



Les ONG, porteuses d'innovations par excellence ?

Jean-Eudes Beuret*

Les ONG peuvent-elles assumer cette réputation ?

Leurs atouts contrebalancent-ils suffisamment leurs handicaps ?

En 2007, l'Agence Française de Développement crée la Facilité d'Innovation Sectorielle pour répondre, entre autres, à une pression en faveur de l'augmentation du financement public de la coopération non-gouvernementale et pour se doter d'un nouvel outil en vue de sa transformation en agence responsable de l'Aide Publique au Développement. Elle le fait aussi parce qu'elle reconnaît différentes qualités aux ONG.

Tout d'abord une certaine légitimité auprès de l'opinion publique et une notoriété qui en font des vecteurs pertinents pour rendre visible et expliquer une politique hermétique aux yeux de l'opinion publique ; ensuite des aptitudes « en matière de proximité, de durabilité et de bonne appropriation des actions par les bénéficiaires », ainsi qu'un « rôle stabilisateur pour améliorer la continuité des démarches de développement

dans certains pays soumis à des « commotions » politiques trop fréquentes »¹. Elle leur accorde enfin un rôle-clé en matière d'innovation pour le développement : « les ONG sont porteuses d'expertise et d'innovation sectorielle »². « Proposer des actions et des projets innovants » est du reste l'une des cinq fonctions reconnues aux ONG par un rapport du ministère des Affaires étrangères publié en 2006. Mais est-il réaliste de donner ce rôle aux ONG, compte tenu des contraintes qui sont les leurs ?

Des éléments qui manquent aux ONG pour innover...

Accorder cette vertu aux ONG est surprenant tant innover suppose de disposer d'éléments qui font précisément défaut aux ONG. Parmi ces éléments figurent d'abord le temps, la constance, la continuité dans l'action. Peut-on imaginer d'innover dans le cadre de projets financés pour des durées de trois ans, voire de dix-huit mois comme

1. AFD, 2008. L'AFD et les Organisations Non Gouvernementales. Journée des directeurs d'agences, le 1er février 2008.

2. Ibid.

on l'a vu dans le cadre de certains financements européens. Cela semble tout à fait illusoire. Et si l'innovation peut se baser sur de tels projets, le processus d'innovation doit commencer en amont et se poursuivre en aval. Mais comment faire en l'absence de garanties de financements et lorsque des situations d'instabilité locale ou internationale créent des retards et exposent les projets à des discontinuités de financements, alors même que l'innovation est en cours de construction ?

Un projet du GRET sur la micro-assurance santé, au bénéfice des ouvrières du textile au Cambodge, le montre bien. Il s'agit d'expérimenter un dispositif, en accord avec les syndicats et le patronat, mais aussi en lien avec une réflexion engagée par l'Etat auquel le GRET doit fournir, à l'issue du projet, à la fois le fruit de l'expérimentation, mais aussi un personnel qui se sera formé au cours du projet. Mais la crise financière passe par là, mettant en difficulté les entreprises. Lorsque la fin du financement approche, l'expérimentation n'est pas achevée et l'Etat n'est pas encore prêt à recevoir des ressources humaines qui risquent fort de s'en aller sous d'autres cieux. Si une continuité de financement n'est pas assurée, c'est la perte assurée d'une expérience, d'un apprentissage et la rupture d'un processus d'innovation et de changement d'échelle.

L'innovation requiert ensuite un investissement immatériel et en ressources intellectuelles important, pour un nombre faible de bénéficiaires. Or, la plupart des ONG de développement ont peu de fonds privés et sollicitent des financements à des bailleurs qui vont commencer par calculer un ratio simple relatif aux coûts par bénéficiaire et réagiront négativement si les coûts des prestations intellectuelles sont élevés.

Quant à collecter des fonds privés pour financer de tels investissements immatériels, c'est évidemment une gageure.

Autrement dit, soit l'ONG s'appuie sur un financeur attentif, sensible aux contraintes de l'innovation, qui accepte de financer des coûts intellectuels tout en contrôlant la nécessité et la qualité

des investissements immatériels proposés, soit l'ONG se plie aux exigences classiques de redevabilité imposées par la plupart des bailleurs de fonds... et n'a pas les moyens de la rigueur nécessaire à la conception et à l'évaluation de l'innovation.

Enfin, l'innovation suppose de mettre en réseau des apports multiples et hétérogènes et de les mettre en dialogue. Les sociologues de l'innovation l'ont montré³ : ce n'est pas la qualité intrinsèque d'une innovation qui fait qu'elle s'impose, mais le réseau que l'on parvient à construire et consolider autour d'elle, composé d'acteurs qui vont contribuer à son élaboration, mais aussi la porter. Autrement dit, rien ne sert d'avoir raison tout seul. Ce n'est pas parce qu'on imagine des systèmes de production agricoles durables que l'on va transformer l'agriculture d'un pays, mais c'est en associant des paysans, des chercheurs, des décideurs politiques, des organisations paysannes de différents niveaux..., en s'attachant à créer des liens entre eux autour d'une construction partagée, que l'on va produire une innovation, peut-être moins « optimale » que celle que l'on avait imaginée seul, mais qui aura davantage de chances de s'imposer.

Ceci suppose un énorme travail de mise en relation, à diverses échelles, qui est là encore difficile à financer et peu accessible à nombre d'ONG. Certaines innovations réalisées à l'échelle internationale par des ONG montre que certaines d'entre elles sont capables d'un tel travail de mise en réseau, à des échelles multiples, avec par exemple la production de normes environnementales internationales issues des tables rondes sur le soja ou le palmier à huile durable. Mais toutes les ONG n'en sont pas capables.

Finalement, ces éléments tendent à montrer que les ONG se heurtent à certains obstacles lorsqu'il s'agit d'innover. Ils sont cependant surmontables pour des ONG ayant une assise suffisante en termes de réseau et de capacité de réseautage, d'intermédiation multi-scalaire entre des acteurs hétérogènes, d'argumentation et de

3. Voir notamment les travaux de Michel Callon et Bruno Latour.

captation de financement, d'inscription dans la durée sur certains terrains. Toutes les ONG ne sont pas aptes à l'innovation, mais certaines le sont, sur la base d'atouts que nous allons maintenant décrire.

... mais des ONG qui disposent aussi de certains atouts pour innover

La capacité à innover est d'abord celle de prendre des risques. Ceux-ci viennent d'abord de l'incertitude qui marque les processus d'innovation : toutes les informations ne sont pas disponibles au départ et l'univers des possibles et de ce qui résultera de l'innovation n'est pas probabilisable. Qui prend des risques et à qui fait-on courir des risques ?

Nous distinguons ici deux types de risques, l'un qui concerne avant tout le porteur du projet, l'autre qui affecte plus ceux qui sont supposés en bénéficier.

C'est d'abord un « risque managérial », lié au risque d'échec de l'action engagée : on s'aperçoit qu'il est aujourd'hui peut-être moins difficile à assumer dans la coopération non gouvernementale que dans des structures publiques soumises à une tutelle, souvent fortement hiérarchisées, où il pourrait être plus difficile d'expliquer un éventuel échec. Au-delà de la prise de risque par l'organisation, c'est probablement plus à l'échelle des individus au sein de l'organisation que la différence se fait : la prise de risque par un individu au sein d'une ONG peut être mieux comprise, discutée et finalement accompagnée dans une ONG que dans une organisation publique, ce qui rend cette prise de risque moins difficile. Ces constats sont cependant à relativiser au vu des difficultés actuelles des ONG à capter des financements, du contexte hautement concurrentiel dans lequel elles évoluent et des exigences de redevabilité auxquelles elles sont soumises.

C'est ensuite un « risque social », lié au fait que l'on sait ce que l'on risque de perdre sans savoir clairement de quoi sera faite la situation finale et au fait que cette situation finale peut décevoir sans possibilité de retour en arrière : prendre un

tel risque suppose de l'accepter ensemble. C'est une sorte de « contrat d'innovation » qui doit être négocié avec les bénéficiaires supposés, ce qui est peut-être plus facile à faire lorsque l'on se situe au plus près de ces bénéficiaires, ce qui fait partie des qualités reconnues aux ONG.

La capacité à innover est ensuite une capacité à mettre en cause l'existant, à transgresser les normes établies. Les propos de Norbert Alter et Michel Poix sont intéressants à ce sujet : selon eux, l'innovation, notamment lorsqu'elle met en cause des règles sociales, « pose nécessairement la question de la négociation, de la régulation et de la transgression des règles. On ne peut en effet penser la transformation des normes sans déboucher sur l'analyse de volontés et de cultures contradictoires ». De ce fait, « la distance critique par rapport aux conventions établies » représente « le moyen de « réfléchir » les pratiques et de renouveler les normes »⁴.

Qui est le plus à même de disposer et surtout d'exploiter cette distance critique ? Les acteurs de la coopération gouvernementale n'en manquent souvent pas, mais peuvent difficilement l'exploiter car ils sont au sein du dispositif chargé de faire respecter les normes en vigueur. Par contre, ce qui caractérise les ONG est précisément une indépendance qui doit permettre de mettre en cause un ordre établi. Certains agents de coopérations gouvernementales justifient très clairement leur intérêt pour un travail avec les ONG, à partir de cette capacité de mise en cause et de transgression.

L'innovation va engendrer des controverses, vues par les sociologues de l'innovation⁵ comme essentielles aux processus d'innovation, voire fondatrices des innovations qui peuvent en résulter. Les ONG sont sans doute mieux placées que d'autres acteurs de la coopération pour assumer le fait de créer des controverses, éventuellement ferments de conflits. Mais toutes n'ont pas les mêmes capacités de transgression, de création

4. Alter N., Poix M., 2002. Avant propos. In Alter N. (Dir.) Les logiques de l'innovation, Ed. La Découverte, Paris.

5. Callon M., Latour B. (Eds.) (1991) La science telle qu'elle se fait. Paris, La Découverte.

et de gestion de controverses : celles qui sont suffisamment « assises » dans un paysage institutionnel local et national et suffisamment libres vis-à-vis d'obédiences diverses disposeront par exemple de davantage de marges que d'autres.

La capacité à innover est enfin une capacité de traduction entre des acteurs qui contribuent à l'innovation, au sein de réseaux dont la consolidation représente un enjeu majeur déjà évoqué. Il s'agit de traduire le langage des uns dans le langage des autres, de mettre en relation des savoirs scientifiques et des savoirs profanes, des acteurs locaux et des décideurs...

Les ONG, du fait de leur proximité tant des bénéficiaires que de la « techno-structure » et de ses formats d'action, semblent disposer d'une position privilégiée pour réaliser un travail d'interface et de traduction. Mais, il nous faut là encore constater qu'il ne s'applique pas à toutes les ONG. Certaines ne sont en effet ni aptes ni disposées à réaliser un travail de traduction allant du paysan au « policy makers ».

Des exemples d'ONG très écoutées de décideurs publics, dans certains pays (le gouvernement équatorien est par exemple très à l'écoute de propositions des ONG actuellement) montrent que certaines ont des capacités de traduction allant des bénéficiaires aux décideurs publics, mais ce n'est pas un cas général.

Finalement, les ONG sont-elles le pire ou le meilleur des interlocuteurs pour innover ? En réalité, elles ont à la fois des atouts et des handicaps spécifiques lorsqu'il s'agit d'innover. Au-delà de ce constat, il ressort surtout que parmi les ONG, seules certaines, d'une part, sont capables de surmonter les obstacles qui se présentent à elles dans la conduite d'un processus d'innovation (notamment en termes de durée des actions et de financement d'investissements immatériels), d'autre part, ont des spécificités qui leurs donnent des atouts pour innover.

Ces spécificités relèvent de capacités de prise de risque, de capacités de transgression et de mise en cause des normes existantes, puis de capacités d'intermédiation et de traduction de langages et savoirs très différents.

Ces ONG peuvent être des acteurs-clés de l'innovation pour le développement : soutenir l'innovation pour le développement suppose de leur offrir des moyens spécifiques adaptés aux besoins des processus d'innovation.

* Agro-économiste, enseignant-chercheur à l'Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, directeur du laboratoire de développement rural.