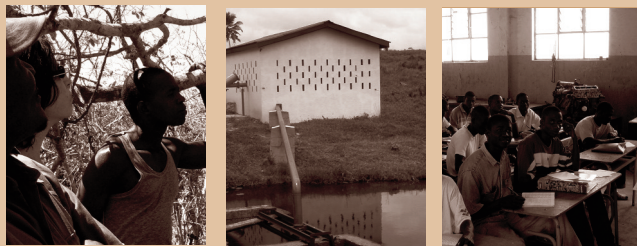


Série Évaluation et capitalisation



exPost
ExPost

Etude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)

Jean-Eudes Beuret, avec la collaboration de Hédia Hadjaj Castro (COTA)

Contacts : Pascal Brouillet, Quiterie Pincet et Hélène Willart (AFD)

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Cette évaluation est financée par l'AFD. Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce rapport le sont sous la seule responsabilité de ses auteurs.

Les annexes de ce document sont consultables et téléchargeables sur le site Internet de l'AFD (section Les anciens numéros) :

<http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/serie-evaluation-capitalisation>.

Elles comportent, entre autres, les termes de référence de l'étude, les listes des personnes rencontrées et des documents consultés ainsi que des analyses comparatives.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2013

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Crédits photographiques : AFD

Avant-propos

Le Collectif d'échanges pour la technologie appropriée (COTA) est une association de solidarité internationale spécialisée dans le renforcement des capacités de capitalisation et d'innovation des acteurs de solidarité internationale par la promotion :

- de l'apprentissage collectif et des approches collaboratives,
- d'une appropriation critique par les acteurs de technologies, méthodologies et de concepts dans une perspective de développement durable,
- de stratégies orientées vers le renforcement des capacités d'émancipation et d'autodétermination.

L'ONG belge déploie une large palette de services d'études, d'information, d'édition, de publication, d'échanges d'informations et d'expériences, de discussions et de réflexions collectives, d'appui-accompagnement et de consultance dans des spécialisations recouvrant les diverses dimensions du développement rural, de la gestion des ressources naturelles, de la coopération décentralisée, du commerce équitable, des énergies alternatives, de la communication pour le développement, de l'économie sociale et solidaire, des stratégies de réseautage, de la gestion des connaissances, etc.

Jean-Eudes Beuret est professeur à Agrocampus Ouest au sein de l'unité de recherche et d'enseignement ADT (Agricultures durables et développement territorial) qu'il a dirigé de 2009 à 2012. Il a auparavant exercé des fonctions de responsable de projets de coopération en Amérique latine et en Afrique, puis d'expert à l'OCDE et réalise encore fréquemment des missions d'expertise pour des agences de coopération françaises, suisses, allemandes ou anglaises. Il est spécialisé dans l'analyse et la conduite de processus de concertation autour de l'environnement, des ressources naturelles et/ou du développement des territoires, au Nord comme au Sud, ainsi que dans la conduite et l'évaluation de programmes d'appui et de renforcement institutionnel. Il travaille également sur l'aide au développement en situation de conflit armé et sur la construction de la paix en Afrique des Grands Lacs. Il mène parallèlement des activités de recherche, d'enseignement et d'expertise dans chacun de ces domaines.

Hédia Hadjaj-Castro est chargée d'études/de projets collaboratifs et consultante, membre de l'équipe du COTA depuis 10 ans. Ingénieure agronome, elle est formée aux approches systémiques appliquées au développement rural et à la gestion des ressources productives et naturelles. Elle dispose d'une expérience de 15 années en solidarité internationale dans des contextes (Amérique latine, Maghreb, Afrique de l'Ouest et centrale, Asie du Sud-Est) et sur des thématiques variées. Depuis 2003, elle a réalisé plus de 20 missions en accompagnement des acteurs de coopération dans leur diversité (évaluation, identification, planification stratégique, étude, formation et animation de réflexions thématiques, ...). A travers ses travaux, elle cherche à promouvoir la prise en compte des perspectives des différents acteurs et l'intégration de la complexité dans l'évaluation et l'appréciation de l'impact.

Sommaire

Synthèse	7
Introduction	19
1. Objectifs de l'étude, méthodologie, état des lieux	21
1.1. Objectifs	21
1.2. Méthodologie	23
1.3. Etat des lieux	28
2. Résultats	35
2.1. Quelle pertinence du dispositif ? Positionnement et ciblage	35
2.2. Quelle innovation veut-on promouvoir ?	46
2.3. Quel dispositif pour stimuler et faciliter l'innovation et le dialogue sectoriel autour des projets ?	62
2.4. La procédure est-elle adaptée ?	81
2.5. <i>Benchmarking</i> : comparaisons internationales	92
2.6. La mise en dialogue des propositions	106
Liste des sigles et abréviations	109
Bibliographie	115

Synthèse

Objectifs et démarche

La présente étude porte sur la la facilité d'innovation sectorielle ONG (FISONG), financement conçu par l'Agence Française de Développement (AFD) en 2007 et caractérisé par (i) un objectif de promotion de l'innovation d'une part, de dialogue sectoriel entre l'AFD et les organisations non gouvernementales (ONG) retenues d'autre part ; (ii) le choix de thématiques d'innovation en concertation entre les responsables sectoriels de l'AFD et les ONG ; (iii) le lancement d'appels à propositions sur les thématiques choisies (dix appels lancés entre 2008 et 2010) ; (iv) une procédure *ad hoc* (l'AFD sortant du cadre habituel de ses actions, pour lesquelles la maîtrise d'ouvrage est nationale).

L'étude vise à analyser les forces et faiblesses de l'instrument FISONG, à améliorer le cadrage et la définition de l'instrument (en particulier en ce qui concerne l'innovation sectorielle) puis à formuler des recommandations opérationnelles.

L'analyse se base sur une revue de la documentation (comptes rendus des réunions de mise au point du dispositif, de

construction des appels à projets, de sélection des projets, notes de cadrage stratégique, etc.), la construction d'une base de données (sur les projets présélectionnés puis sur les projets retenus) et la réalisation d'une cinquantaine d'entretiens. Ont été rencontrés des agents de l'AFD (chefs de projets FISONG, agences, concepteurs du dispositif), des ONG et des personnes ressources. Enfin, une comparaison internationale et un atelier de présentation et de mise en discussion de résultats et hypothèses intermédiaires ont été réalisés.

Pour l'analyse comparative internationale, nous avons procédé à (i) un large balayage des offres de financement proposées par des organisations publiques de coopération (bilatérale ou multilatérale) dans lesquelles apparaît le terme « innovation » ; (ii) une comparaison de l'offre française de soutien à la coopération non gouvernementale, avec celle de la Belgique ; (iii) des entretiens auprès de personnes ressources, notamment CONCORD (plateforme européenne des fédérations et coordinations d'ONG).

Constats

Ciblage, positionnement et pilotage du dispositif

Le dispositif FISONG a été conçu pour répondre :

- au souhait de l'AFD de se rapprocher des ONG, avec un intérêt pour une collaboration opérationnelle ;
- à l'ambition que cette collaboration contribue à mieux faire connaître ses actions de coopération ;
- à la volonté de répondre à une forte pression en faveur de l'augmentation du financement public de la coopération non gouvernementale.

L'AFD reconnaît aux ONG des savoir-faire spécifiques, une capacité d'innovation, une proximité avec le terrain et les groupes cibles de son action, une capacité de plaidoyer... qui l'intéressent. Même si cet intérêt n'est pas partagé par tous les services et agents de l'AFD, les conditions d'un rapprochement sont réunies.

Le ciblage du dispositif FISONG sur l'innovation et le dialogue sectoriel est pertinent : il valorise les ONG tout autant que l'expertise sectorielle de l'AFD et exploite les complémentarités existantes. Il permet aussi aux deux parties de se rapprocher autour de points de discussion concrets et, ce faisant, de mieux comprendre les besoins, les attentes, les langages et les contraintes de chacune.

Le dispositif est bien positionné au sein de l'offre de financement de l'AFD destinée aux ONG. Il relève d'un « appel à idées » qui est complémentaire des deux autres familles de financements proposés par l'AFD (sur droit d'initiative – financements de la division du Partenariat avec les ONG (DPO) – et sur prestations de services). Les spécificités de ce dispositif sont bien identifiées par les ONG et au sein de l'AFD (il n'existe pas de confusion entre les financements DPO et les FISONG) et sont appréciées, notamment par des agents de l'AFD qui les jugent pertinentes. Pour la direction technique opérationnelle (DTO), il est intéressant de pouvoir travailler avec de petits montants, d'avoir les moyens de créer des convergences, de tester des innovations dans des domaines qui posent problème, d'avoir un dispositif qui permet à la fois une certaine exigence, une certaine co-initiative et un certain niveau de co-production (des thèmes puis, dans une moindre mesure, des innovations). Dans le panorama des financements de l'AFD destinés à la coopération non gouvernementale, y compris depuis le transfert des financements de la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAIIONG), le dispositif FISONG occupe une place particulière et pertinente.

Tout en gardant les mêmes positionnements et ciblage, le dispositif FISONG a considérablement évolué depuis sa création. Une procédure a été mise au point et des améliorations notoires ont été apportées, à partir de l'expérience des premiers appels à propositions. Ces évolutions ont été le fruit d'un travail important consenti à la DPO, en lien avec la DTO : le fait de disposer d'un responsable FISONG tant à la DPO qu'à la direction des Opérations (DOE) a permis un pilotage conjoint qui a prouvé son efficacité et devra être reconduit.

FISONG et configurations d'ONG

Le dispositif, tel qu'il existe aujourd'hui, doit être réservé à des ONG qui sont aptes à porter un processus d'innovation et à mener un dialogue sectoriel avec l'AFD, ainsi qu'à des ONG qui sont prêtes à se doter des capacités et configurations nécessaires. En effet, parmi les ONG candidates (et y compris

parmi celles qui ont été retenues) figurent des ONG configurées pour porter des processus d'innovation, de l'expérimentation locale jusqu'à la diffusion de l'innovation, en passant par l'évaluation rigoureuse puis la capitalisation de l'expérience, alors que d'autres sont exclusivement tournées vers l'action.

De même, parmi les ONG retenues, figurent des ONG qui disposent de capacités de dialogue sectoriel (entendu comme un dialogue autour d'opérations dans un secteur d'intervention donné) là où sont localisées ces mêmes capacités à l'AFD, alors que d'autres sont très décentralisées et n'ont aucune capacité de dialogue sectoriel avec le siège de l'AFD. Cette dernière ayant des difficultés à assurer un suivi des projets sur le terrain, au vu des faibles montants engagés, le dialogue est alors difficile. Dans ce cas, soit le sujet intéresse directement l'Agence, qui mobilise des moyens de suivi, et le projet se trouve dans un pays où l'AFD est présente, soit le dialogue sectoriel est quasi inexistant.

Les configurations et aptitudes des ONG au regard de l'innovation et du dialogue sectoriel n'ont pas été suffisamment considérées lors de la sélection des projets. Il faut donc choisir entre le fait d'assumer un « élitisme stimulant », en privilégiant de fait un nombre assez restreint d'ONG (sans être limité pour autant), ou de se réorienter vers un ciblage ouvert à tous. La première solution nous semble préférable, au vu de l'intérêt de ce ciblage.

Le fait que le dispositif FISONG n'est destiné qu'à une partie des ONG, est formulé ainsi et bien accepté par certaines ONG qui n'ont jamais candidaté.

Le caractère innovant des projets soutenus

Actuellement, les ONG mobilisent le dispositif FISONG essentiellement pour financer des processus d'innovation déjà en cours, pour lesquelles elles auraient cherché, en son absence, des financements non ciblés sur l'innovation. Pour autant, ce dispositif n'a pas pour effet d'amener les ONG à innover : celles qui innoveraient déjà se tourmentent vers ce dispositif, celles qui n'innoveraient pas ou peu tentent de mobiliser ce dispositif en

adaptant leurs propositions, sans changements radicaux. Il ne crée donc pas de nouvelles dynamiques d'innovation mais apporte une plus-value à des processus d'innovation en cours en incitant les ONG qui les portent à aller plus loin dans ce domaine.

Les ONG qui innoveront peu et qui tentent de mobiliser le dispositif FISONG adoptent une stratégie opportuniste ; de plus, l'enveloppe gérée par la DPO sur « droit d'initiative » n'étant pas suffisante pour satisfaire toutes les demandes des ONG, celles-ci se reportent sur les FISONG. Face à cela, le dispositif de sélection a manqué de critères adaptés qui lui auraient permis de mieux cibler la sélection sur le caractère innovant des projets et les capacités d'innovation des ONG qui les portent. Il en résulte une certaine frustration de la part de l'AFD, qui soutient des projets peu différents de ceux qu'elle finance sur des fonds non ciblés sur l'innovation. Il en résulte également, parmi les projets financés, une grande hétérogénéité en termes de niveau d'innovation.

Critères de sélection et exigences d'innovation

La pondération actuelle des critères de notation donne peu de poids au caractère novateur du projet. Au stade de la présélection, ce dernier est inclus dans « méthodologie et caractère novateur », qui ne représente que 10 % de la note. Il n'en représente que 20 % au stade de la sélection finale, l'aspect « genre » étant en outre pris en compte dans ce pourcentage.

Dans le même temps, des critères parfois opposés à une prise de risque et à l'innovation sont pris en compte. La pérennité du projet compte pour 30 % de la note finale, ce qui pose question dans le cas d'actions expérimentales. Le coût du projet rapporté au nombre de bénéficiaires est parfois utilisé comme critère de hiérarchisation des propositions, ce qui revient à ignorer l'investissement intellectuel nécessaire dans certains cas. Autant l'utilisation du ratio coût du service/bénéficiaire est judicieuse, autant le coût du service offert ne doit pas être confondu, dans ce ratio, avec le coût du projet. De façon générale, certains des critères employés pour qualifier les projets s'opposent à la mise en œuvre de démarches d'innovation.

Certains critères spécifiques à l'innovation sont absents. C'est le cas, par exemple, de critères portant sur la présentation d'un état de l'art de l'innovation dans le domaine considéré, sur la qualité et les perspectives d'élargissement et de consolidation du réseau porteur de l'innovation, ou sur la qualité et la rigueur des démarches d'évaluation et de capitalisation proposées. Aucun élément n'est demandé et ne permet d'évaluer l'inscription du projet dans un processus dont la durée dépasse en général largement la durée du projet financé, plafonnée à trois ans. Enfin, les éléments demandés sur la capitalisation des innovations et leur diffusion sont très limités et l'attention portée à cette question est insuffisante. De ce fait, seul un quart des projets sélectionnés prévoient des travaux de capitalisation spécifiques, inscrits dans un processus de partage d'expériences et de diffusion ciblé, ce qui est insuffisant.

Qu'est-ce que l'innovation sectorielle ONG ?

La notion même d'innovation a été débattue à maintes reprises au cours des discussions entre l'AFD et les ONG. Elle reste l'objet de questionnements, les contours de ce qui est attendu restant flous, avec des ambiguïtés parfois exploitées de façon opportuniste pour proposer des projets peu innovants.

Que proposent les ONG en termes d'innovations ? L'analyse des propositions thématiques faites par les ONG comme des innovations considérées dans les projets soutenus montre qu'il s'agit avant tout d'innovations organisationnelles et/ou méthodologiques portant sur de nouveaux partenariats, des démarches d'action et des modalités de renforcement des capacités locales. Ces innovations sont des innovations sociales (telles que définies par le Centre de recherche sur les innovations sociales, CRISES), également qualifiées d'inclusives. Elles impliquent un processus de mise en discussion, de concertation, d'adaptation, d'inclusion dans un environnement entrepreneurial, social, écologique, économique et humain. Dès lors, la dimension processuelle de l'innovation, de même que la constitution et l'animation d'un réseau autour de l'innovation, appelé à se consolider au fil du processus, sont des éléments qu'il est très important de considérer dans le dispositif FISONG.

Les ONG ont des spécificités, parmi les acteurs de la coopération, qui leur donnent certaines aptitudes à l'innovation sociale. Celles-ci relèvent de capacités de prise de risque, de transgression et de mise en cause des normes existantes, puis de traduction de langages et savoirs très différents selon les parties prenantes. Ces capacités ne sont cependant pas le fait de toutes les ONG et certaines sont plus aptes que d'autres à l'innovation (ce qui confirme les constats énoncés précédemment).

Lorsque les ONG définissent l'innovation, elles se réfèrent, d'une part, à des innovations construites au sein d'opérations de terrain (avec essentiellement des innovations méthodologiques et organisationnelles), d'autre part à des innovations dans leurs propres structures (stratégies d'alliances, modes de management). Ceci nous conduit à distinguer l'innovation sectorielle, qui relève du dispositif FISONG, de l'innovation dans les structures, les postures et les fonctions de l'ONG, qui relève plutôt du soutien de la DPO.

Innovation ONG versus attentes de l'AFD

Quelles sont les attentes de l'AFD en termes d'innovation ? Le changement d'échelle, d'une part, à partir de pratiques des ONG considérées comme innovantes, l'expérimentation de nouvelles innovations susceptibles d'inspirer et de faire évoluer des politiques sectorielles, d'autre part, sont deux composantes importantes des attentes de l'AFD en matière d'innovation ONG, dans le cadre du dispositif FISONG. Ce ne sont pas des domaines dans lesquels les ONG sont les plus à l'aise ; d'ailleurs, cette façon de considérer l'innovation n'est pas celle d'une grande partie des ONG. Faute d'avoir précisé les choses, il en résulte souvent un décalage entre les propositions faites par les ONG et les attentes de l'AFD.

Une innovation en est une car il lui est reconnu une plus-value. Or, l'AFD, les ONG et leurs partenaires au Sud peuvent avoir un regard différent sur cette plus-value : ce qui est innovant pour certains peut ne pas l'être pour d'autres. Une concertation bien

menée doit permettre de construire une vision commune d'un champ d'innovation reconnu comme tel par les parties en présence. Lorsque cette démarche est défailante, la mise en œuvre de la FISONG et le dialogue sectoriel sont difficiles.

Le mécanisme d'appel à projets : à aménager

Le mécanisme d'appel à propositions présente des lacunes lorsqu'il s'agit de favoriser un dialogue entre les soumissionnaires et le financeur autour de l'innovation. On pourra choisir soit de le mettre en cause et d'adopter un mécanisme allant vers la co-construction des projets, sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt (ce qui présente des risques d'instrumentalisation des ONG et de conflits entre des visions divergentes), soit d'aménager ce mécanisme.

Actuellement, deux à trois appels à projets FISONG sont lancés chaque année, sur des thèmes différents, pour un montant disponible d'environ 1,5 M EUR par appel. Le nombre des appels nous semble trop élevé au regard des montants disponibles et des montants accordés aux projets sélectionnés, car il ne permet pas le financement d'une grappe de projets comparables.

De même, l'appel à propositions porte sur des projets d'au maximum trois ans, durée sans rapport avec celle de la plupart des processus d'innovation. La valorisation optimale des innovations développées dans les projets FISONG se heurte donc parfois à des problèmes de continuité *post* FISONG. Les perspectives *post* FISONG devraient donc être envisagées conjointement par l'AFD et les porteurs de projets dès la phase de dialogue autour des projets.

Différents types d'appels

L'analyse comparative des appels à propositions montre qu'ils diffèrent sur des éléments considérés par certains comme primordiaux et ignorés dans certains appels :

- l'existence de perspectives de passage à l'échelle ;
- une durée totale d'intervention de l'ONG adaptée à un processus d'innovation (donc généralement supérieure à trois ans) ;
- des exigences en termes de capitalisations ;
- des exigences de mise en réseau et d'articulation avec les politiques publiques.

Nous distinguons deux profils d'appels à propositions : des appels centrés sur une thématique, avec très peu d'exigences en termes d'innovation et des appels centrés sur la démarche d'innovation et qui laissent un champ très ouvert.

Pour nous, les termes de références des appels à propositions devraient tous contenir, d'une part une délimitation du champ de l'appel à idées innovantes (avec y compris d'éventuelles suggestions de pistes d'innovations mais en laissant ce champ ouvert, dès lors qu'il est bien délimité), d'autre part des exigences claires quant à la démarche d'innovation (évaluation rigoureuse des innovations, démarche de capitalisation, mise en réseau pour une appropriation et un portage de l'innovation avec d'autres, inscription dans un processus d'innovation suffisamment long, etc.). Certains appels sont proches de ces exigences, d'autres non.

Innovation par projets versus autres supports d'innovation

L'innovation sectorielle via des projets, considérée dans le dispositif FISONG, n'est qu'une partie de l'innovation sectorielle ONG, qui passe aussi par des réflexions stratégiques, des échanges, des études spécifiques, etc. Au sein des ONG coexistent une activité d'innovation « au fil de l'eau » et des opérations spécifiques autour d'une innovation « programmée », supposée émerger de projets, d'études ou de débats.

L'innovation sectorielle par projet présente l'avantage de stimuler un dialogue sectoriel autour d'une action très concrète,

dans le cadre d'un format d'action familier aux deux parties. Cependant, l'innovation sectorielle par projet présente aussi des inconvénients, liés notamment aux contradictions entre programmation et créativité, durée du projet et durée d'un processus d'innovation. Il nous semble important d'articuler l'appui à l'innovation par projet avec l'appui à d'autres moyens d'innovation. Ces autres moyens d'appui à l'innovation envisageables sont :

- l'appui à la mise en place d'une culture, d'outils et de conditions propices à l'innovation au sein des ONG ;
- l'appui à des collaborations entre ONG et équipes de recherche, dans le cadre de projets ou de relations plus durables ;
- l'appui à un ou plusieurs volets innovants au sein de projets mis en œuvre par une ONG ;
- l'appui à des opérations de capitalisation transversale à partir de l'existant, au sein d'une ou plusieurs ONG ;
- l'appui à la co-construction d'innovations à partir d'ateliers d'échange.

Le choix qui a été fait dans le dispositif FISONG de soutenir l'innovation sectorielle par le soutien à des projets nous semble pertinent, compte tenu de l'objectif de dialogue sectoriel mis en avant dans ce dispositif, mais des complémentarités avec d'autres espaces d'innovation ONG pourraient être recherchées.

La concertation pour le choix des thèmes

Le choix des thèmes des FISONG résulte d'une concertation. Cette démarche est très intéressante et semble pertinente. Elle mobilise la DPO, en lien avec la DOE et représente un travail important de mise en relation des acteurs, de rédaction des comptes rendus et d'animation générale.

Certaines concertations sont jugées satisfaisantes et enrichissantes par les deux parties : elles donnent lieu à un échange de points de vue et à une réelle co-construction. D'autres sont critiquées et se résument à une information *via* des questions posées par les ONG au chef de projet, ou donnent parfois lieu à une confrontation. Pour être productive, la concertation suppose que l'espace dans lequel la créativité et la co-construction AFD-ONG non seulement existe mais qu'il soit explicitement délimité. Cela n'a pas toujours été le cas.

Dans certains cas, les concertations (ou phases de concertation) réunissent peu d'acteurs, qui se connaissent parfois déjà et/ou disposent d'un socle commun d'objectifs, de connaissances et d'approche d'un problème. Dans d'autres cas, les participants sont nombreux, hétérogènes et ne se connaissent pas. Or, les démarches de concertation et leur durée sont sensiblement identiques dans les deux cas. Or, lorsque les participants sont nombreux, sans références communes, l'absence de temps d'échange avant d'entrer dans le vif du sujet, puis de modalités d'animation visant à sortir d'un jeu de questions-réponses adressées à l'AFD, pose problème. Les modalités de conduite de la concertation devraient être modulées en fonction des situations rencontrées.

La procédure

Les premières FISONG ont été lancées sans procédures, ce qui explique les difficultés rencontrées les premières années. Depuis, un gros travail a été réalisé par la DPO, en lien avec la DOE, pour structurer et améliorer les choses et les délais d'instruction se sont notamment raccourcis. Malgré cela, la procédure reste jugée très lourde par les chefs de projets impliqués à l'AFD, et sans commune mesure avec les montants engagés. Certaines phases (en particulier l'instruction des projets) demeurent problématiques et très sensibles à la façon dont la procédure est appliquée par les chefs de projets. Les délais entre l'avis de sélection et la signature des conventions de financement restent très variables selon les FISONG et parfois très longs (4 mois à 1 an pour les FISONG 2010).

Une réflexion collective doit donc être engagée, à partir du tableau récapitulatif du déroulé de la procédure présenté dans le rapport, pour identifier les lourdeurs inutiles et évaluer les possibilités d'allègement. Certaines modifications sont d'ores et déjà proposées dans ce rapport

Certaines étapes de l'instruction, en particulier l'exercice d'élaboration des conventions, sont très sensibles à la variabilité des interprétations individuelles. Cette étape est, par exemple, souvent subie comme une source exclusive de contraintes, alors que certains agents en font un moment de dialogue avec les ONG et d'apprentissage conjoint. L'un des facteurs explicatifs des variations observées dans la durée et la façon dont est menée la phase d'instruction, d'une FISONG à l'autre, est l'investissement du chef de projet et le fait qu'il ait recours à une aide externe. La mobilisation de stagiaires ou de toute autre ressource humaine additionnelle change manifestement la donne, ce qui prouve que le problème ne tient pas tant à la procédure elle-même qu'aux ressources humaines disponibles.

Nous constatons également que certains chefs de projets FISONG sont impliqués très tard dans la procédure : soit le thème qui a été choisi relève de leur compétence, sans qu'ils n'aient participé à ce choix, soit ils sont sollicités pour remplacer un agent appelé vers d'autres fonctions. Cette situation peut poser problème si l'agent concerné n'adhère pas aux constats présents dans les documents stratégiques de l'AFD en ce qui concerne les qualités reconnues aux ONG et les enjeux existants en termes de partenariat et de dialogue.

Les avis d'agence et d'ambassade posent également problème : le fait que les comités de sélection ne suivent pas toujours les avis des agences crée certaines frustrations ; quant aux avis d'ambassade, ils interviennent à un stade très avancé de la procédure. D'une façon générale, il apparaît que certains des acteurs appelés à rendre un avis connaissent le dispositif FISONG et ses spécificités, alors que d'autres connaissent mal ses exigences en termes d'innovation.

En aval de l'octroi, le suivi des projets est très hétérogène. Tous les chefs de projets prennent connaissance des comptes rendus relatifs à la mise en œuvre des projets, certains les utilisent pour dialoguer avec les ONG, assistent à des comités de pilotage et exploitent les opportunités qui se présentent pour assurer un suivi sur le terrain. Cependant, au regard des montants engagés, faibles pour l'AFD, le suivi ne peut qu'être limité : on constate qu'il est plus important si le projet est engagé sur des thématiques et dans des géographies qui permettent d'envisager une valorisation dans le cadre de projets de l'AFD.

Comparaisons internationales

L'analyse comparative internationale révèle l'originalité du dispositif FISONG : le fait de combiner la concertation pour le choix des thèmes, un dialogue sectoriel pour la construction des appels à propositions, puis le soutien à des projets innovants, fait du FISONG un dispositif sans équivalent, qui intéresse nos interlocuteurs. D'une façon générale, en effet, il existe peu de dispositifs de soutien à l'innovation en matière de coopération internationale. Nous avons dû parcourir un grand nombre de sites internet d'agences de coopération pour en identifier, alors même que les entretiens révèlent un grand intérêt pour l'appui à l'innovation.

Nous avons tout de même pu identifier cinq types de dispositifs de soutien à l'innovation qui s'adressent (souvent de façon non exclusive) aux ONG. Ils diffèrent par leurs objectifs : il s'agit soit d'aider les ONG à conduire une expérimentation, quitte à prendre des risques, pour innover dans leur façon d'intervenir dans un domaine donné (type A) ; soit de renforcer les ONG pour augmenter leur capacité d'innovation (type B) ; soit de soutenir des projets « ordinaires » des ONG en les incitant à innover dans le cadre des projets soumis (type C) ; soit de rapprocher la recherche et les ONG, autour d'un objectif d'innovation (type D) ; soit de favoriser le partenariat et l'échange entre opérateurs comme supports de l'innovation ONG (Type E).

L'analyse transversale conduit aux constats suivants :

- une capacité d'innovation est souvent reconnue aux ONG mais aussi à d'autres acteurs (universités, entreprises,

coopérations décentralisées...) avec lesquels des complémentarités sont recherchées : les ONG ont parfois une place spécifique dans les dynamiques d'innovation, mais souvent non exclusive ;

- dans presque tous les cas, les financements sont réservés aux ONG ressortissant du (ou des) pays financeur(s) ;
- les concepteurs de ces dispositifs insistent très généralement sur les partenariats à construire : les processus d'innovation sont vus comme des démarches partenariales ;
- l'innovation est parfois non définie ; elle l'est parfois avec différentes compréhensions de ce qui est source de nouveauté et des points focaux sur lesquels on insiste. Elle l'est également parfois avec une grande rigueur, sur la base d'un réel effort de délimitation de ses contours ;
- l'appel à projets est une référence généralisée, avec parfois des aménagements qui peuvent intéresser l'AFD ;
- dans certains cas, les montants, la durée ou encore les délais de réponse sont modulés en fonction des caractéristiques des innovations attendues et/ou des phases d'innovation dans lesquelles se situe le projet ;
- des taux de cofinancement élevés (voire de 100 %) sont parfois justifiés par le fait de permettre une prise de risque nécessaire à l'innovation.

Ces références peuvent alimenter la réflexion de l'AFD sur certains aspects du dispositif FISONG. Même si le ciblage est différent, on pourra notamment s'inspirer du cas du *Humanitarian Innovation Fund* (HIF) pour mieux définir l'innovation et être plus exigeant quant à la présentation des processus et des phases d'innovation qu'il s'agit de financer. De façon plus générale, le fait que le partenariat soit au cœur de la plupart des dispositifs observés doit conduire l'AFD à insister sur l'importance de la construction de réseaux qui portent l'innovation, au sein des projets soutenus.

Recommandations et propositions

Au vu de la pertinence du ciblage et du positionnement du dispositif FISONG au sein de l'aide publique française à la coopération non gouvernementale, nous proposons de maintenir son ciblage sur l'innovation et le dialogue sectoriel et de garder les mêmes lignes directrices générales.

Le nombre de facilités relevant des FISONG est actuellement trop élevé au regard des ressources disponibles et ne permet pas de disposer d'une « grappe » de projets à mettre en dialogue, sur un même thème. Nous proposons donc de :

- viser un objectif de 3 millions d'euros (M EUR) par facilité (donc par thématique) ;
- mettre en œuvre deux facilités chaque année ;
- demander une augmentation du budget consacré aux FISONG, d'au moins 25 %, à inscrire dans l'augmentation de la part de l'APD passant par la coopération non gouvernementale.

La sélection d'une « grappe de projets » pourra viser deux objectifs distincts : soit favoriser la co-construction d'innovations expérimentées sur plusieurs terrains de façon comparable, soit additionner des expériences et nourrir une réflexion sur les pistes possibles pour innover dans un domaine.

Les thématiques FISONG doivent être choisies en tenant mieux compte de :

- l'existence d'une possibilité de valorisation des innovations dans le cadre d'interventions de l'AFD (envisagées ou envisageables), ce qui incitera cette dernière à optimiser tant le dialogue sectoriel que le suivi et permettra d'envisager certains effets levier *post* projet FISONG ;
- l'intérêt d'un chef de projet potentiel, à l'AFD (et si possible d'un binôme de chefs de projets), intéressé par l'innovation

ONG sur une thématique donnée et convaincu des complémentarités existantes entre les moyens et compétences de l'AFD et des ONG.

Ces éléments doivent être posés comme des contraintes qui s'imposent et dont la concertation doit tenir compte.

La concertation pour le choix des thèmes doit être maintenue et améliorée dans sa conduite :

- l'espace dans lequel la créativité et la co-construction AFD-ONG est possible doit non seulement exister mais également être explicitement délimité. Les chefs de projets FISONG doivent le définir et le respecter ;
- l'objectif de la concertation est de construire une vision commune d'un champ d'innovation reconnu comme tel par les parties en présence, à partir de regards différents sur ce qui semble innovant aux uns et aux autres : en l'absence de convergence, si ce champ est inexistant ou trop restreint, il est préférable de renoncer à la thématique considérée ;
- afin d'optimiser la qualité de la concertation, nous recommandons aux chefs de projet d'adapter ses modalités au nombre de participants et à l'existence ou non de proximités entre eux. Lorsque les participants sont nombreux, sans références communes, il est important de leur proposer des temps d'échange avant d'entrer dans le vif du sujet et d'introduire des modalités d'animation visant à sortir d'un jeu de questions-réponses adressées à l'AFD. L'animation de ces réunions pourrait être confiée à un tiers lorsque l'enjeu, en termes d'exploration et de construction d'une thématique d'innovation, le justifie ;
- le travail de concertation n'est pas assez valorisé hors du dispositif FISONG : la valorisation de cette réflexion collective (dans des supports d'information de l'AFD ou de Coordination

SUD, par exemple) inciterait les parties prenantes à lui donner plus d'importance et leur permettrait d'en retenir plus d'éléments pour alimenter leurs propres réflexions stratégiques.

Dans le cadre des FISONG, l'AFD doit assumer le fait de s'adresser, de fait, à un nombre assez restreint d'ONG (sans être pour autant limité) dont les configurations sont adaptées aux exigences du dispositif. Pour ce faire...

- il faut assumer un « élitisme stimulant », en privilégiant des ONG capables de porter un processus d'innovation, ce qui suppose que ceci entre dans leurs compétences, stratégies et objectifs. Il doit être proposé aux ONG ne disposant pas de tels moyens (notamment des ONG en voie de professionnalisation) de présenter une démarche visant leur apprentissage et leur acquisition progressive, finançable dans le cadre du projet ;
- il doit être également demandé aux ONG ne disposant pas de moyens pour un dialogue sectoriel en France (ONG décentralisées ou étrangères), de prévoir de mobiliser leurs compétences de terrain de façon périodique en France, pour des temps d'échange avec l'AFD. Sinon, la sélection du projet doit répondre à un intérêt particulier de l'AFD pour la thématique et pour le terrain géographique, ce qui ouvrira la possibilité d'un dialogue sectoriel.

Ce qui est attendu en termes d'innovation doit être précisé, en commençant par mieux définir ce qu'est l'innovation. Plus précisément, on s'attachera à mieux délimiter l'espace de convergence proposé entre ce que savent, peuvent et veulent faire les ONG en termes d'innovation sectorielle d'une part et ce qui intéresse l'AFD d'autre part, à partir des références suivantes. Nous proposons d'inclure, dans les textes qui régissent l'ensemble des FISONG et qui sont transmis aux ONG candidates, les éléments suivants :

- sont attendues des innovations sociales, telles que définies dans le rapport (définition du CRIS, complétée par une définition des types et phases d'innovation)...

- ...inscrites dans des processus d'innovation à présenter clairement, qui dépassent l'échelle temporelle du projet FISONG ;
- est attendu soit un travail sur le changement d'échelle à partir d'innovations localisées préexistantes (on définira alors ces innovations, les conditions dans lesquelles elles ont été mises au point, la façon dont elles ont été évaluées et validées, la façon dont le changement d'échelle est envisagé, les organisations et groupes cibles visés pour son appropriation) ;
- ...soit le repérage ou la conception et la mise au point d'innovations à petite échelle, capables d'influencer des politiques sectorielles, en vue d'un changement d'échelle.

Il est nécessaire d'améliorer l'aptitude du dispositif à faire émerger et à sélectionner des propositions innovantes. Pour cela, nous proposons de :

- réviser la pondération des critères de notation afin de donner un poids réel au caractère novateur du projet et de limiter le poids de critères ambigus lorsqu'il s'agit d'évaluer un projet innovant (tels que « la pérennité du projet ») ;
- introduire des critères spécifiques à l'innovation, tels que l'ampleur et la qualité du réseau porteur de l'innovation, la démarche proposée pour consolider et élargir ce réseau, la qualité et la rigueur des démarches d'évaluation et de capitalisation proposées, la qualité de l'état de l'art réalisé par l'ONG sur ce qui existe en termes d'innovation dans le domaine considéré, la façon dont l'ONG a pensé le processus d'innovation dans lequel s'inscrit le projet, y compris dans l'« après-projet FISONG » ;
- demander à l'ensemble des acteurs appelés à rendre un avis, d'être vigilant quant à l'emploi de critères opposés à l'innovation, notamment pour l'analyse des coûts (tenir compte des spécificités de projets expérimentaux qui nécessitent un investissement élevé en prestations intellectuelles, ne pas utiliser de ratios de coût par bénéficiaire dans des phases expérimentales, ...) et pour l'analyse des risques (accepter une prise de risque) ;

- favoriser l'appropriation du ciblage, de l'état d'esprit et des critères d'évaluation proposés dans le dispositif FISONG, par tous ceux qui doivent rendre des avis (y compris les agences, ambassades, évaluateurs externes) ;
- demander des avis plus ciblés aux agences et ambassades, sur la base d'une grille de questions rapportant leur évaluation à la capacité et à la démarche d'innovation de l'ONG, valorisant leur connaissance du contexte national.

En amont de la sélection, afin d'améliorer la qualité des propositions soumises, nous proposons de demander aux soumissionnaires de :

- préciser quelle phase d'innovation la FISONG financera (à partir des définitions des étapes d'innovation fournies dans ce rapport) et comment cette phase est articulée avec les autres phases du processus d'innovation, en amont et en aval ;
- s'agissant d'un élément déterminant quant à la valorisation de l'innovation, préciser leur stratégie relative à la structuration d'un réseau porteur de l'innovation, dans le cadre de leur projet ;
- détailler les travaux spécifiques de capitalisation qui sont prévus et quelles seront leurs cibles (diffusion de références techniques ou méthodologiques vers d'autres agences de développement, diffusion de résultats auprès de décideurs en vue d'influencer des politiques publiques, etc.) ;
- envisager des partenariats, voire des consortiums au sein des projets soumis, susceptibles de leur permettre d'exploiter des complémentarités réelles de compétences et de positionnement des organisations. Certaines ONG le font déjà, mais il s'agit d'encourager explicitement une diversification des partenariats vers des structures d'autre nature (entreprises du Sud, recherche, etc.) ;
- n'envisager la constitution de consortiums entre ONG que s'il existe (i) une envie de rapprochement qui dépasse la FISONG ; (ii) des complémentarités entre les partenaires ; (iii) des terrains

pas trop distants, qui permettent une mutualisation ; (iv) la prise en charge d'un travail d'animation et de capitalisation transversale par l'un des membres ; (v) un financement dédié à cette animation et la prise en charge de coûts de transaction internes au consortium, intégrés dans la demande de financement.

Le mécanisme d'appel à propositions reste adapté pour stimuler la mise en forme d'idées, même s'il présente des limites en termes de dialogue sectoriel et de co-construction de l'innovation. Nous proposons donc de le conserver tout en l'aménageant :

- fondre les phases actuelles de présélection et de sélection des projets en une seule étape : les ONG seront invitées à présenter une *concept note*, limitée dans son format sur la base d'un canevas revu à partir des recommandations précédentes ;
- cette *concept note* servira de base à la sélection ; elle conduira les ONG porteuses des projets sélectionnés à élaborer le document de projet. Ce travail donnera lieu à des temps de dialogue sectoriel, entre le chef de projet FISONG et l'ONG, qui doit relever d'un échange : il s'agira de valoriser des complémentarités de points de vue et d'expertises AFD-ONG, tout en respectant les orientations posées dans la *concept note*, dans une optique de co-construction et non de négociation ;
- la condition pour que le projet soit validé est le respect du canevas proposé et la cohérence avec les propositions contenues dans la *concept note*. En cas de désaccord entre le chef de projet et l'ONG, un arbitrage sera demandé à un agent chargé de vérifier le respect de la condition susmentionnée.

Afin de dépasser les limites de l'appel à projets et de développer un dialogue portant autant sur les innovations sectorielles que sur les démarches d'innovation, nous proposons :

- la mise en place d'espaces d'échange et de dialogue sectoriel entre les ONG et les responsables sectoriels intéressés par une même thématique, en lien avec le dispositif FISONG, ainsi que la création d'espaces

d'échanges de pratique et d'accompagnement, portant sur les processus d'innovation ;

- l'insertion de ces créations d'espaces dans le cadre d'un programme d'appui à l'innovation, à l'échange et à la capitalisation transversale. L'animation de ce programme pourra être confiée soit à un agent de la DPO, soit à un agent de la division de l'évaluation de l'AFD, soit à un prestataire externe qui travaillera en étroite collaboration avec les chefs de projets FISONG. Cet agent organisera des réunions d'échange et de capitalisation transversale en cours et/ou en fin de FISONG et pourra mener des actions d'accompagnement aux processus d'innovation, à l'échelle du dispositif FISONG dans son ensemble ;
- la prévision du financement de ce programme dans l'enveloppe globale du dispositif FISONG.

Afin de dépasser les limites de l'innovation par projet et d'articuler le dispositif FISONG avec d'autres conditions et formes d'innovation, nous proposons :

- d'inclure dans le dispositif FISONG, la possibilité de financer des opérations d'appui à la mise en place d'outils et de conditions propices à l'innovation dans l'ONG porteuse d'un projet, si elle ne dispose pas de moyens suffisants d'innovation (par exemple en termes de supports de capitalisation, de personnel formé en matière de capitalisation, d'espaces d'échanges, de liens avec d'autres pour une réflexion partagée). Ceci ne devra pas représenter plus de 15 % du montant financé ;
- d'inclure la possibilité de financer, dans le cadre de chaque FISONG et parallèlement aux projets proposés, des opérations de capitalisation transversale menées par une ou un consortium d'ONG à partir d'expériences diversifiées mais comparables, sur une « famille d'innovations » (il ne s'agit pas d'en faire le cœur des FISONG mais d'ouvrir cette possibilité) ;

- de nouer des partenariats visant à placer ce dispositif au centre d'un réseau d'innovation. Il semble aujourd'hui insuffisamment connecté à d'autres dynamiques de réflexion et d'innovation, y compris au sein de l'AFD (avec, par exemple, le département de la Recherche, ou plus précisément la division Evaluation). Le programme d'appui à l'innovation proposé ci-avant pourra se charger de créer ces liens et de les alimenter.

Afin de dépasser les limites de l'innovation par projet, liée à une durée des projets insuffisante et trop rigide au regard de la durée et de l'imprévisibilité des processus d'innovation, nous proposons de :

- mettre en place une possibilité de FISONG « consolidation », en aval d'une FISONG « expérimentation » classique, mobilisable si l'on constate une production intéressante en termes d'innovation, mais une difficulté à assurer une continuité pour la valorisation de cette production. La FISONG « consolidation » constituera un budget à réserver annuellement en cas de besoin, prélevé sur le montant réservé aux FISONG : les projets présentés devront être ciblés sur la valorisation de l'innovation, la préservation d'un capital de compétences en vue de cette valorisation, les relais à assurer en vue d'une reprise par les pouvoirs publics ou un autre projet. La durée sera au maximum de deux ans, avec un montant plafonné à 300 000 EUR ;
- exploiter toutes les possibilités existantes pour permettre une grande flexibilité dans l'usage des ressources financières et dans les rythmes de mobilisation de ces ressources. En fonction des premiers résultats obtenus pour des opérations expérimentales, les porteurs de projets doivent pouvoir proposer des réorientations budgétaires.

En ce qui concerne la procédure, une réflexion collective doit être engagée, à partir du tableau récapitulatif du déroulé de la procédure (présenté dans le rapport), pour identifier les lourdeurs inutiles et évaluer les possibilités d'allègement. Nous proposons d'ores et déjà certaines modifications :

- consentir, au sein de l'AFD, un effort pour mieux cadrer la façon dont les procédures sont appliquées par ses agents ;
- proposer une meilleure définition de l'innovation afin de limiter le nombre de projets présentés inutilement ;
- fusionner les étapes de présélection et de sélection ;
- mieux cadrer l'exercice d'élaboration des conventions de financement : il serait intéressant de mieux définir certains standards et d'accompagner les agents dans cet exercice, non seulement pour diminuer la sensibilité de cette étape de la procédure à la variabilité des interprétations individuelles, mais aussi pour faire de cette étape un moment de dialogue avec les ONG et d'apprentissage conjoint ;
- demander l'avis d'ambassade plus tôt au cours de la procédure ;
- mieux cadrer les demandes d'avis aux agences et ambassades, en leur posant des questions précises, pertinentes au regard des exigences d'innovation portées par le dispositif FISONG.

Finalement, nous ne proposons pas de réforme radicale du dispositif FISONG, que nous jugeons pertinent en termes de ciblage, et qui reste un dispositif très intéressant, qui occupe une place unique dans le paysage international de l'aide publique à l'innovation ONG. Nous proposons toutefois une série d'aménagements qui visent à ce qu'il soit plus efficace au regard des objectifs fixés. L'addition de ces aménagements représente une refonte notoire du dispositif. Pour les mettre en œuvre, l'AFD devra veiller, dans les mois qui viennent, à mobiliser des ressources humaines suffisantes pour conduire certains chantiers (révision du canevas des concept notes, construction de nouveaux critères d'évaluation, révision de la pondération des critères, introduction de la « FISONG consolidation », création d'un canevas de questions pour les avis d'agences et d'ambassade, etc.).

Introduction

Les ONG bénéficient, sauf exception, de subventions. Plusieurs services de l'AFD peuvent établir des partenariats avec les ONG, notamment la DOE et la DPO.

- **La DOE** : du fait de leur expertise technique, de leur mode opératoire et de leur connaissance des contextes locaux comme des partenaires du Sud, les ONG sont fréquemment impliquées dans des projets de l'AFD, que ce soit pour appuyer leur instruction, leur suivi, leur évaluation ou leur mise en œuvre. Dans les étapes d'instruction d'un projet, les équipes de l'Agence associent régulièrement les ONG à la conception, aux études de faisabilité et à la recherche de démarches innovantes. De même, il arrive que ces dernières soient retenues (au travers d'appels d'offres) par des maîtrises d'ouvrage nationales (Etat, structure publique ou parapublique), pour la réalisation de projets financés par l'AFD. Elles peuvent alors intervenir comme maîtres d'œuvre ou en appui aux maîtres d'œuvre, dans des domaines tels que la formation professionnelle, la structuration des acteurs dans le secteur agricole, la prévention en matière de santé, l'accès à l'eau et l'assainissement, etc. La DOE gère également la facilité d'innovation sectorielle ONG (FISONG), un instrument dont s'est dotée l'AFD en 2007 pour financer des projets novateurs à l'initiative des organisations de solidarité internationale. Ce dispositif vise principalement trois objectifs : (i) mieux prendre en compte les spécificités opérationnelles des ONG ; (ii) solliciter leur capacité d'innovation sur le terrain (dans le cadre des priorités sectorielles de l'AFD) ; (iii) promouvoir le dialogue sectoriel et créer des synergies entre l'Agence et les ONG sur des secteurs et des géographies d'intérêt commun. La FISONG relève d'un « appel à idées », différent mais complémentaire des autres lignes de financements proposés par l'AFD aux ONG sur prestation de services. Chaque année, deux appels à propositions ouverts à toutes les ONG, françaises et internationales, sont lancés sur des thèmes définis

conjointement par les départements sectoriels de l'Agence et les ONG. Le mode de financement consiste en l'octroi d'une subvention à des projets opérationnels dans l'ensemble des secteurs et géographies d'intervention de l'AFD.

- **La DPO** : au sein de la direction exécutive en charge des Relations extérieures et des Partenariats (RXP), elle assure le suivi du partenariat stratégique de l'AFD avec les ONG, d'une part, et le suivi de l'appui aux initiatives des ONG françaises, d'autre part. Ce dernier appui a pour objectif principal de soutenir : (i) des projets, portés par des ONG françaises, d'appui à la structuration et au renforcement des capacités des organisations de la société civile (OSC) du Sud à travers des programmes et projets de terrain ; (ii) des projets d'intérêt général. Ce dernier type de projets concerne l'appui aux structures collectives des ONG françaises¹ et les interventions d'éducation au développement (EAD) en France et de plaidoyer sur la scène française et internationale (des dimensions importantes du travail d'un nombre conséquent d'ONG, de collectifs et de plateformes d'ONG).

Le financement de certains réseaux et plateformes d'ONG relevait, jusqu'en 2009, d'appuis apportés par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) à travers des fonds de solidarité prioritaire (FSP). Ces réseaux et plateformes émergent aujourd'hui sur la ligne d'appui aux initiatives ONG au titre de la « structuration du milieu associatif ».

Les projets soumis par les ONG sont instruits « au fil de l'eau » et présentés au Comité spécialisé pour le financement des initiatives ONG, une instance de décision qui se réunit quatre fois par an. Les décisions d'ordre stratégique relèvent du Conseil d'administration de l'AFD.

¹ De nombreuses ONG choisissent de travailler dans le cadre de plateformes d'appui au renforcement de capacités, ou dans le cadre de têtes de réseau développant des projets en faveur de l'éducation au développement. Cette forme d'organisation répond au souhait régulièrement exprimé par les pouvoirs publics de voir les ONG travailler de manière plus coordonnée.

Par ailleurs, la DPO coordonne l'outil FISONG, notamment les phases de concertation entre l'AFD et les ONG, en amont du lancement des appels à propositions et jusqu'à la sélection des projets et leur instruction. Ces dernières sont

assurées par le département sectoriel de la DPO en charge du suivi des projets financés et de la capitalisation transversale des thématiques innovantes.

1. Objectifs de l'étude, méthodologie, état des lieux

1.1. Objectifs

1.1.1. Objet de l'étude : la FISONG en quelques mots

En 2007, à la suite de son plan d'orientation stratégique (POS2) appelant à une diversification des partenariats (en particulier vers la société civile), l'AFD s'est dotée d'un outil de financement original destiné aux ONG : la FISONG. Cet instrument vise à stimuler l'innovation et à développer un dialogue rapproché avec les ONG, dans chaque secteur.

Le dispositif FISONG a plusieurs objectifs, parmi lesquels figurent notamment :

- « valoriser et encourager les capacités d'innovation sectorielle et de capitalisation des ONG » ;
- « créer des synergies entre l'AFD et les ONG » ;
- « renforcer le partenariat avec les ONG comme vecteurs d'aide adaptés à des situations d'absence ou de défaillance des maîtres d'ouvrages publiques ».

Parmi ces objectifs, la recherche partagée, entre l'AFD et les ONG, de promotion de l'innovation sectorielle au service du développement est un objectif central. Dans sa mise en œuvre, la FISONG est un appel à projets qui présente plusieurs caractéristiques originales, notamment :

- la concertation : les thèmes sur lesquels portent les appels à candidatures sont choisis de façon concertée, avec des représentants des ONG. Chaque FISONG est le fruit d'un dialogue avec ces ONG, représentées par une commission de Coordination SUD² ;
- l'innovation : des thèmes d'innovation sont choisis à partir de « notes de cadrage stratégique de proposition de priorités

sectorielles et géographiques en vue d'appels à proposition », élaborées par des ONG, par des responsables sectoriels de l'AFD, puis via une concertation. Des appels à propositions innovantes sont ensuite élaborés conjointement ;

- une certaine souplesse : le taux de cofinancement proposé par l'AFD est élevé puisqu'il peut aller jusqu'à 90 % ; l'action peut sortir des secteurs de concentration de l'intervention de l'AFD ; les bénéficiaires peuvent être des ONG françaises, internationales ou étrangères (avec bien entendu des consortiums possibles) ; la durée moyenne est de trois ans.

1.1.2. Contexte de l'étude

Après dix appels à projets lancés dans le cadre des FISONG, l'AFD entend mener une réflexion sur cet outil. La mise en œuvre des FISONG, durant les trois dernières années, suscite en effet certaines questions : l'innovation, qui se veut être au cœur du dispositif, semble insuffisamment définie et des interrogations récurrentes apparaissent. L'AFD finance des projets qui lui semblent peu différents de projets qu'elle finance sur d'autres lignes de financement, ce qui interroge quant à la capacité des FISONG à faire émerger des propositions spécifiques et innovantes. Les ONG, quant à elles, posent fréquemment la question de ce que recouvre l'innovation dans le dispositif FISONG. L'AFD souhaite également vérifier l'adéquation entre les modalités de mise en œuvre, la procédure et les objectifs poursuivis – notamment en termes d'innovation. Elle veut également travailler sur le positionnement de l'instrument FISONG au sein de son

² Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (<http://www.coordinationsud.org/>).

dispositif de financement des ONG, qui s'est considérablement étoffé depuis la création des FISONG.

L'étude s'inscrit dans un contexte marqué par le transfert, en 2008, du financement public des ONG depuis le MAEE (et sa mission d'appui à l'action internationale des ONG, MAIIONG) vers l'AFD (plus précisément, la DPO). Cette dernière dispose donc aujourd'hui de plusieurs instruments de financement des ONG : la DPO gère une enveloppe d'environ 42 MEUR annuels destinés aux ONG françaises, pour lesquels celles-ci bénéficient d'un « droit d'initiative », et qui est donc mobilisé à partir de propositions faites par chaque ONG. La FISONG, ainsi que les concours locaux de faibles montants (accessibles aux ONG mais qui ne leur sont pas réservés) relèvent de la direction des Opérations extérieures, sont ouverts à des ONG internationales et étrangères et, pour les FISONG, sont mobilisés par appels à candidature. Dans ce paysage, la FISONG apparaît comme un instrument fortement concurrentiel, avec un faible nombre de projets sélectionnés et de fortes exigences de qualité des propositions. Le dispositif FISONG a été conçu dans un contexte où le transfert du financement public de la coopération non gouvernementale sur « droit d'initiative », depuis la MAIIONG vers l'AFD, était certes pressenti, mais loin d'être engagé. Il est donc important de s'interroger sur la pertinence et le positionnement de cet outil, dans un contexte nouveau. Plus globalement, ce questionnement sur les FISONG s'inscrit dans la réflexion globale de l'agence sur les outils de financement qu'elle met en place pour les ONG, et sur la capacité de ces outils à améliorer la coordination et à créer des synergies entre les politiques soutenues par l'AFD et les initiatives de la coopération non gouvernementale.

1.1.3. Objectifs de l'étude

Dans ce contexte, la présente étude porte sur la mise en œuvre des FISONG, depuis la concertation sur les thèmes d'innovation jusqu'à la mise en œuvre des projets (sans aller jusqu'à l'évaluation de ces derniers), et vise les objectifs suivants :

- analyser les forces et faiblesses de l'instrument FISONG ;
- améliorer le cadrage et la définition de l'instrument, en particulier en ce qui concerne l'innovation sectorielle ;
- formuler des recommandations opérationnelles, tant au niveau de la définition de l'instrument que de la procédure mise en place par l'AFD.

A l'issue du travail d'analyse du dispositif, il est notamment suggéré au consultant de « *proposer des pistes pour étudier, avec les ONG, les bases d'une définition et d'une culture commune de l'innovation sectorielle et du processus institutionnel permettant d'accompagner celle-ci* » et de « *présenter sous forme de scénarii des recommandations en matière de secteur d'intervention, de montant, de volume de projets, de plancher minimum et de procédure*³ ».

Notons que la capacité des FISONG à stimuler l'innovation est au cœur de l'étude. Une première question clé portera sur la façon dont l'innovation est définie par les partenaires associés au dispositif FISONG, et sur la façon dont la définition donnée dans les textes de présentation de la FISONG⁴ est traduite dans l'opérationnalisation du dispositif. Sur la base de quels critères un secteur d'intervention ou une action sont-ils considérés comme innovants ? Quelle plus-value peuvent apporter les innovations financées ? S'agit-il de créer des innovations au cours des projets financés, de valoriser et développer des innovations ébauchées dans des projets antérieurs, de capitaliser des expériences innovantes, de favoriser un changement d'échelle à partir d'innovation testées ponctuellement ? Comment sont considérées des innovations technologiques, mais aussi sociales, organisationnelles ou en termes de propositions de politiques publiques ? En aval de la sélection des projets, les procédures et la façon dont elles sont suivies permettent-elles de favoriser l'innovation dans ses différentes étapes, allant de leur conception à leur diffusion la plus large possible ?

³ Extrait des termes de référence de l'étude.

⁴ Par « innovation » l'Agence entend la recherche de nouveaux modes d'intervention apportant une réelle plus-value dans les procédés techniques, méthodologiques, organisationnels et/ou de partenariats mis en œuvre, susceptibles de créer de nouvelles dynamiques et de jouer un rôle moteur dans un secteur précis du développement : (<http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/ONG/collaborations/FISONG>).

1.2. Méthodologie

Afin de répondre à ces questions, des données ont été collectées de différentes façon et à différents niveaux.

1.2.1. Le cadre général : une analyse multiscalaire

Nous avons considéré quatre niveaux d'analyse (tableau 1), définis en cours d'étude. Nous avons notamment ajouté le

niveau « projet », lorsqu'il nous est apparu que, sans entrer pour autant dans l'évaluation des projets, il était très difficile de comprendre leur caractère effectivement innovant à la seule lecture des documents de projets, et que la rencontre de chargés de projets était très éclairante. Ceci nous a conduits à rencontrer, au sein des ONG, non seulement des responsables interrogés sur leur perception et leur appréciation du dispositif, mais aussi des chargés de projets.

Tableau 1. Méthodologie de l'étude : les quatre niveaux d'analyse

Quatre niveaux	Etapas, composantes	Types de personnes ressources
Le dispositif FISONG	Conception	Concepteurs, du côté de l'AFD et des ONG
	Positionnement	AFD (agents de la DPO et de la DOE + service de l'évaluation) + responsables d'ONG
	Procédure	
	Comparaisons	<i>Benchmarking</i>
L'appel à propositions FISONG	Conception	DPO + chefs de projets AFD + ONG partenaires
	Sélection	DPO + chefs de projets AFD + agences de l'AFD + Coordination SUD
	Suivi des projets	Chefs de projet AFD + chargés de projets ONG
Le projet financé par une FISONG	Contenu en termes d'innovation	Chargé de projet ONG + chef de projet AFD + service de l'évaluation AFD
	Valorisation de l'innovation	
Analyse comparative internationale	Comparaison entre dispositifs : 9 points de comparaison identifiés	Responsables des dispositifs concernés
	Comparaison entre pays : le cas de la Belgique ⁵ + ouverture vers situations européennes	Fédérations d'ONG belges Fédération européenne des ONG

Source : auteur.

1.2.2. Opérations menées

Analyse documentaire

A l'échelle du dispositif : nous avons analysé les documents de présentation du dispositif, les manuels de procédure, les comptes rendus des réunions qui ont conduit à la mise au point du dispositif, au choix des thématiques, ainsi que ceux des réunions de suivi du dispositif.

A l'échelle des appels à proposition FISONG : ont été analysés les correspondances et comptes rendus des réunions qui ont conduit à la formulation des appels à propositions et ceux des comités de présélection et de sélection.

A l'échelle des projets : l'analyse des documents disponibles relatifs aux projets (demandes de financement, rapports

⁵ Le cas de la Belgique a été retenu pour de simples raisons de facilité d'accès à l'information, de façon à optimiser le rapport coût/bénéfice de cette partie très secondaire de l'étude.

d'activité déjà disponibles, notes de présentation des projets réalisées par l'AFD) a permis de construire certaines hypothèses et d'affiner nos questionnements en vue des entretiens. Un seul projet a été évalué : celui réalisé par Médecins du Monde (MDM) en République démocratique du Congo (RDC), sur la FISONG « *post crise* » ; cette évaluation a été exploitée dans la mesure où elle renseigne sur le dispositif de financement.

Traitement quantitatif

A l'échelle du dispositif : nous avons approfondi l'analyse des fiches de propositions thématiques issues des consultations menées en 2007 auprès des ONG et des directions sectorielles de l'AFD, car elles révèlent les différentes façons de considérer l'innovation. Une analyse quantitative a été réalisée à partir de 58 fiches élaborées par des ONG.

A l'échelle des appels à propositions FISONG : une base de données a été élaborée, à partir des informations disponibles sur les dix appels à propositions déjà lancés.

A l'échelle des projets : l'analyse documentaire et les informations collectées par entretiens (notamment celles relatives à la nature des innovations) ont alimenté la construction d'une base de données portant sur l'ensemble des projets soutenus en 2008, 2009 et 2010. Ont été considérés des critères tels que la taille des projets, les dispositifs de partenariat, la durée du projet, les échelles géographiques, et des éléments portant sur l'innovation. Afin d'alimenter cette base, nous avons construit des critères d'analyse de l'innovation telle qu'elle est envisagée dans chaque projet, à partir de questions comme : en quoi le projet est-il innovant ? Quelle phase du processus d'innovation s'agit-il de financer ? S'agit-il d'une innovation technique, organisationnelle, méthodologique ? Quel lien est envisagé avec les politiques publiques ? Les réponses ont été codifiées afin de permettre certaines analyses quantitatives.

Entretiens

Au sein des ONG : des entretiens ont été réalisés auprès des organisations/acteurs suivants :

- ONG ayant participé aux concertations qui ont abouti au choix des thématiques et ayant été ou étant associées au pilotage du dispositif FISONG ;
- ONG bénéficiaires des FISONG (dont au moins un bénéficiaire de chaque appel à candidature FISONG), l'objectif étant d'aborder la façon dont la FISONG est perçue, la compréhension de l'innovation, l'appréciation de l'ONG sur le dispositif FISONG et ses procédures, la place de la FISONG par rapport à d'autres financements, etc. ;
- chargés de projets au sein des ONG bénéficiaires des FISONG (pour au moins un projet soutenu par chaque appel à candidatures FISONG) ;
- ONG candidates dont les projets n'ont pas été retenus ;
- ONG n'ayant pas été candidates, alors que leurs activités rejoignent les thématiques de certains appels à candidature FISONG ; nous avons ici cherché à comprendre leur perception du dispositif, pourquoi elles n'avaient pas soumis de projets et comment elles envisageaient l'innovation dans leurs activités.

Au sein de l'AFD : des entretiens ont été réalisés auprès des acteurs structures/acteurs suivants :

- responsables ayant participé à la conception du dispositif en 2007 ;
- DPO, DO et division de l'Evaluation ;
- chefs de projets ayant piloté des appels à candidatures FISONG (à la DOE) ;

- agences, sur le terrain : nous avons eu des entretiens téléphoniques avec des chargés de mission, notamment (i) des agents consultés pour rendre un avis sur des projets soumis par des ONG en réponse à un appel à candidature FISONG, puis (ii) des agents chargés du suivi de certains projets.

Benchmarking

Afin de disposer de points de comparaison internationaux, nous avons tenté d'identifier des dispositifs de financement public des OSC visant à stimuler l'innovation, mis en œuvre par des organisations multilatérales ou par des agences de coopération nationales. Une recherche a été menée à la fois sur Internet, *via* des entretiens avec des personnes ressources (en particulier Serge Allou, auteur d'une étude sur l'élaboration d'un dispositif de financement des ONG au sein de l'AFD, en 2008⁶) et en interrogeant certains ONG et fédérations d'ONG (notamment la coordination des ONG européennes CONCORD) à ce sujet. Neuf dispositifs très différents mais comparables au dispositif FISONG ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Pour permettre une comparaison avec le contexte français, la situation de l'aide publique à la coopération non gouvernementale mise en œuvre en Belgique a également fait l'objet d'une analyse générale.

Atelier de réflexion

Un atelier de réflexion et d'échanges sur les résultats intermédiaires a eu lieu le 8 avril 2011, après la remise d'un rapport intermédiaire (au bout de trois mois d'étude) et un mois avant la remise du rapport final. Cet atelier visait à (i) réfléchir, avec les participants, à certaines questions apparues comme des questions clés lors de nos travaux et (ii) échanger sur les résultats déjà disponibles, certaines hypothèses intermédiaires et propositions envisagées.

Les échanges sur la méthodologie, les questions évaluatives, les hypothèses et les résultats intermédiaires ont aussi eu lieu au sein du comité de pilotage. Le premier comité de pilotage a servi de réunion de cadrage pour la mission : les participants ont précisé leurs attentes vis-à-vis de cette étude, sur la base d'une note de synthèse préalablement fournie.

1.2.3. Questions évaluatives

L'analyse documentaire nous a permis de préciser les questions évaluatives. Nous les avons complétées après la première réunion de cadrage. Nous distinguons les questions suivantes :

- le dispositif est-il pertinent, en termes de positionnement et de ciblage ?

Pertinence générale : l'instrument FISONG, tel qu'il existe aujourd'hui, répond-il à un besoin et intéresse-t-il les ONG d'une part, et l'AFD, d'autre part ?

Positionnement : quelle place occupe la FISONG dans le dispositif français de financement des ONG, notamment vis-à-vis des autres outils de financement proposés par l'AFD ? Quelle est la place de la FISONG dans les stratégies de mobilisation de financements par les ONG ? Comment la FISONG se démarque-t-elle d'autres financements, proposés par l'AFD ou d'autres financeurs ? Comment la FISONG est-elle perçue par les ONG ?

Ciblage : quelle place de la FISONG par rapport aux autres financements mobilisés pour soutenir des processus d'innovation ? Quelles synergies entre la FISONG et les autres interventions de l'AFD (actuelles ou en réflexion) visant à promouvoir l'innovation dans le développement ? Le ciblage sur l'innovation sectorielle est-il pertinent ?

⁶ La référence est donnée dans les annexes : (<http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/serie-evaluation-capitalisation>).

- L'innovation sectorielle : quelle innovation veut-on promouvoir ?

- *Quels types d'innovation sont effectivement proposés et/ou soutenus ?*

Quelles sont les différentes approches de l'innovation sectorielle effectivement présentes dans les propositions de thèmes, les appels à projets puis les projets ? Comment sont considérées les innovations technologiques, méthodologiques, organisationnelles ou en termes de propositions de politiques publiques ?

Comment est définie l'innovation et quels critères sont utilisés pour sélectionner ce qui relève de l'innovation sectorielle ? Comment la définition donnée de l'innovation dans les textes de présentation de la FISONG est-elle traduite dans l'opérationnalisation du dispositif ?

Quelles limites sont posées entre ce qui est considéré comme innovant et ce qui ne l'est pas, dans les textes mais aussi dans les processus de sélection des projets ?

- *Quelle innovation veut-on promouvoir ?*

Quelles approches de l'innovation souhaitent mettre en avant l'AFD d'une part, et les ONG d'autre part ?

Quelles approches de l'innovation soutenir, avec les FISONG, compte tenu de certains paramètres (durée, volume de financement, ...) ? Quelles approches correspondent le mieux à ce que peuvent, savent et veulent faire les ONG ? Quelles priorités établir ?

- Quel dispositif pour stimuler et valoriser au mieux l'innovation ?

- *Un affichage pour stimuler*

Comment la FISONG est-elle perçue par les ONG candidates et par les agents de l'AFD, au siège ou dans les agences ? Le dispositif FISONG est-il lisible, clair pour tous les protagonistes ? Comment renforcer l'affichage et la spécificité « innovation sectorielle » des FISONG, pour que le dispositif fasse émerger des propositions plus innovantes ?

A partir des orientations et principes affichés, quels types de projets sont soumis et quels projets sont sélectionnés ? Le dispositif, tel qu'il est affiché, permet-il de faire émerger des projets innovants ?

- *Des critères discriminants pour sélectionner*

Pour chacune des approches de l'innovation précédemment identifiées, quels critères permettent de bien identifier les propositions innovantes ?

Les critères d'évaluation des propositions, utilisés dans le cadre des appels FISONG, sont-ils adaptés à des projets innovants ? Faut-il mettre en retrait ou mettre en avant certains critères et attirer l'attention des agents chargés de rendre des avis sur l'adaptation de l'instruction aux exigences de projets innovants ?

- *Soutenir des processus d'innovation*

Les procédures sont-elles adaptées au financement de différentes phases d'un processus d'innovation et permettent-elles de bien articuler des phases financées par la FISONG alors que d'autres ont lieu en amont ou en aval ? Comment le dispositif FISONG est-il articulé avec d'autres dispositifs permettant de soutenir l'ensemble d'un processus d'innovation ?

Comment est assuré le suivi des projets ? L'AFD contribue-t-elle au repérage et à la valorisation des innovations les plus porteuses ? Quels effets leviers par une articulation avec des financements plus importants proposés par l'AFD ?

Les montants octroyés par projet, la durée et la souplesse des financements permettent-ils d'innover ? Faut-il financer davantage de projets pour chaque thème ? Ou moins de projets mais des projets plus longs ?

Comment les ONG répondent-elles aux exigences d'évaluation et de capitalisation rigoureuses des innovations proposées ? Quels dispositifs prévoient-elles pour cela ?

- *Des réseaux pour porter l'innovation*

Le dispositif, dans son affichage et ses procédures, permet-il de faire émerger des propositions portées par des partenaires qui associent des compétences complémentaires ?

Comment les ONG qui soumettent des propositions travaillent-elles à l'assemblage de réseaux de partenaires capables de porter l'innovation⁷, puis la diffusion de l'innovation vers des cibles clairement identifiées (politiques sectorielles, agences de développement, décideurs) ? L'appel à projets les incite-t-elle à le faire ?

- *Perspectives*

Quels moyens imaginer pour optimiser la capacité du dispositif à stimuler l'innovation, sa capitalisation, et sa diffusion ?

• *Quelle procédure pour un coût-bénéfice optimal ?*

- *La concertation est-elle bien menée ? Ses bénéfices justifient-ils le temps passé ?*

La concertation en amont de la définition des thèmes, puis du lancement de chaque appel à candidatures, est-elle bien menée et efficace en termes de prise de décision ? Le processus de concertation permet-il d'optimiser les synergies entre les parties en présence et de promouvoir l'innovation ?

- *Les procédures sont-elles adaptées et efficaces ?*

Les procédures sont-elles efficaces en termes de coût d'accès au financement pour les ONG, de coût de mise en œuvre pour l'AFD, et de mise en œuvre des actions ?

Le temps investi dans la procédure est-il justifié par ce qu'elle apporte, notamment quant aux produits du dialogue AFD-ONG (pertinence des thèmes retenus, création de proximités et rapprochements opérationnels dans certains secteurs, etc.), ou faut-il alléger la procédure, et comment ?

⁷ Notre intérêt pour cette mise en réseau est lié aux résultats des travaux de sociologie de l'innovation (notamment Michel Callon et Bruno Latour), qui montrent qu'une innovation parvient à s'imposer si elle est portée par un réseau d'acteurs diversifiés et que ce n'est pas la qualité intrinsèque de l'innovation qui détermine le plus sa capacité à s'imposer, mais la construction et la consolidation d'un réseau autour de cette innovation. Nous retrouvons les mêmes constats dans les travaux d'économie menés sur les systèmes locaux d'innovation (Bureth et Llerena, 1992) et dans l'analyse de trajectoires d'innovation (cf. par exemple Silva et Beuret, 2007).

1.3. Etat des lieux

1.3.1. Mise en place du dispositif

Le dispositif FISONG a été mis en place à partir de 2007 avec un engagement de 15 M EUR pour trois ans. Cette mise en œuvre fut le fruit d'une concertation à deux niveaux : l'AFD et Coordination SUD ont beaucoup travaillé sur le choix des thèmes des appels FISONG, puis sur la définition du contenu de chacun des appels. Selon l'AFD, ce processus de concertation visait à définir de façon conjointe des thèmes innovants et à nourrir un dialogue avec les ONG sur les potentialités d'innovation sectorielle au sein de chacun des thèmes retenus. Une nouvelle concertation a été menée en 2010 et a abouti à une nouvelle liste de thèmes pour les deux prochaines années. La concertation pour le choix des thèmes devrait désormais être menée tous les deux ans.

En 2008, 2009 et 2010, environ 13 M 850 000 EUR ont été effectivement engagés. dix-sept projets ont été sélectionnés pour un cofinancement moyen octroyé de 722 640 EUR, par le biais de 10 appels à projets dotés chacun d'1,5 M EUR.

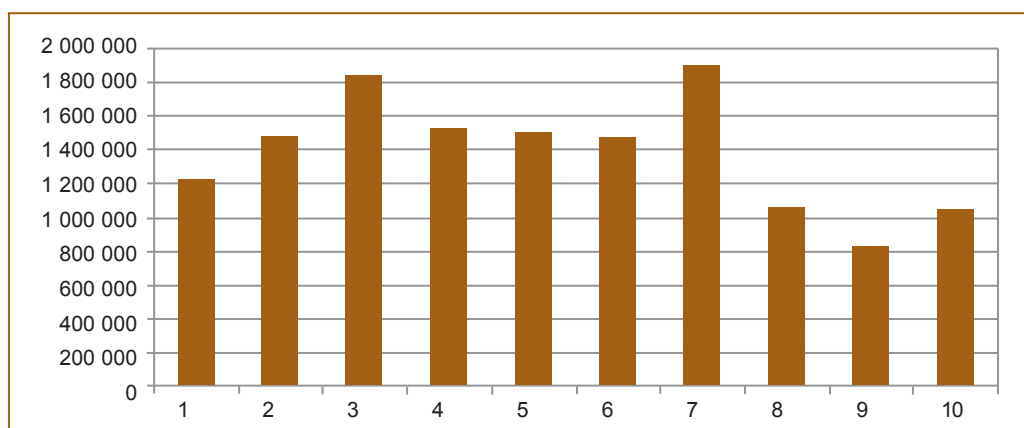
Les appels qui ont été lancés à cette date portent sur les thèmes suivants :

- eau en agriculture, micro-assurance santé, formation professionnelle, *post* crise en 2008 ;
- agriculture de conservation, gestion locale de l'éducation, renforcement des organisations paysannes et rurales en 2009 ;
- appui à la société civile pour améliorer la demande en matière de services de santé sexuelle et reproductive, appui aux services publics, municipaux ou privés pour une meilleure prise en compte des populations marginalisées et exclues, énergie renouvelable et réduction des émissions de CO₂ liées à la déforestation en 2010.

Les montants engagés pour chaque appel à projets sont variables, comme le montre le graphique 1.

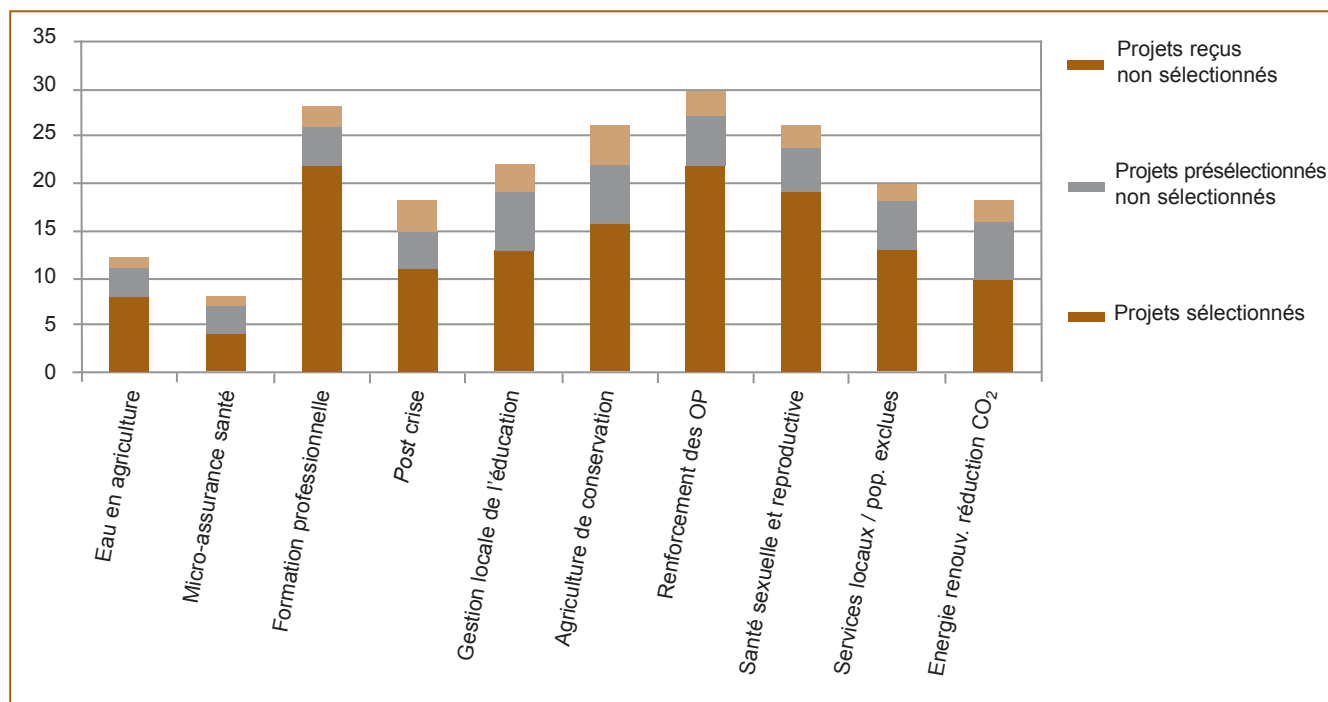
Le nombre de projets reçus est également très variable (de 4 à 22, cf. graphique 2).

Graphique 1. Montants octroyés par l'AFD pour chaque appel FISONG, de 2008 à 2010 (en kEUR)



Source : auteur.

Graphique 2. Nombre de projets reçus, présélectionnés et sélectionnés, de 2008 à 2010



Source : auteur.

Soulignons qu'il n'y a aucune corrélation entre le nombre de projets reçus et la qualité des projets. Ainsi, l'appel « micro-assurance santé » (un domaine très spécifique, investi par peu d'ONG) a suscité un faible nombre de propositions, mais généralement d'une grande qualité. A l'inverse, trente propositions ont été reçues dans le domaine du renforcement des organisations paysannes, mais d'une qualité moyenne assez faible.

1.3.2. Appréciation et stratégies de mobilisation des FISONG par les ONG

Avantages et inconvénients

Le dispositif est bien compris et globalement apprécié par les ONG interrogées. Les avantages des inconvénients soulevés sont les suivants :

- le cofinancement à 90 % est jugé très intéressant, au regard notamment des 50 % de cofinancement octroyés pour les financements DPO, ou des 75 % octroyés par l'Union européenne (UE) ;
- certaines ONG mettent en avant la souplesse qui existe dans l'exécution et parlent d'un « bon positionnement du bailleur », qui assiste aux comités de pilotage en temps qu'observateur, laisse de l'autonomie dans les actions tout en attirant l'attention de l'ONG sur certains points. Les ONG qui interviennent comme prestataires dans des opérations financées par l'AFD, apprécient la souplesse existante dans le cadre du dispositif FISONG et dont elles ne bénéficient pas lorsqu'elles sont en position de prestataires dans des opérations menées par l'AFD ;

- les ONG habituées aux financements DPO apprécient un dialogue sectoriel enrichissant qui est rarement possible dans le cadre de DPO (même si un autre dialogue est possible à un niveau plus général) ;
- nombre d'ONG considèrent cependant que la concurrence est très forte, pour un engagement global réduit de la part de l'AFD, ce qui les conduit à hésiter face à l'investissement à réaliser pour monter une candidature, avec des chances de réussite jugées faibles ;
- enfin, les ONG qui émergent sur des financements d'urgence – souvent considérables pour des contraintes assez faibles – jugent les montants faibles au regard de la concurrence existante.

Les stratégies de mobilisation : essentiellement pour financer des processus d'innovation préexistants

Toutes les ONG interrogées ont bien compris le ciblage des FISONG sur l'innovation. Sur ce point, l'affichage est clair. Cependant, le dispositif FISONG n'a pas pour effet d'amener des ONG à innover. Nous avons observé dans ce domaine plusieurs cas de figures. Certaines ONG ont des stratégies opportunistes et considèrent qu'elles peuvent « tenter leur chance » à partir du moment où elles ont une expérience et un savoir-faire dans le domaine considéré, que l'action soit innovante ou non. C'est toutefois un cas minoritaire car la majorité des ONG répondantes innoveront déjà dans leurs activités et se saisissent du dispositif pour financer des activités innovantes en cours.

La FISONG est donc utilisée, soit...

- en tant que dispositif adapté au financement d'une activité déjà engagée, considérée par l'ONG comme innovante ; dans ce cas, il n'y a pas de différence majeure entre ce que l'AFD finance habituellement via les ONG et ce qu'elle finance par les FISONG. Certaines ONG reconnaissent

utiliser ce financement de façon très opportuniste : l'affichage du projet s'adapte à un dispositif jugé adapté au projet⁸ ;

- en tant que catalyseur d'un projet d'innovation : l'ONG accentue, approfondit ou élargit un processus d'innovation au vu du dispositif FISONG. Il s'agit dans ce cas d'ONG qui ont une véritable volonté d'innovation : le dispositif FISONG les incite non seulement à la mettre en avant dans l'affichage des projets mais aussi à aller plus loin en termes d'innovation.

Il n'est donc pas surprenant que l'AFD aie l'impression de financer des activités qui ne diffèrent pas fondamentalement de celles qu'elle finance avec les lignes sur « droit d'initiative », mais le dispositif a tout de même un caractère incitatif pour développer l'innovation.

Force est de constater que les ONG mobilisent le dispositif FISONG essentiellement pour financer des processus d'innovation déjà en cours, pour lesquelles elles auraient cherché, en l'absence du dispositif FISONG, des financements non ciblés sur l'innovation. Il amène rarement des ONG à innover : celles qui innoveront déjà se tournent vers ce dispositif, celles qui n'innoveront pas ou peu tentent de mobiliser ce dispositif en adaptant leurs propositions, sans changements radicaux. S'il soutient des dynamiques d'innovations, le dispositif FISONG ne semble pas en créer de nouvelles mais il apporte une plus-value à des processus d'innovation en cours en incitant les ONG qui les portent à aller plus loin en termes d'innovation.

⁸ Notons qu'au sein des financements offerts par l'AFD, le fait que l'enveloppe mobilisée par la DPO soit insuffisante pour répondre aux demandes des ONG incite certaines d'entre elles à se reporter sur les FISONG pour des projets qui relèveraient plutôt de la DPO. Dans d'autres cas, c'est l'attractivité du taux de cofinancement des FISONG qui les incite à le faire.

1.3.3. Appréciation de l'outil par l'AFD

Appréciation de l'outil FISONG

Il ressort des entretiens avec les agents de l'AFD les appréciations (majoritaires) suivantes :

- l'AFD apprécie la mise en synergie que permettent les FISONG, reconnaissant que les ONG ont une connaissance plus intime du terrain. Il existe donc des complémentarités que le dispositif doit permettre d'exploiter ;
- le dispositif FISONG est intéressant en ce qu'il permet de capitaliser l'expérience des ONG, dans des domaines qui intéressent l'AFD ;
- le financement sur droit d'initiative ne permet pas cela : le dispositif FISONG a donc du sens autour de cet enjeu.

Des divergences apparaissent sur certains aspects de la mise en œuvre :

- la concertation : même s'ils sont minoritaires, certains critiquent la concertation. Pour un agent, c'est un « *simulacre de concertation* » car « *les ONG dictent leurs choix* » ;
- le dialogue sectoriel : alors que certains jugent le dialogue sectoriel riche et constructif, certains considèrent qu'un appel à projets ne permet pas un dialogue sectoriel car le rôle de l'AFD serait limité à dire « oui » ou « non » au financement d'un projet sans pouvoir en discuter en profondeur ;
- l'innovation : beaucoup d'agents jugent les projets retenus peu innovants par rapport aux projets menés habituellement par les ONG qui les portent. Il existe une interrogation assez généralisée par rapport à la capacité du dispositif à faire émerger des propositions innovantes ;

- alors que certains agents estiment que la procédure est l'occasion d'un dialogue et d'un apprentissage de la relation AFD-ONG nombre d'agents (très majoritaires) mettent en avant la lourdeur de la procédure : elle est jugée beaucoup trop lourde au regard des montants engagés.

Nous reviendrons ultérieurement sur ces différents aspects du dispositif et les critiques dont ils sont l'objet.

1.3.4. Les projets soutenus : analyse générale

La constitution de la base de données nous a permis de réaliser diverses analyses présentées au cours de l'exposé des résultats, dans les parties suivantes. Cependant, voici déjà quelques éléments généraux.

Géographie des projets soutenus

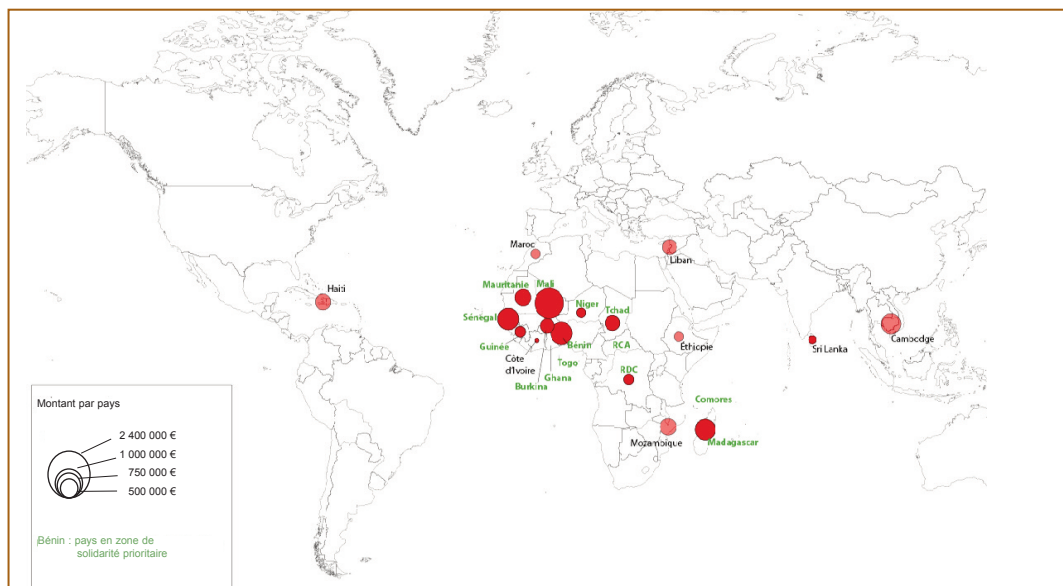
Si l'on observe une certaine dispersion géographique des projets, la grande majorité se situe dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP)⁹ telle que définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

Nature des porteurs de projets

Le dispositif a d'abord favorisé des ONG réunies en consortium (de deux ou trois organisations françaises) : c'était le cas pour trois des quatre projets soutenus par les trois premières FISONG, en 2008. Par la suite, on ne trouvera plus qu'un consortium parmi les projets soutenus.

⁹ La ZSP a été définie par le Gouvernement français en février 1998 comme celle où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. Elle se compose de pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat dans une perspective de solidarité et de développement durable. (Extrait du site du MAEE : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/article/zone-de-solidarite-prioritaire>).

Carte 1. Répartition géographique des projets FISONG soutenus par l'AFD



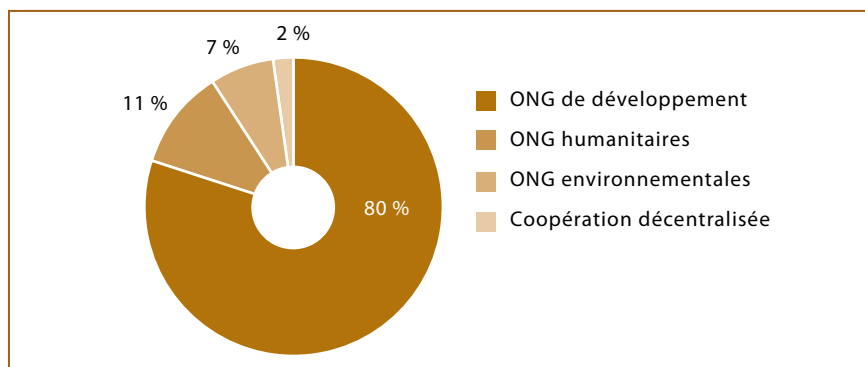
Source : données AFD, réalisation Anne Cadoret.

Même si ce dispositif est ouvert aux ONG étrangères, on ne retrouve que trois ONG du Sud (pour un seul projet sélectionné) et quatre ONG étrangères du Nord (pour deux projets sélectionnés) parmi les organisations dont les projets

ont été présélectionnés (soit respectivement 12 et 13 %).

La très grande majorité des organisations présélectionnées sont des ONG de développement (graphique 3).

Graphique 3. Nature des ONG présélectionnées dans le cadre du dispositif FISONG de 2008 à 2010



Source : auteur.

On retrouve les mêmes pourcentages parmi les ONG sélectionnées, sauf pour les organes issus de la coopération décentralisée, dont aucun projet n'a été soutenu. La faible présence des ONG humanitaires semble s'expliquer, d'une part, par le fait qu'elles ont plus facilement accès à d'autres types de financements

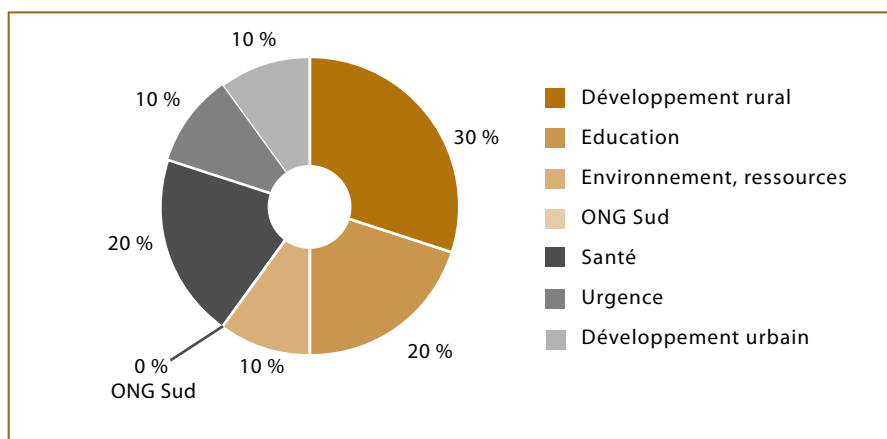
et, d'autre part, par une plus grande difficulté à se projeter sur des projets innovants d'une durée de trois ans. La lecture des notes de cadrage thématiques, remises par certaines d'entre elles à Coordination SUD, révèle des propositions souvent peu différenciées de leurs activités habituelles.

Y a-t-il des « abonnés » au financement FISONG ? Cinq ONG ont été financées plusieurs fois : le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET, 4 projets), le Centre international de développement et de recherche (CIDR, 3 projets), Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), FERT et CARE (2 projets). Mais, si le GRET est présent dans 4 projets, il a aussi contribué à 4 projets présélectionnés puis refusés. On ne peut donc parler en aucune façon de logique d'« abonnement ».

Champs thématiques

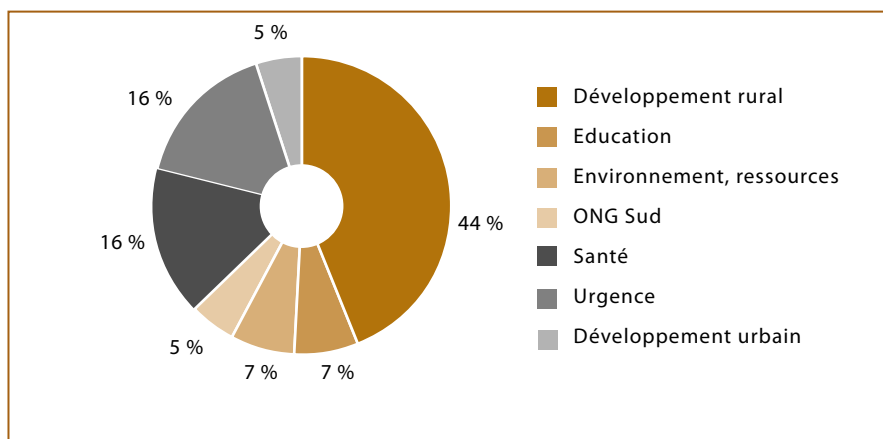
Le graphique 4 présente la répartition des champs thématiques considérés par les appels FISONG. On retrouve presque tous les champs thématiques mentionnés dans les propositions thématiques faites par les ONG lors de la consultation de 2007. L'éducation est beaucoup mieux représentée dans les appels à projets FISONG que dans les notes de cadrage stratégique, ce qui correspond probablement à la présence, au sein de l'AFD dans ce domaine, d'agents particulièrement proactifs, intéressés par une collaboration avec les ONG.

Graphique 4. Champs thématiques considérés par les appels FISONG 2008-2010



Source : auteur.

Graphique 5. Champs thématiques des propositions des ONG (2007)



Source : auteur, à partir des propositions thématiques remises par les ONG à Coordination SUD.

2. Résultats

2.1. Quelle pertinence du dispositif ? Positionnement et ciblage

2.1.1. La genèse du dispositif : relecture et conséquences

Contexte du rapprochement entre l'AFD et les ONG

Le dispositif FISONG a été créé dans un contexte de transformation de l'AFD en agence responsable de l'aide publique au développement (APD), destinée à mettre en œuvre des opérations qui étaient jusqu'alors le fait du MAEE. Le financement de la coopération non gouvernementale n'avait pas encore été transféré de la MAIIONG vers l'AFD mais était déjà envisagé.

L'AFD travaillait déjà avec quelques ONG prestataires dans le cadre de projets menés avec une maîtrise d'ouvrage nationale. Parmi elles, on trouvait notamment le GRET et l'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) pour le développement rural ; le CIDR pour la microfinance ; Aide et Action pour l'éducation ; MDM pour la santé.

Lors des premières rencontres, des membres de la direction de l'AFD sont surpris par les qualités des ONG, supérieures à leurs attentes : capacités de réflexion et d'action, savoir-faire spécifiques, dont la mise en œuvre d'actions de plaidoyer, basées sur une réflexion scientifique... Ce sont autant d'éléments qui encouragent l'AFD à se rapprocher des ONG¹⁰. Il y a donc là un réel intérêt mutuel qui se crée¹¹. L'intérêt est certes financier (pour les ONG) mais émerge un réel intérêt au dialogue, partagé par les deux parties.

Les motivations d'un rapprochement

- *Communiquer, faire connaître et légitimer une politique publique.*

Les ONG jouissent, au sein de l'opinion publique française, d'une certaine légitimité et d'une notoriété, contrairement à l'AFD (les sondages AFD-IFOP réalisés périodiquement le montrent). Il était donc intéressant, pour cette dernière, de trouver des alliances avec les ONG pour porter une politique difficile à expliquer à l'opinion publique. Or les ONG en sont proches, ne serait-ce que par l'emploi de bénévoles et volontaires, par leurs opérations de communication et de collecte de fonds. Elles sont donc bien placées pour rendre visible ce qui se fait dans l'aide au développement. Des objectifs de communication sont donc présents en arrière plan de la collaboration avec les ONG.

- *Répondre à une pression en faveur de l'augmentation du financement public de la coopération non gouvernementale.*

Cette pression vient, d'une part, des ONG elles-mêmes, avec une certaine montée en puissance de Coordination SUD, et, d'autre part, de la tutelle de l'AFD, donc de l'Etat. Les présidents Chirac puis Sarkozy réitérèrent à deux reprises le souhait de voir doubler le pourcentage de l'APD, qui passe par les ONG. Ce pourcentage est en effet plus faible que partout ailleurs en Europe : actuellement, la France consacre environ 1 % de son APD au financement de la coopération non gouvernementale, un ratio qui la situe au dernier rang des pays de l'UE (contre 5 % en moyenne dans les autres pays).

¹⁰ Même si ce constat, exprimé par l'un des artisans de ce rapprochement (côté AFD), n'est pas partagé par tous, il ressort largement des documents (de l'AFD) sur lesquels ce dernier s'est appuyé.

¹¹ Notons que, dans les documents de l'AFD, les ONG sont définies comme « une association libre d'individus réunis pour poursuivre des buts d'intérêt général, à but non lucratif, sur un plan transnational », sur la base de l'article 71 de la Charte des Nations unies (1971).

Le président de la République avait demandé le doublement de ce ratio à l'horizon de l'année 2009 et l'atteinte de la moyenne européenne en 2012.

Il y a donc à la fois un intérêt pour une coopération plus étroite sur le terrain et des motivations secondaires qui ne sont pas sans conséquences : pour ce qui est des objectifs de communication, ils pourraient se traduire par une volonté de travailler avec les ONG les plus visibles aux yeux de l'opinion publique, indépendamment de leur capacité d'innovation (ce que nous n'avons pas constaté), ou par une volonté de diversifier les partenaires ONG.

Pourquoi l'innovation ?

Puisque les ONG et l'AFD avaient un intérêt mutuel à se rapprocher, que pouvaient-elles faire ensemble, qui serve chacune des parties ? Le choix de l'innovation s'est imposé sur la base de différents objectifs :

- se démarquer d'une offre de financement de type « guichet » : « *il ne fallait pas faire la même chose que le MAEE* », or ce dernier avait un guichet de financement ouvert aux ONG sur la base d'un « droit d'initiative » qui leur était reconnu. C'est aujourd'hui le guichet tenu par la DPO, et le besoin de s'en démarquer reste présent ;
- développer des domaines d'excellence avec la contribution des ONG : il s'agissait d'identifier les secteurs dans lesquels elles détenaient un savoir-faire, qui servirait de base au développement d'une excellence de l'aide française. Le choix s'est ainsi orienté vers un soutien à l'innovation, les ONG ayant des idées et des expériences innovantes que l'AFD pouvait valoriser.

L'innovation... sans la définir, mais avec le changement d'échelle comme intérêt commun

Selon les dires mêmes d'un agent de l'AFD qui a participé aux discussions, l'AFD « *n'a pas réfléchi du tout à ce qu'était l'innovation* ». Il s'agissait avant tout de « *faire fonctionner le système, de le rendre appétant* » (toujours selon un agent de l'AFD). Selon un représentant des ONG, participant aux discussions, « *il a fallu inventer un outil qui fasse droit au fonctionnement des uns et des autres* »... ce qui a plus mobilisé l'attention que la définition de l'innovation.

Notons, cependant, que, selon les deux parties à ces discussions, l'AFD était intéressée avant tout par le changement d'échelle, un point sur lequel les ONG et l'AFD avaient un intérêt commun. L'innovation a donc été définie par ce changement, *i.e.* le passage du projet à des politiques publiques, même si ce point n'a pas fait l'objet d'une réelle clarification.

Un dispositif innovant en soi

Si la réflexion a peu porté sur la définition de l'innovation, et les moyens de la stimuler, c'est parce que le dispositif lui-même est innovant. Il l'est en général parce qu'il associe un appel à propositions à une concertation pour le choix des thèmes ; il l'est en particulier pour l'AFD, qui n'avait jamais financé de projets sans qu'un gouvernement ne le demande. Le dispositif envisagé était contraire aux procédures de l'AFD et il a donc fallu convaincre, expérimenter et innover.

Cette ambiguïté est restée présente dans certains appels FISONG où l'on affirme que ce qui est financé n'est pas très innovant mais qu'il est innovant pour l'AFD de travailler sur ces thèmes. Ceci semble contribuer, dans ces cas précis, à un moindre effort de réflexion sur ce que peut être l'innovation sectorielle dans un domaine précis.

2.1.2. Les enjeux du partenariat AFD-ONG : innovation, relais opérationnel, dialogue

Le fait d'avoir centré le dispositif FISONG sur l'innovation et le dialogue sectoriel semble assez naturel, à la lecture des documents stratégiques de l'AFD et des enjeux qui y sont mentionnés quant au rapprochement avec les ONG. Dans les documents consultés apparaissent différentes qualités reconnues aux ONG, sources de trois enjeux.

Les ONG sont innovantes.

Selon l'AFD (2008), « les ONG sont porteuses d'expertise et d'innovation sectorielle » ; elles sont à l'origine de nombreuses innovations sur la scène internationale, comme l'illustrent leur contribution à la production de normes environnementales internationales (tables rondes sur le soja durable, par exemple), des campagnes de plaidoyer ayant fait avancer certaines normes (accès aux médicaments, mines anti-personnel), une contribution à la réflexion sur des dispositifs de financement (taxe sur les billets d'avion...).

Par ailleurs, « proposer des actions et des projets innovants » est l'une des cinq fonctions¹² reconnues aux ONG dans un rapport du MAEE publié en 2006 (cité par Allou, 2008¹³). Ce caractère innovant des ONG a également été clairement souligné à plusieurs reprises lors des entretiens menés à l'AFD : « Les ONG sont des acteurs modèles de la promotion de l'innovation » ; « Les ONG sont les meilleurs opérateurs avec lesquels travailler sur l'innovation ».

Les ONG sont des opérateurs proches du terrain.

Selon les documents stratégiques de l'AFD, la coopération non gouvernementale offre des avantages « en matière de proximité, de durabilité et de bonne appropriation des actions par les bénéficiaires ». Cet aspect est fréquemment ressorti dans nos entretiens avec les chefs de projets FISONG, à l'AFD : on reconnaît aux ONG un ancrage sur le terrain et une proximité vis-à-vis des bénéficiaires, deux éléments qui intéressent l'AFD.

Dans certaines conditions, les ONG sont des opérateurs presque incontournables, notamment lorsque la maîtrise d'ouvrage nationale est défaillante. Ainsi, « les ONG jouent un rôle stabilisateur pour améliorer la continuité des démarches de développement dans certains pays soumis à des "commotions" politiques trop fréquentes » (AFD, 2008).

Notons que les ONG revendiquent cependant le fait de ne pas être un simple outil d'opérationnalisation de l'aide publique mais de bénéficier d'un « droit d'initiative », i.e. une capacité de proposition d'actions de leur propre fait, appuyée par les pouvoirs publics. Ce droit leur est reconnu aujourd'hui dans les financements mobilisés par la DPO.

Là encore, les entretiens ont confirmé cette qualité reconnue aux ONG. On parle notamment de « garder un lien avec des gens qui sont au plus proche des bénéficiaires ».

Dialogue : les ONG sont des représentants de la société civile et des vecteurs d'influence.

Dans les documents stratégiques de l'AFD, on affirme que le dialogue entre l'AFD et les ONG doit être renforcé, notamment au vu de plusieurs enjeux¹⁴ :

- dans le cadre de l'exigence de redevabilité de l'APD vis-à-vis de la société civile ;
- parce que les ONG ont acquis une audience réelle auprès des opinions publiques et des décideurs (publics et privés), à l'échelle nationale et internationale ;
- parce que leurs capacités de plaidoyer et d'influence les rendent aujourd'hui quasiment incontournables dans le débat sur le développement.

¹² Les quatre autres étant : « développer une coopération de proximité », « renforcer les sociétés civiles du Sud », « accompagner les stratégies d'influence dans l'agenda international » et « développer l'éducation au développement ».

¹³ Toutes les références bibliographiques figurent dans les annexes, sur le site de l'AFD : (<http://www.afd.fr/PublicationsExPost/serie-evaluation-capitalisation>).

¹⁴ Ces enjeux sont soulignés dans le rapport préparatoire à la réunion annuelle des directeurs d'agences (AFD, 2009).

Dans le cadre de l'enjeu de redevabilité, l'AFD doit pouvoir rendre compte de ce qu'elle fait. Un dialogue avec les ONG, bien insérées dans la société civile, lui permet notamment de mieux expliquer ce qu'elle fait, voire même d'en débattre. Certains agents de l'AFD vont encore plus loin en affirmant que les ONG doivent avoir un rôle de « *poil à gratter* » de l'AFD, en l'interpellant sur certains points. Ces questionnements se feront de façon d'autant plus constructive que le dialogue AFD-ONG sera structuré.

Les ONG peuvent ensuite servir de relais pour expliquer l'APD au grand public, ce qui est plus difficile pour l'AFD. On leur reconnaît ensuite une capacité d'influence : certains agents de l'AFD affirment qu'elles peuvent prendre des positions que l'Agence ne peut pas tenir, ce qui peut être intéressant, y compris pour faire évoluer des politiques publiques.

Les deux parties – ONG et AFD – ont donc intérêt à dialoguer et, plus généralement, à nouer « *un partenariat renforcé et durable entre les ONG et les pouvoirs publics* » (texte de positionnement de Coordination SUD daté de 2008).

2.1.3. Éviter les concurrences, valoriser les complémentarités : clés d'un partenariat sain

Fonder le partenariat sur des complémentarités mutuellement reconnues

Les documents stratégiques de l'AFD valorisent clairement ces complémentarités, autour desquelles est construit le dispositif FISONG. Il souligne la capacité d'innovation des ONG et, ce faisant, s'adresse à des partenaires avec un dispositif qui les valorise, ce qui semble pertinent pour favoriser un rapprochement. Il valorise des complémentarités entre une expertise sectorielle de l'AFD et d'autres formes de savoirs et de savoir-faire ancrés dans un rapport différent au terrain. Il noue un dialogue autour d'éléments très concrets qui intéressent les deux parties.

Pour autant, ce n'est pas parce que les documents publiés par l'AFD mettent en valeur ces complémentarités que tous les agents de l'Agence les reconnaissent. Certains restent en effet très critiques vis-à-vis des ONG et très sceptiques vis-à-vis de leur capacité propre d'innovation. D'autres ne veulent pas travailler avec elles. Le fait que l'implication des agents dans la mise en œuvre d'une FISONG relève du volontariat est très important et il est important qu'aucun agent n'entre « *à reculons* » dans le dialogue et la coopération (ce qui peut arriver lors du remplacement d'un agent).

Les complémentarités sont donc très bien exploitées par le dispositif, par son ciblage sur l'innovation et le dialogue sectoriel et par le caractère volontaire de l'investissement des responsables sectoriels de l'AFD dans ce dispositif.

Contourner les concurrences

Des motifs de mise en concurrence peuvent exister à deux niveaux :

- en termes de compétences, lorsque les parties ne se reconnaissent pas d'expertises complémentaires (ce qui est arrivé au moins dans un appel FISONG). La concertation pour la construction de l'appel à propositions révèle ces situations en empêchant une réelle concertation. Il nous semble nécessaire, dans ce cas, de ne pas vouloir aller plus loin et de renoncer au lancement d'une FISONG sur le thème considéré ;
- en termes de financement, celui de la coopération non gouvernementale étant prélevé sur un budget de subventions considérablement réduit ces dernières années. Les projets AFD sur subventions se voient en effet de plus en plus restreints alors que la part de ce budget qui revient aux ONG a considérablement augmenté en pourcentage. La concurrence est cependant limitée par le fait que (i) le budget DPO est un héritage de la MAIIONG, considéré comme « à part », que (ii) le budget FISONG reste modeste et que (iii) chacun connaît l'injonction donnée par la tutelle

d'augmenter la part de l'aide qui passe par les ONG. Ces points permettent de limiter un sentiment de mise en concurrence.

Il est donc important que l'investissement des agents de l'AFD dans une FISONG se base sur la reconnaissance des complémentarités d'expertises et que ces derniers adhèrent aux constats présents dans les documents stratégiques de l'AFD en ce qui concerne les qualités reconnues aux ONG et les enjeux existants en termes de partenariat et de dialogue. On veillera donc, lors du transfert de la responsabilité d'une FISONG d'un agent à un autre, à ce que ces conditions soient respectées. Par ailleurs, soulignons que le ciblage général du dispositif FISONG nous semble très pertinent car il valorise les complémentarités existantes, tout en évitant la mise en concurrence des parties. Dans un contexte de rapprochement et de construction de partenariats nouveaux, il valorise également les ONG, tout autant que l'expertise sectorielle de l'AFD, et stimule un dialogue autour d'éléments très concrets, qui intéressent les deux parties

Il est également important d'étudier le positionnement de ce dispositif par rapport aux autres supports dont dispose l'AFD pour collaborer avec les ONG.

2.1.4. Le positionnement spécifique du dispositif FISONG

Des complémentarités entre l'AFD et les ONG, et entre les dispositifs de coopération AFD-ONG

Outre les FISONG, l'AFD dispose de plusieurs outils de financement des ONG, tels que (i) les programmes concertés pluri-acteurs (PCPA), réunissant des ONG françaises et leurs partenaires du Sud dans un pays autour d'un programme ciblé sur un thème précis ; (ii) les programmes interassociatifs (PIA), mené en consortium ; (iii) les concours locaux de faibles montants (CLFM) ; (iv) les conventions programme ; etc. Chacun de ces instruments a des objectifs et des intérêts

spécifiques, mais aussi des limites auxquelles d'autres instruments doivent répondre. Ainsi, alors qu'un instrument comme la convention programme vise à obliger l'ONG partenaire à définir une stratégie à moyen terme et à développer sa professionnalisation (y compris en innovant dans son organisation interne), l'objectif de la FISONG est avant tout de définir des champs d'innovation et d'innover dans ces secteurs. Ces instruments sont différents et se complètent.

Après avoir inventorié les différents instruments mis en place par l'AFD et caractérisé leurs objectifs, avantages et inconvénients respectifs, nous évaluerons la pertinence de la FISONG au sein de cette gamme d'outils et les synergies existantes entre eux.

Positionnement des FISONG dans le financement de la coopération non gouvernementale par l'AFD

Nous pouvons distinguer trois grandes formes de financement des ONG par l'AFD.

- *Le financement sur « droit d'initiative »* : l'AFD dispose d'un guichet de financement (tenu par la DPO). Il n'y a pas de mise en concurrence directe, pas de coproduction des projets et il ne s'agit pas de créer des synergies directes entre les interventions de l'AFD et celles des ONG. Le dialogue sectoriel peut exister et est alors orchestré par la DPO qui, au cas par cas, met en relation des ONG et des responsables sectoriels de l'Agence. Mais le dialogue entre la DPO et les ONG porte d'abord sur les stratégies de ces dernières et se fonde sur une approche généraliste des projets. Par ailleurs, certains outils ont vocation à renforcer l'ONG qui en bénéficie, avec des effets d'apprentissage (les conventions programmes, par exemple). Les ONG sont très attachées à ce « droit d'initiative » : elles entendent pouvoir canaliser des APD autour d'initiatives qu'elles prennent librement.

- *Le financement sur « prestation de service »* : l'ONG intervient comme prestataire-opérateur dans le cadre d'un financement octroyé par l'AFD à une maîtrise d'ouvrage nationale. Dans certains cas, l'ONG peut certes avoir un rôle assez important dans la conception de certaines opérations, dépassant celui d'un simple prestataire, mais l'ONG reste avant tout l'outil d'une coopération qui la dépasse.
- *Le financement par « appel à idées »* : ce terme permet de résumer en deux mots ce qui se joue dans les FISONG. L'AFD sollicite les ONG pour leur faire part de leurs idées à la fois pour les thèmes sur lesquels l'innovation est possible et pertinente puis, sur un thème précis, en termes d'innovations. Il y a un certain niveau de coproduction des appels à propositions et, dans une moindre mesure, des projets, ce qui engendre un dialogue sectoriel.

Le terme d'appel à idées a été utilisé par la direction des opérations, qui l'utilise pour résumer très clairement l'objectif affecté à l'outil FISONG : « *lorsque l'on est face à un problème nouveau* », il s'agit de faire un « *appel à idées* » pour « *voir ce qui est proposé pour traiter ce problème d'une façon différente de ce qui se fait jusqu'à maintenant* », sans

s'interdire ensuite une certaine négociation pour la « coproduction » du projet de l'ONG.

Le dispositif FISONG relève d'un « appel à idées » qui semble très complémentaire des deux grandes familles de financement de l'AFD qui passent par la coopération non-gouvernementale que sont, d'une part, le financement sur droit d'initiative et, d'autre part, le financement sur prestation de service.

Un positionnement bien identifié

Nous avons constaté, lors des entretiens, qu'il y a très peu d'ambiguïtés quant au positionnement du dispositif : il est clairement identifié par la très grande majorité des personnes rencontrées dans ses dimensions « appui à l'innovation », « dialogue sectoriel entre l'AFD et les ONG » et « appel à projets ». Certains agents déplorent le fait de retrouver peu de différences entre les projets soumis par des ONG dans le cadre du financement sur droit d'initiative et dans le cadre des FISONG. Cela ne résulte pas de problèmes d'affichage, mais de problèmes de mise en œuvre du dispositif, que nous aborderons plus loin.

Tableau 2. Les dispositifs de financement réservés aux ONG mis en œuvre par l'AFD

Financement sur/géré par	Dispositif	Initiative de qui ? Dialogue sectoriel ?	Coproduction de l'action ?	Suivi par l'AFD ?	Cofinancement
Droit d'initiative (42 M EUR environ/an) DPO	Projet de terrain	Initiative ONG Dialogue sur la stratégie et le montage du projet + au cas par cas, liens vers un dialogue sectoriel	Non	Limité : suivi des comptes rendus + missions ponctuelles	50 %
	Convention programme, EAD, structuration du milieu associatif				
	Programme concerté de partenariat (PCPA)				75 %
Appel à idées (5 M EUR) DPO-DOE	FISONG	Thématique choisie conjointement, dispositif copiloté Dialogue sectoriel	Oui pour les thèmes Faible pour l'action	Limité et très variable	90 %
Concours aux ONG comme opérateurs ou prestataires (18 M EUR en 2008) DOE	Prestations dans le cadre de projets AFD ou subventions AFD des projets qui entrent dans sa stratégie	Initiative AFD/maîtrise d'ouvrage nationale ou synergie AFD/ONG sur un terrain	Possible, mais l'ONG est d'abord le relais d'une stratégie AFD	Oui	100 %

Source : auteur.

Des spécificités qui intéressent particulièrement l'AFD

Lors des entretiens, les spécificités suivantes sont apparues comme des points forts du dispositif FISONG :

- *un instrument qui permet une coproduction et une « co-initiative » : « l'instrument FISONG est né comme un compromis, ce n'est ni un guichet, ni un projet, il doit permettre une sorte de coproduction » ; « Il y a une sorte de droit d'initiative partagé sur l'innovation » ;*
- *un outil qui permet une mise en concurrence et une plus grande exigence que les financements de la DPO, soumis à une instruction au fil de l'eau, une absence de mise en concurrence et un avantage au « premier arrivé » ;*
- *un dispositif qui permet de tester des innovations... : « du côté de l'AFD, ce qui motive les chefs de projets, c'est de tester une innovation sectorielle, technique ou organisationnelle pour que, si elle fonctionne, elle soit "vendable à nos contreparties" » (i.e. les pays partenaires de l'AFD) ;*
- *un instrument qui enrichit les compétences de l'AFD : « ces thèmes sortent car ce sont des thèmes sur lesquels on est en faiblesse » ;*
- *un financement moins soumis que les autres à la commande politique : « plus les financements baissent en matière de subventions, plus la commande politique se fait précise. La FISONG est un moyen d'échapper partiellement à la commande politique et de rester présent sur des sujets ou des lieux géographiques sur lesquels l'AFD ne peut plus dépenser directement en termes de subventions » ;*
- *un financement qui se différencie des autres par le dialogue sectoriel : « les ONG apprécient le fait d'avoir un interlocuteur technique » ;*

- *un moyen de créer des convergences : la FISONG « permet de travailler à un rôle auquel on croit beaucoup : il s'agit de créer une convergence entre l'AFD et les ONG, de réduire l'émiettement des interventions, de faire bouger les ONG sur des thèmes essentiels » ;*
- *le seul moyen de travailler avec de petits montants, ce qui est utile pour tester des choses et « permet de faire des choses intéressantes ».* En effet, en dessous de 5 à 10 M EUR, l'AFD estime que les coûts de transaction sont trop élevés, ce qui ne permet pas d'engager des projets AFD ; en permettant un travail expérimental, la FISONG fait figure d'exception.

Soulignons une nouvelle fois que ces appréciations ne font pas l'unanimité : certains services ne veulent pas collaborer avec les ONG, craignant que cela nuise à la clarté de la stratégie qu'ils définissent et mettent en œuvre. Dans d'autres cas, les ONG restent vues comme un possible relais cantonné à un rôle de prestataire. Les spécificités de l'instrument FISONG intéressent en tout cas ceux qui voient un intérêt à une réelle coopération avec les ONG.

Des spécificités qui intéressent les ONG, notamment par le dialogue sectoriel qu'il permet

Du côté des ONG, certaines ont souligné l'intérêt à la fois pour le dialogue qu'elles ont déjà avec l'AFD (via la DPO) et pour les échanges techniques avec les directions sectorielles de l'Agence : pour ce qu'il leur apporte mais aussi pour être reconnues comme un interlocuteur technique par l'AFD, ce que permet le dispositif FISONG. Les ONG rencontrées voient dans ce dialogue sectoriel un moyen (i) d'être reconnues de l'« AFD-agence nationale reconnue », (ii) de mieux comprendre les attentes de l'« AFD-financeur » et (iii) d'apprendre conjointement avec l'« AFD-ressources en expertise » (même si ce dernier objectif n'est pas cité par toutes les ONG rencontrées).

Quelques réserves

Les réserves exprimées portent peu sur le ciblage du dispositif. Au niveau de l'AFD, une seule interrogation a émergé, qui semble effectivement fondée : « *Sur l'innovation dans les politiques publiques, les ONG sont-elles le bon relais pour cela ?* ». Certes, plusieurs projets (parmi ceux soutenus), pertinents, portent sur l'innovation dans les politiques publiques. D'autres, intéressants en termes d'innovation, ont cependant peu à voir avec les politiques publiques. Ainsi, non seulement le dispositif FISONG n'est pas ciblé sur les seules innovations qui portent sur des politiques publiques, mais l'innovation dans les politiques publiques suppose certainement de ne pas faire appel aux seules capacités d'innovation des ONG.

Une réserve est également implicitement exprimée par des ONG qui reconnaissent avoir un comportement opportuniste vis-à-vis des FISONG, en essayant de mobiliser ce financement comme elles le feraient pour d'autres, moins ciblés, sans différence notable vis-à-vis des financements DPO ouverts sur « *droit d'initiative* ». A notre sens, ceci pose la question de la mise en œuvre du dispositif (sur laquelle nous reviendrons) plus que celle de son ciblage.

Le dispositif FISONG nous semble clairement complémentaire des autres dispositifs de coopération entre l'AFD et les ONG. Ses spécificités sont largement reconnues, notamment par des agents de l'Agence qui les jugent pertinentes. Pour la DO, le dispositif est intéressant à plusieurs titres : il permet de travailler avec de petits montants, d'avoir les moyens de créer des convergences, de tester des innovations dans des domaines qui posent problème, et d'avoir à la fois une certaine exigence, une certaine co-initiative et un certain niveau de coproduction (des thèmes puis, dans une moindre mesure, des innovations). Dans le panorama des financements de l'AFD destinés à la coopération non gouvernementale, y compris depuis le transfert des financements MAIIONG, le dispositif FISONG occupe donc une place à part, particulière et pertinente.

2.1.5. Un outil adapté à certaines configurations d'ONG

Un outil qui, pour être efficace, ne devrait pas s'adresser à tous

Le ciblage est pertinent à condition d'accepter et d'assumer le caractère « élitiste » de cet outil, qui ne s'adresse pas à tous...

- à l'AFD, où certains agents ne reconnaissent pas de caractère innovant aux ONG et/ou ne veulent pas investir de temps dans un dialogue sectoriel et de petites opérations ;
- au niveau des ONG, certaines étant adaptées à cet outil, de par leurs objectifs et leurs structures, d'autres ne l'étant pas.

Cela pose peu de problèmes du côté de l'AFD : la concertation est par définition un exercice volontaire, qui repose sur un intérêt et une envie partagés par les participants. Que certains agents et services restent en marge du dispositif ne pose donc pas de problème.

Il est indispensable que l'implication dans une FISONG en tant que chef de projet soit une démarche volontaire. A l'issue de la concertation et après avoir établi une liste de thématiques prioritaires, il serait intéressant de prendre en compte la possibilité d'implication volontaire d'un responsable sectoriel comme chef de projet, comme une condition *sine qua non* du choix définitif de la thématique.

Ce point est plus problématique pour les ONG, car cette sélectivité de l'outil ne semble pas totalement assumée ni dans les choix de l'AFD, ni dans certaines positions de Coordination SUD, supposée agir au nom de tous ses membres.

Il nous semble que l'outil FISONG, pour être efficace en termes d'innovation et de dialogue sectoriel, doit privilégier des ONG dont les configurations permettent à la fois le dialogue sectoriel et l'innovation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Les configurations de certaines des ONG qui ont été soutenues ne répondent pas à ces objectifs : leur analyse révèle plusieurs configurations.

Premier axe de différenciation : des ONG adaptées pour porter un processus complet d'innovation, d'autres pas

Sur un premier axe de différenciation, nous distinguons l'ONG configurée pour porter des processus d'innovation, de l'expérimentation locale jusqu'à la diffusion de l'innovation, en passant par l'évaluation rigoureuse puis la capitalisation de l'expérience. Elle dispose d'une pratique de l'évaluation, mais aussi d'une culture de la capitalisation de ses expériences. Elle a mis en place des supports de diffusion diversifiés, adaptés à différents publics cibles (organisations de base, autres agences de développement ou *policy makers*).

Par exemple, l'ONG X dispose d'une ligne éditoriale qui lui permet de diffuser les résultats de capitalisations issues de différents terrains. Elle fait partie de réseaux qui lui permettent de faire état de ces travaux et d'en assurer la diffusion, au Nord et au Sud. Le travail de capitalisation fait partie des fonctions de ses agents, qui disposent d'un haut niveau de compétences et d'une solide expérience : il y a moins de dix ans, la majorité de son personnel expatrié était encore composé de jeunes volontaires, mais la majorité de son personnel est désormais composé de professionnels salariés disposant de plus de dix ans d'expérience et d'un recul important pour porter des exercices de capitalisation.

Ce type de configuration est à opposer à celui de l'ONG tournée exclusivement vers l'action de terrain avec la reproduction d'un même modèle d'action, ou la multiplication d'expériences *ad hoc*, mais qui n'entend pas en tirer de leçons en dehors de l'interne, voire du réseau de ses partenaires. L'évaluation de ses actions n'est pas systématique et elle ne va pas jusqu'à s'engager dans des capitalisations.

Des ONG de ce type font partie de l'échantillon des ONG soutenues par des FISONG. Elles pourraient porter une expérimentation locale et être insérées dans un réseau composé de partenaires aptes à porter les autres étapes du processus d'innovation : même si cela compliquerait les choses, c'est envisageable, mais cela ne leur a pas été demandé. Ces ONG peuvent évoluer, mais ceci suppose des

changements qu'elles ne souhaitent pas forcément mettre en œuvre.

Deuxième axe de différenciation : des ONG adaptées à un dialogue sectoriel avec l'AFD dans le cadre des FISONG, d'autres pas.

Nous distinguons d'abord l'ONG décentralisée, multipolarisée au Sud : elle dispose d'une équipe en France, sans compétences sectorielles, dont le rôle est de faciliter la recherche de financements et d'être un intermédiaire entre d'une part des donateurs, des membres, des financeurs et, d'autre part, des équipes pays relativement autonomes, qui concentrent les compétences techniques.

Par exemple, l'ONG Y fait partie d'un réseau de structures nationales « Nord » qui appuient toutes des bases « pays du Sud » très autonomes. En France, l'équipe de Y fait de la collecte de fonds privés (individus et entreprises), de la collecte auprès d'organisations publiques, et du plaidoyer. Lorsque l'équipe présente en France identifie une ligne de financement pouvant intéresser un pays, elle fait connaître cette offre à la base pays qui formule un projet : l'équipe France joue un rôle d'intermédiation et dispose de compétences permettant une compréhension de projets divers, mais ne dispose pas de compétences spécialisées.

Ce type de configuration est à opposer à celui, plus classique, de l'ONG polarisée au Nord. Elle dispose, au niveau de son siège, de compétences techniques sectorielles, avec des agents qui ont certes un rôle d'intermédiaire vis-à-vis de financeurs mais ont aussi un rôle d'interlocuteurs techniques des projets, de mise en lien de certains projets situés dans différents pays, et qui portent un discours et des stratégies sectorielles.

Entre ces deux bornes, des formes intermédiaires existent, avec certaines compétences sectorielles décentralisées dans des bases sous-régionales, alors que d'autres restent centralisées.

Dans le cas d'ONG décentralisées, le dialogue sectoriel ne peut réellement avoir lieu que sur les terrains, or il est souvent difficile pour l'AFD de suivre ces actions : les capacités de dialogue sectoriel de l'Agence sont essentiellement au Nord, et celles de l'ONG sont essentiellement au Sud. Le même problème se pose pour les ONG étrangères, sans siège en France.

En d'autres termes : certaines ONG sont configurées pour l'innovation sectorielle, alors que d'autres ne le sont pas ; certaines sont beaucoup plus aptes que d'autres à un dialogue sectoriel avec l'AFD. Pourtant, ces configurations d'ONG ne semblent pas avoir influencé la sélection des projets soutenus.

Ces constats doivent être nuancés par le fait que, dans certains cas, un dialogue sectoriel approfondi a lieu sur les terrains. Le projet de Swisscontact, ONG qui ne dispose d'aucune compétences sectorielles ni en France, ni même à son siège de Zürich, a ainsi été suivi de près par l'agence de Cotonou, avec des réunions mensuelles d'échanges sur le projet, des visites du chef de projet FISONG et deux rencontres avec la direction générale. Cependant, ces démarches répondent à l'intérêt de l'AFD, qui a tenté de mettre en place une intervention d'appui à l'Etat béninois dans le domaine d'action du projet financé (la formation professionnelle).

2.1.6. Choisir entre un élitisme stimulant et un autre ciblage

Dans les documents produits par l'AFD sur les ONG, on reconnaît que celles-ci sont très hétérogènes et diffèrent par leur professionnalisme, leur capacité à mobiliser des fonds propres, leur base associative (large ou parfois très réduite), leur engagement plutôt vers l'action militante et le plaidoyer ou vers des interventions de terrain, elles-mêmes ciblées plutôt soit sur l'urgence, soit sur le développement, soit sur la conservation de l'environnement. Il faut aller plus loin que ce simple constat et reconnaître que certaines sont adaptées à

un outil de financement aussi ciblé que la FISONG, d'autres moins, voire pas du tout. Partant de ces constats, deux choix sont possibles : (i) changer de ciblage, si l'on veut disposer d'un instrument réellement ouvert à tous, ou (ii) assumer un « élitisme stimulant », en reconnaissant que seules certaines ONG sont actuellement configurées d'une façon qui répond aux objectifs du dispositif. Les autres, si elles veulent bénéficier des FISONG, devront soit évoluer dans leurs configurations, soit se donner les moyens de répondre aux objectifs du dispositif en nouant des partenariats avec des ONG prenant en charge les opérations et étapes du processus d'innovation qu'elles ne peuvent assumer (ce qui peut être stimulant pour elles et constituer un véritable apprentissage), et en prévoyant des temps de dialogue sectoriel là où l'AFD dispose de compétences sectorielles (donc plutôt en France, si l'AFD est peu présente sur le terrain concerné).

Nous sommes favorables à la deuxième solution, mais ce choix mérite d'être explicité. Ainsi, selon la DOE et l'ensemble de nos interlocuteurs à l'AFD, « *ce n'est pas un objectif de la FISONG de toucher un maximum d'ONG* », mais on veut « *capter des idées nouvelles à plusieurs endroits* » et l'on ne veut pas d'une « *logique d'abonnement* » qui ne profiterait qu'à un petit nombre d'ONG. Or le dispositif FISONG s'inscrit dans une stratégie de l'AFD dont l'un des enjeux est d'afficher des collaborations diversifiées avec les ONG.

Il y a donc là des objectifs sous-jacents qui peuvent conduire à diversifier les bénéficiaires des FISONG d'une façon qui ne correspond pas au ciblage de cet outil, ce qui a pu être le cas dans les FISONG 2008-2010 au vu des ONG sélectionnées. Choisir ce ciblage suppose d'assumer entièrement le choix d'un élitisme certain.

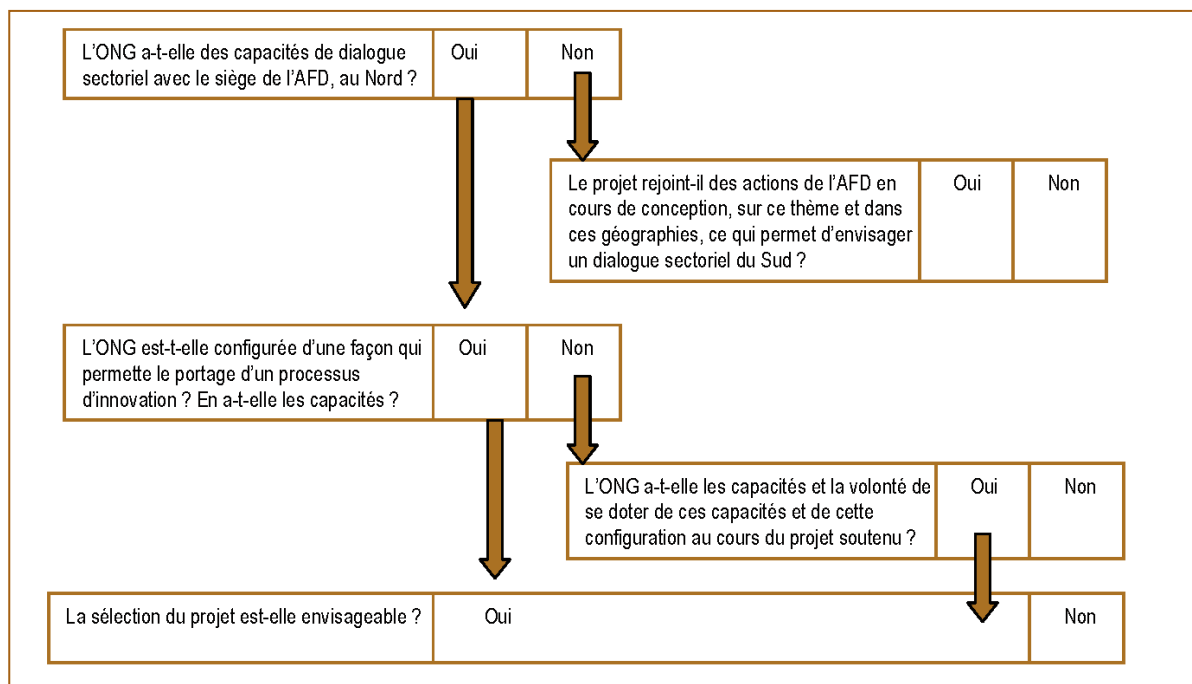
Il faut donc choisir entre assumer un « élitisme stimulant », en privilégiant de fait un nombre assez restreint d'ONG (sans être limité pour autant), ou se réorienter vers un ciblage ouvert à tous. La première solution nous semble préférable, mais – encore une fois – doit être pleinement assumée.

Il doit être proposé aux ONG ne disposant pas des moyens nécessaires pour porter un processus d'innovation, de (i) se rapprocher d'ONG partenaires complémentaires, qui en disposent, pour répondre en consortium, ou de (ii) présenter une démarche visant l'apprentissage et l'acquisition progressive de ces moyens. De même, il doit être demandé aux ONG ne disposant pas de moyens pour un dialogue sectoriel en France (ONG décentralisées ou étrangères), de prévoir de mobiliser ces compétences de façon périodique en France, pour des temps d'échange avec l'AFD. Sinon, la sélection du projet doit répondre à un intérêt particulier de

l'AFD pour la thématique et dans cette géographie, ce qui ouvrira la possibilité d'un dialogue sectoriel sur le terrain.

D'une façon plus générale, il nous semble que les thématiques FISONG devraient être choisies en tenant mieux compte du potentiel de valorisation des innovations dans le cadre d'interventions de l'AFD (envisagées ou envisageables). Ceci incitera l'AFD à optimiser tant le dialogue sectoriel que le suivi et permettra d'envisager certains effets levier *post* projet FISONG.

Schéma 1. Diagramme logique des questions à se poser pour chaque projet proposé



Source : auteur, à partir des procédures AFD.

2.1.7. Conclusion

Le ciblage sur l'innovation et le dialogue sectoriel semble intéressant pour plusieurs raisons. Il permet de reconnaître aux ONG une capacité d'innovation, certes à petite échelle, mais qui peut intéresser une agence capable de mettre en œuvre de gros projets et de favoriser un passage à l'échelle supérieure. Cette capacité est reconnue dans les différents

documents stratégiques de l'AFD qui ont accompagné la mise en place des FISONG. L'AFD et les ONG, à travers ce ciblage sont également reconnus comme des partenaires complémentaires, avec de possibles synergies, ce qui est une base très saine pour un partenariat. Quant au dialogue, il est souhaité par la grande majorité des responsables sectoriels de l'AFD qui ont mis en œuvre des FISONG, qui y voient un moyen d'apprentissage conjoint sur certaines thématiques et

un passage obligé vers d'éventuelles collaborations opérationnelles. Le ciblage sur l'innovation permet par ailleurs de bien distinguer les FISONG des financements DPO, en termes de contenu des projets. Non seulement les procédures sont très différentes, mais cette différence en termes de contenu est bien identifiée par les ONG.

Dans l'ensemble, le dispositif FISONG a des spécificités reconnues, qui lui permettent de jouer un rôle particulier parmi les instruments de la coopération AFD-ONG.

Par contre, soulignons que la configuration de certaines ONG leur permettent de porter à la fois un processus d'innovation et un dialogue sectoriel avec l'AFD, ce qui n'est pas le cas d'autres ONG, y compris parmi celles qui ont été sélectionnées.

2.2. Quelle innovation veut-on promouvoir ?

2.2.1. Une définition de base, mais un besoin de clarification

Dans le cadre du dispositif FISONG, l'innovation est ainsi définie : « *par l'innovation, on entend la recherche partagée, entre l'AFD et les ONG, de nouveaux modes d'intervention, procédés techniques, dispositifs organisationnels ou partenariats permettant de créer de nouvelles dynamiques et de jouer un rôle moteur dans un secteur précis du développement* ».

Sur cette base, la lecture des appels à projets, des projets, des comptes rendus de réunion et des correspondances laisse entrevoir des approches très diverses de l'innovation. Sont parfois mis en avant une approche par la recherche action avec l'expérimentation d'innovations lors du projet soutenu, le changement d'échelle à partir d'innovations déjà mises en œuvre, le transfert d'innovations testées ailleurs, etc. Surtout, l'AFD constate que les propositions reçues ne lui semblent pas toujours plus innovantes que d'autres programmes des ONG soumissionnaires. Certains agents

Le fait de cibler le dispositif FISONG sur l'innovation et le dialogue sectoriel revient donc à s'adresser à un nombre limité d'ONG, ce qui doit être assumé par l'AFD. Il ne s'agit pas de n'ouvrir le dispositif qu'à quelques ONG qui se reposeraient sur un abonnement garanti, mais d'être exigeant quant aux moyens dont elles disposent où sont prêtes à se doter en termes de portage d'un processus d'innovation.

Si l'AFD entend s'adresser à toutes les ONG elle devra soit modifier ce ciblage, soit accompagner certaines dans un apprentissage de ce qu'est un processus d'innovation complet : exiger de celles qui ne disposent pas des moyens pour mener un dialogue sectoriel construit avec l'AFD qu'elles s'en dotent, ou favoriser des consortiums avec des ONG présentant différentes configurations.

soulignent aussi le fait que tout peut être considéré comme innovant, à l'image d'une technique encore jamais employée dans une zone mais utilisée depuis longtemps ailleurs, et qui ne semblera donc nullement innovante à certains.

Les ONG interrogent elles-aussi l'innovation ? Selon les résultats d'une enquête menée auprès d'elles en avril 2008, à propos du dispositif FISONG, « *l'immense majorité des ONG qui ont répondu au questionnaire affirment ne pas avoir compris l'aspect innovant* ». Les questions posées sont : « *Qu'est-ce que l'AFD retient comme innovant ? La façon d'aborder la thématique ? La façon de mettre en œuvre le projet ? L'attrait de l'ONG en elle-même, avec qui l'AFD souhaite travailler ? Est-ce le pays en lui-même qui rend l'action innovante ?* ». Plus d'un an plus tard, le bilan des FISONG présenté dans la note du 3 juillet 2009 soulève de nouveau une « *mauvaise définition de l'innovation* ».

Face à cela, deux groupes de travail devaient être constitués en septembre et octobre 2009, l'un interne à l'AFD, l'autre

composé d'ONG, pour progresser sur une définition de l'innovation. Une réunion a eu lieu, mais ces travaux n'ont pas été menés à terme, faute de disponibilité des deux parties (ce qui est l'un des facteurs qui ont conduit à proposer cette étude).

Lors des entretiens, les « *concepteurs de l'outil* » que nous avons pu rencontrer nous ont dit qu'un effort n'avait pas pu être consenti pour approfondir ce qui était entendu et attendu comme innovation. Selon l'un d'entre eux, « *c'était plutôt l'idée : y a-t-il des secteurs où les ONG détiennent un savoir faire, où l'on pourrait développer une excellence de l'aide française ?* ». En revanche, il semble que l'idée de valoriser des innovations déjà portées par les ONG et d'utiliser l'outil FISONG pour les aider dans un changement d'échelle ait été très présente, comme nous l'avons déjà souligné.

Il semble aujourd'hui important de tenter d'y voir plus clair, d'une part dans les différentes approches de l'innovation sectorielle effectivement présentes dans les fiches de proposition de thèmes, les appels à projets, les projets puis, d'autre part, dans la façon dont l'innovation pourrait être mieux définie à l'avenir.

2.2.2. Mieux cerner l'innovation ONG

Proposition de typologie de l'innovation sectorielle

Nous proposons de distinguer cinq types d'innovations¹⁵ :

- **Innovations techniques.** Ce sont des outils de gestion mis à disposition d'organisations de base et adaptés à leurs besoins. C'est par exemple la mise au point d'un procédé de transformation d'un produit agricole, d'un dispositif de lutte antiérosive issu d'une recherche action, de nouveaux produits financiers ou d'assurance sociale dans le cadre de la micro-assurance santé, etc.
- **Innovations méthodologiques.** L'innovation porte ici sur la façon d'intervenir dans une réalité technique, économique et

sociale donnée. Ces innovations concernent les acteurs de l'appui aux organisations et acteurs de base. C'est par exemple l'utilisation d'un jeu de rôle pour modéliser les usages d'une ressource, la mise au point d'un système d'indicateurs relatif au renforcement des organisations de base, ou encore le fait de combiner des interventions visant à proposer aux enfants des rues des services sociaux, médicaux et économiques, avec des activités génératrices de revenus, alors que ces offres d'appui étaient auparavant dissociées.

- **Innovations organisationnelles.** L'innovation porte sur une forme d'organisation propre à un réseau d'acteurs. Ce réseau peut comprendre des individus, des organisations de base de différents niveaux, des organisations d'appui aux initiatives de bases, des services publics, des entreprises privées, des acteurs de la coopération internationale, etc. Les innovations portent souvent sur de nouvelles formes de gouvernance, associant des acteurs publics et des acteurs privés, ou créant de nouvelles formes de partenariat entre acteurs privés.
- **Innovations institutionnelles.** L'innovation porte sur la mise au point de « règles du jeu » appelées à devenir de nouvelles références pour les acteurs locaux, que ces acteurs vont faire respecter. Elles sont intégrées dans le droit ou constituent de nouvelles références partagées, sans être systématiquement écrites. Ce sont par exemple des conventions locales de gestion des ressources naturelles, un schéma régional d'aménagement pastoral, etc.
- **Innovations thématiques.** L'innovation revient à investir un champ thématique jusqu'alors peu exploré.

¹⁵ Notons que le CIDR a lui aussi élaboré une typologie, qui rejoint la nôtre pour ce qui est des innovations méthodologiques et organisationnelles, mais diffère pour les autres catégories : il nous semble intéressant que chaque ONG puisse réfléchir aux types d'innovations qu'elle veut mettre au point, en tenant compte de la nature de ses activités, quitte à formaliser des typologies différentes.

Cette typologie de l'innovation sectorielle écarte de son champ des innovations qui ne portent pas sur des interventions dans un secteur donné, mais pourraient par exemple porter sur des formes de management de l'ONG ou de partenariats non liées à un secteur particulier d'intervention. En réalité, beaucoup d'innovations sont hybrides ; ces types d'innovations seront alors vus comme différentes dimensions pour une même innovation.

Pour chacune de ces innovations, une distinction (introduite par l'un des chefs de projets FISONG) peut être faite entre des innovations conceptuelles et des innovations contextuelles :

- une innovation est contextuelle s'il s'agit d'une technique, méthode, forme d'organisation, système de règle, etc. déjà éprouvé(e) dans certains contextes mais jamais testé(e) dans un contexte géographique, culturel et/ou économique donné ;
- une innovation est conceptuelle s'il s'agit de concevoir quelque chose d'entièrement nouveau.

Types d'innovations proposés dans les notes de cadrage stratégiques

Nous avons analysé 58 notes de cadrage remises par des ONG en 2007, lors de la première concertation pour le choix de thèmes. Il en ressort différents contenus en termes d'innovation.

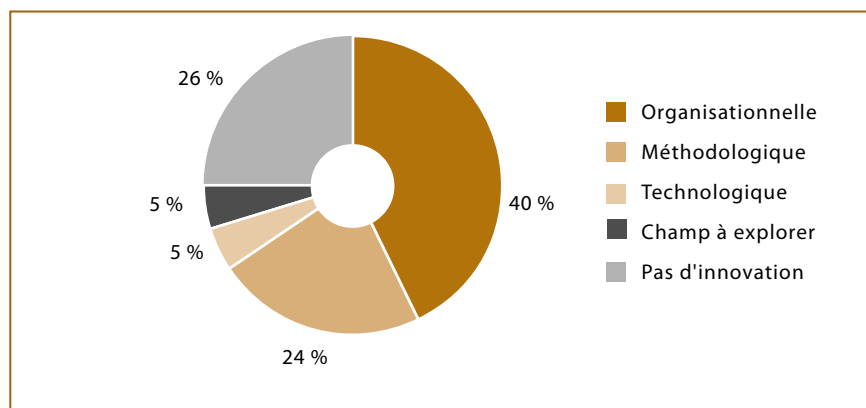
- Innovations organisationnelles, en termes de :
 - partenariats, notamment des partenariats public-privé (ex : autour de la micro-assurance santé) ou divers (ex : coopérations transfrontalières) ;
 - participation (ex : gestion concertée de zones en bordure d'espaces protégés) ;
 - modalités de financement d'un service public ;

- mise en place d'un service (ex : centres d'appui à la gestion partagée des ressources naturelles).
- Innovations méthodologiques, en termes de :
 - mise au point d'outils (ex : outil de diagnostic des vulnérabilités en milieu urbain en situation *post* crise) ;
 - démarche globale de traitement d'une problématique au fil d'un processus (ex : mise au point d'une démarche allant du diagnostic à l'élaboration des produits financiers en matière de microfinance) ;
 - démarche globale de traitement d'une problématique via une approche transversale, multisectorielle et la combinaison d'interventions souvent cloisonnées (ex : pour la résolution de conflits pour l'accès à l'eau en zones pastorales ou pour l'insertion professionnelle des jeunes) ;
 - modalités d'action, notamment pour le renforcement de capacités locales (ex : formation d'acteurs locaux en situation de crise, dès la phase de première urgence, ou appui à de petits systèmes irrigués) ;
 - innovations technologiques, qui se basent sur le transfert et l'adaptation d'une technologie (ex : technologies améliorées, tels que des foyers améliorés, fours solaires, qui sont déjà de « vieilles innovations ») ou d'un outil (nouvelles technologies de l'information et de la communication [NTIC] pour les ONG du Sud ou système d'information géographique [SIG] pour l'analyse de situations agricoles en situations de crise).
- Innovations thématiques, avec des propositions qui visent à investir un champ encore peu défriché (ex : maladies négligées ou problématiques relatives aux droits sociaux, économiques et/ou culturels).

L'analyse quantitative révèle une part importante de propositions qui n'ont rien d'innovant (26 %), dont la fiche ne contient parfois aucune réponse à la question de la justification du caractère innovant de la proposition (question imposée dans la fiche envoyée par Coordination SUD), ce qui reflète déjà une appropriation inégale du concept d'innovation. Certaines ONG se contentent de fournir des extraits de leurs programmes d'activités, ne jouant pas véritablement le jeu de la concertation à ce niveau.

Pour les propositions innovantes, on constate que l'immense majorité d'entre elles portent sur des innovations organisationnelles ou méthodologiques. L'innovation technologique est considérée avant tout en termes de transfert de technologies existantes et est très minoritaire, au même titre que l'innovation thématique (cf. graphique 6).

Graphique 6. Types d'innovations proposées dans les notes de cadrage stratégique, en 2007

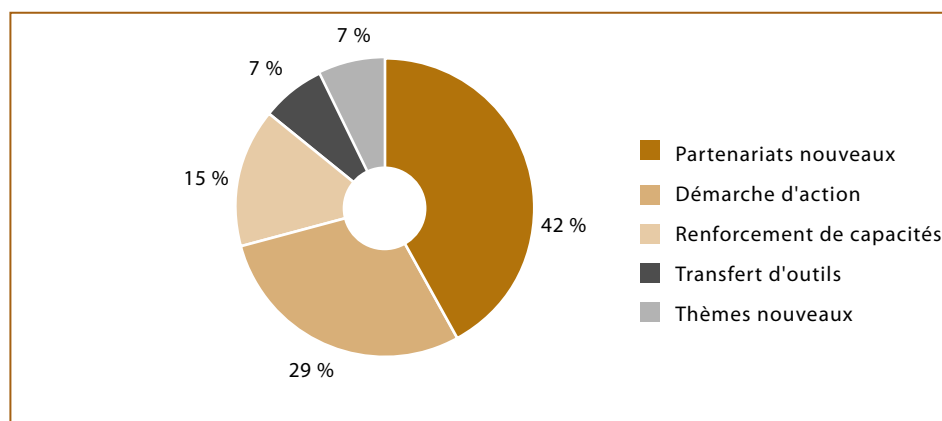


Source : auteur.

Lorsque l'on élimine les propositions non innovantes, un autre tri permet une lecture différente des innovations organisationnelles et méthodologiques, qui sont souvent combinées. On constate que beaucoup de propositions portent sur des partenariats inhabituels, d'un type

nouveau (42 %). L'innovation porte ensuite sur les démarches de traitement d'un problème, puis sur les modalités et formes d'organisation permettant le renforcement de capacités locales (cf. graphique 7).

Graphique 7. Sur quoi portent les innovations considérées dans les notes de cadrage stratégique (en 2007) ?



Source : auteur.

Notons enfin que l'analyse des fiches révèle le fait que les questions du passage à l'échelle et du lien avec les politiques publiques sont très rarement abordées, même si elles peuvent être présentes en arrière plan de certaines fiches.

Finalement : l'innovation considérée par les ONG à travers leurs propositions thématiques sont avant tout des innovations organisationnelles et/ou méthodologiques portant sur de nouveaux partenariats, démarches d'action et modalités de renforcement des capacités locales. L'innovation technologique ou thématique (exploration de champs nouveaux) est très minoritaire.

Définitions de l'innovation données par certaines ONG

Nous retrouvons les mêmes tendances dans les documents internes de certaines ONG, qui ont pris le soin de définir l'innovation (comme AVSF ou le CIDR). Leurs définitions serviront ici d'exemples, s'agissant d'ONG qui ont peu de liens entre elles et ont donc mené leur réflexion de façon indépendante.

• AVSF

Dans les tout derniers documents produits par AVSF (rapport intermédiaire de sa convention programme en cours), l'ONG définit l'innovation de la façon suivante : *« l'innovation réside dans la mise en œuvre d'une démarche et/ou d'une combinaison de techniques et méthodes pour (a) apporter une solution nouvelle face à un problème posé dans un contexte donné, (b) voire dans certains cas, contribuer à un changement d'échelle à partir d'une expérience validée à un niveau local ».*

Dans ce même document, on constate que toutes les actions innovantes données en exemple par AVSF dans le rapport intermédiaire de sa dernière convention-programme, l'innovation organisationnelle occupe soit une place centrale, soit consubstantielle par rapport à l'innovation technologique.

A titre d'exemple, les objectifs mis en avant sont :

- organiser un véritable conseil à l'exploitation dans une approche d'aménagement des bassins-versant ; construire un dispositif pérenne de concertation et action pluri-acteurs pour une répartition équitable de la ressource en eau entre ville et campagne ;
- lutter contre la dégradation des sols et favoriser l'adaptation des familles paysannes à des événements climatiques extrêmes par une démarche participative et pérenne de reboisement ;
- consolider une filière valorisant le lait local de très petits producteurs à l'échelle nationale ;
- promouvoir la sécurité alimentaire et la génération de revenus par l'élevage de volailles et la production laitière bovine ;
- renforcer une organisation paysanne en capacité de produire de manière durable et exporter des produits de qualité sur les marchés internationaux ;
- développer un service mobile et mixte de santé humaine et animale en zone nomade au Mali, cogéré par les chefferies, les collectivités et les structures de l'Etat ;
- consolider un modèle technologique adapté sur une filière biosécurisée de volailles et porcs et valoriser sa diffusion par la constitution de groupements d'intérêts.

• CIDR

Le CIDR définit ainsi l'innovation : *« une démarche nouvelle qui s'inspire de résultats concrets (la démarche est donc liée à une histoire) » ; « ses résultats doivent être testés et validés » ; « une innovation doit donner une nouvelle ampleur à une activité (en augmenter la portée) et/ou doit rendre un meilleur service à moindre coût » ; « une action*

n'est innovante que dans un contexte donné, avec un public donné et pour une période donnée ».

Il distingue cinq types d'innovations :

- l'innovation-outil (ex : un nouveau système de gestion et d'information pour la gouvernance de collectivités locales),
- l'innovation-produit (ex : un nouveau produit financier pour le financement de chaînes de valeurs ou un nouveau produit de micro-assurance),
- l'innovation méthodologique ou de processus (nouvelle façon d'intervenir auprès d'acteurs locaux),
- l'innovation organisationnelle (nouveaux types et formes d'organisations, visant notamment à garantir la pérennité de l'action),
- l'innovation institutionnelle (ex : dans les stratégies d'alliances entre le CIDR et d'autres ONG).

En réalité, à l'exception de l'innovation institutionnelle, qui concerne l'ONG en elle-même, les autres types d'innovation se rapprochent de ce que nous avons considéré comme relevant de l'innovation méthodologique ou organisationnelle. L'innovation institutionnelle, telle que définie par le CIDR, n'est pas considérée par le dispositif FISONG.

Le CIDR distingue clairement l'innovation au niveau des projets de l'innovation dans la structure de l'ONG. Ce sont, par exemple, dans son dernier plan stratégique, de nouvelles formes et moyens de management des connaissances, de nouvelles stratégies d'alliances avec des ONG du Sud, ou encore un « *pack* managérial » comprenant de grands principes de gestion des relations au sein du CIDR. Plus généralement, l'ONG peut notamment innover dans son fonctionnement interne, ses modes de relations avec les acteurs du Sud, les modes de coordination entre acteurs du Nord, les procédés d'accompagnement des partenaires

(renforcement des capacités, etc.), les modalités de financement et de gestion des projets et programmes. Selon nous, ceci ne relève pas tant de l'innovation sectorielle que des financements mis en œuvre par la DPO, qui ne doit pas négliger ce besoin d'innovation. En effet, les ONG, soumises à une exigence de gain d'efficacité, doivent réinventer leur plus-value et leurs complémentarités vis-à-vis de nouveaux acteurs qui investissent le champ de la coopération non gouvernementale (coopérations décentralisées, syndicats, universités, entreprises). L'innovation sectorielle ciblée par le dispositif FISONG ne doit donc pas masquer un autre champ d'innovation qui porte sur les structures, les positionnements, les stratégies d'alliances, etc.

D'autres voies pour l'innovation ne sont pas ou peu considérées par le dispositif FISONG. En effet, au travers des écrits et dires d'AVSF et du CIDR (mais aussi d'autres ONG rencontrées), apparaît le fait que l'innovation ONG se fait au niveau des projets mais aussi par d'autres moyens, *via* des réflexions internes et externes, des études autofinancées ou des contrats d'étude, qui alimentent la réflexion de l'ONG. Ces voies alimentent l'innovation sectorielle et il faudra nous y intéresser dans le cadre de la présente étude

Lorsque les ONG définissent l'innovation, elles se réfèrent d'une part à des innovations construites au sein d'opérations de terrain, avec essentiellement des innovations méthodologiques et organisationnelles, mais aussi à des innovations dans leurs propres structures, stratégies d'alliances, modes de management. Ceci nous conduit à distinguer l'innovation sectorielle, qui relève du dispositif FISONG, de l'innovation dans les structures, postures et fonctions de l'ONG, qui relève plutôt du soutien de la DPO et doit être considérée, par exemple dans le cadre des conventions programmes.

L'innovation sectorielle *via* les projets, considérée dans le dispositif FISONG, n'est qu'une partie de l'innovation sectorielle ONG, qui passe aussi par des réflexions stratégiques, des échanges, des études spécifiques, etc.

2.2.3. Qu'est-ce que l'innovation ONG au regard de résultats de recherches sur l'innovation ?

Au regard des définitions existantes : des innovations sociales, inclusives qui sont des processus d'apprentissage à caractère collectif

Mettre en relation l'innovation ONG, telle qu'elle apparaît dans cette analyse, avec des définitions issues de travaux de recherche spécifiques, permet de mieux cerner le champ d'innovation considéré.

Selon Alter (2002), « *l'innovation n'a que peu de choses à voir avec l'invention. Celle-ci représente une nouvelle donne, la création d'une nouveauté technique ou organisationnelle, concernant des biens, des services ou des dispositifs, alors que l'innovation représente l'ensemble du processus social et économique amenant l'invention à être finalement utilisée, ou pas* ».

La dimension processuelle est donc très importante et doit être clairement considérée, comme nous le soulignerons dans la partie suivante, portant sur le dispositif.

Alter et Poix (2002) soulignent le fait que « *l'innovation est une activité collective. Elle repose sur la mobilisation d'acteurs aux rationalités variées, souvent antagoniques* ». Ils évoquent le fait que les professionnels soulignent « *le rôle majeur joué par les processus d'apprentissage, de capitalisation des connaissances et des modalités d'échange entre partenaires d'un même dispositif de travail* ». La mise en réseau et l'animation d'un réseau de partenaires autour de l'innovation est elle aussi très importante.

La dimension processuelle de l'innovation, de même que la constitution et l'animation d'un réseau autour de l'innovation, appelé à se consolider au fil du processus, sont des éléments qu'il est très important de considérer dans le dispositif FISONG

Des innovations de procédés plus que des innovations de résultat

L'innovation peut concerner le résultat (ou produit) ou la manière d'y arriver (le procédé). Les ONG innoveraient rarement sur le résultat de l'action de développement mais surtout sur le procédé mis en œuvre pour y arriver, notamment sur les modalités organisationnelles. Ceci explique la place occupée par l'innovation méthodologique et/ou organisationnelle.

Des innovations sociales, inclusives

La littérature offre de nombreuses définitions de l'innovation. Dans le domaine du développement, Olivier de Sardan (1995) privilégie le transfert d'éléments nouveaux, avec cette définition : « *toute greffe de techniques, de savoirs ou de modes d'organisation inédits (en général sous forme d'adaptations locales à partir d'emprunts ou d'importations) sur des techniques, savoirs et modes d'organisation en place* ». Cette définition ne nous satisfait pas vraiment car elle laisse peu de places à des innovations mûries localement, au fil de processus où les apports externes tiennent parfois plus de l'assemblage de contribution, de la traduction des apports des uns et des autres sous des formes susceptibles d'être mises en relation, de l'appui à la co-construction, que d'une « greffe ».

En revanche, la notion d'innovation sociale, ou inclusive, nous semble très pertinente pour cerner l'innovation ONG. Selon le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)...

- une innovation sociale est « *une intervention initiée par des acteurs sociaux, pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles* ». Elle n'est pas le fait d'une autorité car son adoption implique des processus de concertation : elle « *implique un processus de discussion, de transformation et d'adaptation nécessaire à son adoption* » ;

- l'innovation sociale est aussi qualifiée d'inclusive et se définit par « *sa finalité qui vise son inclusion dans un environnement entrepreneurial, social, écologique, économique et humain. Qu'elle soit de nature technologique, organisationnelle, de produit ou de marché, elle est pensée collectivement en fonction de son impact sur son environnement (...). Elle doit amener un bénéfice mesurable pour une collectivité* » ;
- « *l'innovation sociale est créatrice de mieux être : elle est souvent le fruit d'un travail collectif où le moteur n'est pas uniquement (...) la brevetabilité, donc la plus-value, mais la partageabilité et la libre transférabilité* ».

La définition de l'innovation sociale, proposée notamment par le CRISES permet de bien cerner les contours de l'« innovation ONG ». Ces innovations sont sociales, également qualifiées d'inclusives : elles impliquent un processus de mise en discussion, de concertation, d'adaptation, d'inclusion dans un environnement entrepreneurial, social, écologique, économique et humain.

Dans cette même perspective sociale, la définition donnée par Groff (2009), membre du comité d'experts « innovation » de l'Association française de normalisation (AFNOR), est intéressante. Elle met l'accent sur l'appropriation de l'innovation : « *l'innovation est la capacité à créer de la valeur en apportant quelque chose de nouveau dans le domaine considéré tout en s'assurant que l'appropriation de cette nouveauté se fasse de manière optimale* ». Cet auteur distingue trois piliers à l'innovation : (i) la créativité (génération de nouveautés) ; (ii) la valeur (d'estime, d'usage et d'échange) ; (iii) la socialisation (maîtrise de la conduite du changement). Cette définition soulève la question de la valeur accordée par les acteurs à une nouveauté : celle-ci dépend des acteurs et peut différer entre l'AFD, les ONG en tant qu'acteurs de la société civile, puis les populations bénéficiaires, les uns et les autres n'ayant pas les mêmes objectifs.

Lors des concertations pour l'élaboration des termes de références des appels à propositions, certaines difficultés ont résulté de ces différences d'approches, d'objectifs et finalement de valeur accordée à certaines innovations envisagées. Nous pensons ici notamment aux difficultés explicitement rencontrées dans le cadre de l'appel sur l'agriculture de conservation, mais aussi à des divergences plus implicites autour de l'appel sur l'appui aux organisations paysannes. Pour certains, l'innovation dans ce domaine ne peut mettre de côté le renforcement politique de ces organisations alors que, pour d'autres, l'innovation doit porter sur les capacités économiques. Si nous simplifions ici les positions des uns et des autres, force est de constater que des divergences d'estimation de la valeur de l'innovation sont manifestes, entre l'AFD et certaines ONG, mais aussi entre les ONG elles-mêmes

Une innovation en est une car il lui est reconnu une valeur (d'estime, d'usage, d'échange). L'AFD, les ONG et leurs partenaires au Sud peuvent avoir un regard différent sur cette valeur, et ce qui est innovant pour certains peut ne pas l'être pour d'autres. Une concertation bien menée doit permettre de construire une vision commune d'un champ d'innovation reconnu comme tel par les parties en présence. Si ce champ est inexistant ou trop restreint, il est préférable de renoncer à la thématique considérée.

Ce qui fait l'intérêt des ONG pour porter ce type d'innovation : prise de risques, traductions, controverses et transgressions

Parmi les acteurs de la coopération, existe-t-il une capacité spécifique des ONG à innover ? Si ces dernières sont reconnues comme innovantes, qu'est-ce qui explique qu'elles le soient et fonde un intérêt à travailler avec elles en matière d'innovation ? Là encore, des éléments issus de la recherche sur l'innovation apportent certains éclairages.

Une capacité de prise de risques ?

La capacité à innover est d'abord une capacité à prendre des risques, comme l'illustrent ces extraits d'Alter et Poix (2002) : « L'innovation est une activité en relation forte avec l'incertitude : les informations constitutives de l'élaboration d'un processus d'innovation ne sont pas totalement disponibles initialement. La décision et l'action en matière d'innovation posent donc clairement la question de la gestion de l'incertitude et du rapport au risque ». « L'innovation représente une ressource considérable – celle de la créativité – et un risque, tout aussi important – celui de la destruction des formes de la vie collective antérieurement établie ».

Nous distinguons ici deux types de risques :

- un « risque managérial », lié au risque d'échec de l'action engagée, peut-être plus facile à assumer dans des structures ONG que dans des structures publiques soumises à une tutelle, parfois fortement hiérarchisées, où il pourrait être plus difficile d'expliquer un éventuel échec ;
- un « risque social », lié (i) au fait que l'on sait ce que l'on risque de perdre sans savoir clairement de quoi sera faite la situation finale et (ii) 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.

Notons cependant que toutes les ONG n'ont pas la même capacité de prise de risques.

Une capacité de transgression et de gestion de controverses ?

La capacité à innover est ensuite constituée d'une capacité à mettre en cause l'existant, voire à transgresser les normes établies. Là encore, Alter et Poix (2002) évoquent ce point : « La transformation des règles sociales, qu'elle concerne par

exemple des dispositifs de gestion, les relations établies entre services de recherche et management des firmes ou les relations entre les firmes innovatrices et l'Etat, 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. » « L'analyse de la distance critique par rapport aux conventions établies représente ainsi l'un des éléments centraux de la compréhension des processus d'innovation : cette distance représente le moyen de " réfléchir " les pratiques et de renouveler les normes. »

Ce qui caractérise les ONG est précisément une indépendance qui doit permettre de mettre en cause un ordre établi, dont ne disposent pas les acteurs publics de la coopération. Certains agents de l'AFD justifient très clairement leur intérêt pour un travail avec les ONG, à partir de cette indépendance dont elles jouissent. En effet, l'innovation va engendrer des controverses, considérées par les sociologues de l'innovation¹⁶ comme essentielles au processus d'innovation. L'ONG doit savoir les gérer en associant les parties prenantes dans des réseaux et espaces de concertation *ad hoc* (ce qui nous conduit encore à insister sur l'importance du réseau constitué autour de l'innovation). Elle est sans doute mieux placée que d'autres acteurs de la coopération pour assumer le fait de créer des controverses, éventuellement sources de conflits.

Là encore, il nous faut noter que toutes les ONG n'ont pas les mêmes capacités dans ce domaine.

Une capacité de traduction

La capacité à innover est ensuite une capacité de traduction entre des acteurs qui contribuent à l'innovation, au sein d'un collectif largement mis en avant dans les écrits cités ci-avant. Il s'agit de traduire le langage des uns dans celui des autres, de mettre en relation des savoirs scientifiques et des

¹⁶ Voir Callon, M. et B. Latour (1991).

profanes, etc. Les ONG, du fait de leur proximité tant des bénéficiaires que de la « technostructure » et de ses formats d'action, semblent disposer d'une position privilégiée pour assumer ce rôle d'interface et de traducteur. Il n'est cependant pas évident qu'elles soient aptes à l'assumer auprès de « *policy makers* », ce qui légitime l'interrogation d'un agent de l'AFD quant à l'intérêt de travailler avec les ONG sur des innovations en termes de politiques publiques. Certains exemples d'ONG très écoutées des décideurs publics, dans certains pays (le gouvernement équatorien est par exemple actuellement très à l'écoute de propositions des ONG) montrent que certaines ONG ont des capacités de traduction allant des bénéficiaires aux décideurs publics, mais ce n'est évidemment pas un cas général.

Les ONG ont des spécificités, parmi les acteurs de la coopération, qui leurs donnent certains atouts pour innover, ce qui conforte l'intérêt, pour l'AFD, de travailler avec elles sur l'innovation. Ces spécificités relèvent de capacités de prise de risque, de transgression et de mise en cause des normes existantes, puis de traduction de langages et savoirs très différents selon les parties prenantes. Ces capacités ne sont cependant pas le fait de toutes les ONG et, là encore, il apparaît que certaines sont plus aptes que d'autres à innover.

2.2.4. Ce qui intéresse l'AFD en termes d'innovations ONG

Nos interlocuteurs à l'AFD sont intéressés par ces caractéristiques des ONG, qui les mettent dans une position souvent intéressante pour innover.

Lorsque l'on tente de mieux cerner ce qui les intéresse en termes d'innovation, apparaissent des attentes très diverses. Certaines d'entre elles ne correspondent pas toujours à l'innovation ONG telle que nous avons tenté de la cerner précédemment. Dans les propositions des responsables sectoriels de la DO, élaborées en 2007, dans les appels à propositions puis lors de nos entretiens, sont notamment apparues plusieurs approches de l'innovation ONG et de son

« utilisation » par l'AFD, qui posent question par rapport à ce que ces organisations peuvent ou veulent faire.

Une approche par le changement d'échelle, à partir de pratiques des ONG considérées comme innovantes

Dans ce cas, les pratiques des ONG sont considérées comme innovantes, mais limitées par leur échelle de mise en œuvre. Il s'agit donc pour l'AFD, d'accompagner non pas de nouveaux processus d'innovation, mais l'expérimentation d'un changement d'échelle à partir d'innovations préexistantes. Comme il nous a été dit deux fois lors des entretiens menés avec des chefs de projets FISONG et comme il est mentionné dans un appel, « *le changement d'échelle constitue en fait l'innovation recherchée* ». Dans le compte rendu d'une réunion préparatoire aux FISONG, tenue en 2007 à l'AFD, figure par exemple l'idée « *de consolider et d'étendre des projets existants* » et le fait que « *le but serait de formuler des propositions permettant un changement d'échelle* ». Cette approche est décrite dans les termes suivants dans un appel à propositions : « *la notion d'innovation est à comprendre du point de vue de l'AFD. (...) L'AFD vise en fait à renforcer des actions déjà entreprises avec succès, ce qui lui permettra dans un premier temps d'en prendre connaissance. L'effet de levier que peut apporter le financement FISONG peut conduire déjà en soi à innover s'il conduit à élargir le public touché tout en maintenant, ou même en améliorant, le rapport qualité/coût du service rendu* ».

Cette approche est très présente et peut être considérée comme l'approche fondatrice des FISONG.

Une approche par l'innovation comme source d'inspiration et d'évolution des politiques sectorielles

Certains textes et certains chefs de projets insistent sur l'innovation pour les politiques sectorielles. Il est attendu, de la part des ONG, des expériences, même menées à petite échelle, capables d'inspirer de nouvelles politiques publiques. Il s'agit cette fois de concevoir de nouvelles innovations (quelle

que soit l'échelle) puis de les expérimenter. L'AFD entend favoriser ces processus expérimentaux et en retirer des éléments portant sur de nouvelles formes d'appui aux acteurs de base susceptibles d'intéresser une politique publique, de nouveaux partenariats public-privé pour la mise en œuvre d'une politique publique, etc. On affirme que « *la cible serait donc de faire évoluer des politiques sectorielles* » ou encore que « *la FISONG est envisagée comme un instrument d'évolution des politiques sectorielles* ».

Une approche diffusionniste, avec des ONG considérées comme des relais

Une dernière approche, très minoritaire, a été entrevue. Il s'agit d'une approche diffusionniste, à partir d'une innovation proposée par la recherche, considérée comme généralisable dans certaines zones géographiques. Dans cette situation, les ONG « *peuvent constituer un relais pour multiplier les actions* » (AFD, fiche du 3.04.07). Dans l'appel sur l'agriculture de conservation, on définit au préalable quelle innovation doit être diffusée dans le cadre de la FISONG, en affirmant que c'est « *une innovation qui retient l'attention des petits agriculteurs* », d'une façon très générale. Les ONG sont considérées comme un bon – et simple – vecteur de diffusion.

Cette approche est très minoritaire : elle n'a été mise en avant que dans un appel à propositions

Entre ces approches, pas réellement d'alternatives

A chacune des approches de l'innovation qui sont proposées sont associées, dans les textes consultés, différentes conditions de réussite des FISONG. Ainsi, on parle d'une « *taille significative des projets élémentaires* », d'un « *nombre significatif de projets de même nature* » ou de « *considérer une grappe de projets* », d'un « *engagement sur le long terme* » aussi qualifié de « *durabilité* », etc. Ces conditions semblent parfois difficiles à réunir dans un même dispositif. Ce constat aurait pu conduire l'AFD à choisir entre

différentes approches de l'innovation, ce qu'elle n'a pas fait.

Par ailleurs, à chacune de ces approches correspondent différentes façons de considérer le rôle des ONG en matière d'innovation, dans le dispositif FISONG : les ONG sont-elles considérées comme aptes à l'innovation et invitées à expérimenter sur la base de nouvelles idées ? Sont-elles considérées comme déjà innovantes et invitées à développer des dispositifs préexistants, sur la base de pratiques courantes jugées innovantes, qu'elles maîtrisent à petite échelle ? Les ONG sont-elles considérées comme peu innovantes et peu porteuses d'innovations par elles-mêmes mais aptes à conduire des processus de recherche-action-diffusion à partir d'innovations préconstruites ? Là encore un choix n'a pas été fait explicitement.

Le changement d'échelle, d'une part, à partir de pratiques des ONG considérées comme innovantes, et l'expérimentation de nouvelles innovations susceptibles d'inspirer et de faire évoluer des politiques sectorielles d'autre part, sont deux composantes importantes des attentes de l'AFD en matière d'innovation ONG, dans le cadre du dispositif FISONG. Ce ne sont pas des domaines dans lesquels celles-ci sont les plus à l'aise. Par ailleurs, cette façon de voir l'innovation n'est pas celle d'une grande partie des ONG. Faute d'avoir précisé ces points, on constate souvent un décalage entre les propositions faites par les ONG et les attentes réelles de l'Agence.

2.2.5. L'innovation dans les projets : quelles convergences entre les attentes de l'AFD et les propositions ONG ?

Une seule évaluation *ex post* : mise en perspective en termes d'innovation

Le seul projet financé par les FISONG évalué à ce jour est le projet de MDM en République démocratique du Congo,

financé par la FISONG « *post crises* ». Selon les résultats de l'évaluation, l'innovation peut être vue à travers l'excellence, en termes de connaissance et de traitement d'un problème particulier (« *MDM s'est positionné dans la connaissance et la maîtrise de ce problème [celui des filles de la rue] à un niveau d'excellence remarquable* »), et dans une somme de détails : « *l'action de MDM, qui peut paraître d'une grande simplicité, s'avère une construction avisée et solide, dont la complexité se loge dans les détails* ». L'innovation repose également sur le fait de mettre un problème spécifique à l'agenda, avec des acteurs et en un lieu donné : « *les responsables des ONG locales ont reconnu devant le consultant, que les problèmes posés par les filles [parmi les enfants des rues] les préoccupaient. Ils ont préféré dans un premier temps adopter la position de l'autruche jusqu'à ce que MDM se décide à mettre les filles au centre de ses interventions* ». Finalement, selon l'évaluation, « *MDM s'est construit au cours de ces années une position de leader sur la thématique d'enfants des rues, et plus spécifiquement désormais des filles des rues* ». Ainsi, la FISONG a contribué à installer MDM dans un rôle de chef de file, porteur d'innovations.

Evaluation *ex ante* de l'innovation dans les projets sélectionnés

La base de données et les entretiens permettent une analyse plus générale (même s'il ne s'agit que d'une évaluation *ex ante*) :

- des techniques nouvelles ne sont évoquées que dans un quart des cas. On propose alors très généralement de combiner le transfert de nouvelles techniques et équipements avec des opérations de recherche-action, en insistant plus ou moins sur l'un ou sur l'autre ;
- dans plus de trois quarts des cas, l'innovation est méthodologique et/ou organisationnelle (ce qui confirme les constats précédents sur l'innovation ONG) ;

- dans tous les cas, les innovations considérées sont des innovations sociales. Elles impliquent un processus de discussion, de transformation et d'adaptation nécessaires à leur mise au point, à leur appropriation et à son adoption, qui occupe une place plus ou moins grande selon les projets. Ainsi, la concertation est parfois un élément central du projet, qui occupe la majeure partie du temps de travail investi (ex : projet sur la gestion locale de l'éducation au Sénégal). Sa mise au point, mais également son « *inclusion dans un environnement entrepreneurial, social, écologique, économique et humain* » sont l'enjeu majeur des projets soutenus.

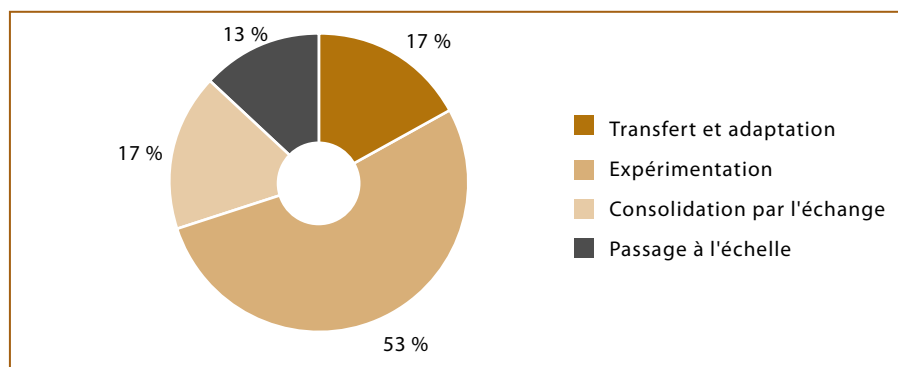
En ce qui concerne les attentes de l'AFD en matière de changement d'échelle et de politiques sectorielles :

- moins de la moitié des projets soutenus affichent un lien clair et affirmé avec des politiques publiques qu'elles entendent faire évoluer. Ce lien est parfois très étroit, avec des projets qui sont « *en phase* » avec la définition de politiques publiques par l'Etat. Dans près de la moitié des cas, il est totalement inexistant ;
- la plupart des ONG ont plutôt proposé ce qu'elles savent faire, ce qui va rarement dans le sens du changement d'échelle et/ou de l'évolution des politiques sectorielles, qui intéressent particulièrement l'AFD. Si certains projets sont très intéressants à ce niveau, d'autres n'ont aucune ambition de ce type.

Parfois le changement d'échelle, parfois d'autres stades d'un processus d'innovation

De façon plus générale, si certains projets visent un changement d'échelle, l'innovation, dans le cadre des projets FISONG, s'inscrit à différents stades d'un processus d'innovation, comme l'illustre le graphique 8.

Graphique 8. Inscription des projets FISONG 2008-2010 dans les processus d'innovation



Source : auteur.

Nous distinguons :

- le transfert : il s'agit de transférer une innovation et de l'adapter *via* une recherche action (17 % des cas) ;
- l'expérimentation : il s'agit d'expérimenter quelque chose de nouveau dans le cadre du projet, même si ce « nouveau » se base toujours sur les expériences antérieures de l'ONG (53 % des cas) ;
- la consolidation : il s'agit de poursuivre un processus d'innovation déjà engagé de façon à consolider ses acquis (17 % des cas), par la poursuite de l'expérimentation, la capitalisation, et l'échange d'expériences ;
- le passage à l'échelle : il s'agit de poursuivre un processus d'innovation déjà engagé pour engager un passage à l'échelle à partir d'innovations jugées comme satisfaisantes à petite échelle (13 % des cas).

Dans les cas d'expérimentation d'innovations tout à fait nouvelles, on se trouve au début d'un processus d'innovation (même s'il s'inscrit toujours dans un certain parcours de l'ONG). Dans des cas de transfert et d'adaptation d'innovations venues d'ailleurs, on se trouve en aval de phases d'innovations menées sur d'autres terrains, par l'ONG ou par d'autres opérateurs. Dans des cas de passage à l'échelle ou de consolidation par l'échange, on se trouve en aval d'une expérimentation menée dans la même géographie par l'ONG.

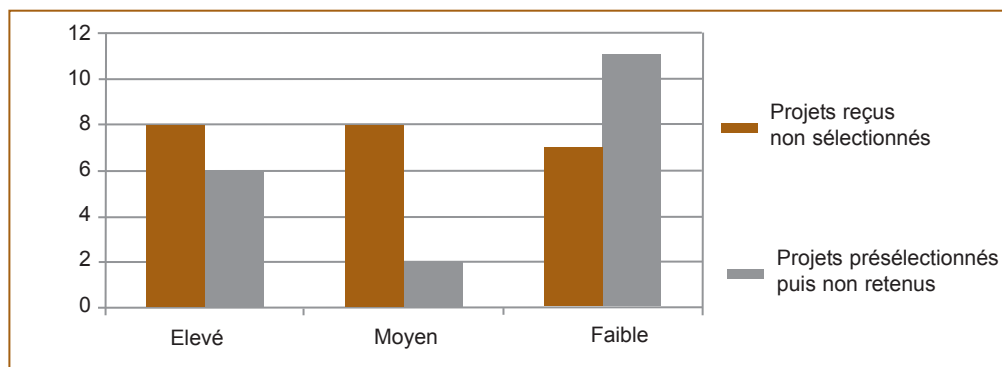
Dans tous les cas, le projet FISONG s'inscrit dans un processus qui le dépasse très largement, destiné à se poursuivre. Le changement d'échelle, qui intéresse l'AFD, ne concerne qu'une minorité de projets.

Des niveaux d'innovation très hétérogènes

Un agent de l'AFD résume la diversité des interprétations possibles de ce qu'est l'innovation en disant qu'il peut s'agir de (i) choses nouvelles, (ii) choses nouvelles pour des acteurs donnés, (iii) choses nouvelles à l'endroit où elles prennent place, (iv) choses nouvelles pour l'AFD, etc. Lorsque l'on combine ces affirmations, une chose nouvelle pour des acteurs donnés et dans un endroit donné peut être considérée comme une innovation. Ainsi, tout peut alors être considéré comme innovant. Cette ouverture permise par une définition trop peu précise de ce qui est attendu en termes d'innovation est exploitée par certaines ONG pour proposer des projets très faibles en termes d'innovation.

Partant de ce constat, réalisé dès le début de l'étude, nous avons tenté de qualifier le degré d'innovation des projets proposés à partir de la lecture des *concept notes*. Ceci est très insuffisant pour une évaluation rigoureuse mais permet une analyse de la diversité existante : il s'agit ici d'une évaluation *ex ante*, à partir des arguments fournis par les porteurs de projets pour justifier le caractère innovant du projet (cette argumentation leur était demandée). Les différents degrés d'innovation sont présentés dans le graphique 9.

Graphique 9. Evaluation ex ante du caractère innovant de chaque projet financé de 2008 à 2010



Source : auteur.

Cette estimation montre une répartition presque égale des projets sélectionnés entre les trois niveaux d'innovation (élevé, moyen et faible). Les projets présélectionnés puis non retenus sont plus souvent faiblement innovants (plus de la moitié d'entre eux), mais des projets fortement innovants n'ont pas été retenus (nous reviendrons sur les critères de sélection dans la partie suivante). Ce graphique montre l'hétérogénéité des niveaux d'innovation évaluables *ex ante* (qualité confirmée lors des entretiens menés avec les porteurs de projets).

Le terme d'innovation est donc très largement interprétable... et interprété, comme le montre l'analyse des projets soumis pour financement. Il est donc nécessaire d'être précis et de cerner un espace de convergence entre une offre et une demande, l'offre étant ce que savent, peuvent et veulent faire les ONG, la demande correspondant aux attentes de l'AFD.

Pour certains projets, on note toutefois une réelle convergence entre les attentes de l'AFD et l'innovation ONG : certains projets répondent très bien à la fois à ce que savent et peuvent faire ces organisations qui les portent et aux attentes et intérêts de l'Agence. Certains projets sont ainsi en phase avec des réflexions menées par les Etats sur leurs politiques sectorielles. C'est le cas, par exemple, du projet de Swisscontact au Bénin, qui vient en aval de l'élaboration, par l'Etat, de textes régissant la formation professionnelle. L'Etat a

mis en place des formations diplômantes mais n'a pas prévu de dispositif *post formation*. Le projet financé s'emploie à expérimenter un système d'apprentissage de type dual et à mettre en relation les nouveaux diplômés avec des institutions de microfinance, répondant ainsi aux lacunes du dispositif public. Il s'attache à montrer la valeur ajoutée de ce dispositif pour influencer des politiques publiques appelées à être révisées. Il en va de même du projet sur la micro-assurance santé mené au Cambodge, qui coïncide avec le processus de définition par l'Etat d'une politique nationale de sécurité sociale.

D'autres projets visent à la fois un passage à l'échelle et une inflexion des politiques sectorielles, par différents moyens. C'est par exemple le projet du GRET et d'ENDA GRAF mené au Sénégal, qui vise non pas à mettre au point des innovations, mais à mettre en évidence des innovations portées par des OSC pour permettre leur capitalisation et un passage à l'échelle. Soutenu par la FISONG sur la gestion locale de l'éducation, il vise à sélectionner dix initiatives de contribution d'OSC à la gestion de l'éducation et à la formation professionnelle (parmi un répertoire constitué grâce au projet, par le biais de concertations régionales, qui compte aujourd'hui 140 initiatives), pour les soutenir et alimenter, sur cette base, la réflexion de l'Etat sur ses politiques publiques. Un lien très étroit avec la direction de la Planification et de la Réforme de l'éducation permet d'envisager cette influence sur les politiques sectorielles.

Dans ces projets, le lien avec les politiques sectorielles est un moyen de passage à l'échelle. Notons que certains visent le passage à l'échelle à partir d'expérimentation locale, sans pour autant avoir de liens avec les politiques sectorielles, ce qui nous semble moins intéressant et peut s'avérer risqué quant à la durabilité du passage à l'échelle considéré.

Ces projets montrent des possibilités de convergence entre l'innovation ONG et les centres d'intérêt de l'AFD. On ne peut viser systématiquement une telle convergence, mais le fait de préciser le champ des innovations soutenues permettra de favoriser un plus grand degré de convergence.

Comment créer un espace de convergence entre une offre et une demande ? Mieux préciser les innovations attendues

Dans les textes qui régissent l'ensemble des FISONG et qui sont transmis aux ONG candidates, nous proposons d'insister sur des éléments visant à mieux définir les innovations attendues :

1. sont attendues des innovations sociales, telles que définies précédemment, ...
2. ... inscrites dans des processus d'innovation (une histoire, un futur) : l'ONG candidate précisera les antécédents du processus d'innovation, l'étape du processus d'innovation pour laquelle elle sollicite un financement FISONG et la façon dont les étapes ultérieures, *post FISONG*, sont envisagées ;
3. est attendu soit un travail sur le changement d'échelle à partir d'innovations localisées préexistantes (on définira alors ces innovations, les conditions dans lesquelles elles ont été mises au point, la façon dont elles ont été évaluées et validées, la façon dont le changement d'échelle est envisagé, les organisations et groupes cibles visés pour son appropriation), ...
4. ... soit le repérage ou la conception et la mise au point d'innovations à petite échelle, capables d'influencer des politiques sectorielles, en vue d'un changement d'échelle.

Les termes de ce qui est considéré comme étant innovant seront ainsi considérablement restreints, tout en préservant un espace de liberté pour les ONG, au sein de ce cadre. On pourra objecter qu'en ajoutant des exigences supplémentaires, le dispositif deviendra encore plus « élitiste », mais cela nous semble être un prix raisonnable à payer pour avoir plus de convergences entre une offre d'innovation et les attentes de l'AFD.

2.2.6. L'innovation par projets et/ou par d'autres moyens ?

Nous souhaitons ici revenir sur une question abordée indirectement par la façon dont certaines ONG cernent leurs activités d'innovation, qui conduit à s'interroger sur la forme du « projet » comme cadre d'innovation privilégié par le dispositif FISONG. La modalité projet, avec un investissement en moyens humains et financiers pour une période donnée, autour de finalités précises et prédéfinies, avec un début et une fin, est-elle la plus appropriée pour innover ? L'apprentissage collectif, l'échange d'expériences *ad hoc* ou *via* des réseaux permanents créent des conditions favorables à l'innovation et échappent à la modalité projet. Il est donc important de nous pencher sur les autres moyens possibles visant à favoriser l'innovation sectorielle ONG.

- *La mise en place d'une culture et de conditions propices à l'innovation au sein des ONG* : il s'agit notamment d'instaurer une culture d'apprentissage par l'expérience (comme on peut le faire dans le secteur privé), d'institutionnaliser des temps d'échange internes à l'ONG, de construire des réseaux d'échanges associant d'autres ONG et d'autres types d'organisations (universités, recherche,...), de former le personnel à la conduite de processus d'innovation et aux bases d'une démarche de capitalisation, de mettre en place des processus de recherche-action, d'accepter une prise de risque sur des opérations pilotes, etc. Ceci suppose un coût d'investissement (formation, échanges en interne, contacts

externes et mise en réseaux, conception de procédures et supports de capitalisation, etc.) ; pour lequel le dispositif FISONG, dans sa forme actuelle, pourrait prévoir une enveloppe spécifique. S'il se tournait spécifiquement vers ce type d'appui, il sortirait du cadre de l'innovation sectorielle et l'objectif de dialogue sectoriel affiché devrait être mis au second plan, ce qui ne nous semble pas souhaitable. En revanche, la DPO pourrait soutenir des conventions programmes axées sur cet objectif de création d'une culture, d'outils, et de conditions propices à l'innovation au sein de l'ONG partenaire.

- *Un lien avec la recherche, dans un cadre « projet », ou plus durable* : certaines ONG ont profité d'un appel à projets de l'UE les invitant à s'associer à des laboratoires de recherche pour mener des travaux visant l'innovation, dans le cadre d'un projet de trois ans. C'est le cas d'AVSF qui travaille notamment avec Agrocampus Ouest et des laboratoires de recherche boliviens, équatoriens et péruviens sur les filières courtes de valorisation des produits agricoles. C'est également le cas du GRET, qui travaille avec des ONG partenaires du Sud associées à des instituts de recherche sénégalais, maliens et burkinabé, pour mettre au point des innovations relatives à la gestion du foncier. Dans d'autres cas, la collaboration dépasse le projet et s'établit dans la durée. La collaboration est parfois très personnalisée, parfois plus institutionnalisée. Le lien avec la recherche nous semble intéressant pour l'innovation sectorielle, soit pour alimenter la conception de l'innovation, soit pour procéder à une évaluation rigoureuse, valider des innovations et élargir le réseau permettant leur diffusion. Un lien informel et durable permet d'enrichir une réflexion visant l'innovation, sans que celle-ci soit programmée. Si ce lien peut être encouragé dans le dispositif FISONG, il ne nous semble pas devoir constituer le cœur du dispositif.
- *Une capitalisation transversale à partir de l'existant, au sein d'une ONG ou inter-ONG* : certaines ONG ont accumulé des expériences variées, à partir d'un même savoir-faire et sur

une même thématique générale, sur différents terrains. Ceux-ci sont autant de lieux d'expérimentation d'une même famille d'innovations. Or, des travaux transversaux de capitalisation leur sont difficiles à financer puisque les financements sont liés à des projets. Le dispositif FISONG pourrait financer des opérations de capitalisation transversales, conduites par une ONG ou un consortium d'ONG, dans un champ thématique et autour d'une famille d'innovations. S'il s'agit d'un consortium d'ONG, cela suppose certaines proximités de valeurs et de compétences entre ses membres, ainsi que des terrains comparables¹⁷. Le dispositif FISONG pourrait inclure la possibilité de financer, dans le cadre de chaque FISONG et parallèlement aux projets proposés, des opérations de capitalisation transversale menées par une ou un consortium d'ONG à partir d'expériences diversifiées mais comparables, sur une « famille d'innovations ». Ouvrir cette possibilité nous semble pertinent.

- Une co-construction à partir d'ateliers d'échange : les ONG nourrissent leurs activités innovantes à partir d'échanges au sein de réseaux ; ils peuvent être plus ou moins ciblés sur une innovation, une thématique, ou rester très larges. Le groupe initiative, la coordination d'Agen, les commissions de Coordination SUD sont par exemple des espaces d'échange au Nord, mais les ONG font également partie de plateformes d'échanges au Sud. Il en résulte parfois la tenue d'ateliers ciblés sur une thématique d'innovation, dans un certains cas sur une initiative de bailleurs de fonds (notamment lorsqu'ils mettent en place des fonds ciblés sur l'innovation). L'AFD pourrait créer des espaces d'échange et de dialogue sectoriel entre les ONG et les responsables sectoriels intéressés par une même thématique, en lien avec le dispositif FISONG. Nous précisons cette proposition dans le chapitre suivant.

¹⁷ Cet objectif de comparabilité est parfois mal pris en compte par des opérations qui s'attachent à afficher une trop grande diversité géographique dans les analyses comparatives proposées.

2.3. Quel dispositif pour stimuler et faciliter l'innovation et le dialogue sectoriel autour des projets ?

2.3.1. Le contenu des appels à proposition : des exigences en termes de contenu et de processus d'innovation

La lecture et l'analyse comparative des appels à proposition montrent qu'ils diffèrent sur des éléments considérés dans certains appels comme importants en termes d'innovation, mais passés sous silence dans d'autres appels.

- *Le passage à l'échelle* : il est parfois évoqué en tant que perspective, comme dans cet appel où il est précisé que « l'existence de perspectives de changement d'échelle constituera un élément important à analyser » ; dans d'autres appels, il est cité comme un objectif direct des propositions à soumettre, ou n'est pas évoqué du tout.
- *La durée globale de l'intervention de l'ONG* : dans la plupart des appels, la durée du projet est limitée à trois ans maximum, sans autres précisions. Dans l'appel FISONG « énergie renouvelable et réduction des émissions de CO₂ », il est mentionné que « les interventions devront s'étaler sur 3 ans ou plus ». On évoque ici la durée totale de l'intervention de l'ONG, considérant que cette intervention doit dépasser trois années pour soutenir un processus d'innovation.
- *Les exigences de capitalisation* : dans certains appels, des exigences sont énoncées en matière de démarche d'innovation et de capitalisation. C'est par exemple le cas dans l'appel sur la santé sexuelle et reproductive, où la mise en place d'une démarche de recherche-action est clairement demandée : « l'approche participative et socialement ancrée devra s'inscrire dans une matière de recherche-action. Les projets devront se doter de moyens d'analyse et de suivi des actions, en particulier en ce qui concerne les aspects touchant le genre durant la mise en œuvre du projet. [...] la communication, l'échange, la

diffusion des résultats et la capitalisation constituent des éléments qui participent à la pérennisation ». Dans la majorité des appels, rien n'est précisé sur cette question.

- *Les exigences de réseau et d'articulation avec les politiques publiques*. Des exigences sont parfois énoncées en matière de démarche d'innovation et de mise en réseau, comme dans l'appel sur la santé sexuelle et reproductive : « les projets devront se positionner dans une logique de complémentarité et de synergie avec des initiatives déjà existantes. Les projets proposés devront s'inscrire dans le cadre des politiques nationales de santé et être articulés avec les dispositifs institutionnels existants ». Là encore, dans d'autres appels, les termes de référence ne font aucunement mention de type d'exigences.

De façon plus générale, la lecture des appels à propositions révèle plusieurs profils d'appels à propositions :

- certains appels sont centrés sur une thématique qu'ils tentent de cerner de façon étroite, quitte à proposer des voies d'innovation, mais avec très peu d'exigences sur la démarche d'innovation ;
- d'autres appels sont centrés sur la démarche d'innovation et laissent un champ ouvert à tout type d'innovation dans ce champ (par exemple celui sur la santé sexuelle et reproductive en 2010) ;
- d'autres sont mixtes : ils cernent une problématique, vont jusqu'à évoquer des innovations mais laissent le champ très ouvert et posent des exigences assez précises sur la démarche d'innovation (par exemple celui sur les énergies renouvelables et la réduction des émissions de CO₂ en 2010).

Face à cette diversité de cas, il nous semble nécessaire de mieux encadrer l'exercice de rédaction des termes de références, en précisant ce qu'ils doivent impérativement contenir, tout en laissant une certaine liberté à chaque chef de projet FISONG. Ainsi, les termes de références de tous les appels à proposition doivent contenir, d'une part, une délimitation du champ de l'appel à idées innovantes (avec d'éventuelles suggestions de pistes d'innovations mais en laissant ce champ ouvert, dès lors qu'il est bien délimité) et, d'autre part, des exigences claires quant à la démarche d'innovation (évaluation rigoureuse des innovations, démarche de capitalisation, mise en réseau pour une appropriation et un portage par/avec d'autres, inscription dans un processus d'innovation suffisamment long, etc.)

2.3.2. L'appel à propositions : soit renoncer à cet outil, soit l'aménager pour permettre une co-construction

Un mécanisme contesté

Certains de nos interlocuteurs soulignent le fait que l'appel à propositions est un mécanisme qui n'est adapté ni à l'innovation, ni au dialogue sectoriel. En effet, non seulement l'AFD se trouve obligée de dire « oui » ou « non » à ce qui est proposé, de façon binaire et sans pouvoir le discuter (ce qui est contraire à la co-construction d'innovations) mais l'appel à projets incite les ONG à mettre en avant ce qu'elles savent déjà faire, avec des montages qu'elles ont déjà expérimenté, plutôt que proposer de nouvelles expérimentations. Ainsi, si ce mécanisme permet de sélectionner des projets intéressants, il « *empêche la prise de risque* » et « *élimine de fait l'innovation* » (selon un chef de projet FISONG).

Cette position n'est pas majoritaire mais cette critique semble fondée. Doit-elle conduire à mettre en cause ce mécanisme, ou la façon dont il est mis en œuvre ?

Mettre en cause ce mécanisme : une alternative visant la co-construction des projets

Une alternative à la formule de l'appel à propositions pourrait être un appel à manifestation d'intérêt publié par l'AFD dans un domaine donné. Ce domaine pourrait faire partie d'une thématique définie de la même façon qu'aujourd'hui, *via* une concertation AFD-ONG :

- au sein de cette thématique, l'AFD identifie d'une part un problème qu'elle se pose et auquel elle ne sait pas comment répondre, pour lequel les ONG pourraient avoir des réponses à fournir et, d'autre part, une articulation possible entre le ou les projets qui seront soutenus et des projets de l'AFD ;
- l'Agence publie alors un appel à manifestation d'intérêt sur une thématique précise puis sélectionne une ou plusieurs ONG, non pas sur la base d'un projet, mais d'une capacité d'innovation de l'ONG et des idées qu'elle aura mises en avant. La *concept note* demandée aux ONG serait alors très exploratoire et ciblée sur la présentation d'idées et de pistes d'innovation ;
- l'AFD et l'ONG s'engagent alors dans la co-construction d'un projet, qui sera financé dans le cadre du dispositif FISONG. Cette co-construction associerait directement l'ONG à une direction sectorielle de l'AFD, chacun apportant ses idées.

Cette idée nous semble intéressante mais se situe à la lisière de l'utilisation des ONG comme prestataires et pourrait placer l'AFD dans une position de quasi-opérateur direct. Elle pourrait satisfaire des ONG qui sont réellement demandeuses d'un dialogue sectoriel avec l'AFD et restent « sur leur faim » à ce niveau (tant avec le guichet DPO qu'avec les FISONG). Il présente cependant des risques d'instrumentalisation des ONG, apparues clairement dans la FISONG « agriculture de conservation », pouvant soit favoriser des ONG sans ligne directrice propre et prêtes à toutes les malléabilités, soit

engendrer des conflits importants. Il présente un autre risque non négligeable : l'AFD disposant d'une moindre marge de manœuvre que les ONG en termes de prise de risque, cela pourrait freiner l'innovation, beaucoup plus que dans le dispositif actuel où l'ONG assume ses propres choix.

Cette idée est à retenir et à soumettre aux partenaires potentiels, mais il nous semble plus intéressant d'explorer une autre voie, qui est celle de l'aménagement du dispositif d'appel à propositions.

Le mécanisme d'appel à propositions présentant des lacunes lorsqu'il s'agit de favoriser un dialogue entre les soumissionnaires et le financeur autour de l'innovation, on pourra choisir soit de le mettre en cause et d'adopter un mécanisme allant vers la co-construction des projets, sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt (ce qui présente des risques d'instrumentalisation des ONG et de conflits entre des visions divergentes), soit d'aménager ce mécanisme.

Aménager le mécanisme de l'appel à propositions

Nous pensons que la formule de l'appel à projets reste adaptée pour stimuler l'émergence ou la mise en forme d'idées. Ce sont souvent des idées préexistantes, ayant parfois déjà donné lieu à des expérimentations dans certains projets de l'ONG, que cette dernière pourra présenter dans ses projets comme une innovation mais sans pour autant prendre le soin de l'évaluer, de la mettre en forme, ni de la préciser. L'appel à projets stimule un travail de réflexion et d'explicitation.

Par ailleurs, l'observation d'autres mécanismes de soutien aux projets des ONG montre que des mécanismes de guichets tels que celui de la DPO ne favorisent pas plus le dialogue, si l'ONG souhaite l'éviter au nom du respect de son droit d'initiative ou si les parties prenantes (ONG et AFD) n'ont pas assez de temps à y consacrer.

Plus que l'outil de financement utilisé, les facteurs déterminant la qualité du dialogue AFD-ONG autour d'un projet nous semblent relever de la confiance, de l'investissement en temps, et de la localisation des compétences sectorielles. Le dialogue peut être limité par :

- la réticence de certaines ONG, habituées à faire valoir un droit d'initiative, qui préfèrent pouvoir mettre en œuvre leur projet comme elles l'entendent et craignent une sorte d'« ingérence » de la part de l'AFD ;
- la vision de certains agents de l'AFD, considérant les ONG comme un simple relais potentiel pour des idées qu'ils portent et supportent, à l'origine de craintes de la part des ONG vis-à-vis d'un dialogue qui serait très déséquilibré ;
- le manque de disponibilité des responsables sectoriels de l'AFD pour des projets portant sur de petits montants ;
- l'incapacité de certaines ONG à fournir des interlocuteurs compétents dans un secteur, là où l'AFD dispose de ses référents sectoriels.

Afin de favoriser le dialogue sectoriel, des aménagements doivent être mis en œuvre dans la procédure d'appel à propositions. Il doit être stipulé dans la procédure que :

- la concertation qui suit le choix des thèmes et précède l'élaboration des termes de référence est l'occasion d'un premier dialogue sectoriel. C'est à ce stade que doivent être défini le champ d'innovation et posées les bases d'un dialogue équilibré entre des partenaires complémentaires, également reconnus dans leurs compétences et capacités d'innovation. Si ce dialogue et la confiance qui l'accompagne n'émergent pas à ce stade, l'opportunité de l'appel FISONG, sur ce thème, devra être questionnée ;
- l'appel à propositions pourra laisser une place à la co-construction de certains éléments de la proposition *via* un

dialogue sectoriel, en amont puis en aval de la sélection. Le temps de travail nécessaire doit alors être pris en compte, tant pour le chef de projet FISONG que pour les ONG ;

- si l'AFD le souhaite, un échange entre le porteur du projet et le(s) responsable(s) sectoriel(s) de l'AFD pourra avoir lieu en amont de la sélection pour envisager certains aménagements, sans qu'il s'agisse pour autant d'un appel à propositions négocié (il s'agit plus de dialoguer que de négocier). L'ONG restera libre de ses choix, mais elle devra les justifier. De nouveaux échanges pourront avoir lieu en aval de la sélection : ils ne pourront conduire à remettre en cause la sélection du projet mais viseront à affiner certains points, en termes de contenu et de processus d'innovation ;
- les ONG candidates devront se donner la capacité de rendre disponibles des compétences sectorielles lors de ces échanges, à l'AFD.

2.3.3. Adapter les critères de sélection

La présélection puis la sélection des projets sont assurées par un comité qui permet de croiser trois regards très complémentaires : (i) celui de spécialistes des ONG, de leurs stratégies et du montage de leurs projets (celui de la DPO), qui observe notamment la structure qui porte le projet, le dispositif de partenariat, etc. ; (ii) celui de spécialistes du secteur d'intervention considéré (celui de la DOE) ; enfin, (iii) un regard plus attentif aux contextes national et régional (celui du secteur géographique concerné).

L'analyse des critères de présélection, puis de sélection des projets, révèle cependant certaines anomalies au regard du ciblage sur l'innovation.

La pondération des critères de notation

Les critères de sélection définis dans la procédure laissent tout d'abord très peu de place à l'innovation : elle ne

représente que 10 % de la note au stade de la présélection, et le caractère innovant est inclus dans « méthodologie et caractère novateur » ; elle ne représente que 20 % au stade de la sélection finale, l'aspect « genre » devant en outre être pris en compte dans ce pourcentage. La pérennité du projet, quant à elle, compte pour 30 %.

Il est indispensable de revoir la pondération des critères de notation afin de donner un poids réel au caractère novateur du projet et d'introduire des critères relatifs au processus d'innovation (propositions de démarche d'évaluation-capitalisation, mise en réseau, etc.)

Une analyse des critiques adressées aux projets présélectionnés puis non retenus

Une analyse quantitative à partir de la base de données réalisée sur les projets présélectionnés puis non retenus, portant sur les principaux motifs de non-sélection, montre que :

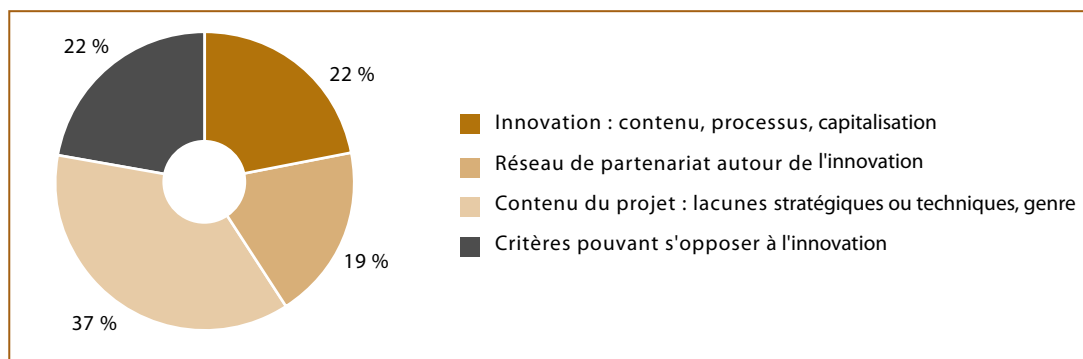
- des critères directement relatifs à l'innovation ne représentent que 22 % des motifs évoqués : soit le projet est jugé non innovant, soit l'innovation est en décalage par rapport à ce qui est attendu dans les termes de références, soit la durée est jugée trop courte pour innover (projets prévus sur 18 ou 24 mois), soit la capitalisation des actions antérieures ou le suivi proposé sont jugés insuffisants ;
- des critères moins directement relatifs à l'innovation mais portant sur des partenariats qui nous semblent importants dans une démarche d'innovation, représentent 19 % des motifs évoqués : on constate soit une absence de partenariats publics privés, soit des partenariats locaux insuffisants, non précisés ou risqués ;
- les motifs qui reviennent le plus souvent (ils représentent 37 % des motifs inventoriés) portent sur la conception du projet, ses lacunes stratégiques ou techniques. Dans l'un des derniers appels, la non-prise en considération de l'aspect genre revient également à trois reprises. Ce sont

des motifs justifiés mais non spécifiques au dispositif FISONG. La façon de considérer la qualité des projets peut s'opposer à l'innovation, comme le souligne un chef de projet qui affirme : « *quand on note la qualité de la proposition, on note la récurrence* ». Autrement dit, une ONG qui a montré qu'elle sait faire parce qu'elle a déjà fait sera mieux notée qu'une ONG qui innove ;

- enfin, 22 % des motifs de refus des projets sont basés sur des critères qui nous semblent pouvoir être directement

antinomiques avec la volonté d'innovation : c'est avant tout un investissement intellectuel jugé trop élevé au regard de l'investissement matériel, qui est évoqué dans le quart des projets non sélectionnés, ce qui nous semble élevé. Sont ensuite évoqués le risque que les dynamiques locales soutenues soient peu pérennes (mais n'est-ce pas un risque à prendre autour d'une expérimentation ?), ou un nombre trop restreint de bénéficiaires (ce qui, là aussi, peut être inhérent à une expérimentation).

Graphique 10. Analyse des motifs de non-sélection des projets soumis de 2008 à 2010



Source : auteur.

Le recours à des critères classiques : la structure des coûts

On observe l'utilisation récurrente de critères d'évaluation parfois classiques tels que le ratio entre l'investissement financier et le nombre de bénéficiaires. Est-ce adapté à l'appui à l'innovation ? On relève, par exemple dans les comptes rendus de comités...

- pour certains appels, une comparaison presque systématique du ratio entre frais de fonctionnement et activités. Ainsi, un projet est qualifié de « *meilleur projet pour ce ratio* » et, au nom de ce ratio, le budget d'un projet serait « *le moins bon des projets présentés* » ;
- des frais de prestations intellectuelles utilisés pour disqualifier certains projets : à titre d'exemple, on note à propos d'un projet qu'« *une part importante du budget est*

consacrée au fonctionnement, à l'encadrement et au suivi et évaluation (72 %), alors que seul 27 % est consacré aux activités » et, pour un autre, que « *les coûts de l'évaluation et de l'audit grèvent d'une manière significative le budget des propositions* ». Les frais d'encadrement et de suivi-évaluation sont pourtant logiquement élevés dans tout projet innovant. Dans un autre appel, on reproche à un projet, de façon assez surprenante, d'être « *essentiellement basé sur de la recherche action, avec peu d'activités développées sur le terrain (en termes de dépenses) et un budget en ressources humaines élevé* » ;

- enfin, dans un autre projet, il est souligné que les frais de billets d'avion s'élèvent à 50 000 EUR (soit 4,6 % du montant global du projet), sans considérer le dispositif de partenariat et d'innovation – notamment l'existence (ou pas)

de ressources humaines qualifiées au regard de l'innovation, sur place. L'idée de tester une innovation, avec un suivi périodique de haut niveau, sans que cette compétence ne vienne artificialiser la situation en étant disponible en permanence, nous semble pourtant largement défendable.

Des confusions entre le coût du projet/bénéficiaire et le coût du service/bénéficiaire

Pour les projets expérimentaux, l'utilisation de ratio entre le coût du projet et le nombre de bénéficiaires pose aussi problème, et l'on observe parfois une confusion notoire entre coût du projet et coût du service offert aux bénéficiaires. Le coût du service est parfois calculé d'une façon très pertinente et des ONG affirment qu'à ce niveau, la réflexion avec l'AFD les a fait progresser. Par exemple, pour l'appel sur l'insertion professionnelle des jeunes, on note dans les comptes rendus que « *les coûts de formation par jeune formé varient d'une manière considérable* » (dans un rapport 1 à 19 selon les projets) et que « *les deux tiers des projets ont réussi à se situer dans la perspective d'un coût unitaire de formation et d'insertion compatible avec les ressources du pays* ». Ce critère de coût est utilisé de façon très pertinente. Dans un autre appel, on note que « *la plupart des propositions n'offrent pas de perspectives de pérennisation en dehors de la poursuite d'une aide projet externe* », ce qui pose évidemment un problème. En revanche, dans certains appels, et à propos de certains projets, c'est le rapport entre le coût du projet et le nombre de bénéficiaires qui est utilisé (parfois calculé pour chaque projet), ce qui est beaucoup moins pertinent.

Dans l'analyse des coûts, on veillera donc à prendre en compte des spécificités de projets expérimentaux qui nécessitent un investissement élevé en prestations intellectuelles pour un nombre de bénéficiaires restreints. On tiendra compte des dispositifs mis en place pour la mobilisation de ces prestations, qu'il est parfois judicieux d'apporter de façon discontinue, afin de ne pas trop artificialiser la situation, ce qui engendre des coûts de

transport élevés. Enfin, autant l'utilisation du ratio coût du service/bénéficiaire est judicieuse, autant le coût du service offert ne doit pas être confondu, dans ce ratio, avec celui du projet. Les critères employés pour qualifier les projets doivent être adaptés au caractère innovant recherché.

Tenir compte de critères spécifiques liés à l'innovation

Au-delà de l'analyse des coûts, il nous semble indispensable de progresser dans l'introduction de critères spécifiques à l'innovation ; nous en citons ici trois, mais cette liste n'est pas exhaustive :

- la constitution d'un large réseau de partenaires, porteurs de l'innovation. Là encore, ceci s'oppose à des critères classiques où un partenariat complexe peut être perçu comme risqué. C'est ce que l'on trouve dans la critique d'un projet, en ces termes : « *nombre élevé de partenaires, ce qui représente un risque* ». Un nombre élevé de partenaires, associé à un vrai travail d'animation et de consolidation de ce réseau, doit être considéré comme un atout, voire comme une condition *sine qua non* de l'innovation (pas seulement comme un « plus » et encore moins comme un risque, à moins que l'ONG ne se donne aucun moyen d'animer et de maîtriser ce réseau) ;
- l'existence, la clarté et la qualité des démarches d'évaluation de l'innovation et de capitalisation proposées ;
- la présentation d'un « état de l'art » sur les innovations existantes dans le domaine considéré, afin de situer clairement les nouveautés apportées par le projet. Dans certains cas, les projets proposés semblent peu innovants. La présentation d'un tel état permettrait d'analyser la capacité de l'ONG de tenir compte de ce d'autres font, son niveau de connaissance de ce qui se fait dans ce domaine et, probablement, d'économiser l'instruction de propositions qui n'ont rien d'innovant mais que certaines ONG soumettent tout de même.

Ainsi, des critères spécifiques à l'innovation mériteraient d'être introduits dans les critères de notation des projets, tels que l'ampleur et la qualité du réseau porteur de l'innovation, ou la qualité et la rigueur des démarches d'évaluation et de capitalisation proposées. Exiger la présentation d'un rapide état de l'art de l'innovation dans le domaine considéré permettrait également de mieux évaluer la réflexion de l'ONG et d'en faire un critère d'évaluation.

Des critères implicites ? Accepter une prise de risque

Certains critères ne peuvent être explicités mais doivent être considérés avec attention dans les comités de sélection. L'innovation suppose par exemple d'accepter une prise de risque, parfois importante, ce qui est difficile à formaliser dans des critères. Selon la DO, avec l'innovation, « *par définition, on accepte une prise de risque, par nature, on essaie de la contenir* », ce qui témoigne bien de la tension existante entre deux besoins opposés. Si la prise de risque peut être limitée, en évitant d'engager trop de fonds et en jouant sur la taille des projets, elle doit être acceptée.

L'innovation suppose de privilégier des ONG capables de porter des processus d'innovation. On aurait pu penser que l'ancrage initial du partenariat avec les ONG dans la direction de la communication de l'AFD, ait pu induire l'emploi de critères implicites relatifs à l'affichage de certains partenariats et à leur diversité, ce qui ne semble pas s'être produit. Nous insistons cependant sur l'importance d'assumer, aujourd'hui comme demain, le fait que ce dispositif s'adresse, de fait, à un nombre limité d'ONG.

Des critères qui ne peuvent être employés que si la procédure apporte les données nécessaires

Depuis les premiers appels à propositions, la procédure s'est nettement améliorée. Il reste cependant du chemin à faire pour disposer d'éléments plus consistants, permettant de renseigner les critères que nous venons de mentionner.

A titre d'exemple : lors des premiers appels à projets, les notes de présentation du projet (ou *concept notes*, en vue de la présélection) ne comprenaient aucune justification du caractère innovant du projet¹⁸. La « *description de l'aspect innovant du projet* » est maintenant l'un des six points devant figurer dans la « *brève description du projet proposé* », limitée à une page. Ceci reste réduit et les éléments fournis sont parfois très flous. Par exemple, pour un projet qui sera finalement sélectionné, la description de l'aspect innovant du projet est limitée à : « *le projet va développer une nouvelle compétence [au sein de l'organisation soutenue] en matière de promotion de la filière riz par la mise en œuvre d'actions économiques, concertées, viables et durables* ».

Les documents demandés, sans être plus longs ni plus nombreux, devront contenir des éléments plus conséquents et plus précis permettant de renseigner les critères d'évaluation de l'aspect innovant du projet et du processus d'innovation proposé, tels que (re)définis.

Les avis d'agence et d'ambassade : définir des questions plus précises

Les informations nécessaires à une sélection en termes d'innovation doivent être fournies à l'AFD par les ONG mais également par cette dernière à ses agences et aux ambassades. Il semble en effet que certaines agences et les ambassades rendent un avis sans tenir compte de l'aspect innovant du dispositif FISONG : voulant parfois afficher un certain volume d'activités, elles soutiennent des projets qui paraissent peu innovants.

Il nous semble difficile que l'ensemble des agences et ambassades s'approprient réellement l'outil FISONG et en viennent à considérer son état d'esprit et les critères proposés. Dès lors, il serait intéressant de solliciter les avis d'agences et d'ambassades sur des questions plus ciblées, pour lesquelles ils sont particulièrement pertinents, du fait de leur ancrage dans les pays : cohérence du projet avec les politiques

¹⁸ Précisons que le premier appel à projets, en 2008 a dû être lancé en l'absence de procédure, ce qui explique ces lacunes.

nationales et leurs perspectives, qualité des partenariats envisagés, risques liés au contexte local, etc.

2.3.4. Une grappe de projets ? Trop de thèmes et des problèmes de comparabilité

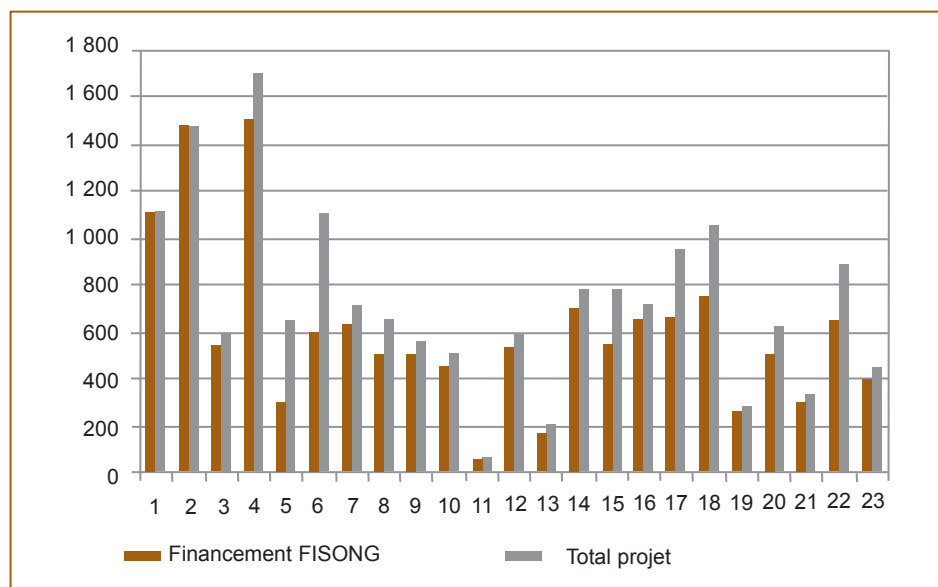
Deux stratégies successives

Dans les fiches de proposition thématique élaborées en 2007 au sein de l'AFD, sont parfois citées des conditions de

réussite du dispositif en termes d'innovation, en particulier : « afin de véritablement tester l'innovation sectorielle, il sera nécessaire de considérer une grappe de projets » ; il faudra une « taille significative des projets élémentaires » ; on propose encore de faire des « économies d'échelle en finançant un nombre significatif de projets de même nature ».

Le dispositif actuel ne permet pas de répondre à ces conditions, car le nombre de projets financés pour chaque thème est très réduit. Le graphique 11 montre une évolution dans la stratégie adoptée.

Graphique 11. Montants financés dans le cadre des FISONG et budget total de chaque projet financé de 2008 à 2010 (en k EUR)



Source : auteur.

Lors des trois premiers appels (projets 1 à 4), 1 à 2 projets ont été financés, avec à chaque fois un projet mené en consortium, par 2 à 3 ONG, qui absorbait la totalité (dans les deux premiers appels) ou la majeure partie de l'enveloppe. Il s'agissait de favoriser la comparaison au sein d'un projet mené en consortium, sur plusieurs terrains : la « grappe de projets » était modeste mais réelle.

Par la suite, les consortiums n'ont pas été privilégiés et l'AFD a préféré financer 2 à 4 initiatives qui entrent dans le thème de la FISONG mais qui portent souvent sur des innovations très différentes. Alors que la moyenne du financement octroyé aux projets, dans les trois premiers appels, est 1,156 M EUR, cette moyenne tombe ensuite à 480 000 EUR.

Dans les deux cas, quelle comparabilité des innovations ?

En réalité, ces deux stratégies posent des problèmes de comparabilité des projets. En effet, dans la seconde, les projets sont souvent très différents : ils n'ont pas vocation à être comparés mais à s'additionner pour apporter plus de connaissances sur les innovations possibles dans un champ donné. Dans le cas des consortiums, la comparaison est souhaitée mais il existe parfois des problèmes de comparabilité :

- la mutualisation d'expériences dans des contextes trop différents est difficile ; pour la FISONG « eau agricole », par exemple, il est difficile de comparer des expériences en Haïti, au Mali (dans la « zone office du Niger », en outre très spécifique), puis au Cambodge ;
- la mutualisation est difficile entre des projets qui sont décalés en termes de phase d'innovation : dans la FISONG sur la micro-assurance santé, par exemple, le projet du GRET se base sur une expérience antérieure et se trouve en phase de capitalisation, alors que le CIDR lance une expérimentation ;
- enfin, la comparaison coûte très cher, d'autant plus si l'on se situe sur trois continents, comme dans le cas de la FISONG « eau agricole ».

En réalité, derrière le terme générique de consortium se cachent des montages différents. Le consortium peut être le fruit d'une forte incitation de la part de l'AFD : il rassemble des organisations qui se connaissent mais n'ont pas de perspectives de rapprochements au-delà de la FISONG et se préoccupent avant tout de leur projet. Le consortium est parfois composé d'organisations qui ont un réel désir de collaboration et de partage d'expérience, mais qui se retrouvent autour de points communs plus que de complémentarités. La situation la plus favorable est celle du consortium dont les membres se découvrent des points de vue et expériences complémentaires, avec un chef de file qui l'anime et valorise les complémentarités et les apports de chacun. Dans certains consortiums, l'un des membres n'a

qu'une fonction d'animation et de capitalisation, ce qui permet de favoriser de réels échanges.

Quelles propositions ?

Finalement, nous pensons que la question ne se résume pas au fait de savoir si des consortiums sont intéressants ou non. Les éléments suivants doivent être pris en compte :

- *Addition ou comparaison ? Deux objectifs pertinents, à distinguer.*

Il est intéressant de soutenir une grappe de projets, sur chaque thème, qu'ils soient menés au sein d'un consortium ou non, avec deux objectifs possibles :

- soit l'addition d'expériences innovantes sur un thème donné, ce qui permettra de saisir plusieurs voies d'innovations sans qu'elles aient nécessairement besoin d'être comparables ;
- soit la comparaison pour la co-construction d'une innovation à partir de plusieurs expériences, qui seront soumises à des contextes et aléas différents.

Bien que d'égale pertinence, ces deux objectifs doivent être distingués car ils conduiront à procéder différemment dans l'exploitation de ces expériences.

- *Consortium ou non ? Eléments pour un choix stratégique.*

Une incitation à la mise en consortium ne semble intéressante qu'à certaines conditions :

- les partenaires doivent avoir envie de se rapprocher au-delà d'une opération FISONG ;
- ils doivent non seulement avoir des centres d'intérêts communs mais aussi des complémentarités, qu'ils exploiteront dans le consortium ;

- les terrains considérés ne doivent pas être trop distants (en termes géographique et contextuel), sous peine de rendre toute mutualisation d'un intérêt trop faible par rapport à son coût de mise en œuvre ;
- le consortium doit être animé, avec un partenaire spécifiquement dédié à cette fonction et à celle de l'analyse transversale (l'exemple de l'IRAM et du CFSI, chargés d'une capitalisation transversale dans les derniers consortiums financés dans les appels 2008, semble intéressant) ;
- enfin, des coûts de transaction internes au consortium doivent être prévus dans le financement du projet. Ceci est légitimé par le fait que des coûts de transaction assumés par l'AFD (instruction de plusieurs projets) sont internalisés au sein du consortium et, de fait, transférés aux ONG membres. Le fait de ne pas prévoir la prise en charge de ces coûts met donc souvent les membres dans une position délicate et les incite à prélever sur les dépenses prévues pour la mutualisation des expériences.

Sous ces conditions, l'incitation à la mise en œuvre de consortium nous semble intéressante. Il n'est pas sûr que cela intéresse les ONG, or cela doit rester une démarche volontaire de leur part.

• *La nécessité d'une animation transversale, par FISONG, voire au niveau du dispositif FISONG*

Que la grappe de projets financés dans une FISONG soit située au sein d'un consortium ou non, il nous semble important de prévoir un travail d'animation, de mise en relation, de facilitation des échanges d'expériences et de mise en forme de leçons tirées de l'analyse de cet ensemble de projets. Ce travail pourrait être celui du chef de projet FISONG mais il n'en a pas le temps et n'a pas de compétences spécifiques en animations de ce type. S'il doit être conduit en étroite collaboration avec le chef de projet FISONG, il mériterait donc d'être externalisé.

A titre de comparaison, la Fondation de France dispose d'un appel à projets par lequel elle appuie des initiatives locales de gestion concertée des territoires et de l'environnement, dont beaucoup sont innovantes. En marge de cet appel à projets, elle finance un programme d'animation, d'échanges et de capitalisation porté par une association (qui, pour ce faire, a créé un site internet et organise des échanges). Les conditions sont certes différentes, car la grappe de projets est plus conséquente, mais l'AFD pourrait s'inspirer de ce mécanisme. Il s'agirait de contractualiser avec une organisation qui, sans être spécialiste des thématiques concernées, organiserait des rencontres visant la co-construction des innovations ou l'addition des expériences des uns et des autres, au minimum à la fin de chaque FISONG. Elle pourrait en réalité travailler à trois niveaux :

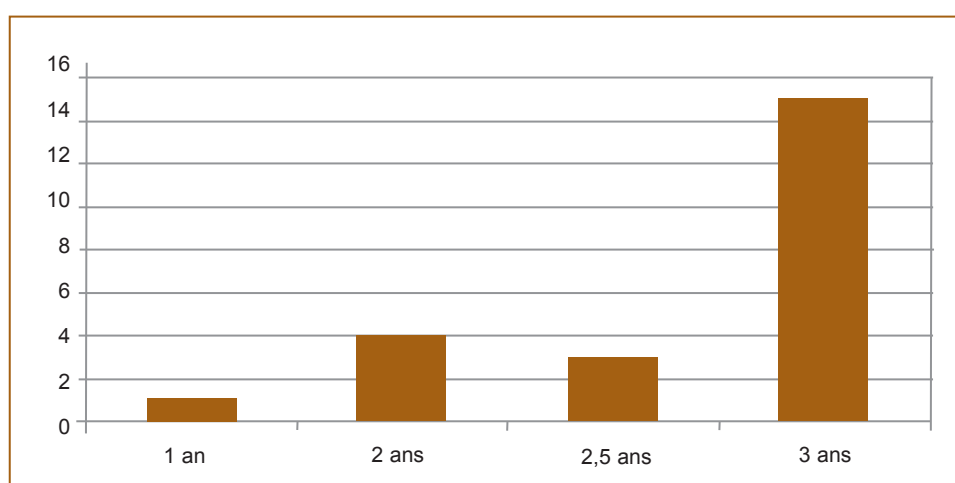
- à l'échelle d'un appel FISONG, pour mettre en relation des porteurs de projets, organiser des échanges autour de leurs travaux (entre eux et avec d'autres acteurs ressources dans le domaine considéré) ;
- à l'échelle du dispositif FISONG, pour mener, avec l'ensemble des ONG bénéficiaires, des travaux transversaux sur les processus d'innovation ;
- à l'échelle de plusieurs FISONG qui posent une question transversale. A titre d'exemples, la FISONG sur la gestion locale de l'éducation comme celle sur l'« *appui aux services publics, municipaux ou privés pour une meilleure prise en compte des populations marginalisées et exclues* » posent clairement le problème de la participation d'acteurs de la société civile au sein de politiques publiques que l'on souhaite pérennes. Des échanges et capitalisations transversales peuvent donc avoir lieu sur ce thème.

Une grappe de projets... donc moins de thèmes à ressources égales

Afin de disposer d'une « grappe de projets » suffisante, à ressources égales, il nous semble incontournable de réduire le nombre de thèmes abordés.

Il est intéressant, au sein de chaque FISONG, de financer une « grappe de projets », en choisissant entre deux objectifs distincts : soit favoriser la co-construction d'innovations expérimentées sur plusieurs terrains de façon comparable, soit additionner des expériences et nourrir une réflexion sur les pistes possibles pour innover dans un domaine. A ressources égales, disposer d'une grappe de projets (au minimum 3) permet ainsi d'atteindre au moins l'un de ces deux objectifs, et suppose de réduire le nombre de thèmes abordés.

Graphique 12. Nombre de projets financés de 2008 à 2010, en fonction de leur durée



Source : auteur.

Au maximum trois ans, pour financer une étape du processus d'innovation

Nombre de personnes rencontrées soulignent le fait qu'il est irréaliste de vouloir innover en trois ans et que l'action soutenue par une FISONG doit nécessairement s'inscrire dans une durée beaucoup plus longue : « travailler sur trois ans pour l'innovation, c'est loufoque » ; « ce n'est pas réaliste sur cette durée : comment tester la montée en échelle ? » ;

2.3.5. Comment soutenir un processus d'innovation complet ?

La durée des projets

La plupart des projets durent trois ans, mais certains sont prévus pour deux ans (voire un an dans un cas). La logique est alors soit de disposer d'un montant annuel plus élevé pour un budget total équivalent, soit une inscription dans un projet global plus long, disposant d'autres financements.

« cela n'a pas de sens sur une action nouvelle, donc on fait financer des choses qui sont déjà en cours ».

Ces personnes soulignent les points suivants :

- les trois années permettent de financer une étape du processus d'innovation, qui doit être articulée avec d'autres étapes, en amont et en aval. A titre d'exemple : pour les

dispositifs d'insertion des jeunes testés en Mauritanie et au Mozambique, on déclare que les trois ans permettront d'expérimenter mais « *ne suffiront pas à apporter la preuve de la viabilité et de l'intérêt du système* » ;

- il y a toujours des impondérables, qui risquent de rendre la durée trop courte, y compris pour réaliser une étape du processus d'innovation, alors même lorsqu'elle aurait pu être suffisante sur la base de ce qui a été fait en amont. Le projet de micro-assurance santé au Cambodge en est un bon exemple : il va permettre de préfigurer un dispositif, mais a été soumis à des aléas économiques, avec la crise qui a provoqué une baisse du nombre d'assurées (ici les ouvrières du textile, dont l'assurance est payée pour moitié par l'employeur).

Cette question de la durée apparaît déjà dans les questions que se posent les ONG lors de l'enquête réalisée auprès d'elles en 2008 : « *Est-on sur un processus complètement innovant et commençant donc par une étude préalable, une faisabilité et une expérimentation ; ou bien est-on sur une mise en œuvre rapide requérant que l'identification ait déjà été faite auparavant ?* »

Finalement, les questions qui en ressortent sont :

- Quelles étapes du processus d'innovation veut-on financer ?
- Si l'on se situe en début de processus, quelles garanties quant à la poursuite du processus *post* FISONG ?
- Si l'on est en fin de processus, quelles garanties quant à la poursuite du processus *post* FISONG, en cas d'impondérables qui rendent la durée insuffisante ?

Travailler avec les porteurs de projets sur l'inscription du projet dans un processus d'innovation complet

Soit l'AFD précise quelle étape du processus d'innovation elle entend financer (ce qui est le cas dans certains appels où l'on précise que c'est le changement d'échelle que l'on veut financer, à partir d'innovations préexistantes), soit l'AFD doit demander aux porteurs de projets de préciser quelle étape du processus ils entendent faire financer par la FISONG, et comment ils ont conçu l'articulation entre cette étape, les étapes antérieures et les étapes ultérieures.

Nous recensons huit étapes d'un processus-type d'innovation :

- *la problématisation*, i.e. la définition précise du problème auquel il faut apporter une réponse innovante. Les acteurs concernés par ce problème doivent être associés à cette problématisation. Outre le fait de mieux cerner les questions posées, cela doit permettre de vérifier que le problème posé est réel (dans certains projets soutenus, on est en droit de se demander si l'innovation proposée répond à une demande et à un réel problème, ou à une simple logique d'offre d'innovation) ;
- *la conception* d'une ou de plusieurs réponse(s) et le choix des réponses à expérimenter. Ceci peut s'accompagner d'un travail d'étude et d'analyse comparative de tentatives de réponses apportées par différents opérateurs. Cette phase ne se résume donc pas au fait d'énoncer une idée, mais un état des lieux des voies innovations déjà empruntées est souhaitable (il est assez rare qu'il soit réalisé de façon systématique) ;
- *la mise en place de conditions* de l'innovation au sein de l'organisation porteuse du processus. Une organisation qui n'en dispose pas encore peut être amenée se doter (i) de

compétences relatives à la conduite de processus d'innovation, d'opération de recherche-action, à la capitalisation, etc. ; (ii) d'outils et supports de capitalisation, à créer des espaces d'échanges, etc. Il s'agit là de conditions structurelles qui dépassent le processus d'innovation concerné. Pour ce qui concerne particulièrement ce dernier, elle va, en son sein, mettre en réseau les compétences et ressources nécessaires. Cette mise en réseau interne doit être articulée avec une autre, externe (cf. ci-après) ;

- *la mise en réseau* d'acteurs, compétences, organisations intéressés par l'innovation, qui vont suivre le processus de façon plus ou moins proche, apporter une contribution à la réflexion et surtout adhérer à cette innovation et la supporter, à mesure qu'elle se précisera et fera ses preuves. La constitution d'un premier réseau est nécessaire assez tôt dans le processus d'innovation ; il est destiné à s'élargir et à se consolider tout au long du processus ;
- *l'expérimentation à petite échelle*. Cette étape suppose un nombre de bénéficiaires restreint, et un investissement intellectuel élevé en termes de suivi et de mise au point. Cette phase doit donc échapper à certains critères d'évaluation classique des projets. L'expérimentation doit s'accompagner d'un travail d'évaluation rigoureuse des coûts financiers et non financiers, des effets directs et induits, souhaitables ou non souhaitables. Elle doit bénéficier d'une certaine souplesse dans la mobilisation des moyens, de façon à pouvoir adapter l'innovation en fonction des résultats obtenus, ou tester d'autres alternatives, dans un processus de recherche-action ;
- *la validation de l'innovation*, en fonction de critères propres au type d'innovation, à ce que l'on attend en et au réseau d'acteurs associés au processus d'innovation. Une même innovation peut être validée par des acteurs qui en attendent certaines choses et invalidée, dans d'autres contextes, par des acteurs ayant d'autres contraintes. L'innovation a donc toujours un caractère contextuel ;

- *l'expérimentation du passage à l'échelle*. Elle est parfois absente, certaines innovations n'étant pas destinées à être mises en œuvre à grande échelle. Lorsqu'elle existe, il s'agit de tester puis de valider la mise en œuvre réelle ou potentielle de l'innovation à une plus grande échelle, en terme géographique et/ou de nombre de bénéficiaires ou de partenaires. On pourra parfois tester d'abord un passage à l'échelle potentiel en testant la mise en œuvre de l'innovation au sein des politiques publiques, à petite échelle, pour voir si elle serait reproductible à grande échelle dans des conditions de coûts acceptables dans le cadre de politiques publiques ;
- *la capitalisation et sa diffusion* : nous associons volontairement ces deux opérations, même si elles peuvent être disjointes, car la capitalisation doit être ciblée. Une fois les cibles de la diffusion définies, on adaptera les modalités et supports de capitalisation en conséquence. Une capitalisation destinée à influencer des choix de politiques publiques ne sera pas réalisée de la même façon et avec les mêmes supports qu'une capitalisation destinée à proposer de nouvelles méthodes aux opérateurs du développement.

L'intégration amont-aval et les effets de levier

Il serait intéressant que les porteurs de projets soient amenés à préciser, dans leurs propositions (*concept notes*) (i) quelles étapes, parmi celles-ci, la FISONG financera ; (ii) sur quelles étapes antérieures se base le projet et (iii) comment seront prises en charge les étapes ultérieures.

L'aval du projet FISONG concerne évidemment l'AFD, qui doit être la première à pouvoir tirer parti des innovations produites. Or les interprétations divergent quant aux engagements pris par l'AFD dans le *post* FISONG. Selon certaines ONG, elle n'a pris aucun engagement, alors que d'autres évoquent des propos de l'ancien directeur général de l'AFD (J.-M. Severino) selon lesquels le dispositif FISONG est conçu pour que l'AFD récupère les éléments expérimentés dans une FISONG, pour les développer dans ses projets (ceci

n'a pas valeur d'engagement de la part de l'AFD, d'où certaines ambiguïtés). Enfin, selon le bilan des FISONG 2008-2009 présenté dans la note du 3.07.09, réalisé par l'AFD, « *un projet FISONG ne peut devenir un véritable levier en termes d'innovation et de définition des politiques publiques que si des financements sectoriels sont disponibles par la suite* ».

En l'état actuel des choses, la valorisation des FISONG au sein de l'AFD ne semble pas avoir été prévue. Pour ce faire, il nous semble important (i) d'organiser une réflexion entre l'AFD et Coordination SUD pour clarifier les ambiguïtés existantes ; (ii) d'intégrer dans les critères de choix des thèmes et de sélection des projets les effets leviers dans la valorisation des innovations au sein de projets de l'AFD et (iii) de discuter, pour chaque projet retenu, de la valorisation des innovations au sein de l'AFD, entre l'ONG et le responsable sectoriel, avant même le lancement du projet.

Nous proposons de demander aux porteurs de projets, dans la *concept note*, de préciser quelle phase d'innovation la FISONG financera et comment cette phase est articulée avec les autres phases du processus d'innovation, en amont et en aval. Les chefs de projet FISONG, quant à eux, devraient engager un dialogue avec chaque ONG sélectionnée, pour préciser la façon dont les innovations pourraient être valorisées au sein de l'AFD et les effets leviers possibles.

Une réflexion conjointe entre l'AFD et Coordination SUD sur la valorisation des FISONG au sein de projets AFD et les effets leviers à promouvoir est nécessaire, à court terme, afin de lever les ambiguïtés existantes. Enfin, la valorisation possible des innovations au sein de projets AFD devrait être prise en compte dans les critères de sélection des thèmes, puis des projets.

FISONG expérimentation, FISONG consolidation ? Prévoir des moyens pour pallier les discontinuités

La continuité du processus d'innovation est très importante, or elle n'est pas toujours assurée, notamment en aval d'une FISONG.

La continuité pour le passage à l'échelle

Le cas du projet du GRET sur la micro-assurance santé au Cambodge est emblématique de ce problème. Ce projet a été prévu pour alimenter la réflexion de l'Etat pour la mise en place d'un système national d'assurance santé. Or, l'Etat a pris du retard et pourrait ne parvenir à engager des moyens dans cette opération qu'un an après la fin du projet financé par la FISONG. L'équipe locale du GRET a accumulé beaucoup d'expérience sur la micro-assurance santé et des compétences pourraient être transférées vers le Fonds national de sécurité sociale (FNSS), mais l'arrêt du projet au bout de trois ans risque de compromettre ce transfert si le FNSS n'est pas encore prêt à accueillir ces compétences. L'articulation entre un projet de petite échelle et les moyens prévus pour le passage à l'échelle suppose que les calendriers soient ajustés ou que l'ONG ait les moyens d'assurer une continuité jusqu'aux stades où la politique est réfléchie et mise en œuvre.

La continuité dans l'ensemble du processus

Si trois ans ne sont pas suffisants pour innover, cela signifie que le processus d'innovation est généralement supporté par plusieurs projets successifs et des éventuels relais assurés par la mobilisation de fonds propres (quand il en existe). La continuité n'est pas toujours assurée, ce qui pose notamment un problème de ressources humaines, les processus reposant souvent sur des compétences détenues par des individus qui trouveront alors à s'employer ailleurs. Face à cela, le partage de ces compétences et des informations, et la mise à jour d'une mémoire de ce qui a été fait sont d'une grande importance, or c'est un investissement qui n'est pas toujours fait.

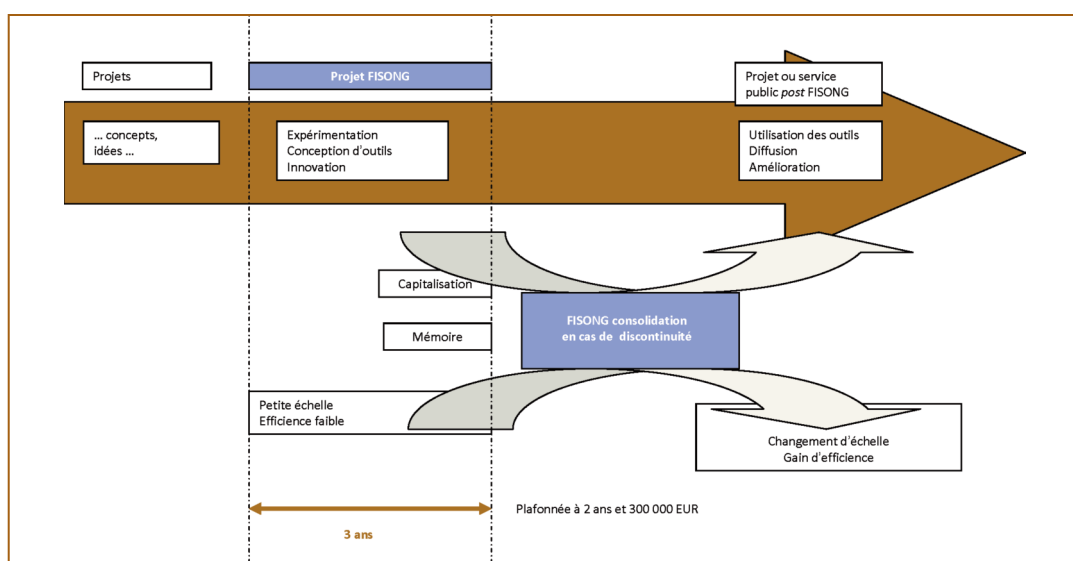
Face à ces problèmes de continuité, nous proposons que soit mise en place une possibilité de FISONG « consolidation », en aval d'une FISONG « expérimentation » classique, mobilisable si l'on constate une production intéressante en termes d'innovation, mais une difficulté à assurer une continuité pour sa valorisation. La FISONG

« consolidation » constituerait un budget à réserver annuellement en cas de besoin, prélevé sur le montant réservé aux FISONG : les projets présentés devront être ciblés sur la valorisation de l'innovation, la préservation d'un capital de compétences en vue de cette valorisation, les relais à assurer pour une reprise par les pouvoirs publics ou un autre

projet. La durée sera au maximum de deux ans, avec un montant plafonné à 300 000 EUR.

Cette FISONG « consolidation » visera notamment à rendre possible des processus de changement d'échelle et de montée en efficacité, comme l'illustre le schéma 2.

Schéma 2. Rôle de la « FISONG consolidation » proposée dans le processus de changement d'échelle



Source : auteur.

Si certaines FISONG sont d'emblée ciblées sur le changement d'échelle (ex : FISONG sur le renforcement des organisations paysannes), une continuité devra certainement aussi être assurée pour la consolidation des acquis. Dans les autres cas, où ce point n'a pas encore fait l'objet d'une réflexion, cette FISONG consolidation permettra également de concevoir les effets levier à créer par des articulations avec des projets AFD.

2.3.6. Rien ne sert d'innover seul : le réseau sociotechnique

Comme nous l'avons déjà souligné, l'une des étapes du processus d'innovation est la constitution, puis la consolidation, d'un réseau d'acteurs, de compétences et

d'organisations intéressées par l'innovation. Les recherches sur les processus d'innovation montrent l'importance de ce réseau, qualifié de sociotechnique. Sur ce sujet, les travaux de Callon et Latour montrent notamment que l'existence et la solidité de ce réseau sont plus déterminantes que la qualité intrinsèque de l'innovation, en raison du simple fait que celle-ci parvienne ou non à se diffuser et à s'imposer.

L'insertion dans un processus d'innovation est donc aussi l'assemblage d'un réseau d'acteurs qui vont suivre les travaux, éventuellement participer à la réflexion, supporter l'innovation d'autant plus qu'ils auront été associés à sa mise au point. Certains projets sont très bien construits à la fois en termes de processus d'innovation et de réseau sociotechnique. C'est le cas, par exemple, du projet mené au Cambodge sur la micro-assurance santé, qui nous semble très intéressant en termes

d'articulation avec les politiques publiques et d'insertion dans un processus d'innovation. Sur la base d'un projet antérieur (de micro-assurance santé dans le secteur informel rural) et de son expérience, le projet actuellement soutenu par la FISONG a été monté en partenariat avec le FNSS, les ministères du Travail et de la Santé, et le patronat du secteur textile. Il permet d'expérimenter un dispositif dans le secteur formel (ouvrières du textile). Cette expérience, qui s'ajoute à la précédente, vise à alimenter la réflexion du FNSS dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique. Le réseau est appelé à se consolider au fil du projet et à porter l'innovation.

Le projet conduit par la même ONG (GRET) au Sénégal est tout aussi intéressant en termes de processus et de mise en réseau. La construction de réseau a été engagée en amont du projet et le processus d'innovation va reposer sur ce réseau. En effet, en amont du projet FISONG, l'ONG et son partenaire local ont mené un projet financé par l'UE pour construire un forum national des initiatives citoyennes. Dans le cadre du projet FISONG, ils mettent désormais en place des plateformes de concertation régionales, associant des initiatives citoyennes en matière d'éducation, l'inspection académique, etc. Ces plateformes identifient des initiatives innovantes et dix d'entre elles seront sélectionnées pour être soutenues. Les innovations identifiées auront d'autant plus de chances d'être reconnues et d'avoir un impact qu'elles seront portées par un large réseau d'acteurs.

Il y a une différence majeure entre ce type de projet et des projets où l'on innove seul, avant de prétendre proposer une innovation « clé en main » à d'autres par divers moyens de diffusion.

Deux constats nous semblent donc importants :

- si nombre d'ONG sont déjà attentives à cette mise en réseau, d'autres sont pour le moins évasives sur ce sujet, avec des réseaux très lacunaires. Elles mettent en avant

des moyens de diffusion de l'innovation qui, à notre avis, ne remplacent pas la constitution d'un réseau qui co-construit en partie l'innovation et, surtout, la porte. Il est nécessaire d'attirer leur attention, et de les aider à progresser, sur ce point (qui ne doit pas forcément être introduit dans les critères de sélection des projets, à moins que l'ONG n'ait aucune capacité de mise en réseau) ;

- l'AFD doit elle-même « jouer le jeu » du réseau en interne, dans la production de connaissances et l'innovation, en particulier pour alimenter et valoriser les innovations dont il est question dans les FISONG.

En effet, sur ce dernier point, les ONG sont en relation avec les responsables sectoriels de la DOE, dans le cadre des FISONG, mais il semble exister peu de liens avec d'autres services qui pourraient alimenter la réflexion sur l'innovation, accompagner le processus, et/ou valoriser les connaissances acquises, par exemple le département de la recherche et, en son sein, la division de l'évaluation. Celle-ci pourrait apporter des éléments collectés dans d'autres expériences, ainsi que des éléments méthodologiques d'évaluation des innovations et auxquels les FISONG pourraient apporter des éléments.

La production intellectuelle, à l'AFD peut être le fait du département de la Recherche, mais aussi de la DOE, qui a consommé le tiers du budget de production intellectuelle dans les années passées. Un Comité de validation de la production intellectuelle assurait une coordination, mais il a été supprimé¹⁹. Quant à la division de l'Évaluation, elle a compétence pour observer tous les projets AFD, qui sont systématiquement soumis à une *post* évaluation réalisée par des consultants nationaux ; le dispositif FISONG était exclu de ces mécanismes jusqu'en 2012. Désormais, les projets FISONG ayant reçu une subvention supérieure à 750 000 EUR sont intégrés dans le périmètre des projets bénéficiant d'évaluation *ex post* décentralisées.

¹⁹ Cette suppression a eu lieu au cours de l'évaluation ; un comité d'études et de recherche (CER) a depuis été mis en place.

S'agissant d'un élément déterminant quant à la valorisation de l'innovation, il semble nécessaire d'attirer l'attention des ONG sur la structuration d'un réseau porteur de l'innovation, dans le cadre de leur projet, puis d'accompagner celles qui ne sont pas suffisamment vigilantes sur ce point. L'AFD doit elle-même renforcer des liens et synergies entre les chefs de projet FISONG, le département de la recherche et le service de l'évaluation, autour de chaque FISONG, en vue d'alimenter la construction de l'innovation et de la valoriser.

2.3.7. Cibler les produits de la capitalisation

Pour une capitalisation ciblée

Pour rappel, nous distinguons cinq types d'innovations sectorielles : techniques, méthodologiques, organisationnelles, institutionnelles et thématiques. A partir de cette typologie, nous constatons que :

- plusieurs innovations intéresseront les acteurs de base (paysans, entreprises privées, etc.), notamment les innovations techniques, organisationnelles et institutionnelles,
- certaines intéresseront plutôt les agences d'aide et les services publics qui appuient les acteurs de base (notamment les innovations méthodologiques et organisationnelles),
- d'autres intéresseront particulièrement l'Etat législateur (notamment les innovations institutionnelles) et l'Etat gestionnaire de services publics (notamment les innovations organisationnelles).

Par ailleurs, certaines innovations ont valeur de plaidoyer : elles servent de support pour demander aux organisations (locales, nationales ou internationales) l'établissement de

nouvelles règles ou la mise en place de certaines politiques, correspondant mieux aux besoins des partenaires locaux. C'est, par exemple, un dispositif d'appui à l'insertion des jeunes ou de concertation pour la gestion locale de l'éducation, expérimenté avec succès, que l'on souhaiterait voir repris et développé par l'Etat. C'est également un système de micro-assurance santé qui pourrait inspirer une politique nationale dans ce domaine.

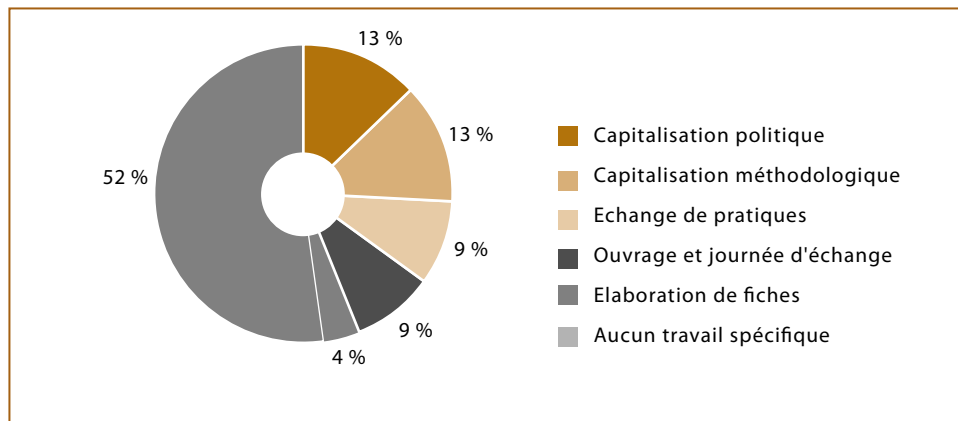
Il nous semble donc très important de définir les cibles privilégiées du travail de capitalisation, ce qui est très rarement fait. Le fait de les définir lors de la formulation du projet conduira à faire des choix différents en termes de construction de réseau (si la cible prioritaire est l'Etat, il doit être associé très tôt au suivi de l'innovation ; si ce sont des paysans, autant associer des réseaux d'organisations paysannes ; etc.), de supports de diffusion (plus ou moins facilement appropriables) et de démarche d'ensemble.

Les propositions comprises dans les projets : parfois inexistantes, souvent très floues

Les premiers termes de références des appels à propositions FISONG ne comportaient pas d'exigences en matière de capitalisation. Les derniers appels affichent des obligations, en matière de recherche action et de capitalisation mais, en dépit de cette évolution, peu de projets intègrent des propositions précises et ciblées sur la capitalisation.

Sur 47 projets présélectionnés, l'analyse des *concept notes* révèle que seul un tiers des propositions évoque un travail spécifique de capitalisation. Certaines ONG ne prévoient qu'un suivi très classique, une évaluation finale, voire de simples réunions périodiques. Ce pourcentage augmente à près de 50 % pour les projets sélectionnés (cf. graphique 13), ce qui reste assez faible, les propositions restant souvent assez floues.

Graphique 13. Moyens de capitalisation prévus dans les projets soutenus



Source : auteur.

En réalité, un quart des projets présente un dispositif de capitalisation construit, avec un travail d'élaboration d'indicateurs d'évaluation de l'innovation (parfois communs à plusieurs terrains d'expérimentation), des moyens prévus pour la capitalisation, puis une diffusion ciblée soit plutôt vers d'autres agences de développement (capitalisation méthodologique), soit plutôt vers les décideurs nationaux (capitalisation politique).

Pour un autre quart des propositions, sont évoqués des échanges de pratiques (souvent Sud-Sud), la publication d'un ouvrage (et des échanges lors de sa présentation), mais ni l'analyse rigoureuse de l'innovation ni la mise au point de grilles d'analyse ne sont pas évoquées. Le public cible des documents de capitalisation et les produits des échanges envisagés ne sont pas définis : même si certains de ces échanges semblent pertinents, cela reste très flou. Dans une dernière de ces propositions, on évoque des fiches de capitalisation sans préciser à quoi elles serviront et l'on se

contente d'affirmer que « *c'est l'essence même d'un projet de développement local de créer des effets multiplicateurs* ».

Hormis dans les quelques propositions très construites en matière de capitalisation, une logique d'offre prévaut par rapport à une logique de ciblage : on se propose de construire des documents, des fiches, des ouvrages, dont le public cible n'est pas toujours défini.

Les comités de sélection doivent donc être beaucoup plus exigeants quant aux travaux spécifiques de capitalisation qui sont prévus et à leurs perspectives de diffusion. Seuls un quart des projets sélectionnés prévoient des travaux de capitalisation spécifiques, inscrits dans un processus de partage d'expériences et de diffusion ciblé, ce qui est insuffisant. Ce point doit figurer parmi les critères de sélection et les éléments devant faire l'objet de discussions avec les ONG pour éventuellement les accompagner dans la mise au point de dispositifs de capitalisation.

Tableau 3. Typologie des formes de capitalisation et de leurs cibles possibles

	Cibles centrales	Support
Capitalisation - diffusion directe	Acteurs économiques, acteurs sociaux	Echanges, formations, ateliers, à partir d'éléments de présentation à la fois simples et rigoureux
Capitalisation - aide à l'opérationnalisation	Agences de développement : services publics ou non gouvernementaux	Documents écrits, communications lors d'ateliers, modules pédagogiques
Capitalisation - aide à la décision	Décideurs publics (Etat, bailleurs de fonds)	Supports de communication audio-visuels + documents courts présentant une analyse de résultats obtenus
Capitalisation - plaidoyer	Etat, partis politiques, mouvements sociaux, médias	Supports de communication audiovisuels, articles, documents de synthèse

Source : auteur.

Afin d'aider les ONG, dans leur réflexion et dans le choix des supports de diffusion, nous proposons trois cibles privilégiées de la capitalisation :

- *des acteurs sociaux ou économiques* susceptibles d'intégrer les innovations produites dans leurs actions et formes d'organisation...visés par la capitalisation-diffusion directe ;
- *des agences d'aide* capables de s'approprier des documents écrits assez conséquents, auxquelles s'adresse la capitalisation-aide à l'opérationnalisation ;
- *des décideurs publics* habitués à décider sur la base de synthèses rapidement exploitables, visés par la capitalisation-aide à la décision. Ils sont aussi concernés, comme *les mouvements sociaux, les médias, et les partis politiques*, par la capitalisation-plaidoyer, qui vise à produire des éléments qui alimenteront des prises de positions et pèseront dans des rapports de force, pour engendrer de nouvelles décisions favorables à un public bénéficiaire.

Les moyens à mettre en œuvre pour le partage des expériences et innovations seront évidemment différents.

Conclusion

Le dispositif, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui, manque d'efficacité à la fois pour sélectionner les propositions les plus innovantes mais aussi pour inciter les ONG à ne présenter que

des propositions innovantes, clairement mises au point avec un objectif d'innovation. Les critères de sélection doivent être revus pour tenir compte des spécificités de projets innovants. C'est finalement une somme de détails qui doivent être revus, dans la façon dont les critères sont pondérés et dans les exigences qui sont posées en termes de mise en réseau, de capitalisation, d'inscription dans un processus d'innovation, etc. Nous avons donné dans cette partie les éléments de base pour revoir ce dispositif.

Il nous semblerait intéressant, sinon nécessaire, de mettre en place un programme d'accompagnement à l'innovation et d'animation du dispositif en termes d'échange et de processus croisés de capitalisation. Nous proposons que ce programme soit externalisé de l'AFD et confié à une ONG ou à un bureau d'étude disposant d'une réelle expertise en termes de capitalisation et d'animation de réseaux.

Il reste un sujet de débat important, avec la mise en cause du choix de l'appel à projets comme dispositif visant à stimuler l'innovation. Ce dispositif présente effectivement des limites en matière de dialogue sectoriel et quant à la co-construction de l'innovation qui pourrait profiter des échanges entre l'ONG et l'AFD. Il présente aussi des avantages en stimulant l'innovation, à condition que les critères de sélection soient adaptés à cet enjeu, ce qui nous semble incontournable. Nous ne remettons pas en cause ce mécanisme d'appel à propositions mais proposons qu'il soit aménagé, pour être plus ouvert au dialogue sectoriel.

2.4. La procédure est-elle adaptée ?

2.4.1. Des appréciations diverses

La procédure mobilise, au sein de l'AFD, à la fois la DPO et la direction des Opérations (DOE). La DPO coordonne le processus en lien avec la DOE jusqu'à la sélection finale des projets. La DOE est mobilisée lors des consultations sur les thèmes pouvant faire l'objet d'une FISONG, puis la DPO conduit la concertation avec les ONG, ainsi que le processus de sélection. Lors de la sélection, les projets font l'objet d'une double instruction par la DPO et la DOE puis, lorsque les projets sont retenus, le chef de projet (issu de la DOE) se charge de l'instruction puis du suivi de la mise en œuvre.

La procédure est considérée comme lourde au regard des montants engagés (appréciation qui apparaît comme récurrente dans les documents consultés) mais les appréciations des ONG et de l'AFD diffèrent à ce sujet.

Selon les ONG

La procédure est jugée complexe mais normale, comparable à ce qui est demandé par l'UE. Certaines jugent que c'est la phase de conventionnement qui est lourde, mais pas le reste de la procédure. Par contre, une affirmation récurrente porte sur la façon d'appliquer la procédure, très dépendante d'appréciations individuelles : la procédure semble variable en fonction des chefs de projets, certains demandant plus de garanties que d'autres, et donc parfois très lourde.

Selon l'AFD

Les appréciations portées par les agents de l'AFD sont différentes. Selon certains chefs de projet, c'est « *l'horreur, pour des sommes dérisoires* » et l'un d'entre eux affirme : « *plus jamais je ne m'occuperai d'une FISONG si c'est la même procédure* ». Tous les chefs de projets jugent la

procédure trop lourde au regard des montants engagés : « *Il faut que nous conformions la procédure au montant de l'engagement* ».

Le bilan des FISONG 2008-2009 réalisé par l'AFD (note du 3.07.09) soulève un problème de « *coût élevé de transaction* » lié à la lourdeur des procédures. Il soulève également le fait que le vocabulaire utilisé par l'AFD n'est pas toujours le même que le vocabulaire ONG et qu'il y a un coût d'adaptation des deux partenaires, en vue de la construction d'un langage commun.

C'est avant tout la phase de contractualisation qui est mise en cause : lors des premières FISONG, plus d'un an s'est écoulé entre la décision de sélection et la signature des conventions d'octroi.

Le fait que des projets aient été bloqués à un stade très avancé de la procédure, soit en raison d'avis d'ambassade négatifs (cas du projet de MADERA en Afghanistan sur la FISONG eau agricole, et du volet malgache d'un projet mené en consortium par le CFSI, le GRET et ESSOR sur la FISONG formation professionnelle), soit en raison d'une opposition de la direction générale au stade de la signature (cas d'un projet du CIDR à Madagascar sur la FISONG 2010 « *exclusion urbaine* »), pose également question : un travail important d'instruction a été réalisé à perte.

2.4.2. Les étapes de la procédure : tableau récapitulatif

Nous avons fait figurer les étapes de la procédure dans le tableau 4, afin de voir quelles étapes pourraient être simplifiées. Des commentaires sont mentionnés pour certaines étapes qui suscitent des interrogations.

Tableau 4. Récapitulatif des étapes de la procédure

Etapes de la procédure	Qui ?	Commentaire
Etape n° 1 : choix des thèmes des FISONG Opération renouvelée tous les deux ans. Responsable : DPO, en lien avec DOE		
Consultation des ONG sur le choix de thèmes	Coordination SUD	
Consultation des responsables sectoriels	DPO	
Les responsables sectoriels proposent des thèmes	DOE	
Convocation à une réunion de concertation AFD/ONG	DPO + DOE	
Réunion de concertation générale : classement des thèmes par ordre de priorité, choix	DOE + DPO + Coordination SUD	
Validation des thèmes par le directeur des opérations, choix de thèmes	DOE	
Désignation d'un chef de projet par les divisions techniques porteuses d'un thème	DOE	Certains chefs de projets s'impliquent tardivement
Etape n° 2 : pour chaque thème, concertation sectorielle Opération menée pour chaque FISONG. Responsable : DPO, en lien avec DOE		
Choix d'une date pour une première réunion de concertation AFD-ONG	DPO + Coordination SUD	
Première réunion de concertation sectorielle, visant à préciser le thème retenu	DPO + chef(s) de projet DOE + ONG déléguées	
Deux à trois réunions de concertation sectorielles, visant à réfléchir au potentiel d'innovation existant sur ce thème, puis à discuter des termes de références de l'appel à propositions	DPO + chef(s) de projet DOE + ONG (celles qui le souhaitent)	La concertation est parfois critiquée L'accompagnement (par DPO) de la concertation est lourd et sous-estimé en termes de temps de travail
Invitations, relances, élaboration des comptes rendus	DPO	
Elaboration des termes de référence de l'appel à propositions	Chef(s) de projet DOE	
Lancement de l'appel à propositions : publication des termes de référence	DPO	
Etape n° 3 : présélection Responsable : DPO, en lien avec DOE		
Elaboration de concept note : dossier de présélection	ONG candidates	
Commission d'ouverture des plis : se réunit dans un délai de 5 jours à compter de la date de clôture de l'appel à projets	DOE + DPO + géographiques + Coordination SUD	Pourrait être limité à la DPO
Rédaction d'un procès verbal : comprend les propositions jugées recevables par la commission d'ouverture des plis	DPO	
Transmission de la concept note de chaque projet au département géographique. La DPO recueille les avis d'agence,	DPO	
Avis d'opportunité de l'agence	Agences	Pose parfois un problème d'appropriation du dispositif par les agences
Triple examen des projets	DPO + DOE + géographiques	
Réunion de présélection	DPO + DOE + géographiques	Attention aux critères mobilisés (cf. partie précédente)
Rédaction du procès verbal et transmission aux ONG, agences et DOE	DPO	

Etape n° 4 : sélection Responsable : DPO, en lien avec DOE		
Elaboration de la proposition complète	ONG candidate	Possibilité de fondre la présélection et la sélection pour limiter les coûts de transaction ? (D'autant plus que les dossiers apportent souvent peu d'éléments nouveaux)
Examen des projets	DPO + DOE + géographiques	
Réunion de sélection, dans un délai de 15 jours ouvrés à compter de la date limite de réception des dossiers	DPO + DOE + géographiques + Coordination SUD comme observateur	
Rédaction du procès verbal	DPO	
Transmission au directeur des opérations pour accord	DOE	
Notification aux ONG, transmission aux agences et DOE : on précise aux ONG que la décision de la commission de sélection ne préjuge pas de la décision finale d'octroi	DPO	
Etape n° 5 : instruction et octroi Responsable : chef de projet DOE		
Rédaction d'une fiche d'identification du projet et saisie dans le système d'information	Chef(s) de projet DOE	Remarque : dans la procédure habituelle des projets AFD, cette note est écrite par les agences, ce qui fait dire à un chef de projet que la procédure est encore plus lourde qu'une procédure normale
Procédure anti-blanchiment, pour l'ONG porteuse du projet comme pour ses partenaires	Chef(s) de projet DOE	
Demande et recueil de l'avis de l'ambassadeur à partir de la note de présentation du projet (NPP)	Chef(s) de projet DOE Ambassade	Arrive trop tard : possibilité de blocage à un stade très avancé de la procédure. Quelle appropriation du dispositif FISONG par les ambassades ? Préciser la demande d'avis
Rédaction de la NPP. Envoi de la NPP, de la décision d'octroi et de l'avis de l'ambassadeur à la direction géographique concernée	Chef(s) de projet DOE	
Rédaction d'un avis de conformité	CPC	
Demande d'un avis au service de la seconde opinion	Service de la seconde opinion	
Signature de la direction générale	Direction générale	Possibilité de blocage à ce stade
Elaboration du compte rendu de la décision d'octroi	DOE	
Elaboration de la convention de financement	DOE	Les exigences posées par les chefs de projet et le soin apporté à cette étape diffèrent beaucoup d'un chef de projet à l'autre : c'est parfois un temps de dialogue intéressant, parfois les ONG sont soumises à des exigences qu'elles ne comprennent pas bien
Signature du responsable géographique et de l'ONG	ONG et responsable géographique	
Etape n° 6 : suivi de la mise en œuvre Responsable : chef de projet DOE		
Décaissements : versement par tranches	Chef(s) de projet DOE	
Suivi par le chef de projet	Chef(s) de projet DOE	Attention : il est assez fréquent que le chef de projet change en raison de mutations. Le suivi est par ailleurs limité par les exigences de rentabilité des missions effectuées : les montants engagés sont jugés insuffisants pour justifier des missions spécifiques. En réalité, le suivi réalisé est très variable
En cas d'investissements, avis de non-objection	Chef(s) de projet DOE	Le chef de projet semble loin du terrain pour effectuer ce type d'opération

Source : auteur, à partir des procédures AFD.

Nous allons désormais examiner certaines de ces étapes.

2.4.3. D'abord la concertation : est-elle satisfaisante ?

Les étapes du processus de concertation

En 2007, la concertation a suivi le processus suivant :

- consultations puis concertation pour le choix de thèmes d'innovation (cf. schéma 3) ;
- réunions de discussion par domaine pour affiner les choix²⁰ ;
- discussions internes à l'AFD et arbitrage final par la DTO.

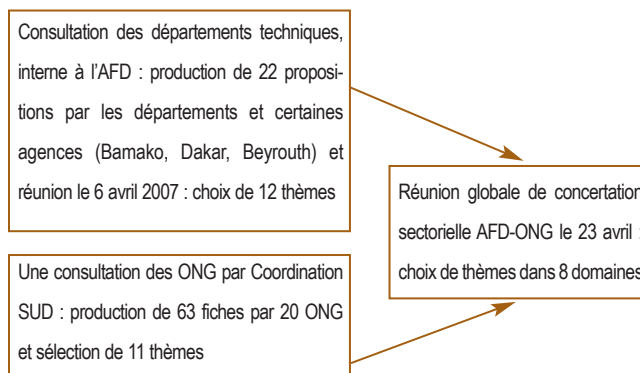
Ce travail a été renouvelé en 2010, mais la réunion globale qui conduit au choix des thèmes a été moins large. En amont, les consultations réalisées par la DTO auprès des responsables sectoriels au sein de l'AFD d'une part, par Coordination SUD d'autre part (recueil d'une vingtaine de fiches) ont été plus légères.

Des avis divergents sur la concertation : des objections sur son cadrage

Les avis sont très divergents quant à la qualité de la concertation : si la plupart des personnes interrogées jugent intéressant le fait qu'elle ait lieu, force est de constater que, même si certains en sont satisfaits, d'autres mettent en cause sa qualité et/ou son cadrage.

Pour ce qui est du cadrage, la concertation est critiquée par certains agents de l'AFD qui jugent que le pouvoir de décision est accaparé par les ONG. La critique devient plus précise pour certains agents qui mettent en avant le fait que son cadre devrait être mieux défini. Autrement dit, la concertation doit aboutir à un choix commun de thématiques de travail mais certaines conditions *sine qua non*

Schéma 3. Processus de consultation et de concertation suivi en 2007 pour le choix des thèmes



Source : auteur, à partir des procédures AFD et des fiches issues des consultations.

doivent être posées pour qu'une thématique puisse être retenue. Ainsi, selon un responsable de l'AFD, il faut que les thèmes qui en ressortent correspondent à des priorités de l'AFD, car il ne sert à rien de lancer des FISONG sur des sujets sur lesquels l'AFD n'aurait pas de visées opérationnelles de plus long terme. En effet, si c'était le cas, la FISONG ne nourrirait pas l'action de l'AFD, qui n'exploiterait pas l'expérience de l'ONG. Par ailleurs, selon ce responsable, le dialogue autour des FISONG est l'occasion d'envoyer des signaux aux ONG sur ce qui intéresse l'Agence (au même titre qu'elles). Il est donc important qu'elle puisse faire valoir ses priorités. Cette position est basée sur une hypothèse selon laquelle la concertation AFD-ONG autour de la mise en place d'une FISONG ne peut suffire à infléchir les orientations de l'AFD en termes de champ d'action, ce qui est sans doute assez réaliste.

Selon nous, deux options sont à considérer : soit on envisage que la concertation puisse contribuer à la co-construction de thématiques nouvelles d'action pour l'AFD, ce qui semble assez risqué ; soit on vérifie que les thèmes retenus correspondent à des thématiques sur lesquelles l'AFD investit

²⁰ Par exemple : le 23 mai entre l'AFD, le GRET, AVSF et l'IRAM sur le thème « développement rural, agriculture, environnement » : choix de deux thèmes (eau agricole + agriculture de conservation).

déjà ou investira à terme. L'existence d'une perspective d'action de l'AFD dans ce champ devra alors être un critère déterminant pour le choix de thématiques de FISONG.

En aval du choix des thèmes, la concertation sur la définition des termes de références est cette fois critiquée par des ONG, qui distinguent deux cas de figure, avec un « grand écart » entre les appels :

- pour certaines FISONG, l'AFD a une idée très claire : elle affirme qu'elle « ne sait pas faire » sur un thème précis et se montre très ouverte aux propositions des ONG. L'espace dans lequel se situe la concertation est clairement délimité et une marge de créativité existe au sein de cet espace ;
- les choses sont beaucoup moins claires pour d'autres FISONG, lorsque le chef de projet dit attendre les propositions des ONG mais rejette d'emblée certaines, sans que le cadre de la discussion soit clairement défini. Si l'espace de la concertation semble ouvert, il est en réalité implicitement très restreint à des axes posés par l'AFD.

Cette critique nous semble justifiée. Une concertation ne peut pas être menée sans que l'espace des possibles ne soit cadré de façon explicite et soit ensuite respecté par tous²¹.

En réalité, il existe un troisième cas de figure, qui s'est présenté au moins une fois, où il existe un désaccord profond (cette fois explicite) sur les termes de références et, en amont, sur ce que recouvre la thématique choisie. La FISONG « agriculture de conservation » est emblématique de cette situation, avec un désaccord entre les ONG (assez unanimes) et le chef de projet FISONG : pour ce dernier l'agriculture de conservation est assimilée aux techniques de semis sous couvert végétal (SCV), alors que les ONG en ont une vision plus large. En aval émergent d'autres points de désaccord, le chef de projet souhaitant privilégier des bénéficiaires qui ne font pas partie des populations les plus vulnérables habituellement ciblées par nombre d'ONG, et proposant un cadrage géographique visant à privilégier des zones où la

mécanisation est possible. Trois réunions de concertation ont eu lieu, sans que n'émergent de convergence : il s'agit en réalité d'un processus de négociation conflictuelle, qui ne permet pas la co-construction (qui caractérise une concertation). Les termes de référence produits traduisent une mise en retrait du SCV, donc un compromis obtenu par un jeu de concessions mutuelles, sans co-construction. En réalité, le processus de sélection atteste d'un retour à une position pro SCV : les trois projets sélectionnés le sont avec des arguments qui évoquent la SCV (l'un est centré sur la SCV, pour le second l'un des points positifs relevé est l'introduction de la SCV dans un pays où cette technique est peu connue, pour le troisième, on note « *pas de véritable composante agriculture de conservation (SCV), mais...* ». Compte tenu de l'impossibilité à entrer dans une concertation réelle, il nous semble que cette FISONG aurait dû être abandonnée.

Afin de « baliser » la concertation et de bien identifier les situations où l'on sort du cadre d'une réelle concertation, nous proposons les définitions suivantes. Selon nous, la concertation désigne des processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble (Beuret, 2006). Nous proposons, comme Touzard (2006), de réserver l'usage de ce terme à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble. La définition donnée par Bourque (2008) nous semble également intéressante dans le cadre du dispositif FISONG : « *La concertation est une forme de coopération. Il s'agit d'un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques (par problématique ou par territoire) afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats* ».

²¹ Suite à cette étude, un guide de la concertation a été rédigé par l'auteur (J.-E. Beuret) à destination des différents partenaires de la FISONG (AFD/ chefs de projets et ONG) afin de permettre à tous d'avoir une bonne compréhension de ce qui est attendu lors de la concertation, comment la mener et éviter l'écueil ici mentionné.

La qualité de la concertation : co-construction ou information ?

Pour certains chefs de projets ou ONG, la concertation n'a pas permis de conduire une réflexion stratégique. Les ONG ont questionné le chef de projet FISONG de façon à préciser les critères d'éligibilité et ont cherché à savoir « *ce que l'on attendait d'elles* », sans qu'une construction collective n'ait lieu sur le contenu de la thématique et de l'appel à projets.

Ce n'est cependant pas un avis majoritaire et certaines FISONG donnent lieu à des discussions très constructives. La concertation semble plus difficile pour des FISONG susceptibles d'intéresser un grand nombre d'ONG que pour des FISONG très spécifiques, qui attirent un faible nombre d'ONG qui se connaissent déjà (cas de la FISONG micro-assurance santé). Il nous semble que la façon de conduire la concertation devrait mieux tenir compte de la diversité de ces situations, alors qu'elle reste aujourd'hui assez uniforme (en ce qui concerne le nombre de réunions et leurs modalités de déroulement).

Afin d'optimiser la qualité de la concertation, nous recommandons donc aux chefs de projet d'adapter ses modalités au nombre de participants et à l'existence ou non de proximité(s) entre ces participants. Lorsque ces derniers sont nombreux, sans références communes, il est important de leur proposer des temps d'échange avant d'entrer dans le vif du sujet et d'introduire des modalités d'animation visant à sortir d'un jeu de questions-réponses adressées à l'AFD. Dans certains cas, l'animation de ces réunions pourrait être confiée à un tiers, en position de médiateur, qui pourrait être issu de la cellule d'animation du dispositif dont nous proposons la création.

2.4.4. L'instruction et la contractualisation : adaptées pour les uns, « *cauchemardesques* » pour les autres...

Des progrès notoires en termes de délai

Si cette phase est jugée très lourde par la grande majorité de nos interlocuteurs, notamment à l'AFD, ces derniers

reconnaissent que les choses se sont largement améliorées entre les premières FISONG (lancées sans procédure définie) et celles sont en cours de mise en œuvre. Nous le remarquons également puisque les délais entre la décision de sélection d'un projet et la signature de la convention de financement, qui étaient de près d'un an lors des premières FISONG, sont passés à environ 4 mois, au moins dans un cas.

A titre d'illustration, pour la FISONG sur la santé sexuelle et reproductive, le calendrier suivant a pu être tenu :

- Réception des *concept notes* : avril
- Présélection : avril
- Sélection : juin
- Approbation des NPP : août
- Décision d'octroi : septembre
- Signature des conventions : octobre
- Premiers décaissements : décembre

La procédure demeure cependant très longue dans certains cas : c'est le cas d'un projet resté en attente de signature alors que l'avis de sélection avait été reçu depuis un an. La procédure reste lourde, et d'une lourdeur très variable selon la façon dont les chefs de projets l'interprètent. Des allègements doivent donc être envisagés.

Comment alléger la procédure pour réduire les coûts de transaction inutiles ?

La DOE peut proposer de nouvelles procédures à la commission des procédures. Pour cela, il est toutefois nécessaire de bien identifier les lourdeurs et de voir si des évolutions sont possibles ou non. Une réflexion collective doit être engagée, à partir du tableau récapitulatif du déroulé de la procédure proposé ci-avant, pour identifier les lourdeurs inutiles, évaluer les possibilités d'allègement et proposer des modifications.

Nous avons d'ores et déjà identifié les éléments suivants comme sources de coûts de transaction parfois inutiles :

- *la façon d'appliquer les procédures* : ce point est évoqué tant par des ONG, qui observent des changements selon les chefs de projets, que par l'AFD : « *parfois, ce n'est pas la procédure qui est lourde, c'est la façon dont elle est appliquée* » (sont évoqués : des décisions qui ne sont prises que si tout le monde est d'accord, le refus de décider, le non-respect de certaines décisions, etc.) ; si les marges de manœuvre sont réduites, l'AFD doit toutefois, en interne, réfléchir aux moyens de mieux cadrer les choses ;
- *les procédures anti-corruption et anti-blanchiment* (diligences LAB) peuvent être lourdes, d'autant plus qu'elles sont demandées pour le porteur de projet mais aussi ses partenaires ; là encore, les marges de manœuvre sont faibles, voire nulles ;
- *l'élaboration des conventions de financement* est jugée très lourde, avec un degré de lourdeur qui dépend largement de la façon dont cet exercice est mené par les chefs de projets. Certaines ONG dont plusieurs projets ont été financés soulignent le fait que l'élaboration des conventions s'est très bien passée avec certains chefs de projets alors qu'elle a été très compliquée avec d'autres. Selon un responsable, la modification des procédures d'élaboration des conventions supposerait une négociation avec « *une partie de l'AFD* » qui s'opposerait à leur évolution. Par contre des références pourraient être fournies aux porteurs de projets pour simplifier cet exercice et limiter cette partie de la procédure à ce qui est réellement utile et nécessaire ;
- *les avis des ambassadeurs* peuvent, quant à eux, bloquer les projets à un stade très avancé de la procédure. L'AFD précise que l'on ne gagnerait rien à engager des projets qui

ne soient pas supportés par les ambassadeurs ; ceux-là doivent être engagés en accord avec les autorités locales, ce qui fait partie de la culture de l'AFD (et pas de celle de la plupart des ONG). La marge de manœuvre est donc nulle en ce qui concerne la demande d'avis. Par contre, cette demande pourrait être accompagnée de questions précises et, surtout, intervenir plus tôt : l'avis d'ambassade arrive très tard et peut bloquer une procédure déjà bien avancée, qui aura donc été très coûteuse en temps de travail. Plusieurs projets ont été bloqués à ce stade²² ;

- *trop de projets sont présentés inutilement* : ils ne correspondent pas du tout au ciblage « innovation » (probablement du fait d'une mauvaise compréhension de ce que recouvre ce terme) et présentent un dispositif de cadrage insuffisant du dispositif sur ce point. Ces projets ne sont pas présélectionnés et les ONG qui les soumettent, comme les agents qui les ont instruits, ont perdu du temps. Afin d'économiser ces coûts, il est important de mieux définir ce qu'est l'innovation et les exigences correspondantes (évaluation, capitalisation, échanges, etc.) ;
- *enfin, trop de projets présélectionnés inutilement*, alors qu'ils semblent très loin du niveau d'exigence requis : certains sont présélectionnés, tout en présentant comme innovants des éléments intégrés depuis longtemps par d'autres ONG dans leurs modes opératoires. Ceci soulève plusieurs questions : veut-on favoriser un apprentissage ? Ceci suppose alors de prendre le temps d'un « dialogue formatif » et de sélectionner leur projet, ce qui n'a pas été le cas. Pourquoi laisser l'ONG aller jusqu'à l'élaboration d'un document complet alors que, dans certains cas, la capacité de gestion du programme par l'ONG est questionnée d'emblée ?

²² Le cas de MADERA, sur la FISONG « eau en agriculture » est édifiant : le projet a été refusé après un avis négatif rendu par l'ambassade, alors même que le projet avait été l'objet d'un recalibrage et d'une discussion technique intéressante, s'agissant d'un projet jugé très expérimental. Les deux parties, AFD et ONG, avaient investi du temps dans ce dialogue et MADERA avait déjà préparé le lancement du projet.

Il ressort d'ores et déjà de cette analyse plusieurs propositions visant à alléger la procédure :

- en interne, l'AFD doit s'efforcer de mieux cadrer la façon dont les procédures sont appliquées par ses agents, notamment au stade de l'élaboration des conventions de financement ;
- l'innovation doit être mieux définie, afin de limiter le nombre de projets présentés inutilement ;
- enfin, la quasi-fusion des étapes de présélection et de sélection permettrait un certain allègement.

L'enjeu de meilleure définition de l'innovation ayant été déjà largement évoqué ci-avant, nous précisons ici les deux autres points.

Fusionner les étapes de présélection et de sélection

La rédaction du document complet représente un coût important pour les ONG candidates. Il nous semble donc nécessaire de ne pas susciter d'attentes inutiles et de faire de la présélection l'étape clé du processus de sélection.

En réalité, l'AFD a souhaité fondre la présélection et la sélection en une seule étape. Les ONG ont refusé, de peur que cela revienne à proposer d'emblée un projet ficelé, dès le stade de la présélection. Il nous semble possible de répondre à cette inquiétude en cadrant fortement les *concept notes* demandées, en termes de formes et de contenu, tout en mettant en application cette proposition de l'AFD. Ceci sera d'autant plus pertinent qu'à l'heure actuelle, la plupart des documents de projet précisent les choses sur la base de la *concept note* mais présentent peu d'idées nouvelles, au-delà de la simple ingénierie du projet.

Mieux cadrer l'exercice d'élaboration des conventions

L'élaboration de la convention est une étape jugée importante par certains chefs de projets, qui font preuve de pédagogie et dialoguent avec les ONG pour chercher la meilleure correspondance entre le contenu de la convention et les besoins du terrain. Dans d'autres cas, cette étape est perçue comme une simple contrainte administrative : elle est parfois négligée ou devient au contraire très compliquée, avec des chefs de projets qui semblent accumuler des exigences qui paraissent superflues aux yeux d'autres agents. Il serait donc intéressant de mieux définir certains standards et d'accompagner les agents dans l'exercice d'élaboration des conventions, non seulement pour limiter les interprétations possibles (certains agents se montrant plus exigeants que d'autres), mais aussi afin de faire de cette étape un moment de dialogue et d'apprentissage conjoint avec les ONG.

Une recommandation générale : veiller à l'implication précoce et volontaire des chefs de projets

Au-delà de l'élaboration des conventions, on constate une certaine variabilité dans le niveau d'intérêt et d'investissement des chefs de projets FISONG. Si la très grande majorité sont pleinement investis dans cet outil, d'autres le sont moins, en raison d'une implication qui n'est pas totalement volontaire. En effet, certains chefs de projets s'impliquent tard dans la procédure, soit à l'issue du choix d'un thème qui correspond à leur compétence (mais ils n'ont pas participé à ce choix), soit, encore plus tard, parce que le chef de projet précédent a changé de poste. Dans plusieurs cas, ils avouent s'être impliqués « à reculons ». Certains se sont appropriés le dispositif et ont vu un intérêt à une collaboration avec des ONG, mais d'autres n'avaient pas et n'ont pas acquis d'empathie vis-à-vis des ONG partenaires. Le dialogue sectoriel est alors très limité. On constate que le suivi et le dialogue sectoriel dépendent étroitement de la « fibre ONG » du chef de projet et il n'est donc pas souhaitable qu'il soit impliqué sans être volontaire.

2.4.5. Les avis sollicités sur les terrains : agences, ambassades, évaluateurs

Les avis d'agence : des controverses récentes et des besoins de coordination

Dans le rapport intermédiaire, nous écrivions que certains avis d'agences ou d'ambassades étaient rendus sur la base d'une appropriation partielle du dispositif FISONG et de son ciblage sur l'innovation. Nous citons à titre d'exemple le cas d'un avis très positif rendu par l'agence sur un projet de l'APDRA, en Guinée, alors même que ce projet avait peu de choses à voir avec le thème de la FISONG pour laquelle il candidait, ni avec une volonté d'innovation. Il ne s'agissait pas de mettre en cause les compétences de l'agence mais de souligner le décalage possible entre un avis rendu de façon générale et un autre, sur l'adéquation du projet par rapport aux exigences très spécifiques d'un dispositif.

Depuis, ce problème s'est à nouveau manifesté autour des résultats de la commission de présélection de la FISONG « alimentation des villes : transformation et commercialisation des produits agricoles » qui a eu lieu le 12 avril 2011, l'agence de Bamako ayant fait remarquer que sur 15 dossiers, 8 avis des agences n'avaient pas été suivis, contre 3 suivis, les autres dossiers ayant reçu des avis partagés ou non transmis. L'agence de Madagascar a également réagi car ses avis étaient favorables à un projet, défavorables à deux autres projets, or c'est l'inverse qui est ressorti des résultats de la commission de présélection. De l'entretien réalisé avec l'agence malgache, des échanges de courriels qui ont eu lieu entre l'agence de Bamako et le siège de l'AFD, ainsi que de nos observations, ressortent les éléments suivants :

- le rôle des agences doit être clarifié : sont-elles chargées d'opérer une présélection ou de rendre un avis en vue de cette dernière ? Certaines situent mal la portée de ce qui leur est demandé, même si la procédure évoque un « avis d'opportunité » ;

- les agences soulignent le fait que les délais d'examen des projets et de rendu des avis sont très courts ;
- certaines regrettent le fait de ne pas pouvoir intervenir sur le choix des thèmes, pour faire remonter des éléments du terrain : elles ont pu le faire en 2007, mais pas depuis. Il serait judicieux de les consulter lors de chaque processus de concertation en vue du choix des thématiques ;
- des agences mettent en exergue le fait que les termes de référence des appels à proposition ne sont pas toujours clairs et interrogent l'existence de cadres de références (ceci rejoint des constats que nous avons fait précédemment sur l'hétérogénéité des textes des appels) ;
- enfin, plusieurs agences regrettent un retour d'information insuffisant : elles ne connaissent pas toujours les motifs de refus de certains dossiers par les commissions de présélection ou de sélection et ne disposent pas d'informations spécifiques sur les projets financés dans le cadre des FISONG dans le pays. Ceci ne leur permet pas de mentionner l'activité de coopération non gouvernementale dans leurs bilans d'activités ni de communiquer sur cette activité.

On constate donc d'abord un besoin de cadrage plus étroit de l'exercice de rendu des avis d'opportunité : il s'agit de (re)préciser quelle est la portée de ces avis, puis de solliciter des avis plus précis à partir d'un canevas de questions et en fonction des exigences spécifiques du dispositif FISONG. On note également un besoin de coordination entre le siège et les agences qui le souhaitent, autour du dispositif : l'exercice de définition des thèmes doit être ouvert aux agences qui le souhaitent (quelques-unes, il est vrai peu nombreuses, avaient remis des notes de cadrage en 2007) et ces dernières doivent bénéficier d'un retour d'information. Il serait ainsi intéressant de réaliser un tableau de suivi des opérations financées par les FISONG, à partir du SIOP, mettant en évidence les projets financés pays par pays.

Agences et ambassades : favoriser l'appropriation du dispositif et préciser les questions posées

Les divergences entre les avis rendus par les agences et ceux des comités de présélection ou de sélection n'ont pas qu'une seule explication. Parfois, l'agence a accès à une vision plus claire des financements dont bénéficie déjà l'ONG, ou de ses besoins de financements, et intègre ce paramètre (ce que ne font pas les comités). Il ressort de nos analyses que certaines agences se sont approprié le dispositif FISONG et son ciblage, d'autres pas. Nous recommandons donc de favoriser une meilleure appropriation du dispositif et de préciser les questions posées ; ce point s'applique également aux ambassades, appelées à rendre un avis.

Au-delà des seules agences, ambassades et de certaines ONG candidates, on observe que d'autres intervenants, appelés à se prononcer sur des projets FISONG, connaissent mal le dispositif. Il est ainsi étonnant de constater que l'évaluateur externe du seul projet évalué à ce jour, ne connaît pas le dispositif de financement du projet concerné et évalue ce projet en ignorant les spécificités des FISONG en termes d'appui à l'innovation. L'évaluation montre certaines confusions entre les instruments de financement : à propos du programme financé par la FISONG, on parle d'une convention « *établie avec la cellule prévention des crises et sortie de conflit de l'AFD sur la base d'un appel d'initiative* », alors que la nouvelle convention, qui n'est autre qu'une convention programme, relèverait d'une FISONG (on évoque une « *convention programme relevant de la FISONG* »). L'exigence d'innovation liée au dispositif FISONG n'est pas connue de l'évaluateur et l'équipe locale ne l'a probablement pas mise en avant ni présenté ce dispositif. Ceci pose problème car le caractère innovant suppose d'adapter certains critères d'évaluation *ex ante*, comme nous l'avons déjà souligné, mais aussi *ex post*. L'AFD doit donc veiller à ce que tous ceux qui interviennent sur des projets FISONG, de l'appel à propositions jusqu'à l'évaluation des projets, s'approprient le dispositif et ses objectifs. L'évaluation *ex post* des projets devra ainsi, comme l'évaluation *ex ante*, tenir compte des objectifs du dispositif.

Considérer l'innovation dans les évaluations finales des projets

Une meilleure appropriation du dispositif devrait conduire à considérer l'innovation dans les évaluations finales des projets. Plus encore, les évaluations finales pourraient fournir des opportunités, non seulement pour valider le caractère effectif et la qualité des innovations mises en œuvre, mais aussi pour interroger les processus d'innovation et leur conduite, dans une optique de capitalisation de l'expérience.

L'évaluation finale des innovations sera d'autant plus riche que des instruments de suivi-évaluation auront été mis en place, appliqués en particulier à la portée de l'innovation ; l'AFD pourra inciter les porteurs de projets à élaborer de tels outils, suffisamment tôt dans le parcours de chaque projet.

2.4.6. Les ressources humaines affectées par l'AFD aux FISONG : organisation et dimensionnement

En arrière plan de toutes les considérations précédentes relatives à la procédure, se trouve celle des ressources humaines affectées aux FISONG, ceci d'autant plus que les changements que nous proposons induiront une surcharge de travail, au moins pour leur mise en place.

Un investissement important de la DPO et un portage conjoint DPO-DOE, à inscrire dans la durée

La DPO réalise un travail très conséquent, dont nous avons peu parlé jusqu'alors car il a été peu questionné par nos interlocuteurs. Ce travail repose essentiellement sur un agent qui maîtrise bien la procédure du fait d'une certaine antériorité. La concertation pour le choix des thèmes et la définition du contenu des appels nécessite un travail important qui ne doit pas être sous-estimé : adapter la conduite de la concertation aux situations où la proximité entre les participants est faible supposera à l'évidence une importante surcharge de travail dont il faudra tenir compte. En aval, le processus de sélection est animé par la DPO : la révision des critères de sélection et de l'articulation entre présélection et

sélection demandera un travail important dans les mois à venir. Il y a donc lieu d'être vigilant à ce niveau et de prévoir un surcroît de travail dans les prochains mois.

Depuis deux ans la DPO dispose, au sein de la DOE, d'un « responsable FISONG », ce qui semble là aussi très important pour assurer un certain copilotage. Nous souhaitons souligner le fait que le dispositif a considérablement progressé depuis ses débuts, avec la mise au point d'une procédure adaptée et des progrès notoires dans la sélection des projets et les délais d'instruction. Ces améliorations ont été rendues possibles par une communication fluide entre la DPO et la DOE autour de ce dispositif. Il est indispensable qu'un « responsable » ou « correspondant FISONG » reste en place au niveau de la DOE. Le dispositif FISONG s'appuie sur deux bases, que sont la DPO et la DOE ; ce portage et pilotage conjoint fonctionne car les responsabilités sont bien identifiées, ce qui doit perdurer.

Donner les moyens aux chefs de projets FISONG de bien vivre leur engagement dans ce dispositif

Au niveau de la DOE et pour ce qui est des chefs de projets FISONG, leur engagement est très important. La phase d'instruction des projets, qui est celle qui est réellement mise en cause en termes de lourdeur, est celle qui leur revient. C'est aussi celle dont la durée est la plus variable. Par ailleurs, ce sont ces chefs de projets qui, pour certains (ce n'est pas un cas général), ont le plus mal vécu les lourdeurs de la procédure au regard des montants engagés. Or, on observe que :

- les FISONG pour lesquelles la phase d'instruction s'est le mieux déroulée sont celles pour lesquelles le chef de projet s'est fait assister d'un stagiaire ou d'une ressource contractualisée. La lourdeur de la procédure est donc imputable non seulement à certains éléments soulignés précédemment mais aussi à des facteurs tenant à l'organisation du travail. Il est donc important que les chefs de projets puissent mobiliser des ressources externes pour gérer cette phase;

- par ailleurs, il existe un coût d'entrée dans la procédure, de la part de chefs de projets peu habitués à travailler de cette façon. Il est donc important que les nouveaux chefs de projets soient accompagnés dans la prise en main de la procédure. A l'avenir, il serait intéressant de constituer des binômes de chefs de projets dont l'un des membres a déjà été chef de projet d'une FISONG.

Que ce soit au niveau de la DPO ou de la DOE, il faudra composer à l'avenir avec un renouvellement des agents qui ne semble pas excessif par rapport à d'autres situations, mais peut poser certains problèmes d'appropriation du dispositif et de « coût d'entrée » relatif à la maîtrise de la procédure. C'est un élément dont il faudra tenir compte pour organiser et dimensionner le temps de travail dédié aux FISONG, avec d'autant plus d'attention lors de la révision de certains éléments du dispositif sur la base de nos propositions.

Le suivi des projets

Le suivi des projets pose un problème de « rentabilité » du temps de travail investi au regard des montants engagés par l'AFD dans les projets. Les agents ne peuvent réaliser de missions spécifiques et un suivi sur le terrain n'est envisagé qu'à l'occasion d'autres missions. En revanche, certains chefs de projets assurent un suivi régulier en assistant à des comités de pilotage annuels ou semestriels, et en analysant les comptes rendus fournis.

En réalité, le suivi est très hétérogène : il dépend de l'investissement du chef de projet, qui dépend lui-même d'une part de son « *feeling* » personnel pour le travail des ONG, d'autre part de son intérêt pour la thématique et les travaux réalisés. Or, cet intérêt est évidemment bien supérieur s'il voit des prolongements possibles dans les projets AFD que si aucune valorisation dans ces projets n'est envisageable.

Un suivi plus étroit et un dialogue sectoriel au cours de la mise en œuvre des projets est souhaitable. Pour nous, ceci ne relève pas d'une question d'organisation du travail (sur laquelle il y a ici peu de marges de manœuvres) mais d'une

question de choix des thématiques : réserver le dispositif FISONG à des thèmes et géographies qui intéressent l'AFD, comme nous l'avons proposé, permettra d'améliorer le suivi réalisé.

2.5. Benchmarking : comparaisons internationales

2.5.1. La démarche d'analyse

Afin de disposer d'éléments de comparaison à l'échelle internationale, nous avons procédé à une analyse multi-niveaux, comprenant :

- un large balayage des offres de financement proposées par des organisations publiques de coopération bilatérale ou multilatérale, dans lesquelles apparaît le terme « innovation ». Nous avons pour cela effectué une analyse par mots-clés des sites Web d'un grand nombre d'organisations. Certaines recherches se sont révélées infructueuses, par exemple celles menées sur les diverses organisations de la coopération publique allemande (BMZ, KfW, GTZ, DED²³), ce qui nous a obligé à élargir la recherche initialement envisagée pour trouver un nombre suffisant d'expériences intéressantes en termes comparatif. Neuf offres de financement ont finalement été analysées ; des fiches descriptives, élaborées à partir d'un même modèle ont été élaborées ;
- une comparaison de l'offre française de soutien à la coopération non gouvernementale avec celle d'un autre pays, en l'occurrence la Belgique. Le choix de ce pays a été guidé par une logique de moyens, le temps alloué à la présente étude étant trop limité pour envisager des travaux dans des pays où nous n'aurions pas eu un minimum de connaissances préalables des dispositifs en place ;
- des entretiens auprès de personnes ressources et notamment auprès de CONCORD, plateforme européenne des fédérations et coordinations ONG.

Les fiches de présentation des offres de financement, ainsi qu'un compte rendu des entretiens réalisés en Belgique figurent en annexe²⁴.

Notons que cette analyse n'a pas révélé d'éléments susceptibles de proposer directement de nouvelles modifications du dispositif FISONG, autres que celles proposées précédemment. Ceci tient à deux choses : le dispositif FISONG présente, d'une part, une certaine originalité car il est le seul à offrir à la fois un appui à l'innovation et une concertation pour le choix des thématiques ; il est, d'autre part, assez avancé en termes de mise au point par rapport à d'autres dispositifs étudiés. Ce travail de benchmarking pourra toutefois être utilisé dans le futur pour approfondir certaines réflexions, sur certains points présentés ci-après.

2.5.2. Typologie des dispositifs d'appui à l'innovation ONG

Cette typologie est basée sur les objectifs des programmes mis en œuvre. Ces objectifs s'appuient sur différentes façons de voir le rôle des ONG dans les processus d'innovation. La présentation de cette typologie nous permettra d'introduire rapidement les dispositifs étudiés (pour plus de détails, se reporter aux fiches présentées en annexe).

²³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, agence de coopération technique pour le développement), Deutscher Entwicklungsdienst (DED, service allemand de développement).

²⁴ Pour rappel : les annexes sont disponibles sur le site de l'AFD : <http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/serie-evaluation-capitalisation>

Tableau 5. Analyse comparative internationale : typologie des modalités d'appui à l'innovation sectorielle ONG

Type	Objectif	Modalités	Exemples
A	Aider les ONG à expérimenter, quitte à prendre des risques, pour innover dans leur façon d'intervenir dans un domaine donné.	Dans les champs de : - l'aide humanitaire, - la micro-assurance, - le changement climatique	HIF/DFID+SIDA MIF/OIT NCF
B	Aider les ONG à se renforcer pour innover dans leurs façons d'agir et/ou augmenter leur capacité d'innovation	En soutenant des projets et en apportant un accompagnement éventuel	DGP/USAID
		En soutenant des actions spécifiques de renforcement	FRIO/AFD
C	Soutenir des projets d'ONG en les incitant à innover dans le cadre des projets soumis	En inscrivant une incitation à l'innovation de façon secondaire, au sein d'un appel à projets ONG	PPD/ACDI
		En réservant une partie d'une offre de financement à l'appui à des projets innovants	GPAF/DFID
D	Rapprocher la recherche et les ONG, autour d'un objectif d'innovation	La recherche invente, les ONG innover : les ONG convertissent les résultats de la recherche en innovations sociales	PDC/SIDA
		La recherche observe les actions des ONG et les accompagne pour innover dans leurs modalités d'action	PR/NORAD
		La recherche et des ONG coopèrent pour poser les bonnes questions et construire ensemble des innovations	RAD/UE
E	Favoriser le partenariat et l'échange entre opérateurs comme supports de l'innovation ONG	Les opérateurs, dont les ONG, échangent afin d'innover sur un terrain donné	PCPA/AFD GPS/ACODEV

Source : auteur.

Type A : innover par l'expérimentation

L'objectif est d'aider les ONG à expérimenter, quitte à prendre des risques, pour innover dans leur façon d'intervenir dans un domaine donné.

Les hypothèses sous-jacentes sont :

- les ONG sont capables d'innover mais il faut leur donner les moyens d'expérimenter ;
- elles sont capables de le faire à petite échelle mais il est important de leur permettre de tester le changement d'échelle. Certains insistent sur le changement d'échelle (MIF, NCF), d'autres sur la prise de risques (HIF, MIF) : l'innovation comporte une prise de risques, qui doivent être partagés entre l'ONG (risques opérationnels) et le financeur (risques financiers) ;

- le fait de focaliser le financement sur un domaine permettra de disposer d'une grappe d'expériences à mettre en dialogue : à l'expérimentation s'ajoute la mise en dialogue des expériences.

Nous avons analysé trois propositions de ce type, dans trois domaines très différents.

- Le *Humanitarian Innovation Fund* (HIF) a été créée en 2010. Fruit d'une coopération entre *Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance* (ELRHA) et *The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP), il est financé conjointement par les coopérations bilatérales britanniques et suédoises. Le HIF présente l'originalité d'avoir été placé sous la responsabilité d'une ONG (*Save the Children UK*). Le montant annuel est de 1,4 million GBP. Ce fonds vise à permettre aux organisations qui travaillent dans l'aide

humanitaire d'accéder à un financement pour réfléchir, innover et mettre en œuvre de nouvelles façons de travailler. L'objectif est d'améliorer la performance du système international d'aide humanitaire.

- La *Microinsurance Innovation Facility* (MIF) a été mise en place en 2008 par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui vise à développer des outils de protection des pauvres et d'augmenter leur accès aux services d'assurance, à grande échelle, pour les aider à faire face aux risques. L'objectif principal est ici d'apprendre et de comprendre comment modifier des outils de micro-assurance pour élargir le nombre de personnes qui peuvent en bénéficier et pour améliorer l'efficacité de ces outils.
- La *Nordic Climate Facility* (NCF) a été créée en 2009 par le *Nordic Development Fund* (NDF), une institution pour le développement portée par plusieurs pays du Nord de l'Europe (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). Il est financé par une coopération avec la *Nordic Environment Finance Corporation* (NEFCO), qui dépend des mêmes pays. Constatant que les pays pauvres sont gravement touchés par le changement climatique (d'autant plus qu'ils disposent de moyens réduits pour adopter de nouvelles techniques pour faire face à l'évolution des conditions), le NCF vise à agir dans ces pays. Le financement mis en place par le NDF et la NEFCO vise à stimuler des coopérations Nord-Sud afin d'agir contre ce problème, favoriser un développement durable et réduire la pauvreté. Le dispositif est ciblé sur l'innovation dans ce domaine. Il entend notamment stimuler un échange de technologies, de connaissances et d'idées novatrices entre des pays du Nord et des pays du Sud.

Type B : innover via un renforcement institutionnel des ONG

L'objectif est d'aider les ONG à se renforcer pour innover dans leurs façons d'agir et/ou d'augmenter leur capacité d'innovation.

Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes :

- l'innovation ONG porte d'abord sur leurs façons d'intervenir dans les pays cibles ;
- en se renforçant, soit par un apprentissage via la mise en œuvre d'un projet, soit par des opérations spécifiques, elles pourront innover dans leurs modalités d'actions.

Nous distinguons ici un type B1 (apprentissage via la mise en œuvre d'un projet), puis un type B2 (opération spécifique de renforcement).

- Le *Development Grant Program* (DGP) relève du type B1. Il a été lancé en 2008 par l'USAID. Son objectif est de renforcer des communautés locales via un renforcement des OSC. C'est un financement qui n'est pas spécifique à l'innovation mais qui vise, entre autres choses, à stimuler l'innovation (l'USAID reconnaissant l'aptitude des ONG à innover). Via le DGP, l'USAID entend renforcer les capacités d'innovation des ONG, afin de soutenir le travail qu'elles réalisent localement et d'obtenir des progrès significatifs en termes de développement. Les innovations attendues correspondent à de nouvelles approches d'une problématique dans l'aide au développement. Avec ce fonds, l'USAID entend soutenir en particulier de petites ONG dans leur apprentissage : dans certains cas, l'USAID signe un contrat de coopération et s'engage à accompagner l'ONG dans cette démarche.
- En France le Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel (FRIO) relève du type B2. C'est un fonds géré par Coordination SUD visant à appuyer les ONG françaises dans leur démarche de professionnalisation, financé par l'AFD. Parmi les quatre principaux critères d'évaluation des demandes figure le fait que l'action pour laquelle un financement est sollicité devra accroître la capacité d'innovation de l'ONG. L'équivalent belge du FRIO pourrait être le Fonds appui qualité (FAQ), mis à disposition des deux fédérations d'ONG existant en Belgique (l'une

néerlandophone, l'autre francophone). Ce fonds leur permet d'organiser des formations ou de financer des études ou des capitalisations, mais aussi de mettre à disposition des ONG un fonds d'appui aux initiatives de qualité, calqué sur le FRIO.

Type C : stimuler une capacité d'innovation reconnue aux ONG dans leurs projets

L'objectif est d'inciter des ONG à innover dans des projets soumis dans le cadre d'une aide générale à la coopération non gouvernementale.

Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes :

- le financeur reconnaît aux ONG une capacité d'innovation « ordinaire », dans le cadre de leurs projets habituels ;
- il entend stimuler cette capacité en mettant en place un mécanisme d'incitation spécifique.

Nous distinguons ici un type C1, où le mécanisme incitatif tient au fait de mentionner l'innovation comme un atout des projets qui pourraient être sélectionnés, puis un type C2, où une partie d'un fonds d'aide à la coopération non gouvernementale est réservée à des projets innovants. Le type C1 semble assez courant, alors que nous n'avons identifié qu'un seul cas du type C2.

- Le Programme des partenaires pour le développement est proposé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ; il relève du type C1. Ce fonds vise à encourager des projets durables qui ont des effets manifestes sur les conditions de vie dans les pays en développement. L'innovation n'est pas la cible centrale du programme mais elle est mentionnée dans l'offre de financement. L'objectif du soutien à l'innovation est de rendre plus efficace le travail des ONG, dans la façon dont elles utilisent le financement qui leur est alloué. Les innovations peuvent concerner soit le développement de

nouvelles techniques afin de renforcer la sécurité alimentaire, soit les modalités d'utilisation du financement, pour une utilisation efficiente de l'aide publique.

- Le *Global Poverty Action Fund* (GPAF) relève du type C2. Il a été mis en place en octobre 2010, par le *Department For International Development* (DFID). Ce fonds comprend deux types de financements : 90 % des moyens financiers sont compris dans l'« *impact window* » et 10 % (soit 2 M GBP par session) relèvent de l'« *innovation window* ». Cet appui à l'innovation s'adresse spécialement aux petites organisations britanniques qui travaillent à petite échelle. Il vise à leur permettre de mettre en œuvre des nouvelles techniques dans leur travail. Contrairement à l'« *impact window* », le projet est ici financé à 100 %, pour encourager des projets caractérisés par une prise de risques. Le changement d'échelle est une condition *sine qua non* : le financement doit encourager les organisations soumissionnaires à réaliser un projet-pilote innovant, qui puisse être l'objet d'un changement d'échelle. Les propositions peuvent donc être des projets à petite échelle mais doivent permettre un passage à l'échelle.

Type D : l'innovation par des partenariats entre la recherche et les ONG

L'objectif est ici de rapprocher la recherche et les ONG, autour d'objectifs d'innovation. Il s'agit de favoriser des partenariats entre les ONG et la recherche comme source d'innovation ou comme moyen pour la mise en œuvre des résultats de la recherche.

Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes :

- la recherche est un acteur clé de l'innovation ;
- des progrès notoires en matière de développement au Sud supposent d'inventer de nouvelles solutions, ce qui passe par l'implication de la recherche ;

- il existe un maillon manquant entre la recherche et le terrain, à la fois pour poser des questions pertinentes à la recherche (à partir de problèmes rencontrés sur le terrain), puis pour appliquer et adapter les résultats de la recherche ; les ONG, comme d'autres types d'organisations, peuvent être ce maillon ;
- les inventions produites par la recherche ne sont pas suffisamment valorisées.

Nous avons identifié trois types d'actions, selon les positionnements respectifs de la recherche et des ONG dans les partenariats proposés.

- Dans le type D1, la recherche invente, puis les ONG innovent : il leur est demandé de convertir les résultats de la recherche en innovations sociales. C'est ce qui est envisagé dans les *Partner Driven Cooperation – Collaboration Grants* (PDC), lancés en 2010 par la coopération suédoise (*Swedish International Development Cooperation Agency*, SIDA). La mise en œuvre de ce programme répond à la conviction portée par ses initiateurs que la recherche et l'application des résultats de la recherche sont les bases du développement, et que ceci implique nécessairement une coopération entre plusieurs acteurs. L'objectif est de stimuler la coopération entre, d'une part des ONG, des bureaux de conseil et des instituts de recherche suédois et, d'autre part, leurs partenaires dans sept pays sélectionnés, pour contribuer à une réduction de la pauvreté par un développement durable et équitable. Le rôle des ONG est de faire partie du réseau de collaboration proposé entre les trois types d'organisations (institutions de recherche, de conseil et ONG) et leurs partenaires au Sud. Plutôt que financer de nouvelles recherches, ce fonds a pour but de soutenir les partenaires dans l'accès aux résultats de la recherche et de les aider à utiliser ces résultats dans leur travail au service du développement. La collaboration entre les organismes suédois et étrangers peut se traduire de plusieurs façons : il s'agit de favoriser l'utilisation des résultats de la recherche pour le conseil, le plaidoyer et

l'innovation dans les stratégies de développement. En outre, la collaboration peut promouvoir l'accès des chercheurs impliqués dans les partenariats proposés aux réseaux de recherche internationaux, pour influencer durablement l'agenda international de la recherche.

- Dans le type D2, la recherche observe les actions des ONG et les accompagne pour innover dans leurs modalités d'action. C'est ce qui est proposé dans le programme de recherche (PR) lancé en avril 2011) par la coopération norvégienne (*Norwegian Agency for Development Cooperation*, NORAD). Il s'agit d'un programme de recherche visant à améliorer les coopérations entre des instituts de recherche et des acteurs civils du développement. Le renforcement de ces coopérations veut rendre possible une recherche visant à analyser l'aide au développement proposée par ces organisations civiles. L'innovation est recherchée à travers les coopérations entre ces deux catégories de partenaires : il s'agit surtout de créer de nouvelles connaissances sur les effets de l'aide au développement et de l'aide humanitaire mises en œuvre par des acteurs civils, en vue d'innovations futures. On entend également profiter du savoir faire et des connaissances des acteurs civils du développement pour développer la recherche et mieux choisir les sujets de recherche.
- Enfin, dans le type D3, la recherche et les ONG coopèrent non seulement pour poser les bonnes questions mais aussi pour construire ensemble des innovations, pas seulement dans les modalités d'intervention des ONG mais dans un domaine particulier. L'UE a financé un programme de ce type, en 2010, dans le cadre de la recherche agricole pour le développement (RAD). Ce programme a pour but d'augmenter la connaissance dans le secteur agricole. Son objectif est, *via* une recherche renforcée, de faire sortir de la pauvreté 27 millions de personnes par an, en Afrique et en Asie. Dans ses activités habituelles, RAD soutient en premier lieu des institutions de recherche dont les programmes sont ciblés sur des pays africains, notamment le Groupe consultatif pour la recherche agricole

internationale (CGIAR), qui travaille à l'élaboration des politiques relatives à l'agriculture et aux ressources naturelles, ou le Forum mondial de recherche agricole (*Global Forum on Agricultural Research*, GFAR) et le Forum pour la recherche agricole en Afrique (*Forum for Agricultural Research in Africa*, FARA) qui s'occupe de la diffusion des nouveaux résultats de recherche. Mais, dans ses lignes directrices, le programme RAD désigne trois types d'acteurs qui participent à la recherche agricole : les acteurs du secteur privé, du secteur public et des sociétés civiles. Le programme affirme que le rôle des sociétés civiles est important, voire indispensable, pour construire une recherche guidée par la demande des petits agriculteurs et des consommateurs, selon un principe ascendant. Si l'implication des ONG dans le programme a été faible autrefois, à partir de 2010, un appel à propositions du *European Forum on Agriculture Research for Development* (EFARD) a changé la donne. Cet appel visait à stimuler l'émergence de partenariats multi-acteurs (Plateforme pour un partenariat Afrique-Europe dans le domaine de la recherche agricole pour le développement, PAEPARD) en appuyant la construction des relations entre des innovateurs et des instituts de recherche. Les ONG apparaissent ici comme innovatrices et sont appelées à co-construire des innovations avec leurs partenaires de la recherche. Un programme de ce type est par exemple mis en œuvre par AVSF, Agrocampus Ouest et des instituts de recherche boliviens, péruviens et équatoriens sur la sécurité alimentaire et notamment les filières courtes ; ces partenaires sont associés à la construction d'innovations dans ce domaine.

Type E : l'échange entre opérateurs comme source d'innovations co-construites

L'objectif est de favoriser le partenariat et l'échange entre opérateurs comme supports de l'innovation ONG.

Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes :

- l'innovation est avant tout une démarche de co-construction entre des partenaires qui l'alimentent à partir d'expériences à la fois différentes et susceptibles de convergences ;
- l'innovation, sur certains terrains, est favorisée par des échanges entre les opérateurs qui y interviennent.

Nous trouvons ici des outils qui ne visent pas spécifiquement l'innovation ONG mais peuvent y contribuer. L'analyse du cas du soutien public à la coopération non gouvernementale, en Belgique, montre ainsi qu'il n'existe pas d'outils dédiés mais que ce type de soutien porte avant tout sur des échanges qui peuvent être le terreau de certaines innovations : il passe notamment par l'appui à des initiatives multi-acteurs dans des secteurs d'intervention très différents et à la mise en place des conditions de l'innovation par le partage d'expérience (réseau d'apprentissage et de partage). Ces appuis sont comparables, en France, à ceux proposés par l'AFD dans le cadre des PCPA ou aux échanges mis en place autour du F3E.

En Belgique, plusieurs outils peuvent entrer dans cette catégorie. C'est le cas de l'Allocation de base synergie (ABSynergie), lancée début 2010 par la direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) et dotée de 6,5 M EUR sur les pays partenaires de la coopération bilatérale. Elle a pour finalité de promouvoir la synergie entre acteurs belges de coopération sur le terrain, notamment avec la coopération bilatérale (Coopération technique belge, CTB), et de promouvoir la complémentarité des interventions de manière à répondre aux besoins définis localement dans le cadre des programmes indicatifs concertés (PIC) signés entre les états partenaires. Cette allocation est mise à disposition des attachés de la coopération au sein des ambassades dans les pays de concentration. Elle est gérée par les forums de coordination des acteurs belges. Sur base des PIC, l'ambassade lance un appel à projets aux ONG belges présentes dans le pays destiné à cofinancer des projets. Le Fonds belge de sécurité alimentaire est un fonds créé par la DGD pour appuyer sur le long terme la lutte pour la sécurité alimentaire au travers de programmes portés par une large

gamme d'acteurs belges (ONG, bilatéral, multilatéraux). Une partie du fonds est réservé à un partage de réflexion avec des acteurs parlementaires autour de bonnes pratiques en y associant les acteurs des programmes soutenus et des spécialistes externes. La concertation multi-acteurs, tant dans la définition des zones d'interventions que dans la mise en œuvre, reste une condition du financement et peut contribuer à la co-construction d'innovations. Enfin, citons les groupes pratiques et stratégies (GPS) mis en place par la fédération francophone des ONG (ACODEV) : il s'agit de petits groupes de réflexion qui associent certains de ses membres afin de favoriser l'échange et l'apprentissage à partir des expériences et des pratiques des membres autour de thématiques données. Parmi les objectifs des GPS figure le fait de contribuer à l'innovation en termes de stratégies. Ces groupes offrent un espace de réflexion et, potentiellement, un espace de diffusion des innovations ou de construction commune de ces innovations.

2.5.3. Déductions pouvant intéresser l'action de l'AFD

L'appui à l'innovation : un champ à explorer, une expérience à valoriser

L'innovation, un domaine qui intéresse mais reste peu abordé par l'aide publique à la coopération non gouvernementale

L'ensemble des ces travaux d'analyse comparative montrent à la fois que l'innovation intéresse mais que les dispositifs ciblés sur l'innovation ONG restent très rares et que le dispositif FISONG demeure unique en son genre. Il intéresse les personnes-ressources interviewées, par exemple dans la coordination des ONG européennes (CONCORD), mais celles-ci restent dépourvues lorsqu'il s'agit de trouver des points de comparaison : si l'innovation intéresse l'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontrés, peu de dispositifs de soutien à l'innovation ONG existent. Elle n'est pas considérée par certains pays (par exemple l'Allemagne) et

des dispositifs ont été envisagés par des pays qui ont renoncé à les mettre en place (par exemple, la Belgique), au vu de la complexité des dispositifs à proposer, de la faible visibilité des résultats, des risques à prendre. En Belgique, lors de la réforme de la coopération négociée en 2009, ACODEV avait proposé au ministère de pouvoir réserver la possibilité aux ONG qui le souhaitaient de dédier 5 % des financements publics qu'elles recevaient sur des programmes de type « droit d'initiative », au développement d'innovations de diverses nature (modalités de partenariat,...). Le ministère a jugé cette proposition insuffisamment cadrée et difficile à traduire en termes de résultats attendus. En ce qui concerne l'innovation sectorielle, telle que la FISONG la considère, elle est absente du paysage.

Au Royaume-Uni, en Europe du Nord et en France : des expériences à valoriser et à mettre en dialogue

Nous avons dû balayer les sites Internet de nombreuses coopérations bilatérales ou multilatérales pour parvenir à identifier des programmes susceptibles d'alimenter une analyse comparative. La plupart d'entre eux concernent les ONG mais ne leurs sont pas réservés. Finalement, les pays qui prennent l'initiative dans ce domaine sont le Royaume-Uni, ainsi que des pays nordiques tels que la Norvège et la Suède, qui sont présents dans deux des dispositifs identifiés (cf. annexes).

Pour l'AFD, ceci signifie que :

- le fait de mettre en place un dispositif spécifique d'appui à l'innovation est pertinent. En effet, si peu de dispositifs de ce type existent, ce n'est pas parce qu'ils ne seraient pas jugés pertinents, mais parce que leur mise en place est délicate (prise de risques, visibilité des résultats, etc.) ;
- le dispositif FISONG est très spécifique et intéresse les interlocuteurs rencontrés, qui sont demandeurs d'une réflexion sur l'appui à l'innovation ONG ;

- enfin, l'Agence pourrait se rapprocher du DFID, de la NORAD et de SIDA pour porter une réflexion à partir des expériences pilotes dont disposent ces organisations

L'appui à l'innovation ONG : quelle place leur reconnaît-on dans les dynamiques d'innovation au Sud ?

Signalons tout d'abord que presque tous les dispositifs étudiés sont réservés aux ONG ressortissantes des pays financeurs. Le dispositif FISONG fait ici figure d'exception (une exception toutefois peu utilisée puisque peu de projets soumis sont proposés par des ONG non françaises).

Parfois une place spécifique

Il est parfois reconnu aux ONG un rôle spécifique dans les processus d'innovation. Comme le fait l'AFD dans ses documents stratégiques, on peut d'abord leur reconnaître une capacité générale d'innovation. Cette capacité leur est alors reconnue en raison de leur proximité des bénéficiaires et de l'adaptation de leur action aux conditions sociétales locales. Par exemple, le fonds d'appui à l'innovation du *Global Poverty Action Fund* (GPAF/DFID) est ciblé sur de petites ONG, ce qui est justifié en ces termes dans l'appel à propositions : on affirme que la réduction de la pauvreté se base sur le travail d'intervenants privés car leur travail peut être beaucoup plus proche des bénéficiaires et de leurs besoins. Ces actions de développement fortement adaptées aux conditions sociétales locales contribuent à une amélioration de la situation des pauvres, difficile à obtenir avec des actions publiques ou privées à grande échelle. Le fonds est ciblé sur de petites ONG de façon à leur permettre d'améliorer leurs modes d'intervention. De même, dans le cadre du DGP, l'USAID reconnaît les capacités des ONG locales et des *Private Voluntary Organizations* (PVO) : leur savoir-faire, leur flexibilité, leur capacité d'adaptation aux sociétés locales et la possibilité qu'elles ont d'innover dans l'aide au développement.

On peut ensuite leur reconnaître un rôle clé dans certains processus d'innovation tout à fait spécifiques : par exemple dans le cadre de la *Micro-Insurance Facility*, les compétences des ONG sont surtout attendues pour qu'elles jouent un rôle dans les circuits de distribution des produits d'assurance proposés, et pour gérer les interactions entre les assureurs et les ménages à faible revenu. On leur reconnaît un rôle à jouer, certes incontournable, mais les ONG ne sont que l'un des piliers de l'innovation. Les consortiums sont alors encouragés, non pas entre ONG mais de façon à renforcer des coopérations entre des organisations très diverses qui contribuent à la chaîne d'apport (*supply chain*) d'un service de micro-assurance : il s'agit de rassembler, au sein de ces consortiums, des connaissances complémentaires.

Reconnaître aux ONG une aptitude à innover : oui, mais souvent en concurrence avec d'autres

Dans une majorité de cas, les ONG se voient reconnaître une capacité à innover, mais au même titre que d'autres organisations avec lesquelles elles sont mises en concurrence.

Le *Humanitarian Innovation Fund*, par exemple, est destiné aux ONG mais aussi à des institutions publiques et à des instituts de recherche ; la NCF est destinée aux ONG ainsi qu'à d'autres organisations. Il s'adresse aux institutions, aux entreprises et aux organisations des pays nordiques ayant une coopération établie avec un partenaire d'un pays en développement. De même, le programme de recherche de la NORAD s'adresse aux acteurs de la société civile norvégienne : ce sont des ONG, mais aussi des syndicats, des organisations religieuses, sociales, d'éducation et issues de diasporas. Finalement, les programmes d'appui à l'innovation sont parfois ouverts aux organisations publiques et privées et, lorsqu'ils sont réservés aux organisations issues de la société civile, le spectre dépasse les seules organisations habituellement considérées comme des ONG.

Nous arrivons donc à l'idée qui a émergé de l'entretien avec CONCORD : pour cette fédération, l'enjeu est surtout de continuer à faire reconnaître la plus-value des ONG par rapport à d'autres acteurs de la coopération (entreprises, universités, autres...) qui, s'ils ne sont pas nouveaux pour certains, ont vu leur reconnaissance croître au cours des dernières années. L'innovation ONG ne va donc plus de soi en tant que compétence reconnue à cette seule catégorie d'organisations.

De la concurrence aux complémentarités

Finalement, il nous semble que l'enjeu n'est pas tant de reconnaître aux ONG une exclusivité dans l'innovation mais de reconnaître des complémentarités et de créer des mécanismes permettant de les exploiter au mieux. C'est le sens de plusieurs dispositifs étudiés, qui incitent au renforcement de partenariats pour l'innovation, entre structures complémentaires :

- entre les entreprises, ONG, organisations publiques d'une même filière visant à offrir un service, pour la MIF ;
- entre la recherche et les acteurs opérationnels (et en particuliers les ONG), pour les programmes mis en œuvre par la NORAD, SIDA et l'UE ;
- entre différents types d'agences de coopération au Nord, incluant des ONG mais aussi par exemple des coopérations décentralisées, et leurs partenaires au Sud, pour le Programme des partenaires pour le développement proposé par l'ACDI ;
- entre les ONG et les organisations bénéficiaires, la recherche et les entreprises, pour le HIF, qui vise à favoriser la construction de nouveaux partenariats dans l'aide humanitaire.

Il s'agit souvent d'associer des partenaires différents dans leur nature et leurs missions, mais complémentaires.

Plutôt que de favoriser la constitution de consortiums entre ONG, comme cela a été fait lors des premières FISONG, l'AFD pourrait s'inspirer de ces expériences internationales pour encourager les rapprochements et l'établissement de partenariats durables, au cœur des projets financés, entre des organisations susceptibles d'apporter des contributions complémentaires à la démarche d'innovation portée par l'ONG (entreprises du Sud, recherche, etc.)

Les processus d'innovation sont des processus partenariaux

Il ressort de l'analyse des expériences identifiées, que nombre de financeurs insistent sur les partenariats à construire. Ceux-ci sont parfois au centre de l'offre de financement. Par exemple dans le cadre des *Partner Driven Cooperation – Collaboration Grants* offerts par la SIDA, il est clairement affirmé que le financement est conçu comme un catalyseur pour établir et promouvoir des relations durables et d'intérêt mutuel entre les partenaires (la mise en œuvre des innovations devant être supportée par ces partenariats).

Cette approche empirique rejoint les références théoriques proposées par les sociologues de l'innovation, déjà évoquées, selon lesquels l'innovation ne s'impose qu'à condition qu'elle soit portée par un réseau qui se consolide en s'élargissant. Ce réseau est un assemblage de partenariats, composé d'éléments complémentaires.

Le partenariat et le dialogue doivent aussi être convoqués pour orienter l'innovation, sur chaque terrain. Ainsi, lors des entretiens réalisés, CONCORD interroge la capacité de l'AFD ou d'autres acteurs à identifier seuls une innovation. Pour identifier, sélectionner et suivre les innovations capables d'alimenter une politique publique locale, il serait en effet indispensable d'associer, sous forme de comité ou de groupe de veille, l'ensemble des acteurs locaux et internationaux concernés et impliqués sur le terrain. L'identification des innovations impliquerait donc une bonne connaissance du terrain et des acteurs, donc un dialogue maintenu entre tous les acteurs de la chaîne d'intervention. C'est une autre dimension du partenariat à créer autour de l'innovation.

Lors de la rédaction des appels à projets puis lors de l'instruction, l'AFD doit veiller à inciter les porteurs de projets à fonder leurs démarches d'innovation sur des partenariats diversifiés et à envisager l'élargissement de ces partenariats, au cours du projet. Ce réseau de partenaires doit être considéré comme un élément clé de la construction et de la diffusion de l'innovation.

Quels niveaux de définition de l'innovation ?

L'innovation, une notion à nouveau questionnée lors des entretiens

Dans le cadre du dispositif FISONG, une définition de l'innovation a été donnée, ce qui n'a pas empêché l'émergence de débats et de questionnements sur cette question. Cette difficile définition de l'innovation ressort également de l'analyse comparative que nous avons menée.

Les entretiens réalisés lors de cette analyse comparative confirment le fait que la notion d'innovation soulève de multiples questionnements. Par exemple, nos interlocuteurs rencontrés à CONCORD interrogent d'abord la finalité de l'innovation : pour eux, cette dernière n'est pas forcément une finalité du développement, certaines « recettes » étant tout à fait satisfaisantes. Dès lors, l'innovation ne doit surtout pas devenir une condition nécessaire à une intervention de développement. Ils interrogent ensuite la notion d'innovation et ses frontières : selon eux, une innovation est définie comme une solution nouvelle, mais l'identification de bonnes pratiques et leur institutionnalisation ne relèvent pas de l'innovation. Quant à l'apprentissage, il ne relève pas de l'innovation mais constitue l'une de ses conditions. Ils insistent par ailleurs sur la nécessité de tenir compte des éléments contextuels pour identifier une innovation. Ainsi une innovation n'aurait de sens que si elle peut alimenter une politique publique locale. Ceci reflète une certaine difficulté à définir les contours de ce qui relève de l'innovation et de ce qui est pertinent en termes d'innovation. Ces interlocuteurs sont très intéressés par l'innovation, mais leurs questionnements reflètent les multiples

interrogations dont fait l'objet la notion d'innovation, portées par les acteurs de la coopération. Nous allons maintenant voir comment les programmes d'appui à l'innovation que nous avons étudiés tentent de répondre, ou non, à ces interrogations.

Une diversité de points de vue et d'efforts de définition

Nous constatons tout d'abord que l'innovation n'est pas toujours définie, dans des programmes qui la citent explicitement. Nous n'avons par exemple pas trouvé de définition dans les offres de financement de la SIDA, de l'ACDI ni dans le cadre de l'*innovation window* du GPAF mis en place par le DFID. Dans d'autres cas, nous trouvons des définitions peu élaborées, qui laissent place à diverses interprétations. Certaines reflètent l'existence de différents points de vue (et parfois d'ambiguïtés) sur l'innovation. Cette diversité de points de vue porte sur :

- la source de la nouveauté, ce qui est innovant pouvant être :
 - ce qui n'a jamais été fait dans un contexte donné : dans le cadre de la NCF, l'innovation correspond à la création de nouvelles technologies et/ou à une nouvelle combinaison de technologies et de savoirs mise en œuvre dans un contexte où ces derniers n'ont jamais été testés. Ceci rejoint la notion d'innovation contextuelle, qui prend ici le pas sur l'innovation conceptuelle ;
 - ce qui n'a jamais été fait par une organisation donnée : dans le cadre du DGP de l'USAID, par exemple, les innovations sont de nouvelles approches mises en œuvre pour traiter un problème. Celles-ci peuvent avoir été déjà testées mais être nouvelles pour l'organisation qui les propose et les met en œuvre pour la première fois. La nouveauté peut venir de la région ou du domaine dans lesquels le projet est mis en œuvre, de l'emploi de nouvelles techniques, ou encore de nouveaux partenariats entre l'/les ONG et le secteur public, en vue d'assurer la durabilité et d'optimiser l'impact des actions.

On s'éloigne ici encore plus de l'innovation conceptuelle, voire de l'innovation contextuelle, pour considérer comme innovant ce qui est nouveau dans le vécu de l'organisation ;

- des priorités différentes, avec des financeurs qui insistent, par exemple sur :
 - l'innovation technique : pour la MIF, l'innovation consiste à mettre en œuvre de nouvelles technologies et techniques financières (on retrouve cette priorité dans la NCF) ;
 - la prise de risques : toujours dans le cadre la MIF, il est précisé que l'innovation vise à réduire les coûts supportés par le consommateur pour accéder à ce service, à augmenter les bénéfices qu'il en tire et à le rendre plus accessible pour les pauvres, ce qui s'accompagne d'une prise de risque en faveur du consommateur. Cette approche a des conséquences sur les modalités de financement et notamment le taux de cofinancement proposé.

D'une façon très claire, ce sont les financements qui relèvent du type A dans lesquels on trouve un réel effort de définition de l'innovation. Dans les autres cas, l'innovation est peu ou pas définie. Le HIF se distingue des autres programmes étudiés par un réel effort de définition de l'innovation en tant que processus, ainsi que des différentes phases d'innovation.

Une référence en termes d'effort de définition : le HIF

Pour le HIF, les innovations sont des processus dynamiques centrés sur la création et la mise en œuvre de produits, services, *process*, dispositifs et paradigmes. Les innovations réussies sont celles qui conduisent à des améliorations en termes d'efficacité, d'efficacité, de qualité ou d'impacts sociaux. Le HIF distingue plusieurs types d'innovations :

- *une innovation de produit*, qui contribue à améliorer la situation et les conditions de vie des populations en situation d'urgence ;

- *une innovation de processus*, qui peut passer par des décisions et des changements immédiats ou par la mise en œuvre de changements profonds et à long terme portant sur l'organisation et visant à rendre l'action humanitaire plus efficace ;

- *une innovation relative au positionnement ou à la perception de l'organisation* dans le système d'aide humanitaire. Elle peut porter sur la communication relative aux projets et à la collecte de fonds, mais aussi sur le mandat de l'organisation, dans un certain contexte d'action ;

- enfin, l'innovation peut toucher les *paradigmes* soit de l'aide humanitaire dans son ensemble (par exemple à la suite d'un échec manifeste de cette aide), soit d'un secteur spécifique de l'aide humanitaire.

Une fois définies ces catégories, le HIF souligne qu'il entend avant tout soutenir l'innovation de processus, au sein de laquelle il distingue (i) l'innovation transactionnelle, qui permet de rendre des transactions plus efficaces, (ii) l'innovation incrémentale, qui influence les processus existant et (iii) l'innovation transformationnelle, qui engendre de profonds changements au sein de l'organisation et dans son travail.

Le HIF précise ensuite que les innovations (considérées comme des processus), comprennent cinq étapes, qui sont : (i) la reconnaissance d'un problème ou d'un enjeu ; (ii) l'invention d'une solution ; (iii) le développement d'un plan / de grandes lignes pour l'innovation ; (iv) la mise en œuvre de l'innovation dans le travail, son transfert opérationnel ; (v) la diffusion de l'innovation afin de permettre son adaptation à des contextes différents de celui du projet initial et des développements ultérieurs. Le HIF n'est pas ciblé sur l'une de ces étapes mais le soutien proposé est adapté en fonction de ces dernières, notamment en termes de montants financiers proposés (cf. fiche en annexe).

Cet effort de définition consenti par HIF lui offre certaines garanties quant aux interprétations possibles de la notion d'innovation. Cet exemple doit inspirer l'AFD et le dispositif FISONG : la définition de l'innovation sociale et les références fournies précédemment sur les étapes de l'innovation peuvent servir de référence.

L'appel à projet, mécanisme généralisé, à aménager

Un soutien à des projets par le biais d'appels à propositions

Parmi les cas étudiés, nous retrouvons les diverses formes d'innovation distinguées dans le chapitre 2.2.6., soit (outre l'innovation dans le cadre de projets) (i) l'innovation par la mise en place d'une culture et de conditions propices au sein des ONG (que l'on retrouve dans le type B), (ii) l'innovation par le lien avec la recherche (type D), (iii) l'innovation par la capitalisation transversale à partir de l'existant, au sein d'une ONG ou inter-ONG (que l'on retrouve dans le type E).

Nous constatons cependant que la forme « hégémonique » de l'appui à l'innovation ONG est à la fois le soutien à des projets et le mécanisme de l'appel à propositions. Dans certains cas (par exemple le GPAF), il est même précisé qu'aucun financement sans relation avec un projet ne pourra être accordé. Même si l'on peut s'interroger sur le mécanisme d'appel à projets et son adéquation au soutien à l'innovation (celle-ci supposant une certaine flexibilité et une place pour la spontanéité et l'imprévu), les tendances montrent qu'il y a peu d'opportunités pour dépasser cette modalité, qui intéressent tant les financeurs que les ONG financées.

Des aménagements à explorer

Certaines expériences prouvent qu'il est possible d'aménager le mécanisme d'appel à projets :

- en basant la sélection sur un dialogue et une connaissance mutuelle (entre institution financière et promoteur du projet innovant) ;

- en précisant les critères de sélection, de façon à ce qu'ils soient adaptés aux objectifs d'innovation ;
- en se montrant à la fois incitatif et très sélectif : pour le premier appel lancé par le NCF, par exemple, 138 propositions ont été reçues, 14 ont été retenues. Pour obtenir autant de propositions, le NDF privilégie une large échelle (cinq pays) et des montants importants (jusqu'à 250 000 EUR par an, comparables à ceux proposés dans le cadre des FISONG ?). Par ailleurs, les soumissionnaires savent qu'en cas de sélection, leur projet bénéficiera d'une forte visibilité et de l'intégration dans un réseau d'échange d'expériences, au cœur d'une grappe de projets innovants ;
- en créant des possibilités d'échanges entre innovateurs à partir des innovations soutenues (c'est, par exemple, ce que fait l'OIT autour de la MIF).

Les paramètres du financement

Montants et durée

Les montants et la durée maximale des projets financés sont très variables. Dans le champ du développement, elle varie entre 2 ans (NCF) et 5 ans (DGP). Dans le domaine de l'aide humanitaire (HIF), la durée maximale est de 18 mois pour des soutiens conséquents et de 6 mois pour des opérations limitées à l'exploration (étude préalable) ou à la diffusion d'une innovation. La durée du soutien financier est donc adaptée au type d'opération financée. Pour les opérations de développement, la durée moyenne des financements proposés correspond globalement à celle des projets FISONG. Pour ce qui est des montants financés, ils sont là aussi très variables et, là encore, les FISONG semblent se situer dans la moyenne.

Le HIF et la MIF apportent deux expériences intéressantes car les montants proposés sont modulés en fonction de l'étape et/ou des objectifs du processus d'innovation considérée par le projet :

- le HIF propose deux types de soutiens financiers : dans le cadre de la *small grant facility*, sont éligibles des projets innovants qui se trouvent dans les étapes de reconnaissance d'un problème, invention d'une solution ou diffusion de l'innovation. Le soutien est fourni pour des projets d'une durée allant jusqu'à 6 mois et le montant est plafonné à 20 000 GDP. La *large grant facility* est destinée à des projets qui se trouvent dans les étapes de développement et de mise en œuvre de l'idée innovatrice (qui suit l'étape d'invention et précède l'étape de diffusion). La durée du financement peut aller jusqu'à 18 mois et le montant est sans rapport avec celui de la *small grant facility* puisqu'il est plafonné à 150 000 GDP ;
- dans le cas de la MIF, deux types de financements sont proposés, avec d'une part un soutien à une amélioration spécifique, visant à augmenter l'efficacité d'un outil, plafonné à 100 000 USD et, d'autre part un soutien au changement d'échelle, qui doit permettre le passage d'un projet pilote à un niveau supérieur : le financement est alors compris entre 100 000 USD et 500 000 USD.

Comme le montrent ces deux exemples, il nous semble particulièrement pertinent de moduler la durée des projets financés ainsi que les plafonds des montants proposés en fonction de l'étape dans laquelle se situe le projet au sein d'un processus d'innovation et de ses objectifs (projet pilote ou changement d'échelle).

Taux de cofinancement et prise de risques

Le taux de cofinancement proposé est compris entre 75 et 100 %. Il est de 100 % dans le cas du HIF comme dans celui de l'*innovation window* du GPAF, deux financements proposés par le DFID. Dans le cas du GPAF, la justification présentée est intéressante : on affirme que, l'ONG n'ayant pas de cofinancement à apporter, cela doit lui permettre d'innover dans l'aide au développement sans prendre de risques financiers. Le financeur assume alors la totalité du risque,

alors que l'ONG assume un risque opérationnel lié à un échec possible, qui se traduit par exemple en termes de dégradation possible de son image aux yeux de ses partenaires. Le taux de cofinancement est donc lié à un objectif d'innovation, qui suppose une prise de risque.

Le taux de cofinancement considéré dans les FISONG pourrait ainsi aller jusqu'à 100 % si l'on entend financer des opérations pour lesquelles le fait d'innover suppose une prise de risque (à l'image de ce qui est proposé par le DFID).

L'accès au financement : critères de sélection et ciblage des appels

Des appels plus ou moins ciblés

En général, l'accès au financement est basé sur un appel à projet par an. Il y en a deux par an dans le cas du GPAF et un seul appel dans le NCF (mais il est focalisé sur deux thématiques). Ceci diffère donc du dispositif FISONG, qui prévoit deux à trois appels à propositions annuels, sur des thématiques différentes.

Les appels sont plus ou moins ciblés et le sont de différentes façons :

- en termes de thématique : dans le cas des dispositifs de type A, par exemple, les appels sont comparables à ceux des FISONG puisqu'il s'agit de soutenir l'innovation dans un domaine donné ;
- en termes d'objectifs fixés, dans le cadre d'une thématique : le dernier appel à projets lancé dans le cadre de la MIF portait, par exemple, spécifiquement sur le changement d'échelle ;
- en termes de potentialités : dans le cas du GPAF, par exemple, est mentionné le fait que le financement doit encourager les organisations soumissionnaires à réaliser un

projet pilote innovant, qui puisse être l'objet d'un changement d'échelle. Les propositions peuvent donc être des projets à petite échelle mais doivent potentiellement permettre un passage à l'échelle (*scaling up*) ;

- en termes géographique : un ciblage comparable à celui de la ZSP française est parfois proposé (il n'est donc pas spécifique aux besoins de l'innovation) alors que, dans d'autres cas, le ciblage géographique est spécifique au domaine dans lequel on entend innover. Dans le cas de la NCF, par exemple, l'appel est ciblé sur 27 pays du Sud, choisis en raison de leur sensibilité au changement climatique. Enfin, un nombre restreint de pays sont parfois ciblés, comme dans le cas du *Partner Driven Programme* (PDP) de la coopération suédoise (Afrique du Sud, Botswana, Chine, Inde, Indonésie, Namibie et Vietnam), sans que ce choix ne soit justifié.

On constate donc une certaine hétérogénéité de situations, que nous retrouvons partiellement entre les FISONG.

Les critères d'évaluation des propositions

Nous avons été surpris de constater que, comme dans le cadre des FISONG, les critères de sélection sont assez rarement pensés spécifiquement en termes d'innovation. Pour le HIF, par exemple, les propositions de projets sont évaluées à partir de quatre critères :

- la pertinence et l'impact au regard des objectifs (du HIF) ; c'est un critère incontournable : la rationalité du projet doit être mise en évidence. L'existence de possibilités de transfert opérationnel et de changement d'échelle, afin d'influencer positivement l'aide humanitaire, est analysée ;
- l'approche et la méthode développées par le projet pour répondre au problème posé, en termes de clarté, pertinence, rigueur et aptitude ;

- l'évaluation de la faisabilité et de l'efficacité de la mise en œuvre du projet, en vue d'atteindre ses objectifs. Ceci inclue la façon dont sont considérés les risques existant et les stratégies proposées pour les minimiser ;

- la capacité à conduire le projet, critère indispensable, doit être prouvée par les documents joint à la proposition.

Dans certains cas, aux critères d'évaluation s'ajoutent des « conditionnalités », comparables à celles qui ont été introduites dans le dispositif FISONG. Dans le cas du GPAF, par exemple, le soutien est soumis à la condition de mener une politique d'égalité des sexes, d'accroître le rôle des femmes et des filles dans le déroulement du projet et de favoriser également l'intégration d'autres groupes défavorisés ou exclus.

Dans tous ces cas, les critères proposés sont peu spécifiques à l'innovation. Il y a donc peu à apprendre de cette comparaison à ce niveau.

En revanche, les délais de traitement des propositions et de réponse sont parfois l'objet d'une réflexion intéressante. Ainsi, le HIF est ciblé sur des opérations d'aide humanitaire, avec des contextes parfois très évolutifs. Dès lors, les délais de sélection sont très rapides : un mois pour des financements réduits, deux mois pour des financements plus élevés (jusqu'à 150 000 GDP).

S'il serait difficile pour l'AFD de s'adapter à de telles exigences, le principe d'adaptation des délais mérite qu'elle s'y intéresse.

2.6. La mise en dialogue des propositions

Nos propositions ont été présentées au fil du document et apparaissent dans une partie distincte de la synthèse opérationnelle. Nous n'allons donc pas y revenir mais présenter le produit des échanges qui ont eu lieu lors de l'atelier de mise en discussion des résultats et hypothèses intermédiaires, auquel ont participé 13 agents de l'AFD et 19 représentants des ONG (cf. liste en annexe).

2.6.1. Les discussions en ateliers

Plusieurs questions ont été soumises lors de deux ateliers organisés parallèlement, associant chacun des représentants de l'AFD et des ONG. Ces questions se rapportent toutes à des propositions faites par la mission d'étude.

Question 1. A qui s'adresse-t-on ? Qui est porteur d'innovations et de dialogue sectoriel ?

Cette question visait notamment à échanger autour des recommandations suivantes :

- assumer le choix d'un dispositif « élitiste » et accompagner de nouveaux entrants ;
- pour les ONG qui ne sont pas configurées pour porter un processus complet d'innovation (problèmes d'outils, ressources, organisation), les encourager à s'associer à d'autres et/ou appuyer des processus d'apprentissage ;
- pour les ONG qui ne disposent pas de capacités de dialogue sectoriel en France : développer des espaces de dialogue sur le terrain et vérifier l'intérêt de l'AFD.

Les discussions ont confirmé le fait que la FISONG est un dispositif qui favorise les ONG les mieux outillées en matière de capacité à innover et à mener un dialogue sectoriel, et que

ce choix doit être assumé. Ce dispositif permet d'améliorer le dialogue sectoriel. Il serait intéressant de l'ouvrir à de nouveaux entrants, mais se pose la question des moyens d'accompagnement à mettre en œuvre, au bénéfice d'ONG qui ne disposent pas encore de moyens suffisants pour porter des processus d'innovation. Il est aussi mentionné le fait que l'ONG doit accepter une prise de risque, ce que toutes ne sont pas prêtes à faire.

Enfin, il ressort des discussions un point sur lequel une certaine vigilance paraît nécessaire : pour ce qui est du choix des thématiques et des projets sélectionnés, il semble important de veiller à ce que ceux-ci soient en adéquation avec les secteurs et objectifs généraux de l'AFD, ce qui permettrait d'envisager un dialogue sectoriel plus nourri ainsi que des perspectives de passage à l'échelle.

Question 2. Faut-il fusionner la présélection et la sélection, et permettre un dialogue sectoriel lors de la sélection ?

Cette question visait notamment à débattre des recommandations suivantes :

- la quasi-fusion des étapes de présélection et de sélection ;
- une sélection sur la base des *concept notes*, celles-ci étant soumises à un cadrage précis en termes de forme et d'éclairages quant au processus d'innovation envisagé ;
- un projet soumis à un exercice qui relèvera du contrôle et d'une validation, avec éventuellement un dialogue sectoriel dès ce stade, plus qu'une nouvelle sélection.

Un certain consensus a émergé autour des propositions de la mission, le groupe soulignant que :

- la fusion de la présélection et de la sélection permettrait

(i) un gain de temps et d'énergie, (ii) un meilleur dialogue entre l'ONG, l'AFD et les bénéficiaires du projet sur le terrain, (iii) une meilleure pertinence de la *concept note* et, donc, des projets et (iv) un meilleur approfondissement du dialogue sectoriel ;

- la refonte de la *concept note* en un dossier plus centré sur certains points permettrait d'évaluer plus facilement le potentiel des propositions soumises à l'AFD ;
- suite à une sélection sur la base d'une *concept note* refondée, la construction du projet par l'ONG pourrait être accompagnée par un dialogue sectoriel visant à préciser l'innovation sur la base de l'expertise de toutes les ONG sélectionnées, en dehors de toute concurrence vis-à-vis d'un financement (le principe de celui-ci étant acquis), comme de celle de l'AFD.

Question 3 : Quelle innovation est attendue et comment l'identifier ?

La première partie de cette question visait notamment à discuter de l'idée d'un cadrage plus étroit, autour d'un espace de convergence entre l'innovation sectorielle ONG et ce qui intéresse l'AFD. Sur cette base, la mission recommande qu'il soit précisé que ce qui est attendu est soit un travail sur le changement d'échelle à partir d'innovations localisées préexistantes, soit le repérage ou la conception et la mise au point d'innovations à petite échelle, capables d'influencer des politiques sectorielles, en vue d'un changement d'échelle.

Le seconde partie de cette question visait à discuter des propositions portant sur des critères de sélection qui intègrent et valorisent l'innovation :

- revoir la pondération des critères de notation ;
- introduire des critères spécifiques (état de l'art, inscription dans un processus, phase d'innovation, travaux spécifiques de capitalisation, réseau porteur de l'innovation, etc.) ;

- ne pas pénaliser des éléments caractéristiques de l'innovation (échelle réduite, prise de risques, coûts d'expérimentation, etc.) en prenant du recul par rapport aux critères classiques de l'évaluation.

Les discussions ont soulevé plusieurs points de débat :

- si les participants s'entendent pour considérer que l'innovation passe soit par le passage à l'échelle d'un projet, soit par le repérage et la conception d'innovations à petite échelle (qui, en cas de succès, pourraient bénéficier d'un changement d'échelle), la question suivante émerge : parmi ces deux options, quelle alternative la FISONG doit-elle viser en priorité ?
- La question de la prise de risque fait également apparaître un point de débat : quelle prise en considération par l'AFD des coûts inhérents à l'innovation (moyens, temps) ? Jusqu'où l'AFD est elle prête à investir, compte tenu des risques à prendre ?
- Enfin, la question du rapport entre expérimentation et capacité à peser sur les politiques nationales est abordée : les ONG porteuses de projets expérimentaux sur le terrain ont-elles la capacité de porter leurs innovations à plus grande échelle et d'influer sur les politiques nationales ?

Question 4 : Quelles modalités d'appui à l'innovation ?

Cette question visait notamment à débattre de la proposition de maintenir la modalité « projet » mais de s'ouvrir à des modalités qui permettent de soutenir d'autres phases et modalités d'innovation, avec notamment :

- l'appui à la mise en place d'une culture, d'outils et de conditions propices à l'innovation au sein des ONG ;
- le soutien à des opérations de capitalisation transversale à partir de l'existant, au sein d'une ONG ou inter-ONG ;

- l'appui à la co-construction d'innovations à partir d'ateliers d'échange (envisager un programme spécifique d'échange autour des FISONG).

Une autre proposition était ici mise en discussion : celle qui consisterait à réduire le nombre de thèmes pour, à budget constant, disposer d'une grappe de projets à mettre en dialogue et ménager des possibilités de consolidation de certaines innovations par une « FISONG consolidation », plafonnée en volume et en temps.

Des discussions est ressorti le fait que des modalités de soutien à la culture d'innovation, de capitalisation et de recherche-action doivent être envisagées dans le cadre des projets. Des initiatives transversales peuvent aussi être conduites par l'AFD dans le cadre de travaux sur la base d'une grappe de projets.

Au-delà de cette réflexion sur l'appui à la mise en place d'une culture de l'innovation au sein des ONG, on veillera cependant à éviter une dispersion des moyens, d'autant plus que des outils tels que le FRIO permettent déjà d'envisager de type d'appui.

2.6.2. Une enquête pour évaluer le niveau d'adhésion des participants à certaines propositions

A la fin de l'atelier, un questionnaire a été remis aux participants afin d'évaluer le degré de convergence autour des principales propositions (cf. tableau 6). Il a permis à chacun de s'exprimer individuellement, en contournant les effets de groupes.

Les participants ont été invités à dire s'ils étaient « pas du tout d'accord », « plutôt pas d'accord », « plutôt d'accord » ou « tout à fait d'accord » avec les propositions qui y figuraient.

Tableau 6. Propositions soumises à l'appréciation des participants à l'atelier, par enquête

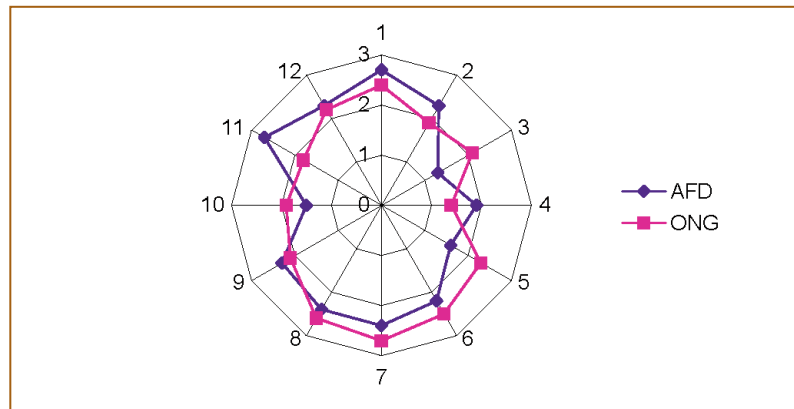
1	Les objectifs des FISONG doivent rester l'innovation et le dialogue sectoriel AFD-ONG.
2	Les FISONG ne visent pas toutes les ONG mais celles qui ont de réelles capacités à porter un processus d'innovation et à mener un dialogue sectoriel avec l'AFD.
3	Les FISONG doivent accompagner des ONG qui souhaitent se doter de conditions propices pour innover et dialoguer avec l'AFD.
4	Les FISONG ne doivent pas soutenir des projets sur des thèmes et géographies qui n'intéressent pas l'AFD.
5	Il faut faire la sélection en une seule phase (fusion de la présélection et de la sélection), sur la base d'une <i>concept note</i> .
6	Les FISONG doivent soutenir soit un changement d'échelle à partir d'innovations localisées préexistantes, soit le repérage ou la conception et la mise au point d'innovations à petite échelle, capables d'influencer des politiques sectorielles.
7	Les projets FISONG doivent être sélectionnés sur la base de critères qui intègrent et valorisent l'innovation et reconnaissent ses spécificités (échelle réduite, prise de risques, coûts d'expérimentation, etc.).
8	L'AFD doit continuer à appuyer l'innovation dans le cadre de projets.
9	L'AFD doit s'ouvrir à des modalités qui permettent de soutenir d'autres phases et modalités d'innovation (outils et conditions propices à l'innovation au sein des ONG ; capitalisation transversale ; co-construction d'innovations, mutualisation des expériences autour des FISONG...).
10	Les appels à propositions FISONG doivent être accompagnés d'un programme d'appui à l'innovation destiné aux ONG soutenues, qui développera des échanges sur la façon d'innover, recensera les innovations, mettra en relations et facilitera des échanges entre innovateurs, etc.
11	L'AFD doit limiter le nombre de thèmes, de façon à disposer de plus de projets d'innovation sur une thématique donnée, afin de fournir de la matière pour une capitalisation transversale.
12	L'AFD doit aménager l'outil FISONG pour ouvrir une possibilité de consolidation de certaines innovations, avec une « FISONG consolidation ».

Source : auteur.

Les propositions figurant dans les cases blanches font globalement consensus, alors que celles qui figurent dans les lignes marron sont l'objet de débats, comme l'illustre le

graphique 12 (plus on s'éloigne du centre du radar, plus le degré d'accord est élevé).

Graphique 14. Degré d'adhésion des agents de l'AFD et des ONG consultés sur les propositions (numérotées de 1 à 12)



Source : auteur.

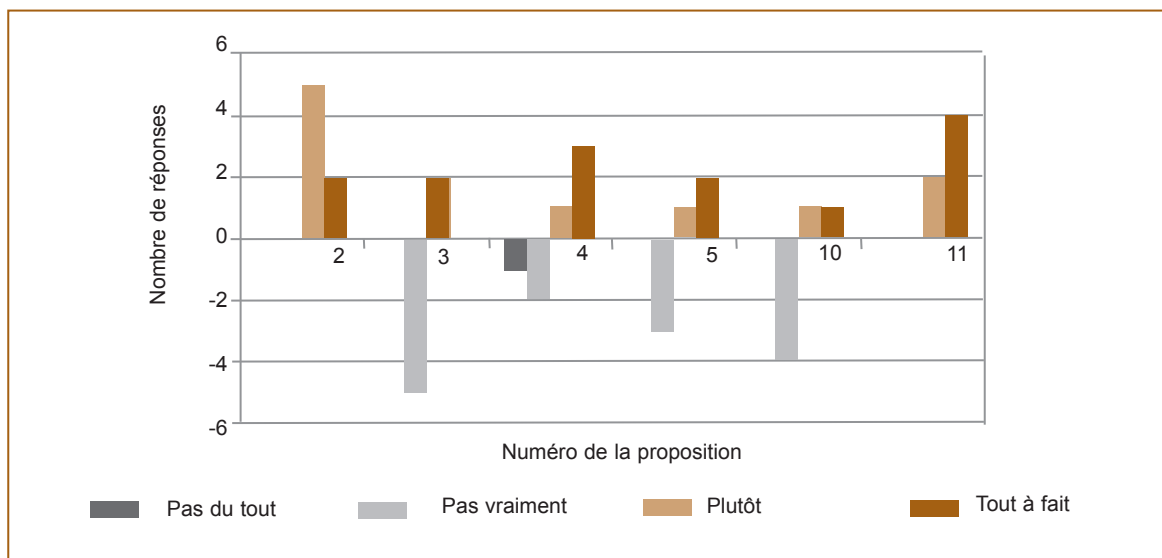
Les réponses montrent un certain consensus et un niveau d'adhésion élevée à la plupart des propositions, à l'exception :

- des propositions 3, 4, 5 et 10 (et 2 et 11, mais dans une

moindre mesure) pour les agents de l'AFD (graphique 15) ;

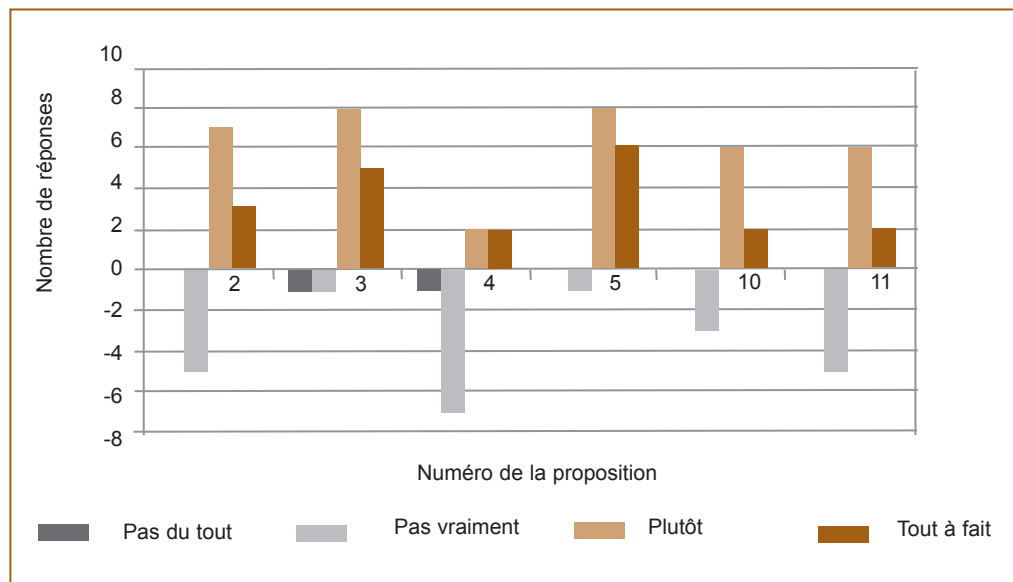
- des propositions 2, 3, 4, 5, 10 et 11 pour les ONG (graphique 16)

Graphique 15. Détail des réponses des agents de l'AFD consultés, relatives aux propositions non consensuelles



Source : auteur.

Graphique 16. Détail des réponses des ONG consultées, relatives aux propositions non consensuelles



Source : auteur.

Il ressort de la consultation les éléments suivants :

- proposition n° 2 : certaines ONG ne sont pas vraiment d'accord avec le fait que les FISONG soient destinées aux seules ONG « *qui ont de réelles capacités à porter un processus d'innovation et à mener un dialogue sectoriel avec l'AFD* », même si cette proposition recueille l'assentiment d'une majorité d'ONG ;
- proposition n° 3 : les agents de l'AFD ne sont pas favorables au fait de prévoir, dans le dispositif FISONG, d'accompagner des ONG qui souhaitent se doter de conditions propices pour innover et dialoguer avec l'AFD, de façon à ce qu'elles puissent accéder à ce dispositif. Certaines ONG ne le sont pas non plus ;
- proposition n° 4 : les ONG, comme les agents de l'AFD, sont partagés par rapport au fait de réserver les FISONG à des thèmes et géographies qui intéressent l'Agence ;
- proposition n° 5 : les ONG sont favorables au fait de n'avoir qu'une seule étape de sélection, alors que les agents de l'AFD sont partagés sur cette proposition ;

- proposition n° 10 : les avis sont partagés quant à la proposition visant à accompagner les appels à proposition FISONG d'un programme d'appui à l'innovation. Dans les commentaires libres, certains agents de l'AFD mentionnent un problème de disponibilité en temps et ressources financières, comme étant un obstacle ;
- proposition n° 11 : si tous les agents de l'AFD sont favorables à une limitation du nombre de thèmes, certaines ONG y sont plutôt opposées.

Finalement, cette enquête permet de mettre en évidence des degrés divers d'adhésion à certaines de nos propositions, même si la plupart d'entre elles sont globalement confortées. A l'issue de cet atelier et du travail d'analyse comparative, nous les avons affinées pour les faire apparaître telles qu'elles figurent dans la synthèse opérationnelle.

Conclusion

Au vu du contenu de cette étude, des constats mis en avant, des éléments soumis à discussion, en ressortent un certain nombre de recommandations et de propositions finales : elles sont présentées dans la synthèse qui figure au début de cette étude.

Liste des sigles et abréviations

ABSynergie	Allocation de base synergie
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACODEV	Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement
AFD	Agence Française de Développement
AFNOR	Association française de normalisation
ALNAP	<i>Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action</i>
APD	Aide publique au développement
AVSF	Agronomes et vétérinaires sans frontières
BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CER	Comité d'études et de recherche (AFD)
CFSI	Comité français pour la solidarité internationale
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIDR	Centre international de développement et de recherche
CLFM	Concours locaux de faible montant
COTA	Collectif d'échanges pour la technologie appropriée
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales
CTB	Coopération technique belge

DED	<i>Deutscher Entwicklungsdienst</i>
DFID	<i>Department For International Development</i>
DGD	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (Belgique)
DGP	<i>Development Grant Programme</i>
DOE	Direction des Opérations (AFD)
DPO	Division du Partenariat avec les ONG (AFD)
DTO	Direction Technique opérationnelle (AFD)
EAD	Education au développement
EFARD	<i>European Forum on Agriculture Research for Development</i>
ELRHA	<i>Enhancing Learning and Research for Humanitarian Assistance</i>
FAQ	Fonds appui qualité
FARA	<i>Forum for Agricultural Research in Africa</i>
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG
FNSS	Fonds national de sécurité sociale (Cambodge)
FRIO	Fonds de renforcement institutionnel et organisationnel
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GFAR	<i>Global Forum on Agricultural Research</i>
GPAF	<i>Global Poverty Action Fund</i>
GPS	Groupes pratiques et stratégies
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques

GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HIF	<i>Humanitary Innovation Fund</i>
IRAM	Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MAIIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAEE)
MDM	Médecins du Monde
M EUR	Million d'euros
MIF	<i>Microinsurance Innovation Facility</i>
NCF	<i>Nordic Climate Facility</i>
NDF	<i>Nordic Development Fund</i>
NEFCO	<i>Nordic Environment Finance Corporation</i>
NORAD	<i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>
NPP	Note de présentation du projet
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
PAEPARD	Plateforme pour un partenariat Afrique-Europe dans le domaine de la recherche agricole pour le développement

PCPA	Programme concerté pluri-acteurs
PDC	<i>Partner Driven Cooperation</i>
PDP	<i>Partner Driven Programme</i>
PIA	Programme interassociatif
PIC	Programme indicatif concerté
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PPD	Partenaires pour le développement
PR	Programme de recherche
PVO	<i>Private Voluntary Organizations</i>
RAD	Recherche agricole pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
RXP	Direction exécutive en charge des Relations extérieures et des Partenariats (AFD)
SCV	Semis sous couvert végétal
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
SIG	Système d'information géographique
UE	Union européenne
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Bibliographie

Documents relatifs aux relations entre l'AFD et les ONG et à la conception du dispositif FISONG

- AFD (2008), « L'AFD et les organisations non gouvernementales », Journée des directeurs d'agences, 1^{er} février.
- AFD (2007), « Compte rendu de la rencontre entre l'Agence Française de Développement et Coordination SUD », 5 mars.
- AFD (2007), « Note relative à la mise au point d'un mécanisme de financement en direction des ONG », direction générale.
- AFD (2007), « Note d'information au Conseil d'administration sur la Facilité d'Innovation sectorielle ONG ».
- AFD (2006), « Enjeux et modalités d'une politique de partenariat avec les OSI », chantier POS 2, groupe ONG.
- ALLOU, S. (2008), « Etude sur l'élaboration d'un dispositif de financement des ONG au sein de l'AFD », direction de la Stratégie, des Relations extérieures et de la Communication, AFD, Paris.
- GUESNON, F., A-C. HOYAUX, S. MANSOURI, Q-A. NGUYEN et C. RAUDOT DE CHATENAY (2005), « L'AFD vue par les ONG françaises ; étude de perception externe », AFD-IEP, Paris.
- MERCIER, E. (2009), « Cartographie des organisations non gouvernementales françaises », AFD, Paris.
- ROSNER, P-M. (2009), « Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG », département de la Recherche, division Evaluation et Capitalisation, AFD, Paris.
- RULETA, M.A. (2010), « Evaluation externe du programme "Soigner et protéger les enfants et en particulier les filles des rues de Kinshasa (RDC)" », Paris.

Documents relatifs à l'innovation ou à la concertation

- ALTER, N. (2002), « L'innovation, un processus collectif ambigu » in ALTER N. (Dir.), *Les logiques de l'innovation*, La Découverte, Paris.
- ALTER, N. et M. POIX (2002), « Avant propos » in ALTER N. (Dir.), *Les logiques de l'innovation*, La Découverte, Paris.
- BEURET, J.-E. (2006), *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, L'Harmattan.
- BILLE, R. (2009), « Agir mais ne rien changer ? De l'utilisation des expériences pilotes en gestion de l'environnement », *Vertigo*.
- BOURQUE, D. (2008), « Concertation et partenariat ; entre levier et piège du développement des communautés », *Collection Initiatives*, Presses de l'université du Québec.
- BURETH, A. et P. LLERENA (1992), « Système local d'innovation : approche théorique et premiers résultats empiriques » in *Actes du colloque industrie et territoires : les systèmes productifs localisés*, Grenoble, pp. 369-393.
- CALLON, M. et B. LATOUR (1991), *La science telle qu'elle se fait*, La Découverte, Paris.
- GROFF, A. (2009), *Manager l'innovation*, Ed. AFNOR, Paris.
- ROGERS, E.M. (1995), *The Diffusion of Innovations*, 4th Edition, Free Press, New York.
- SILVA, N.J.R., J.-E. BEURET, O. MIKOLASEK, G. FONTENELLE, L. DABBADIE, M.I.E.G. MARTINS (2007), "Modelo Teorico de Analise de Politicas Publicas de Desenvolvimento : un Exemplo de Aplicação na Piscicultura", *Revista de Economia Agricola*, V. 54, n° 2, pp. 43-66, Sao Paulo.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (1995), *Anthropologie et développement ; essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris.
- TOUZARD, H. (2006), « Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique », *Négociations* n° 5, 2006/1.

Autres documents

Documents généraux sur le dispositif

- documents de présentation du dispositif,
- comptes rendus des réunions de préparation du dispositif,
- manuels de procédure.

Documents relatifs au choix des thématiques

- 59 notes de cadrage stratégique remises par les ONG en vue du choix de thèmes, 2007,
- 21 notes remises par les responsables sectoriels de l'AFD en vue du choix de thèmes, 2007,
- comptes rendus des réunions de concertation générale, de priorisation puis de sélection définitive des thèmes.

Documents relatifs à chaque FISONG

- comptes rendus des réunions de concertation AFD-ONG,
- correspondances échangées en cas de désaccord,
- termes de références de l'appel à propositions,
- comptes rendus des comités de présélection puis de sélection.

Propositions et projets des ONG

- 47 *concept notes* correspondant à chacun des projets présélectionnés,
- 23 projets sélectionnés,
- documents complémentaires sur les ONG et les projets éventuellement remis lors des entretiens.

Sites internet de présentation d'offres de financement, pour l'analyse comparative internationale

http://www.bengo.de/uploads/media/Franz%C3%B6sisch_Richtlinien0710pdf.pdf

<http://www.norad.no/en/>

<http://www.sida.se/English/>

https://www.forumsyd.org/templates/FS_ArticleTypeA.aspx?id=4506

<http://www.aecid.es/web/es/aecid/>

<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/francese/intro.html>

http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/agri_intro_fr.htm

http://www.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html <http://publicwebsite.idrc.ca/EN/Pages/default.aspx>

<http://www.dfid.gov.uk/r4d/>