres ONGI, ce qui contribue à donner une image peu représentative de l'ONGI moyenne à Genève.

⁷ Ce sous-chapitre se base sur les données récoltées par questionnaire et sur les entretiens avec les ONG.

choisissent de mettre en commun leurs ressources et leurs efforts afin de rendre leur travail plus efficace et de faire à plusieurs ce qu'une ONGI seule pourrait difficilement accomplir.

Par le biais du questionnaire envoyé aux ONGI, nous avons pu identifier des réseaux et des plates-formes dans lesquels les ONGI collaborent et échangent de l'information. La première observation que nous pouvons émettre à partir de nos données est qu'il y a dans notre base un certain nombre d'ONGI qui constituent, de par leur structure, des réseaux ou des plates-formes d'ONGI. Les deux plus importantes plates-formes, au niveau du nombre de membres, sont le CONGO (Conférence des ONG ayant le statut consultatif avec les Nations unies) et la FIIG (Fédération des institutions internationales semi-officielles et privées établies à Genève). Ces deux structures ont leur siège à Genève et elles contiennent un grand nombre d'organisations présentes dans notre base de données.

Hormis ces deux structures, 73 autres réseaux ont été mentionnés par les ONGI dans le questionnaire, au sein desquels au moins une des associations de notre base de données figure comme membre.

En analysant les différents réseaux ainsi que leurs membres, nous avons constaté que dans la majorité des réseaux on trouvait des ONGI issues du domaine d'activité « religion, spiritualité, culture ». En effet, les ONGI de ce pôle ont des activités très diversifiées et touchent à plusieurs domaines.

Avantages et inconvénients du fonctionnement en réseau

Les principaux avantages du travail en réseau identifiés par les organisations rencontrées résident dans la capacité d'échanger des informations, de créer des synergies et de mettre en commun des *pools* de compétence et d'expertise dans des domaines bien précis, tout en ayant la possibilité de se partager le travail. Ce sont précisément ces atouts qui permettent aux ONGI fonctionnant en réseau d'être plus efficaces, d'avoir un impact plus important dans un dossier et d'arriver plus rapidement à des objectifs fixés préalablement. Les organisations rencontrées ont également évoqué l'avantage d'éviter certains doublons, l'instauration d'une confrontation de points de vue et un élargissement du débat et de la réflexion dans des thématiques précises.

Coordination et consultation sont deux facteurs clés dans la bonne conduite d'un réseau et il ressort très clairement de nos entretiens que leur coût en termes de temps et d'efforts consentis est considérable. Comme nous l'avons vu, la majorité des ONGI sont de petites organisations disposant de peu de moyens et de ressources humaines; l'investissement requis pour une participation active dans ces structures semble parfois trop important en rapport avec les retombées positives engendrées par une telle implication. Certaines organisations évoquent la difficulté d'identifier des partenaires de travail qui soient valables et dont les objectifs soient similaires, ce qui est une conséquence de la méconnaissance du monde des ONGI sur la place de « Genève »⁸. La perte de visibilité, d'identité

⁸ Il arrive que les organisations soient extrêmement bien reliées à des réseaux ou coalitions dont les secrétariats se trouvent aux quatre coins de la planète, mais qu'elles connaissent assez peu les autres organisations qui travaillent dans le même domaine et qui sont actives à Genève. Cela vaut particulièrement pour les organisations qui se sont créées récemment et qui sont des chapitres de grandes fédérations dont le siège est à l'étranger, tels Oxfam International ou Human Rights Watch.

ou d'autonomie sont des difficultés souvent mentionnées par les ONGI, qui sont généralement assez jalouses de leur indépendance.

Il ressort des entretiens menés que les ONGI consultées semblent privilégier les collaborations soit avec des structures informelles et *ad hoc*, ou alors un mélange entre réseaux formels et informels⁹. En résumé, lorsqu'il s'agit de questions ou de thématiques cruciales ou fondamentales pour le travail des ONGI, celles-ci favorisent des regroupements plus souples et moins formels parce qu'elles peuvent arriver aux résultats escomptés plus rapidement. Cela ne veut pas dire que les structures formelles soient inutiles, bien au contraire. De nombreuses ONGI affirment d'ailleurs que leur travail de représentation auprès de l'ONU est souhaitable, mais que les échanges et synergies émanant de ce type de structures leur sont moins utiles dans leur travail de tous les jours¹⁰.

Difficultés rencontrées par les ONG internationales dans le déroulement de leurs activités

Les entretiens menés avec les ONGI et les données récoltées par le biais des questionnaires ont permis d'identifier un certain nombre de difficultés rencontrées par les ONGI dans leur travail.

Le problème de la concurrence entre les ONGI est souvent évoqué dans le contexte international actuel, qui se caractérise par une augmentation impressionnante du nombre d'ONGI. Les rivalités entre les associations peuvent être parfois importantes et poser de réels problèmes. Il est clair que la conjoncture et le climat politique actuels ne sont pas propices à la recherche de nouvelles sources de financement public pour ces organisations, et les ressources limitées doivent être partagées par un nombre d'organisations sans cesse croissant.

Les données contenues dans notre étude nous permettent d'observer que les relations entre les ONGI à «Genève» et les autorités de la Berne fédérale sont plutôt ténues et peu régulières¹¹. En fait, de nombreuses organisations dénoncent cette méconnaissance réciproque et souhaiteraient un engagement et une politique plus claires de la Confédération envers les ONGI. Ces dernières dénoncent ce qu'elles perçoivent comme un manque d'intérêt de Berne envers le monde des ONGI. D'autres organisations évoquent la difficulté d'entrer en contact avec les autorités fédérales. Ce problème semble provenir de deux difficultés: la première est qu'il n'y a pas vraiment de guichet unique à Berne pour les ONG et que ces dernières

⁹ Par «réseau formel», nous faisons référence à une structure plus permanente, c'est-à-dire qu'elle est dotée d'un secrétariat coordonné par une ou plusieurs personnes et qu'elle a mis en place des conditions précises pour l'acceptation et la reconnaissance des membres. Les réseaux que nous qualifions d'«informels» correspondent plutôt à un regroupement de plusieurs ONGI autour d'un thème ou d'un objectif de travail précis et limité dans le temps, pour lequel il n'existe pas de secrétariat ou ni reconnaissance formelle des membres.

¹⁰ L'exemple de l'organisation ICVA (International Council of Voluntary Agencies) est intéressant à plus d'un titre. En effet, ce réseau d'ONG, créé à Genève en 1962, regroupait à l'origine des organisations dans de nombreux domaines, jusqu'à ce qu'il décide de recentrer son travail sur les questions des réfugiés et de l'humanitaire suite à une restructuration importante intervenue en 1997 (son personnel est passé de 12 personnes à 4). Cet exemple illustre bien la tendance actuelle à la spécialisation et à des structures qui se concentrent sur un nombre de thèmes plus limité.

¹¹ Nos données indiquent que parmi les ONGI ayant répondu, seules 36 disent entretenir des rapports sur une base hebdomadaire ou mensuelle avec la Confédération, alors qu'à fréquence égale plus de 116 ONGI entretiennent des rapports avec l'ONU et ses agences.

ne savent souvent pas à qui s'adresser ; les ONGI dénoncent également le manque de vision globale de l'administration fédérale qui ne dispose pas d'une vue d'ensemble ni d'une politique clairement définie de l'action de Berne envers les ONGI. A titre d'exemple, il est intéressant de relever que la Confédération n'a pas pu nous fournir, dans le cadre de cette étude, des statistiques globales de l'appui de Berne aux ONGI. Il a fallu scruter chaque département de l'administration fédérale et compiler les différentes aides apportées par les services et directions pour obtenir une vue d'ensemble du soutien fédéral aux ONG internationales.

Dans le développement de leurs activités, certaines ONGI disent rencontrer des difficultés dans le domaine de la vie professionnelle et privée. L'obtention de permis de travail ou de visas pour les délégués ainsi que l'interdiction de travailler pour les conjoints et conjointes de collaborateurs d'ONGI étrangers sont des aspects qui ont souvent été mentionnés.

Concernant les conditions de vie pour les employés d'ONGI, nombreux sont ceux qui sont sensibles au fait que la croissance du secteur international à «Genève» ne doit pas se faire au détriment des bonnes conditions actuelles et de la qualité de l'infrastructure qui semble être suffisante pour le moment. L'accès à des écoles internationales abordables est aussi un facteur déterminant dans la qualité de vie et doit être, selon les ONGI, soutenu par les autorités.

Rôle des ONG internationales pour la Genève internationale – Structures et politiques d'accueil à « Genève »

Plusieurs études récentes présentent des données chiffrées de l'impact du secteur international (gouvernemental et non gouvernemental) sur le tissu économique genevois. Nous ne les résumerons pas ici¹² mais pouvons affirmer que la comparaison entre ces divers travaux est compliquée car les indicateurs et les critères retenus varient beaucoup d'une source à l'autre. D'après les données collectées dans le cadre de notre recherche, on estime le nombre d'ONGI à 314 en Suisse, ce qui représente 2448 emplois salariés et engendre 428 millions de francs suisses de dépenses de fonctionnement.

Ce chapitre commencera par une brève description des structures et politiques d'accueil du canton de Genève envers les ONGI afin de tenter de cerner les diverses structures à l'œuvre dans l'accueil et la promotion du secteur non gouvernemental ainsi que leur rôle respectif. Notre réflexion se portera ensuite sur le rôle croissant des ONGI tel qu'il est vu par la Suisse et les Nations unies. Finalement, en se basant sur les entretiens conduits dans le cadre de notre recherche, nous tâcherons de mieux comprendre les avantages et les difficultés liés à la localisation à «Genève» pour les ONGI.

Politique des autorités suisses envers les ONG internationales et diverses structures d'accueil existantes

La Genève internationale concerne à la fois le Canton et la Confédération. Dans la pratique, cependant, Berne et Genève s'entendent pour dire que tout ce qui touche à l'accueil du monde international gouvernemental (ONU, OI, missions

¹² Voir la bibliographie en fin d'article.

permanentes et délégations) est du ressort de Berne, alors que les ONGI sont du ressort du Canton de Genève. En 1995, l'Etat de Genève a demandé à ce que le rôle plus important joué par le Canton dans la promotion et la défense de la Genève internationale soit indemnisé par Berne. Cette demande a mené à la création du «Groupe permanent conjoint Confédération-Canton de Genève sur les priorités de la Genève internationale», chargé d'examiner, entre autres, les possibilités de soutien et d'appuis ponctuels à «Genève» et la façon de mieux définir les conditions d'accueil réservées aux ONGI. Le Groupe permanent conjoint a donc émis un certain nombre de recommandations dans ce domaine, dont un bon nombre se sont traduites en actions concrètes, soutenues à la fois par le Canton et la Confédération¹³.

La première fut la création conjointe, par le Canton de Genève et la Confédération, du Centre d'accueil pour la Genève internationale (CAGI) en 1996, où un poste de coordinateur ONG fut mis en place afin de renseigner et d'assister les ONG désireuses de s'établir à Genève. La même année, le Conseil d'Etat genevois créait la Commission interdépartementale sur la Genève internationale (CIGI), présidée par le chef du protocole. La CIGI a pour but d'étudier toutes les demandes de soutien provenant des ONG et elle peut accorder des appuis dans divers domaines. Puis, en 1997, le Conseil d'Etat de la République genevoise a clairement établi les critères permettant de définir la contribution que le Canton pouvait apporter aux ONG dans un *Procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat sur les critères d'évaluation des ONG*.

En plus de ces structures officielles, d'autres ONG et d'autres structures jouent un rôle important dans l'accueil et le soutien du travail des ONG et des délégués non gouvernementaux. Nous en donnons ci-dessous quelques exemples.

L'association Mandat International, qui gère le Centre d'accueil pour les délégués des ONG (CADONG), rend d'importants services aux délégués non gouvernementaux en provenance de pays du Sud surtout : hébergement des délégués non gouvernementaux et des représentants des peuples autochtones à Genève, formation et orientation de délégués. Le DOCIP (Centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones) appuie et facilite les travaux des représentants autochtones à l'intérieur du système des Nations unies. Le Service international des droits de l'homme apporte assistance, soutien et formation aux militants des droits humains, en particulier en rapport avec leur lobbying auprès des organes des droits humains des Nations unies. La Fédération des institutions internationales semi-officielles et privées établies à Genève (FIIG) défend et promeut les intérêts de ses membres (124 ONG) en relation avec leurs activités à Genève. La Fondation pour Genève joue également un rôle dans l'accueil des internationaux à Genève, mais en se concentrant sur l'amélioration des liens entre la communauté des internationaux et les Genevois, à travers diverses activités plus informelles.

Dans le système des Nations unies à Genève, les ONG sont aussi représentées et leurs intérêts défendus par quatre structures. La première est le Bureau de liaison avec les ONG des Nations unies, qui administre, entre autres, les questions liées au statut consultatif ECOSOC. Vient ensuite le Service de liaison

¹³ Voir le papier de Jean-Luc Chopard (chef du protocole, Chancellerie de Genève), *Genève et les organisations internationales non gouvernementales*, Genève, février 2002, 7 p.

non gouvernemental (NGLS), programme interagences de l'ONU dont le but est de faciliter le dialogue et de promouvoir la coopération entre l'ONU et la communauté des ONG à travers le monde. Puis, au niveau non gouvernemental, le réseau CONGO (Conférence des ONG ayant le statut consultatif avec les Nations unies) est une association qui a pour mission de faciliter les efforts collectifs entrepris par les ONG pour participer au travail des Nations unies. Finalement, le Département de l'information publique de l'ONU (DIP) possède une section ONG qui sert de liaison entre le DIP et les ONG qui lui sont associées.

Il ressort de cette brève description des structures d'accueil que leur nombre est important mais quelque peu dispersé. L'ONU, la Ville et le Canton de Genève et certaines organisations mobilisent des ressources et une énergie considérables pour faciliter le travail des ONGI, mais pas toujours de manière très coordonnée. Ensuite, il apparaît que le nombre croissant de ces structures d'accueil pour l'activité non gouvernementale à «Genève» est un corollaire du nombre grandissant d'ONGI et des rôles que celles-ci sont amenées à jouer.

Il est important de rappeler que les ONGI représentent un atout important pour Genève, au-delà des considérations purement économiques évoquées plus haut. Leur rôle dans les fora internationaux et dans la politique extérieure de la Suisse commence à être mieux connu. En ce sens, leur dynamisme, leur indépendance, leur capacité d'innover et de s'adapter à diverses réalités méritent que les autorités, à la fois fédérales et cantonales, les soutiennent davantage. Il est compréhensible que certaines organisations, jalouses de leur indépendance et de leur marge de manœuvre critique, ne souhaitent pas être soutenues financièrement par les autorités ; or, il est du ressort de ces mêmes autorités d'assurer que ces organisations, leur personnel et leurs délégués puissent faire leur travail dans de bonnes conditions, ce qui peut se traduire par exemple par une procédure facilitée d'obtention de visas ou un soutien matériel et logistique pour la venue et l'hébergement des délégués non gouvernementaux.

Comme nous l'avons vu, Genève dispose de plusieurs pôles d'excellence, par exemple en matière de droits humains, de paix ou encore d'environnement. C'est d'ailleurs dans ce sens que les autorités devraient orienter leur soutien, tout en tentant de coordonner et de rationaliser les divers efforts entrepris pour faciliter le fonctionnement et le travail de ces ONGI œuvrant dans les différents pôles d'excellence.

Le rôle croissant des ONG internationales vu par la Suisse et les Nations unies

Une vaste réflexion est en cours dans le système des Nations unies afin de mieux cerner et de redéfinir les rapports entre société civile, secteur privé et Etats. Le panel de haut niveau mis sur pied par le secrétaire général, Kofi Annan, travaille d'ailleurs sur cette question et tentera de préciser les voies futures de la collaboration et de l'interaction possibles entre les organisations de la société civile, le secteur privé et les Nations unies, vers une «gouvernance globale» qui prenne en considération tant les acteurs gouvernementaux que non gouvernementaux¹⁴. En mai 2004, ce panel a présenté au secrétaire général de

¹⁴ Fernando Henrique Cardoso, *High Level Panel on UN-Civil Society: Civil Society and Global Governance. Contextual Paper*, New York, United Nations Organization, June 2003, 11 p.

l'ONU son rapport contenant des recommandations. Comme le disait l'ancien président du Brésil Henrique Cardoso: « *Civil society, in its constituent diversity, is a key promoter of multilateralism. Its power is not the authority to decide or to enforce. It is the capacity to argue, to denounce, to propose, to experiment, to innovate, to be exemplary.* »¹⁵ Il sera assurément intéressant de voir les conclusions du panel de haut niveau et quels enseignements les autorités suisses pourront en tirer¹⁶.

Dans divers documents de l'administration fédérale, les ONG et les organisations de la société civile sont décrites comme des acteurs non étatiques qui peuvent plus ou moins influencer les décisions politiques qui sont prises dans le monde. Le défi pour la Confédération à l'heure actuelle est de savoir si elle saura tirer profit de la multiplication de ces acteurs non gouvernementaux et mettre en valeur l'apport non négligeable des ONGI dans les négociations multilatérales. La Confédération semble ouverte et a déjà incorporé, par exemple, des délégués d'ONGI dans certaines délégations gouvernementales, le cas le plus récent étant la délégation suisse présente lors de la première phase du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), qui s'est tenue à Genève en décembre 2003.

Avantages et inconvénients de la localisation à « Genève » pour les ONGI internationales

Voici, en quelques mots, les principaux avantages mis en avant par les ONGI. La présence à Genève de l'ONU, des OI et des missions diplomatiques est jugée très importante pour les ONGI. La bonne réputation de « Genève » à l'étranger, la neutralité et l'absence d'un véritable passé colonial, la situation géographique de la Cité de Calvin au centre de l'Europe et la présence d'un aéroport sont d'autres facteurs qui renforcent l'image favorable de la ville. De même, la bonne qualité de vie à « Genève », qui rend la région attractive pour les collaborateurs venant de l'étranger, ainsi que l'adhésion récente de la Suisse à l'ONU en tant que membre à part entière constituent des avantages supplémentaires mentionnés par les ONGI.

Quant aux inconvénients évoqués par les ONGI concernant leur localisation à « Genève », le plus important est la cherté de la vie, et par conséquent les salaires relativement élevés qu'elles doivent assurer à leurs collaborateurs et qui grèvent le budget des petites ONGI. La distance avec leur siège et la difficulté d'obtenir des permis de travail pour les employés des ONGI (en particulier pour les collaborateurs en provenance des pays en développement) figurent également parmi les inconvénients mentionnés par plusieurs ONGI.

En résumé, il semble, d'après les réponses communiquées par les ONGI, que les avantages liés à leur présence à « Genève » l'emportent nettement sur les difficultés. Il faut cependant être prudent car il est clair que les acquis peuvent évoluer et que les relations ou les interactions entre la Confédération et les ONGI

¹⁵ Discours de Fernando Henrique Cardoso, président du Panel de haut niveau sur les relations entre l'ONU et la société civile, lors de la conférence annuelle des ONG du Département de l'information publique de l'ONU, New York, 8 septembre 2003.

¹⁶ Le rapport du panel a été rendu public à la fin juin. Pour en savoir plus : <www.un.org/reform/panel.htm>.

doivent être adaptées en fonction des réalités changeantes de la Genève internationale, tout en prenant en compte la concurrence directe d'autres villes européennes comme Bonn, Lyon ou Bruxelles¹⁷.

Il faut aussi souligner l'énorme contribution des ONGI, de leur personnel et de leurs délégués qui, avec les différentes organisations internationales, donnent un vrai visage international à la ville du bout du lac. La diversité que ces organisations apportent, sur les plans tant culturel que linguistique, est à rajouter à l'impact économique des ONGI, qui n'est pas négligeable.

Conclusions

Ce résumé a mis en avant un certain nombre d'observations sur le monde des ONG internationales à «Genève» et tenté d'y voir plus clair dans cette nébuleuse en constante évolution, ce qui constitue un premier pas dans un effort de compréhension. L'étude a montré qu'il existe un nombre assez important de structures, tant officielles que non gouvernementales, qui travaillent avec les ONGI et qui, d'une façon ou d'une autre, détiennent de l'information sur ce secteur. Il est à cet égard regrettable que ces différentes structures ne partagent pas plus et ne coordonnent pas mieux l'information dont elles disposent sur les ONGI. La Confédération aurait tout intérêt, si elle souhaite vraiment mettre en place une politique éclairée et intelligente envers les ONGI, d'avoir une vue d'ensemble plus complète, et cela passera nécessairement par une amélioration de la diffusion et de la coordination de l'information.

Cependant, si nous dépassons une approche purement descriptive, nous voyons qu'un certain nombre d'options se présentent aux autorités dans leurs relations avec les ONGI. En fonction de l'état des lieux que nous avons dressé, le soutien des autorités suisses au monde non gouvernemental international pourrait consister en trois volets :

1. favoriser le développement et la croissance d'un ou de plusieurs pôles d'excellence, comme ceux de la paix, des droits humains ou des peuples autochtones, ainsi que nous l'avons vu plus haut ;
2. soutenir davantage le domaine de l'accueil et de la promotion du travail des ONGI par le biais de diverses structures (gouvernementales ou non) qui existent déjà mais qui manquent de ressources et de coordination pour mener à bien leur travail ;
3. enfin, améliorer les conditions-cadre qui s'appliquent à l'ensemble des ONGI et de leur personnel et qui touchent des domaines tels que la fiscalité, le soutien aux écoles internationales ou l'accès à des permis de travail pour les conjoints d'employés travaillant dans les ONGI.

¹⁷ On peut d'ailleurs évoquer le cas de l'Union mondiale pour la nature (UICN), qui avait sérieusement avancé ses préparatifs en vue du transfert de son siège à Bonn jusqu'à ce que la sonnette d'alarme retentisse à Berne et que l'on s'aperçoive, un peu tardivement, que pour garder cette organisation sur sol suisse, Berne devait proposer des conditions plus favorables que ses concurrentes. L'UICN a finalement obtenu le statut d'organisation «quasi gouvernementale» (qui a aussi été attribué à quatre autres grandes ONG), avec des avantages plus importants que ceux accordés aux ONG, et elle a alors laissé de côté son projet de déménagement.

Cependant, dans le contexte politique actuel, les coupes dans les budgets de la coopération, du social et de la solidarité internationale se traduiront nécessairement par des moyens plus limités alloués aux ONGI¹⁸ et il est clair que la conjoncture permettra difficilement aux autorités de renforcer leur soutien à ces acteurs, au détriment de la mise en place tant attendue d'une politique cohérente et coordonnée de soutien à la Genève internationale non gouvernementale.

SOURCES

- Annan Kofi, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement. Rapport présenté à l'Assemblée générale, A/57/387*, 9 septembre 2002, 38 p.
- Baccaro Lucio, *Civil Society, NGOs, and Decent Work Policies: Sorting out the Issues*, ILO Discussion Papers DP/127/2001, 2001, 34 p.
- Cardoso Fernando Henrique, *High Level Panel on UN-Civil Society: Civil Society and Global Governance. Contextual Paper*, New York, United Nations Organization, June 2003, 11 p.
- Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Répertoire des organisations non gouvernementales actives dans le domaine du développement durable*, tome 1: Europe, Paris, 1996, 765 p.
- Chancellerie d'Etat, *Annuaire officiel de la République et Canton de Genève 2003*, Genève, décembre 2002, 479 p.
- Chancellerie fédérale, *La Confédération en bref 2003*, Berne, février 2003, 80 p.
- Chopard Jean-Luc, *Genève et les organisations internationales non gouvernementales*, Genève, février 2002, 7 p.
- Conseil économique et social de l'Organisation des Nations unies (ECOSOC), *Résolution 1296 de l'ECOSOC concernant les dispositions relatives aux consultations avec les ONG*, 1968.
- Coopération internationale pour la démocratie, *Les ONG dans la restructuration des Nations unies*, dossier, *Coopération internationale pour la démocratie*, n° 5, Paris, IATP ; IBASE ; INRA ; SOLAGRAL, 1995, pp. 157-173.
- Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, *Thesaurus für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (TWSE)*, 1999.
- Doucun Michel, *Guide de la liberté associative dans le monde. Les législations des sociétés civiles de 138 pays*, Paris, Haut Conseil de la coopération internationale, 2000, 572 p.
- Eco-Diagnostic, United Nations, *International Geneva Yearbook 2002-2003: Organization and Activities of International Institutions in Geneva*, vol. 16, Geneva, 2002, 608 p.
- Florinetti Sophie, *Genève a-t-elle les moyens de sa vocation de ville internationale ?*, Fondation pour Genève, avril 2001, 29 p.
- Forum mondial de la société civile, *Renforcer la coopération internationale*, Genève, juillet 2003, 88 p.
- Laxton Valérie, *L'impact économique de l'activité de la Genève internationale. Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG)*, Genève, Mandat, International, juin 1999, 23 p.
- Office cantonal de la statistique, *Les organisations internationales à Genève et en Suisse. Résultats de l'enquête 2002*, Genève, février 2003, 23 p.
- Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP), *Geneva!*, Berne, juin 2002.
- , « Genève : le laboratoire de l'action écologique mondiale », *Environnement*, n° 3, mars 1999, p. 59.
- Organisation des Nations unies, *UN System and Civil Society: An Inventory and Analysis of Practices*, background paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on UN relations with Civil Society, New York, May 2003, 27 p.
- Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), *Genève verte : le guide*, Genève, septembre 2001, 86 p.
- République et Canton de Genève, *Le Classeur du protocole. Répertoire des autorités genevoises et fédérales, des organisations internationales et non gouvernementales établies à Genève*, Genève, janvier 2003.

¹⁸ Dans le canton de Genève, il s'agit déjà d'une réalité alors qu'à Berne, certaines formations politiques ont commencé à mettre la pression sur l'administration fédérale pour qu'elle explique ses choix de soutenir telle ou telle ONGI et ne cachent pas leur souhait de sabrer les fonds alloués à la Genève internationale.

- Sottas Eric, *ONG et droits de l'homme : pour des stratégies cohérentes*, Organisation mondiale contre la torture, novembre 2000, 31 p.
- Topçu Yasemin, *Humanitarian NGO-networks : Identifying Powerful Political Actors in an International Policy Field*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, January 1999, 42 p.
- United Nations Non-Governmental Liaison Service, *United Nations System : A Guide for NGOs*, 10th edition, Geneva ; New York, January 2003, 242 p.
- Weiss G. Thomas, Gordenker Leon, *NGOs, The UN, and Global Governance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1996, pp. 7-47.
- Willets Peter, « What Is a Non-Governmental Organization ? », *UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems*, 2002, pp. 1-12.
- Ziegler Sébastien, *Mémoire pour une politique fédérale active en faveur du secteur international non gouvernemental*, Genève, Mandat International, juillet 2000, 17 p.