

Note de synthèse du Groupe *initiatives*

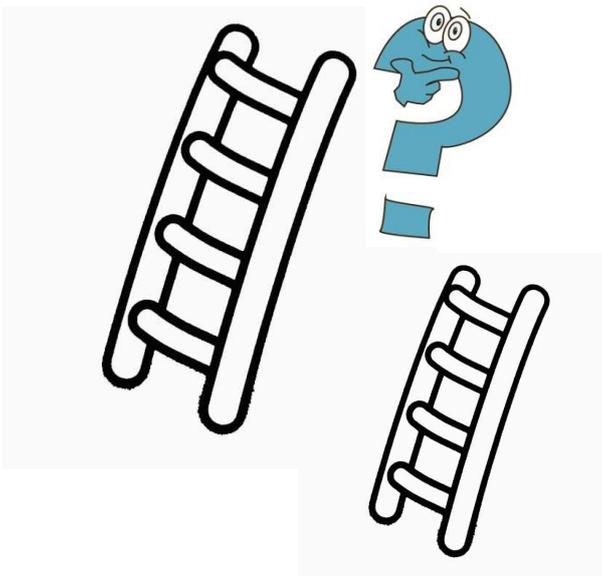
L'action des ONG face au défi du changement d'échelle

Les défis du changement d'échelle : contexte et problématique

Les ONG du Groupe *initiatives* se questionnent de manière permanente sur l'enjeu que représente le "changement d'échelle" dans leurs modalités d'intervention et d'alliances, pour un impact démultiplié d'innovations au bénéfice d'un développement inclusif, équitable et durable des territoires. Ces innovations (sociales, techniques, méthodologiques, institutionnelles ou organisationnelles) sont le plus souvent expérimentées et validées à l'échelle de projets sur des échelles spatiales et de temps restreintes. Ces réponses spécifiques et ces alternatives que nous expérimentons parfois avec succès sont appréciées localement ; elles ne sont par contre pas toujours considérées par les gouvernements, les bailleurs ou encore le secteur privé marchand, à la hauteur des défis à relever aux échelles nationales, voire régionales.

Sans minimiser l'impact obtenu localement et au niveau national (grâce aux produits et services développés, aux références produites, aux organisations renforcées, aux législations obtenues, ...) ainsi que le potentiel créé en faveur d'un développement soutenable à grande échelle (grâce aux références et expériences innovantes produites), l'action des ONG de développement reste encore perçue comme modeste et leurs innovations sont le plus souvent sous-valorisées. L'enjeu pour nos organisations est que ces innovations contribuent donc à des **transformations sociales, économiques et politiques de grande envergure**.

Ce que le "changement d'échelle" n'est pas



Une chose est certaine : **nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une simple "réplication à l'identique"** de nos savoir-faire et expériences pour prétendre répondre aux enjeux et besoins actuels auxquels sont confrontées les sociétés urbaines et rurales avec lesquelles nous travaillons. Nul ne doute en effet que c'est par le changement d'échelle, notamment dans sa dimension politique, que nous contribuerons à garantir la pérennité de l'aptitude des populations à maîtriser les évolutions de leurs conditions de vie et de leur situation. La question du changement d'échelle pour une ONG amène donc à résoudre le paradoxe suivant : son "métier" et ses domaines de compétences se limitent, en apparence, à des actions locales et des domaines très spécifiques et spécialisés, alors que l'association ambitionne d'agir à des niveaux plus englobant, y compris sur les politiques locales et nationales.

La mise en œuvre d'un changement d'échelle peut se heurter à trois écueils majeurs : Le changement d'échelle ne peut être une simple réplication d'une expérience réussie à l'identique,

car cette simple répliation dans des contextes et territoires souvent différents est loin de garantir le succès attendu. Les processus par lesquels un changement s'opère dans un village ne répondent pas aux mêmes principes et relations de cause à effet que ceux que l'on cherche à mettre en œuvre pour organiser le changement dans un département, une province ou un Etat. Il ne s'opère pas non plus par simple propagation à l'identique de proche en proche. En effet, le processus par lequel une nouveauté s'invente ou est mise en œuvre suppose des adaptations et des transformations techniques et sociales.



Enfin, le mot "échelle" induit également le risque de penser qu'il y aurait une progression continue possible pour un projet entre un niveau d'organisation "inférieur" (par exemple un village) et des niveaux supérieurs (par exemple une grande région). Or il n'en est rien : **le changement d'échelle suppose des articulations entre niveaux d'organisation souvent discontinus.**

Trois approches complémentaires du "changement d'échelle"

Le "changement d'échelle" peut s'entendre sous trois sens distincts et non contradictoires :

La démultiplication de l'impact d'une action locale et d'innovations validées

Le changement d'échelle est une démultiplication de l'impact d'une action, de ses effets directs et indirects. Il permet, par exemple, de toucher un plus grand nombre de personnes, au sein d'organisations plus importantes, sur des territoires plus vastes. Il s'agit alors d'un changement d'échelle qui peut-être quantitatif, social et/ou spatial. Le changement d'échelle peut aussi être temporel : les effets obtenus par une action se pérennisent dans le temps ; les conditions sont créées pour que le processus de changement puisse se renouveler.

Le changement d'échelle ne doit pas être restreint au simple passage d'une "petite à une grande action" : Il peut se traduire par des modalités diverses, variées, parfois complexes. Si une innovation, un produit ou un service particulièrement innovants peuvent-être mis à l'échelle par simple répliation grâce à des financements externes ou des mécanismes marchands, force est de constater que pour toucher des acteurs et territoires aux conditions socio-économiques, géographiques et politiques distincts, **le changement d'échelle part souvent d'initiatives locales qui se diffusent par "essaimage"**, portées et adaptées par les acteurs d'un territoire eux-mêmes, **puis se consolide par leur maillage et leur mise en réseau au fil du temps.**

L'intervention à des niveaux qui dépassent le local et la construction de politiques publiques

Le changement d'échelle peut également signifier que nous intervenions auprès de nouveaux types d'organisations (fédérations d'organisations, organisations politiques de type syndicats, etc.) à des échelles différentes, en passant de l'espace local au régional voire national. Ce changement implique également une plus grande proximité avec les espaces au sein desquels s'élaborent et se décident des projets de nature politique, en particulier les politiques publiques, qu'elles soient locales (collectivités), nationales (Etat), voire régionales ou internationales. Il implique alors souvent des partenariats pluri-acteurs en capacité de faire évoluer les politiques publiques, y compris en créant une pression de l'opinion pour des changements notoires.

Un changement de regard, l'intervention à des niveaux qui dépassent le local par des alliances pluri-acteurs et une coopération plus large

Enfin, le changement d'échelle peut être compris comme un déplacement de l'analyse et du regard, et donc finalement des thématiques de coopération. A l'image d'une lecture de paysage qui de la parcelle, embrasserait brutalement l'ensemble du territoire, changer d'échelle suppose de renouveler le regard que l'on porte sur une question. Pour AVSF, par exemple, ONG spécialisée dans un champ perçu comme spécialisé - le développement rural -, changer d'échelle signifie s'interroger aussi sur les formes de gouvernance des territoires ruraux, sur la légitimité des acteurs paysans et leur place dans la société, sur les articulations nouvelles rural-urbain, sur les activités rurales au-delà de l'action dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, sur les interdépendances commerce-agriculture et sociétés, etc. Ce regard implique là-encore des alliances pluri-acteurs impliquant élus, centres de formation, société civile, secteur privé, recherche et des modalités souvent différentes de celle de "classiques" programmes de coopération et assistance technique¹.

De l'inventivité pour combiner les modalités d'action

Le changement d'échelle requiert d'inventivité et d'audace dans la combinaison de différentes pratiques et modalités d'action. Elle nous conduit à sortir de la seule mise en place d'actions locales, même si celles-ci restent très souvent le creuset de l'expérimentation fine d'innovations locales, engagée avec les acteurs locaux, et de la mesure précise de leurs effets et de leur impact. Les modalités d'intervention d'une ONG doivent donc évoluer selon les niveaux où elle agit. Au-delà des actions locales et parmi les diverses modalités d'action aptes à du changement d'échelle, on peut notamment citer :

- L'organisation d'échanges entre acteurs et territoires sur leurs expériences et innovations pour promouvoir et faciliter la mise en réseau d'initiatives locales ;
- la dissémination d'innovations et la promotion de leur essaimage à large échelle via des programmes publics et de coopération de grande ampleur, de portée régionale et/ou nationale, à caractère sectoriel, parfois pluri-acteurs;
- l'assistance technique directe auprès d'organisations faitières de la société civile sur leurs stratégies de définition et présentation de propositions auprès des autorités territoriales politiques, des acteurs économiques et financiers (dont secteur bancaire, micro-finance, coopération internationale, etc.) ;

¹ Voir aussi : Traverses 14 "[Renforcement de la société civile : politique d'alliances et partenariat](#)", Traverses 42 "[Les partenariats au cœur des enjeux de territoire](#)" et Traverses 44 "Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs".

- L'assistance technique à des collectivités locales, voire des Etats pour des services d'ingénierie, de conseil pour l'élaboration et la mise en œuvre de programme de développement local.
- l'assistance technique auprès des pouvoirs publics locaux et nationaux, incluant formation, appui-conseil, capitalisation et diffusion mais aussi coopération avec organisations sociétés civiles et collectivités territoriales. Le conseil au niveau d'un Etat central ou de collectivités locales pour l'élaboration de politiques publiques peut parfois avoir un impact limité quand celui-ci n'est pas inséré dans une dynamique portée, ou tout au moins étroitement concertée, avec les organisations de la société civile.
- Le recours à des pratiques du secteur marchand, par exemple de *social business*, pour la démultiplication et diffusion d'un produit ou service particulièrement innovant et adapté à un contexte et des territoires donnés. Dans ce cas, l'ONG peut-elle même décider de se positionner en acteur et actionnaire de l'entreprise sociale mise en place, ne serait-ce que sur une durée déterminée.
- La formation de dirigeants, techniciens, cadres et/ou le soutien à l'ingénierie et la viabilité de dispositifs de formation de cadres du développement. La formation est un puissant vecteur du changement d'échelle, pour partager, analyser et faire connaître des innovations, soient-elles parmi les plus localisées. La formation doit s'accompagner d'actions de capitalisation des innovations, savoir et savoir-faire et d'une stratégie très volontariste de communication associée.

Des leviers du changement d'échelle

Partant du constat qu'il y a autant de changements d'échelles que de contextes, y-aurait des clés du succès ou des leviers pour le changement d'échelle ? Certains éléments communs, qui concourent à la réussite des actions mises en œuvre, méritent effectivement d'être soulignés.

Avoir une vision claire du changement et donc ... de l'ambition

L'innovation objet du changement d'échelle recherché, doit être porteuse d'une idée forte et compréhensible, à laquelle tous les acteurs peuvent s'identifier, car ancrée dans le tissu local et répondant à leurs besoins. Elle doit proposer des résultats tangibles et clairs pour toutes et tous. Le changement d'échelle demande une vision prospective du changement souhaité et donc une certaine ambition. Cette ambition doit être associée à des valeurs intrinsèques au changement envisagé, clairement affichées et partagées avec les acteurs du territoire.

S'ouvrir à des métiers nouveaux et rassembler les compétences requises

Parce que le changement d'échelle implique de combiner différentes modalités d'action, il conduit le plus souvent l'ONG de développement à rentrer dans de nouveaux métiers, parfois inédits (communication, conseil en politiques publiques, montage d'entreprises, etc.), Le métier traditionnel des ONG de développement solidaire reste pourtant indispensable pour intervenir et apporter des innovations au cœur de leurs compétences dans des situations de vulnérabilité où les structures et les financements locaux généralement présents n'offrent que peu de perspectives d'amélioration.

Accepter d'adopter des positionnements nouveaux

Le changement d'échelle peut conduire une ONG de développement – si elle le souhaite et si elle en décide ainsi – à adopter de nouveaux positionnements : actionnaire d'entreprise de services ou de produits, prestataire de services, conseiller de services publics y compris dans des Etats de grande fragilité, etc. Ce qui implique une capacité d'adaptation institutionnelle importante.

Séquencer autant que faire se peut l'action jusqu'à préparer son retrait

S'il est parfois difficile, pour ne pas dire impossible, de tout prévoir, le changement envisagé et l'ambition affichée requièrent de tenter de séquencer autant que faire se peut, l'action prévue et bâtir des hypothèses, notamment sur la pérennité économique des transformations envisagées. Par exemple, l'évolution vers une structure économique pérenne, ancrée localement, doit être préparée par les premiers choix économiques et l'implication de partenaires locaux qui devront s'approprier les valeurs du projet initial. Enfin, le retrait de nos propres structures doit être acceptée et annoncée, si le changement d'échelle se traduit par la prise en main par les acteurs locaux – publics et privés – ou une nouvelle structure créée, de la diffusion et transmission des innovations et/ou déjà des changements sociaux, économiques et politiques.

Créer des partenariats pluri-acteurs, parfois inattendus

Le changement d'échelle demande le plus souvent un nécessaire travail pluri-acteurs. Il conduit à mobiliser de nouveaux acteurs en dehors des réseaux traditionnels où l'ONG de développement évolue. C'est par exemple le cas d'associations de consommateurs dans le cas du développement agricole et rural ou d'acteurs économiques marchands qui ne font pas – à priori - partie de ses partenaires habituels. Ces alliances (société civile, secteur privé marchand, pouvoirs publics, recherche, etc..) sont parfois inattendues, mais l'expression initiale claire des valeurs qui sous-tendent le changement permet de rassembler des acteurs à priori divergents sans que chacun n'y perde son âme. Dans ces coalitions d'acteurs, outre leur capacité d'innovation, les ONG sont également parmi les garants de transformations au profit des plus vulnérables et d'une économie sociale et solidaire. Le rôle des pouvoirs publics reste indispensable dans la fixation de règles et de codes de comportement, ou encore de financement ou garantie d'innovations à risque, au côté des ONG qui ne peuvent pas les financer seules. L'association des pouvoirs publics aux actions engagées peut également déboucher, si intérêt il y a de leur part, sur la mobilisation et l'affectation de ressources nationales ou de bailleurs internationaux à l'atteinte de résultats plus massifs et rapides (subvention d'acquisition d'équipements, mise à disposition de ressources humaines additionnelles, etc.). L'entreprise est à-même d'apporter des compétences propres sur des champs thématiques très spécifiques, en matière de social business ou encore de financement de long terme. La recherche contribue à enrichir des innovations dans des démarches de recherche-action avec les ONG impliquées ; elle concourt à mesurer et valider au final avec tous les acteurs impliqués, leur pertinence et efficacité et contribue donc in fine à leur légitimation.

Ces coalitions sont également importantes pour créer des processus politiques : elles peuvent être en capacité de faire bouger l'opinion pour faire évoluer les politiques publiques et générer ainsi des transformations sociales d'envergure. Elle peuvent aussi se bâtir autour d'enjeux communs qui dépassent les frontières du seul territoire considéré et sur un partenariat fondé sur une "communauté de destin et de vision" : la pauvreté et les inégalités, le réchauffement climatique et ses conséquences pratiques, les revendications citoyennes et démocratiques, le financement des budgets d'Etat et la fiscalité, le sous-emploi des jeunes et les migrations, la dégradation des conditions de travail (emplois décents) et l'adéquation formation-emploi ; la qualité et la souveraineté alimentaire ; la responsabilité sociale et environnementale des entreprises ; l'équité dans les relations commerciales, etc.²

Si ces alliances sont nécessaires, il faut cependant rester vigilants à ne pas créer des coalitions d'acteurs trop lourdes et complexes, qui pourraient au final être un frein à l'innovation et au changement d'échelle.

² Se reporter à "[Osons questionner nos convictions - Sept engagements et propositions du Groupe Initiatives pour rénover le partenariat face aux enjeux de territoire](#)", Déclaration de Ouagadougou – Groupe Initiatives - Novembre 2013

Assurer aussi la pérennité économique des innovations et de leurs modalités de diffusion

Le changement d'échelle ne peut être dissocié de la recherche d'un modèle efficient et pérenne, notamment au niveau économique, d'où l'illustration de nombreux cas de changements d'échelle s'inscrivant dans des filières économiques, des chaînes de valeur et des logiques de marché. Le marché en tant que tel, s'il est régulé, est à même de promouvoir du changement d'échelle comme l'illustre la réussite des marchés urbains paysans ou de coopératives de producteurs au Sud sur des marchés d'export. La création d'entreprises à vocation sociale peut permettre de viabiliser la fabrication, la R&D et la diffusion de produits et services innovants au service des populations.

Etre inventif sur la combinaison des financements sur des durées longues

Le changement d'échelle demande à mobiliser des financements souvent diversifiés, pour tenir dans la durée jusqu'à trouver un modèle qui pérennise économiquement les transformations et les innovations mobilisées, voire les nouvelles structures et institutions mises en place. Dans ce domaine, l'innovation est aussi de mise, en particulier lorsque les financements publics externes sont absents ou insuffisants. Le changement d'échelle implique d'inventer les combinaisons les plus pertinentes et efficaces de mobilisation des ressources requises : ressources publics externes, ressources nationales, fonds d'investissement, mécanismes marchands, etc. Là-encore, les alliances d'acteurs permettent à chacun d'apporter son savoir-faire en la matière depuis le positionnement spécifique de chacun (collectivité, entreprises, ONG, institut de recherche, etc.). Cette combinaison suppose toutefois un cadre de négociation aboutissant à des modèles contractuels clairs et partagés entre les différentes parties-prenantes (objectifs et résultats attendus, répartition des rôles, modalités d'arbitrages etc.).³

Mesurer et communiquer

Dans la bataille des innovations et des idées, qu'on le veuille ou non, la communication est un élément indispensable. Elle n'est pas toujours la force et compétence première des ONG de développement ; et les moyens financiers pour cette communication sont souvent limités, en tout cas sans commune mesure avec ceux dont disposent d'autres acteurs, notamment dans le champ économique marchand. Cette communication doit s'appuyer sur la mise en place de mesures de suivi-évaluation dès le départ, qui permettront d'adapter la stratégie et les actions, de rendre compte et au final, de montrer et communiquer des résultats.

³ Se reporter à la note de positionnement du Groupe *initiatives* « [Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs](#) », Traverses 44.