



**Evaluation du réseau régional de
concertation des acteurs bas normands de la
coopération décentralisée et de la solidarité
internationale**

“Horizons Solidaires”

Novembre 2009

Béatrice Seror

Siège : Les Bernauds, 43590 Beuzac
Autre : 60 Rue de Lisbonne, 75008 Paris

09 75 21 10 39 / 06 85 24 48 03
seror.beatrice@wanadoo.fr

Sommaire

Glossaire	4
Avant-propos	5
Synthèse	7
Horizons Solidaires, une organisation confrontée à la nécessité d'évoluer	7
Affirmer le projet associatif pour renforcer l'utilité de l'action	8
Des perspectives de développement pour un projet pleinement porté en interne	9
1. Cadre et déroulement de l'évaluation.....	12
1.1 Contexte et objectifs de l'évaluation	12
1.2 Approche méthodologique et déroulement.....	12
1.2.1 Déroulement de la mission	13
1.2.2 Appréciation du processus	14
2. Des évolutions de contexte qui impactent sur la structuration du secteur	15
2.1 Un secteur qui connaît des évolutions profondes	15
2.2 La région Basse-Normandie et son engagement à l'international.....	15
2.2.1 L'implication des acteurs régionaux à l'international	15
2.2.2 Un engagement affirmé de la Région en faveur de la coopération décentralisée	17
3. Bilan du fonctionnement et perception des parties prenantes	18
3.1 La structure, ses missions, ses orientations.....	18
3.2 Ses publics.....	19
3.3 Ses activités.....	20
3.3.1 L'évolution des activités.....	20
3.3.2 La perception des activités par leurs destinataires	25
3.4. Son fonctionnement.....	27
3.4.1 La mise en œuvre opérationnelle	27
3.4.2 Le processus décisionnel	28
3.5. Son positionnement dans l'environnement regional	29
3.5.1 Ses relations avec les autres réseaux bas-normands.....	29
3.5.2 Les relations avec les autres acteurs bas-normands	30
3.5.3 Les relations avec la Région Basse-Normandie	31
3.6. Son inscription dans l'environnement national	32
3.6.1 Les relations avec les autres acteurs à échelle nationale	32
3.6.2 Les relations avec les réseaux régionaux au niveau national	32
4. Points d'attention	35
4.1 Des missions en cours d'évolution, un projet associatif qui se cherche	35
4.1.1 Des orientations politiques et stratégiques à affirmer	35

4.1.2	Besoin de clarifier le projet associatif	35
4.2	Un écart à réduire entre public ciblé et public mobilisé	36
4.2.1	Des publics cibles inégalement mobilisés	36
4.2.2	Des publics mobilisés à diversifier	37
4.3	Des activités aux finalités et objectifs à définir	38
4.3.1	Des objectifs opérationnels à préciser	38
4.3.2	Des marges de progression à investir	40
4.4	Un fonctionnement à améliorer	41
4.4.1	Des orientations à définir, un cadre d'action à donner à l'équipe	41
4.4.2	Des partenariats à développer pour démultiplier la capacité d'actions de l'équipe	41
4.5	Le rôle de Horizons Solidaires au sein du dispositif régional à préciser	42
4.6	Une gouvernance à renforcer, un leadership à affirmer	42
4.6.1	Une mission à réaffirmer	42
4.6.2	Des membres CA à remobiliser	43
5.	Perspectives	44
5.1	Quel développement pour Horizons Solidaires ?	44
5.1.2	Des opportunités de développement qui exigent un portage politique fort en interne	44
5.1.2	Un processus d'orientation stratégique à poursuivre	45
5.2	Recommandations	47
Annexes	49
Annexe 1	: Les acteurs rencontrés	49
Annexe 2	: Bibliographie	52

Glossaire

ABCIS : Acteurs Bretons pour la Coopération Internationale et la Solidarité
AdMP : Agence des Micro-Projets (programme de la Guilde Européenne du Raid)
AFD : Agence Française de Développement
AFDI : Agriculteurs Français et Développement International
ASI : Association de Solidarité Internationale
ASIM : Association de Solidarité Internationale issues des Migrations
CA : Conseil d'Administration
CASI Bretagne : Coordination des Associations de Solidarité Internationale en Bretagne
CCFD : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CdC : Communauté de Communes
CEFODE : Coopération Et Formation au Développement
CG : Conseil Général
CITIM : Centre d'information et de documentation pour la solidarité internationale en Basse-Normandie
CODASI : Collectif Des Associations de Solidarité Internationale
COSIM : Collectif des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations
CP : Comité de Pilotage
CR : Conseil Régional Basse-Normandie
CRPL : Comité d'aide humanitaire de la Vallée du Sarthon aux Réfugiés Palestiniens du Liban
CT : Collectivité territoriale
CUF : Cités Unies France
DAECT : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (MAEE)
EAD : Education au développement
ESF : Electriciens Sans Frontières
GCR : Groupe de Coopération Renforcée
GIP : Groupement d'Intérêt Public
IRCOD : Institut Régional de Coopération Développement
MAEE : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MEDCOOP : Collectif pour le développement de la coopération décentralisée en Méditerranée
pS-Eau : Programme Solidarité Eau
RADSI : Réseau Aquitain pour le Développement de la Solidarité Internationale
RAFID : Réseau Aquitain de Formation Information pour le Développement
RECIPROC : Réseau des Elus, Citoyens et Professionnels pour la Coopération
RESACOOOP : Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération
SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif
UE : Union Européenne

Avant-propos

Si cette évaluation concerne Horizons Solidaires, réseau régional des « acteurs de la coopération et de la solidarité internationale » en Basse-Normandie, les préoccupations auxquelles elle renvoie, sur son rôle et ses missions dans un contexte en mutation, dépassent le cadre régional. En effet, le développement de la coopération décentralisée a des répercussions directes qui impactent sur le rôle et le fonctionnement des réseaux régionaux : montée en puissance des collectivités locales de différents niveaux ; approche territoriale de la coopération et implication des acteurs du territoire dans leur diversité en fonction de leurs compétences spécifiques ; évolution des missions, rôles et pratiques des acteurs notamment associatifs. Ainsi, les questionnements qu'ils se posent dépassent les caractères spécifiques de leur territoire, de ses acteurs et politiques :

- Qu'est-ce qu'un réseau et à quoi cela sert-il : mise en synergie, évolution des représentations, renforcement des capacités et qualification, valorisation et mutualisation ?
- Comment mobiliser les acteurs dans leur diversité (dont les établissements publics et privés) et quelle approche adopter ?
- Comment favoriser le renforcement des capacités d'organisations diverses par leur nature (collectivités, associations, etc.), leurs missions et leurs besoins ?
- Comment favoriser le passage de relations de jumelage à une coopération décentralisée inscrite dans de véritables échanges de compétences, entre collectivités et de société civile à société civile ?

Ce travail reflète ces enjeux. Les réponses ne sont pas données d'avance. Elles varient en partie selon les choix politiques et stratégiques, eux-mêmes liés aux spécificités des réalités et situations locales. De grandes lignes se dessinent néanmoins sur l'évolution des missions et des approches.

Par ailleurs, les problématiques posées concernent un champ d'action multiforme, tant en termes d'acteurs que de champs d'intervention. Les notions auxquelles elles renvoient sont souvent utilisées. Leur sens mérite d'être partagé :

Acteurs régionaux : ensemble des organisations publiques ou privées de la région qui agissent dans le champ de la coopération internationale et de l'EAD. La notion de porteurs de projets est plus restrictive : il s'agit des acteurs engagés dans des actions de coopération. Elle élimine donc ceux qui agissent indirectement.

Coopération internationale : fait d'agir ensemble, pour deux ou plusieurs acteurs internationaux, de collaborer à une action commune dont la finalité est l'amélioration des conditions de vie de leurs communautés respectives. Dans ce document, nous préférons son utilisation à celle de solidarité internationale. En effet, si cette dernière souligne la communauté d'intérêt des parties en présence, elle est porteuse d'une dimension philanthropique que ne partagent pas tous les acteurs, notamment les collectivités, tandis qu'elle est associée dans la région à la coopération portée par les associations.

Coopération décentralisée : relation de partenariat entre deux territoires, animée par les collectivités locales¹ qui mobilisent les acteurs de leur territoire autour de projets de développement local et durable, chacun agissant dans ses domaines de compétences : les collectivités dans celui du renforcement institutionnel, les acteurs de la société civile dans leurs secteurs d'intervention spécifiques. La coopération décentralisée sous-tend pour chaque collectivité un double terrain d'action : celui du territoire partenaire, leur propre territoire qu'il s'agit de mobiliser et d'animer (lien social), et qui doit bénéficier des retombées de la relation (redevabilité, réciprocité). La coopération décentralisée n'est en effet pas de l'aide : elle suppose une réciprocité des relations. Elle a une forte dimension de promotion de la démocratie locale, de la citoyenneté et du rapprochement interculturel.

Dispositif régional d'appui aux porteurs de projets : ensemble des organisations missionnées par la Région pour accompagner les porteurs de projets dans le renforcement de leurs capacités et l'amélioration de la qualité de leurs actions. Les réseaux régionaux en constituent partout la pièce maîtresse quand elle n'est pas exclusive.

¹ ou les autorités locales étrangères pour le territoire partenaire

Education au Développement : action qui vise à faire évoluer les représentations des publics sur les problématiques de développement au niveau international, à favoriser les prises de conscience et à alimenter les réflexions et l'implication citoyennes

Qualification : action de renforcer les savoir, savoir-faire et savoir-être des acteurs dans un domaine et un champ d'intervention particuliers. Nous préférons ce terme à celui de « professionnalisation » pour ne pas entrer dans un débat sur « professionnel ou bénévole ». En effet, la problématique des capacités et de la formation des acteurs dépasse ces clivages², tandis que le contexte actuel de raréfaction des ressources financières tend d'elle-même à clore le débat, en ne laissant souvent guère de choix d'embauche aux organisations.

Partenariat : relation entre deux organisations qui s'associent autour d'un but commun. La relation de partenariat peut être ponctuelle ou inscrite dans le long terme.

Réseau régional : organisation à échelle régionale³ qui a pour objectifs la promotion de la coopération internationale et de l'EAD (mobilisation des acteurs et valorisation des actions) et le renforcement des capacités des acteurs, qu'elle rassemble soit dans leur diversité (multi-acteurs), soit par famille. Les réseaux développent deux types de fonctions : la mise en réseau par les échanges, la concertation, la mise en cohérence des actions, les synergies ; l'accompagnement des porteurs de projets par la formation, l'information, l'appui conseil.

Renforcement des capacités : processus qui consiste à accroître ses capacités à agir dans un domaine d'intervention par la formation, la qualification mais aussi l'augmentation ou la mutualisation des moyens

² Certains bénévoles ne sont-ils pas, parfois, plus qualifiés même que d'autres professionnels ?!

³ créée pour la plupart dans les années 1990 avec le soutien des Régions et des Préfectures de Région

Synthèse

L'évaluation externe, dont le présent rapport expose les résultats, a été commanditée par la région Basse Normandie, partenaire privilégié du réseau régional « Horizons Solidaires ». Cette évaluation avait pour objectifs de faire un bilan des activités du réseau sur la période de mise en œuvre de la convention (2006-2008) et de donner des pistes et orientations stratégiques en vue de renforcer l'opérationnalité de « Horizons Solidaires ».

La mission d'évaluation s'est déroulée entre les mois de mai et novembre 2009. Les résultats de l'évaluation ont été présentés aux membres de Horizons Solidaires et à ses partenaires le 1er décembre 2009.

HORIZONS SOLIDAIRES, UNE ORGANISATION CONFRONTÉE A LA NECESSITE D'EVOLUER

Horizons Solidaires, un des premiers réseaux régionaux (1994), est chargé de la promotion de la coopération internationale et de l'éducation au développement, et du renforcement des capacités des porteurs de projets par leur mise en synergie et la mutualisation, la valorisation de leurs actions, l'appui à l'amélioration de leurs pratiques et de la qualité des projets. Il s'adresse à et cherche à réunir les différentes familles d'acteurs du territoire. Ses membres se répartissent, selon ses Statuts, en 3 collèges : les collectivités territoriales, les associations, les établissements publics et privés.

Depuis 2006, la Région, qui s'est engagée activement dans le champ de la coopération décentralisée, l'a chargé de soutenir le développement de cette dernière, « faire évoluer les représentations des acteurs et du grand public » et « élever les compétences des acteurs, élus, fonctionnaires territoriaux et partenaires associatifs ». Une convention, renouvelée annuellement, les lie depuis 2006 avec le MAEE. Son objectif est de faire de Horizons Solidaires un des éléments clés de la politique régionale de coopération et du dispositif régional d'appui aux porteurs de projets, en articulation avec les autres acteurs régionaux structurants comme le CITIM, centre de ressources Ritimo chargé notamment de l'accompagnement des jeunes porteurs de projets et de l'EAD, ou les organisations ressources du territoire, comme Eau Vive impliquée dans des activités de concertation et de coordination des acteurs.

Ces évolutions de missions traduisent une volonté de rendre l'action plus pertinente au regard d'un contexte en pleine transformation, conjoncturelle et structurelle, dont les répercussions sont particulièrement sensibles à l'échelle régionale : développement de la coopération décentralisée, montée en puissance des collectivités territoriales, mise en œuvre d'approche territoriale de la coopération, évolution des relations de coopération de l'aide vers l'échange avec des attentes fortes en termes de retombées pour les deux territoires ; raréfaction des ressources disponibles et exigence croissante de professionnalisme ; montée en puissance d'acteurs compétents et qualifiés au « sud » qui exige de redéfinir la place et le rôle de chacun, etc. Pour y répondre, Horizons Solidaires cherche à adapter ses activités comme son fonctionnement.

Horizons Solidaires a jusqu'à présent proposé des activités en libre accès, toutes familles d'acteurs confondues, de formations, échanges, appui-conseil, information. Depuis 2006, certaines activités ont été renforcées pour mieux répondre aux missions de développement de la coopération décentralisée et de mise en cohérence des actions, en particulier : celles de concertation, coordination et échanges entre acteurs selon une entrée « géographique » (plate-formes « pays d'intervention » pour favoriser les échanges, Groupes de Coopération Renforcée pour favoriser la mutualisation, la formation, et des collaborations); celles de mobilisation, information/sensibilisation et accompagnement des collectivités, à l'attention des élus et fonctionnaires territoriaux selon une entrée « famille d'acteurs ».

Du point de vue de son fonctionnement, après une période d'instabilité (mouvements de personnel suite à un décès traumatique pour l'organisation), l'équipe s'est stabilisée autour de 3 salariés dont 2 chargées de mission recrutées en 2008 (dont une à temps partiel), assistée de bénévoles, essentiellement le Secrétaire de l'association qui est par ailleurs un des fondateurs historiques de l'association. Pour mettre en œuvre les activités, l'équipe développe des partenariats, pour la plupart ponctuels, pour des interventions / animation de réunions

d'information et des formations. Seul celui avec l'Agence des Micro-Projets autour des formations sur le montage de projets est reconduit régulièrement.

AFFIRMER LE PROJET ASSOCIATIF POUR RENFORCER L'UTILITE DE L'ACTION

Si l'évolution des objectifs apparaît pertinent au regard du contexte, ils ne sont pas pleinement portés par les instances décisionnelles et sont développés en parallèle au projet associatif, et non en son sein et en articulation avec les objectifs dont s'est doté Horizons Solidaires. Dès lors, il manque un cadre défini à l'action ce qui a des conséquences sur les activités et leur mise en œuvre.

De façon générale, les activités rencontrent un succès certain auprès des acteurs bas-normands qui sont dans une situation d'interrogation face à l'avenir, désormais conscients de la nécessité d'évoluer mais ne sachant pas comment s'y prendre. Néanmoins, leurs effets sont encore limités, en termes :

- de publics alors qu'elles mobilisent essentiellement les associations aux capacités « en développement »
- de résultats, des marges de progression importantes restant à investir sur les plans de la compréhension des problématiques et des enjeux, des approches, des pratiques et des modes opératoires.

Plusieurs facteurs expliquent cette insuffisance d'efficacité :

- la mise en œuvre de la plupart des activités est récente et l'évolution des représentations et des pratiques est un processus de long terme
- les activités ne s'inscrivent pas dans une stratégie définie :
 - ✓ elles ne s'articulent pas avec une vision politique, de ce que Horizons Solidaires considère comme des « projets de qualité » et des « porteurs compétents » au vu de ce que doit être, pour lui, la coopération internationale
 - ✓ programmées de façon ponctuelle, en fonction des opportunités si elles permettent de répondre à des besoins, elles ne sont pas construites selon une conception de l'acquisition de compétences comme un processus évolutif, nanti d'objectifs précis et de résultats attendus en terme de qualification des acteurs compte tenu des compétences et capacités requises pour la mise en œuvre de projets de qualité.

Ce manque d'orientations traduit la difficulté qu'ont les instances décisionnelles à remplir leurs fonctions. Le Bureau comme le CA sont peu investis et ne jouent pas leur rôle d'orientation et de pilotage qui leur revient. Les centres de décision sont excentrés : le rôle de l'équipe devient crucial, tandis que les sphères d'influence informelles sont décisives (la Région qui tend à exercer une pression forte dans sa quête de structuration et de redynamisation du secteur, le Secrétaire qui occupe le vide laissé par le manque de leadership). Le projet associatif n'est pas suffisamment porté collectivement. L'action n'est pas cadrée par une gouvernance forte et affirmée, ni sur le plan « politique » de la vision de la coopération, ni sur le plan institutionnel de la représentation des acteurs. Ainsi, si les membres se répartissent en 3 collèges, leur répartition et implication sont inégales. Les associations sont les plus présentes au niveau des activités comme des instances institutionnelles ; les collectivités sont peu investies ; les établissements publics et privés sont peu ou pas représentés.

Enfin, l'évolution des missions de Horizons Solidaires tend à impacter sur ses relations avec les autres acteurs régionaux. Avec ses publics d'abord, qui connaissent ses missions et activités de manière parcellaire, tandis que sa proximité avec la Région contribue au manque de lisibilité, Horizons Solidaires étant perçu comme permettant l'accès aux financements régionaux. Avec les autres structures d'appui également, en particulier le CITIM (Centre RITIMO) qu'une convention avec la Région a doté de missions qui recoupent en partie celles de Horizons Solidaires (répertoire des acteurs, EAD, accompagnement des jeunes porteurs de projets), ce qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité du dispositif. Un besoin de clarification et une recherche d'articulation est nécessaire.

DES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT POUR UN PROJET PLEINEMENT PORTE EN INTERNE

Ainsi, Horizons Solidaires apparaît comme une organisation en phase de changement. Il oscille entre la reproduction d'un fonctionnement connu et maîtrisé, mais dont l'avenir est compromis (risques importants et sensibles de désaffection du public, lassitude des équipes, désengagement de la Région, etc.), et l'engagement dans un projet nouveau, qui suppose de redéfinir ses missions, ses orientations stratégiques, son approche et ses actions. Pour pouvoir être mis en œuvre, ce dernier doit surtout être porté par une gouvernance forte.

Dans ce cadre, plusieurs questions se posent à Horizons Solidaires, sur :

⇒ **son projet, sa stratégie :**

Chargé de la qualification des porteurs de projets en vue de leur permettre d'améliorer leurs pratiques, Horizons Solidaires doit avant tout se positionner sur ce qu'est ou doit être pour lui :

- la coopération internationale et la place de la coopération décentralisée. Si la Région, dans sa volonté de soutenir son développement, la considère parfois comme exclusive, Horizons Solidaires doit se positionner en gardant en considération ses postulats fondateurs, en particulier d'être au service de « tous les publics et donc d'adapter ses réponses en fonction de la nature des bénéficiaires »⁴.

Cette réflexion est d'autant plus importante qu'elle permettra d'adosser l'accompagnement technique à une vision politique ce qui donnera toute sa pertinence et sa cohérence à l'action.

- ses membres et qui il regroupe : doit-il ne représenter plus qu'une seule famille ou un type d'acteurs, par exemple les associations et les organisations de la société civile, alors que la CRCD devrait rassembler à terme les collectivités autour de l'Etat et de la Région ? ou doit-il offrir un espace d'échange pluri-acteurs qui favorise les échanges et la construction de visions politiques communes ?

A cet égard, la question de la « neutralité » de la structure se pose, alors qu'elle s'adresse à des acteurs aux philosophies et approches différentes. Il en va de sa légitimité à animer des espaces d'échanges mais aussi à les faire perdurer au-delà des changements de majorité politique.

Il est remarquable que dans toutes les régions, un espace d'échanges entre acteurs est mis en place y compris dans celles où les réseaux régionaux sont mono-acteurs. D'autre part, en région Basse –Normandie, la dimension pluri-acteurs de Horizons Solidaires est particulièrement apprécié, d'autant plus que les échanges n'ont jamais paru aussi importants compte tenu du contexte.

- ses publics et à qui il s'adresse : tous les acteurs indifféremment, en fonction de leur famille, de leurs capacités, de leurs modes d'intervention ?

La question est essentielle, la priorisation des activités pouvant conduire à privilégier certains publics (ceux aux capacités en développement ou fortes, les acteurs de la coopération décentralisée, etc.). Or, de notre point de vue, l'ancrage régional de Horizons Solidaires exige de prendre en compte la diversité des acteurs constitutive du tissu social (famille, capacités), qui quoi qu'il en soit agissent⁵.

⇒ **sa gouvernance:**

Alors que Horizons Solidaires souffre aujourd'hui d'un déficit d'implication des instances décisionnelles, deux scénarii se profilent :

- la Région devient leader, faisant de Horizons Solidaires l'outil de la politique régionale d'appui aux porteurs de projets qui porte exclusivement ses missions
- ou les membres de Horizons Solidaires réinvestissent les instances décisionnelles et Horizons Solidaires reste une structure autonome, qui assure, dans le cadre de son projet, des missions de maîtrise d'œuvre pour la Région, mais peut aussi en assurer pour d'autres collectivités du territoire⁶.

⁴ Termes de référence de l'évaluation, p.6

⁵ Il est à cet égard notable que beaucoup des organisations les moins qualifiées s'autofinancent.

⁶ A noter à cet égard que la distinction entre « membres », « commanditaires » et « destinataires » mérite d'être clairement établie ce qui n'est pas le cas. Il en va notamment de l'implication des membres dans la gouvernance de la structure et de son financement.

Quant à la question du statut, si elle n'apparaît pas prioritaire pour Horizons Solidaires, elle peut se poser de manière plus aigüe à l'avenir compte tenu de l'implication croissante des collectivités qui ne se reconnaissent pas toujours dans le statut associatif. Les alternatives sont les suivantes :

- le GIP représente non plus des familles d'acteurs mais des structures ressources (collectivités, bureaux d'études, associations, Région...). Il présente l'intérêt d'impliquer l'Etat mais l'inconvénient d'être lourd à gérer et d'inscrire la structure dans des jeux institutionnels et politiques qu'elle ne maîtrise pas
- la SCIC permet aux différentes composantes du territoire d'être représentées. Elle favorise l'ancrage local et l'implication des collectivités, et encourage les pratiques de dialogue, mais exige de passer dans une logique de société de l'économie sociale
- le Syndicat Mixte enfin peut être envisagé dans la perspective d'un portage de la structure par les collectivités territoriales, qui n'est pour l'instant pas d'actualité pour Horizons Solidaires.

⇒ **ses missions :**

Les missions d'un réseau comme Horizons Solidaires, qui se veut accompagnateur et non opérateur des projets, et agit dans le champ du renforcement des compétences et capacités, se partagent entre la mise en synergie des acteurs du territoire et avec l'extérieur, la valorisation de leurs actions, l'accompagnement (formation, appui conseil, évolution des représentations). La question se pose de l'équilibre à établir entre ces missions en fonction notamment des besoins des acteurs et de l'environnement régional et national (structures ressources mobilisables, partenariats potentiels, etc.).

Deux questions plus particulières se posent aussi quant au champ d'action et aux missions de Horizons Solidaires :

- l'EAD est-il un champ d'investigation à investir compte tenu de l'environnement régional, et en particulier de la présence du CITIM qui intervient spécifiquement sur cette question ?

Il est en tout cas évident que la plus-value de Horizons Solidaires ne se situe pas dans la mise en œuvre des projets mais dans l'accompagnement de leurs porteurs.

- La coopération décentralisée conduit de plus en plus de collectivités à s'interroger sur le sens de leur partenariat, et en particulier sur l'évolution jugée nécessaire des jumelages. Certaines problématiques apparaissent en effet transversales aux relations « nord-sud » et « nord-nord », notamment celles liées à l'intérêt pour le territoire, la réciprocité de l'échange, la mobilisation des différentes composantes sociales et les dynamiques territoriales, les spécificités des échanges entre institutions locales. Elles sont demandeuses d'un appui tant pour définir collectivement leur vision de la coopération décentralisée et la place du « nord-nord » que pour mettre en œuvre les évolutions, et interpellent Horizons Solidaires dans ce sens.

⇒ **son approche :**

Alors que la mobilisation des acteurs dans leur diversité est déficiente, l'approche « tout acteur » (géographique, sectorielle ou thématique) montre ses limites. D'autres méritent d'être développées en complément, selon les situations et résultats attendus :

- une approche par « famille » est adoptée depuis 2007 dans une perspective de développement de la coopération décentralisée. Elle permet de s'intéresser aux problématiques spécifiques à chaque famille d'acteurs (mission, rôle, etc.) et favorise les échanges entre leurs membres
- une approche transversale en fonction des niveaux différents de capacités des acteurs. Dans ce cas, la question de la différenciation des activités se pose et avec elle celles des modalités et critères d'appréciation d'une part, de définition d'un parcours de formation et d'accompagnement d'autre part
- une approche individualisée des porteurs de projets, qui permet de définir un cheminement, un parcours de formation pertinent et cohérent. Elle suppose une incitation forte à leur intention (conditionnement de financements régionaux par exemple) et pose des questions opérationnelles liées à la charge de travail qu'elle exige (analyse des besoins et définition du parcours avec le porteur de projets, suivi). A cet égard, cette approche peut être mise en œuvre en collaboration avec d'autres structures d'appui généralistes, sectorielles, etc..., à l'instar de ce qui se passe dans d'autres régions (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes), en prenant soin à l'articulation des rôles de chacun et à la cohérence d'ensemble.
- une approche territoriale qui conduirait Horizons Solidaires à jouer un rôle d'animation-catalyse, de tiers-médiation et d'appui méthodologique et technique auprès des acteurs à l'échelle d'un territoire. Cette

approche apparaît particulièrement favorable à l'accompagnement des dynamiques générées par les coopérations décentralisées et à la mise en cohérence des actions.

⇒ **son fonctionnement :**

L'organisation interne doit être améliorée pour démultiplier les actions et leur impact, et garantir au mieux leur efficacité et efficacité. Cela suppose notamment de :

- établir un véritable partage des responsabilités au sein de l'équipe,
- se doter de procédures d'accompagnement, d'outils de suivi et de capitalisation sur les activités comme sur les acteurs,
- travailler en partenariat dès que possible au niveau régional et national.

A son stade de développement, il apparaît ainsi essentiel pour Horizons Solidaires de poursuivre le processus d'évolution et la dynamique de réflexion collective sur son projet. Ils sont en effet déterminants dans la mesure où les réponses fournies conditionneront largement :

- la ligne directrice sur laquelle bâtir des activités cohérentes et pertinentes
- la lisibilité de son action, en externe pour ses publics comme pour ses partenaires (et notamment la Région), comme en interne, pour la définition et la planification des activités
- son organisation en interne (procédures et outils) et en externe (partenariats opérationnels).

Pour ce faire, Horizons Solidaires doit être guidé par un CA qui soit une véritable instance de pilotage affirmant des valeurs et doté d'une véritable vision stratégique. Un recentrage des centres de décision est donc nécessaire et un leadership doit émerger pour porter le changement. De ce point de vue, certaines organisations du CA apparaissent motrices et aptes à porter ce processus de redéfinition du cadre politique et stratégique.

Par ailleurs, Horizons Solidaires doit se placer dans une posture d'expérimentation. En effet, outre les questions spécifiques d'organisation interne, de disponibilité des équipes et de ré-organisation des activités, la réponse aux enjeux est nécessairement multiple et multiforme. Horizons Solidaires, de par son environnement où beaucoup reste à faire mais où beaucoup d'opportunités s'offrent aussi, de par ses relations avec la Région, qui au-delà des tiraillements apparents, cherche à construire une véritable relation partenariale, de par les dynamiques qui l'animent en interne, constructives et porteuses de changements, est en situation favorable pour poursuivre fructueusement ce processus.

1. Cadre et déroulement de l'évaluation

1.1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Commanditée par la Région, cette évaluation intervient 4 ans après la signature d'une convention, reconduite annuellement, qui lie la Région, Horizons Solidaires et le MAEE. Elle délimite en partie le champ d'actions et les missions de l'association en la dotant de trois objectifs :

- « Objectif n°1 : Faire évoluer les représentations interculturelles nord/sud des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale.
- Objectif n°2 : Augmenter le nombre de collectivités territoriales bas-normandes engagées dans une coopération décentralisée et élever les compétences de leurs représentants.
- Objectif n°3 : Mettre en cohérence les actions des collectivités bas-normandes avec celles des autres acteurs locaux de la coopération et de la solidarité internationale. »

Par ailleurs, l'action d'Horizons Solidaires est développée dans un contexte national et international qui connaît de fortes évolutions conjoncturelle et structurelle, et dans un contexte régional marqué par la volonté de la Région de mettre en œuvre de manière optimale ses missions d'animation et de structuration du territoire dans le champ de la coopération internationale et décentralisée.

Dans ce cadre, l'évaluation s'inscrit dans un processus d'évolution de Horizons Solidaires qui vise à améliorer l'utilité, la pertinence, la cohérence et l'efficacité de son action au regard des attentes et des besoins de renforcement (accompagnement, concertation, coordination) des acteurs bas-normands. Son principal objectif est de tirer des enseignements d'ordres institutionnel et opérationnel afin de fournir des éléments d'analyse stratégique. Elle interroge Horizons Solidaires, réseau régional « ancien » qui fait partie avec Lianes Coopération et RESACOOOP des premiers réseaux régionaux à avoir été créé (1994), sur :

- ses missions, leur adéquation avec les attentes et besoins et la pertinence des stratégies adoptées
- sa gouvernance et les modes de prise de décisions
- sa stratégie d'intervention, sa cohérence avec les objectifs assignés par la Région,
- le fonctionnement opérationnel et sa capacité à nouer des partenariats aux niveaux régional et national
- ses activités, leur adéquation avec les besoins et attentes des publics, leurs résultats et effets en termes de renforcement de compétences, de mobilisation et de mise en œuvre de nouvelles actions.

Ainsi, les questions évaluatives renvoient autant à l'identité du réseau qu'à son fonctionnement. Pour y répondre, les critères d'analyse suivants ont été retenus : pertinence des missions, objectifs et actions ; cohérence, efficacité et efficience des modes opératoires et des activités ; efficacité de la gouvernance.

1.2 APPROCHE METHODOLOGIQUE ET DEROULEMENT

Pour mener à bien cette évaluation, nous avons opté pour une approche « accompagnement et conseil » plutôt que « audit et redevabilité ». Une méthodologie « participative » a été retenue pour favoriser la réflexion collective et le partage des constats et recommandations. L'évaluation a été abordée comme un temps commun de réflexion, qui offre un espace de parole et d'échanges aux acteurs. La dimension pragmatique a été privilégiée pour favoriser l'appropriation par Horizons Solidaires de constats et recommandations « parlantes », et alimenter la construction d'un projet collectif qui lui soit propre et dans lequel ses membres se reconnaissent pleinement.

1.2.1 Déroulement de la mission

Le processus d'évaluation s'est organisé autour de cinq grandes phases :

Phase 1 : Approfondissement des problématiques et préparation du processus d'évaluation

- Cadrage avec le CP pour préciser les enjeux et objectifs, la méthodologie et le calendrier (2 juin)
- Analyse documentaire (conventions, rapports d'activités et d'exécution technique, documents de communication et d'analyse, liste des membres, comptes-rendus de CA et d'AG, etc.)
- Entretiens préalables (éluée déléguée et Mission Coopération Décentralisée de la Région, équipe d'animation et membres CA de Horizons Solidaires)
- Préparation des outils d'animation et d'investigation
- Rédaction d'une note de cadrage sur les problématiques, la méthodologie et les entretiens à réaliser
- Réunion d'étape avec le Comité de Pilotage (17 juin)

Phase 2 : Recueil des données d'analyses sur le territoire bas-normand

Il a essentiellement constitué en des entretiens, individuels et collectifs, réalisés en face à face, sauf certains par téléphone pour des raisons pratiques de disponibilité. Leur nombre (une cinquantaine) a été supérieur aux prévisions (une vingtaine). L'importance de recueillir la parole des acteurs dans leur diversité l'exigeait pour comprendre et confronter les points de vue.

Les conditions de déroulement de la mission (délais courts et période estivale pour la phase d'investigation) ont imposé d'adapter l'échantillon initial. Néanmoins, le panel des acteurs (annexe 1) respecte leur diversité et niveaux d'engagements dans le secteur comme auprès d'Horizons Solidaires :

- Horizons Solidaires (équipe d'animation de visu et échanges téléphoniques, et membres CA)
- la Région (éluée déléguée, Mission Coopération Décentralisée)
- des acteurs par « famille » (collectivités locales, acteurs de la société civile) et département
- les autres acteurs collectifs régionaux (le CITIM, des membres du CODASI, le COSIM).

La participation aux réunions collectives a été contrainte par les délais⁷. Ils n'expliquent cependant pas seuls la sous-représentation des collectivités et l'absence des établissements publics et privés :

- Département du Calvados : 0 participant à la réunion Collectivités (18 juin), 6 à celle Acteurs de la société civile (19 juin)
- Département de la Manche (22 juin) : 9 participants dont 1 collectivité (les services départementaux)
- Département de l'Orne (25 juin) : 10 participants dont 1 collectivité (la Ville de la Ferté-Macé).

Les destinataires des activités ont aussi été observés et interrogés lors d'une réunion sur le don animée par Cap Solidarité (18 juin) qui a réuni une quarantaine de participants.

Une note d'étape a présenté « à chaud » les résultats et a été débattue avec le CP (16 juillet).

Phase 3 : Recueil des données comparatives auprès d'autres réseaux régionaux et nationaux

Des entretiens ont été réalisés auprès de Centraider, retenu pour sa proximité d'organisation et de fonctionnement avec Horizons Solidaires, et Resacoop, pour son organisation en GIP. Des éléments d'analyse sur les partenariats avec des réseaux nationaux ont été recueillis auprès de CUF et pS-Eau.

Phase 4 : Animation de la réflexion collective du CA de Horizons Solidaires

Pour favoriser les temps de partage et de mise en débat, particulièrement nécessaires, 2 réunions, non prévues initialement, ont été organisées avec le CA de Horizons Solidaires :

- La première (29 septembre) suite au rapport provisoire, a permis d'échanger sur les constats et les enjeux, et de partager les attentes et visions de l'avenir. A cet égard, le caractère neutre du rapport, sans

⁷ Certains participants parmi les ASI du CG 14 n'ont reçu le courrier d'information que la veille.

recommandation, a favorisé l'appropriation. Le taux de participation était proche de 65% et les collectivités locales se sont impliquées (50% des organisations présentes, 60% de celles du CA)

- La seconde (7 novembre), sur la base du rapport final, a permis un travail prospectif sur la vision politique et le positionnement de Horizons Solidaires, et sur la méthodologie à adopter pour la suite du processus.

Phase 5 : Rapports et restitutions

Suite à la phase d'investigation, une note intermédiaire a été rédigée et présentée au CP (16 juillet). Réalisée « à chaud », elle a été un support d'échanges et de discussion. Elle a été complétée sous la forme d'un rapport provisoire. Ce dernier a été amendé et complété à partir des éléments de commentaires du CP (réunion du 29 septembre) et à distance, puis présenté en « restitution élargie » (1 décembre).

1.2.2 Appréciation du processus

Cette évaluation s'est caractérisée par la volonté de transparence des parties-prenantes et un véritable co-portage Région-Horizons Solidaires. Le dialogue a été franc, les échanges riches et constructifs. Et si la mobilisation du CA de Horizons Solidaires aux réunions de CP a été faible, leur implication et leur appropriation du processus n'a fait que croître, traduisant une prise de conscience des enjeux et une volonté d'adapter la structure aux évolutions, garantie de leur intérêt à son égard.

Ainsi, si les conditions de déroulement de la mission ont été contraignantes, les phases de restitution ont permis le partage des analyses au sein de Horizons Solidaires et avec la Région. La présence du CP y a été particulièrement favorable. Réunissant autour de la Région et Horizons Solidaires, des participants extérieurs : le F3E et le Président, M. Gérard Pigault, universitaire⁸ et Président du CEFODE-Coopération et Formation au Développement, il a assuré un suivi exigeant sur le plan de la méthodologie. A noter que l'animation des réunions par le Président a été particulièrement efficace et utile pour croiser les regards,

La méthodologie adoptée a privilégié l'analyse qualitative au quantitatif. Le contexte le justifiait. En effet la Région comme Horizons Solidaires ont une bonne connaissance de leur territoire et des acteurs, tandis le manque de dialogue, d'implication et de concertation apparaissait comme le principal frein à enrayé pour garantir au mieux l'utilité du processus d'évolution.

Les choix méthodologiques ont donc été d'inscrire l'évaluation comme une étape d'un processus d'évolution et d'accompagnement aux changements. Il s'agissait de fournir aux acteurs un outil qui alimente leur réflexion et la prise de décision mais ne se substitue pas à eux. Le rapport le traduit, par son pragmatisme au dépend de la conceptualisation et de la mutualisation autour des problématiques transversales qui dépassent largement le cadre régional. Ainsi, par son caractère participatif, de conseil, d'aide à la réflexion et à la décision, l'approche a cherché à répondre au besoin de partage et de mise en débat des représentations, des analyses et des visions en interne et avec la Région. Une dynamique d'appropriation du processus d'évolution a été favorisée. Elle est porteuse, et la volonté commune de faire de Horizons Solidaires un acteur clé d'une politique régionale de coopération internationale qui se veut « exemplaire », favorable à sa poursuite.

⁸ « Guide des acteurs 2007 – Coopération décentralisée, citoyenneté et solidarité internationale en Basse-Normandie »

2. Des évolutions de contexte qui impactent sur la structuration du secteur

2.1 UN SECTEUR QUI CONNAIT DES EVOLUTIONS PROFONDES

Le secteur de la coopération internationale connaît de profonds changements sur les plans :

- Institutionnel, avec
 - en France : la restructuration de l'aide publique au développement et la montée en puissance de l'Agence Française de Développement ; la prise de compétences des collectivités territoriales en matière de coopération internationale et décentralisée ; le développement de nouveaux dispositifs de cofinancement (Loi Oudin-Santini, Fondations, etc)
 - au « Sud » : la décentralisation et le transfert de compétences vers les collectivités territoriales
- Opérationnel avec :
 - la montée en puissance d'acteurs, en France (collectivités locales, bureaux d'études, organisations internationales), et au Sud (collectivités locales, bureaux d'études, organisations de développement)
 - un accès aux financements de plus en plus difficile, avec la pratique quasiment généralisée de l'appel à projets et une volonté de certains bailleurs de fonds de privilégier les acteurs et les actions d'envergure, le tout dans un contexte de relative raréfaction des ressources.

Leurs conséquences sont multiples :

- exigences croissantes d'utilité, d'efficacité et d'efficience de la part des financeurs et des opinions publiques, et développement de mécanismes de contrôle pour plus de transparence et visibilité
- développement de la coopération décentralisée et des approches territoriales, orchestrées par les collectivités qui mobilisent les acteurs économiques et sociaux du territoire, et multi-partenariales selon la complémentarité des compétences, aux niveaux local, national et international.
- nécessité pour les collectivités locales de garantir aux citoyens l'utilité de la coopération internationale qui doit avoir des retombées et un impact sur le territoire
- redéfinition des missions et des rôles des acteurs du Nord assurant de plus en plus une fonction de conseil et de relais auprès des institutions et des opinions publiques.

Le travail des réseaux régionaux, leurs missions et leurs fonctions en sont impactés. Au-delà de la formation et du renforcement de leurs compétences, ils doivent accompagner les acteurs dans ces nécessaires évolutions des représentations, des approches et des pratiques, et soutenir l'émergence de nouvelles approches qui mobilisent l'ensemble des composantes socio-économiques (secteur public/associatif/privé, structures de l'économie sociale jeunes, femmes, etc.). Les services proposés et les pratiques des réseaux doivent s'adapter à ces nouveaux besoins et les fonctions d'animation, de concertation et de mise en synergie prennent encore plus d'importance.

2.2 LA REGION BASSE-NORMANDIE ET SON ENGAGEMENT A L'INTERNATIONAL

2.2.1 L'implication des acteurs régionaux à l'international

La coopération internationale et l'éducation au développement sont des champs investis depuis longtemps. Le « Guide des acteurs 2007 – Coopération décentralisée, citoyenneté et solidarité internationale en Basse-Normandie » (CITIM) recensait plus de 300 acteurs. Plus de 200 sont cofinancées par la Région. L'Afrique sub-saharienne est la principale zone d'intervention, en particulier le Sénégal (44 organisations), le Burkina Faso (34), le Mali (31), Madagascar (21) et le Bénin (17). Les actions concernent, selon la classification du CITIM :

- l'action culturelle (création artistique ; échanges culturels, linguistique, scolaires ; production culturelle et promotion de la culture) = 126 organisations

- l'action sociale (accueil des étrangers ; appui aux médiateurs sociaux ; lutte contre la pauvreté, contre les exclusions ; promotion des femmes, protection de l'enfance) = 123 organisations
- les activités économiques (appui à la commercialisation) = 78 organisations.

Trois principales familles d'acteurs se distinguent :

- les associations : locales, liées à une fédération nationale, de jumelage, de migrants. Elles étaient 257 en 2007 (guide des acteurs CITIM). Les associations peu qualifiées agissant à échelle micro-locale dominent
- les collectivités locales : Région, Départements, Villes, institutions intercommunales – principalement des Communautés de Communes-, petites Communes rurales. Elles sont peu nombreuses à s'investir dans une coopération décentralisée : 10 collectivités territoriales, 1 EPCIg et 1 SAEM recensées en 2007 pour 6 coopérations décentralisées (hors jumelage). Leur nombre est en hausse (une trentaine en 2009)
- les établissements publics (écoles d'infirmières, hôpitaux, Université, etc.). 22 établissements publics étaient dénombrés en 2007 dont 20 établissements scolaires et de formation.

Les autres acteurs (des autres champs de l'associatif, entreprises...) ne sont pas impliqués sauf exceptions (MJC de Flers, l'Association Régionale pour le Développement de l'Economie Sociale qui semble vouloir s'investir).

Le territoire compte par ailleurs trois réseaux d'associations à échelle régionale : le CITIM lié au Réseau RITIMO et membre du CRID ; le CODASI, collectif informel d'ASI qui se retrouvent autour de la Charte du CRID, actuellement en dormance (créé en 2004) ; le COSIM Normandie, à la création duquel Horizons Solidaires a été associé (2009).

Au sein de chaque famille, des caractéristiques communes existent en lien avec les capacités : connaissance, organisation-structuration (équipe qualifiée ou non ; isolée/membre d'une fédération ou d'un réseau national ; travail seul /en partenariat ; moyens d'actions ; etc.), capacités à évoluer. Elle offre une autre typologie, transversale, basée sur le niveau de capacités. Le tableau suivant en fait une présentation schématique. Image grossière qui masque les nuances, elle n'est qu'indicative. Les critères doivent être complétés et affinés¹⁰ :

Acteurs / Capacités	Collectivités locales	Associations	Etablissements
Forte	-équipe qualifiée -maîtrises d'ouvrage et d'œuvre directes ou suivi rapproché -maîtrise des problématiques -pratiques : coopération de territoire à territoire, de développement local et durable, portées par les institutions locales qui mobilisent la société civile de leur territoire et les services de l'Etat	-équipe qualifiée, travail en partenariat -membre de fédération/ réseaux nationaux -maîtrise des problématiques -pratiques : coopération multi-acteurs ancrée dans les territoires, de développement local et durable	-équipe qualifiée, travail en partenariat -maîtrise des problématiques -pratiques : coopération multi-acteurs ancrée dans les territoires, de développement local et durable
En cours d'acquisition	-élu dédié -maîtrise œuvre déléguée -inscription dans des collectifs -interrogation sur l'évolution des missions et des pratiques, dynamique de formation / information	-inscription dans des collectifs -interrogation sur l'évolution des missions et des pratiques ; dynamique de formation / information	-inscription dans des collectifs -interrogation sur l'évolution des missions et des pratiques ; dynamique de formation / information
Faible	-opérateur non qualifié -pas de maîtrise des problématiques, ni de questionnement sur les pratiques	-équipe non qualifiée, travail isolé -pas de maîtrise des problématiques, ni de questionnement sur les pratiques	-équipe non qualifiée, travail isolé -pas de maîtrise des problématiques, ni de questionnement sur les pratiques

⁹ Horizons Solidaires en recensait 2 à la même époque, ce qui signale une déperdition de l'information

¹⁰ D'autant que la répartition des acteurs bas-normands laisse apparaître des classes très inégales. Ainsi, sur la base des acteurs rencontrés, nous estimons grossièrement à moins de 10% les organisations à fortes capacités, à environ 50% celles en développement qui ont conscience du besoin d'évoluer mais ne savent pas nécessairement comment s'y prendre, à près de 30% celles aux faibles capacités au niveau desquelles il faudrait distinguer environ 10% de réfractaires à toute évolution.

Elle permet d'envisager une approche du renforcement des capacités basée plus seulement sur les besoins spécifiques aux familles d'acteurs mais aussi sur les besoins transversaux en fonction des capacités.

2.2.2 Un engagement affirmé de la Région en faveur de la coopération décentralisée

Depuis 2005, l'engagement de la Région dans le champ de la coopération internationale s'est affirmé. Répondant à une volonté d'ouverture sur les autres régions, l'Europe et le monde, elle prône une « approche territoriale concertée » qui cherche à « accompagner l'évolution des mentalités et des pratiques » et à « promouvoir à travers des coopérations multi partenariales et multi acteurs, de nouvelles stratégies de développement innovantes et concertées »¹¹.

Outre ses propres programmes avec la Macédoine et Madagascar, dont il est notable qu'ils ont permis l'émergence de plus de 60 partenariats bilatéraux, la Région soutient le développement de la coopération décentralisée en tant que vecteur de structuration, d'aménagement et de développement des territoires bas-normands et partenaires.

Elle cherche à développer une approche centrée sur le territoire en tant qu'espace géographique et social, considérant cette échelle comme la plus pertinente pour construire des actions intégrées et durables. Au cœur des processus, elle appelle les collectivités territoriales à s'engager selon leurs compétences, dans le champ de l'appui institutionnel, et à jouer un rôle d'ensemblier, en coordonnant les interventions des autres acteurs de leur territoire (associations, établissements publics et privés), dans le cadre d'une politique d'aménagement et de développement portée localement. Dans cette perspective, les acteurs devraient être mobilisés selon les besoins et leurs domaines de compétences spécifiques, au sein de programmes multi-partenariaux.

Néanmoins, la mise en œuvre de cette approche implique que les pratiques évoluent et que les acteurs du territoire aient conscience des enjeux et de la nécessité de recentrer leur rôle sur de nouvelles fonctions. Cette problématique est d'autant plus forte que ce sont pour la plupart de petites associations de bénévoles qui se sont créées sur la base de liens affectifs et qui, pour un certain nombre, autofinancent leur action, et des collectivités qui ont longtemps délégué la mise en œuvre de leur politique à un comité de jumelage.

La Région a conscience de cet enjeu. Pour y parvenir, elle cherche à inciter à une amélioration des pratiques en agissant sur :

- l'accès aux financements en définissant des critères de cofinancement des projets plus restrictifs : dimension coopération décentralisée, caractère pluri-acteurs, zone géographique d'intervention, ancrage territorial en Basse-Normandie comme dans les territoires partenaires,
- la mise en place un dispositif d'appui régional aux porteurs de projets de solidarité internationale, dont Horizons Solidaires, réseau multi-acteurs régional historique, pourrait être une des pièces maîtresses.

Ainsi, depuis 2006 une convention, soutenue par le MAEE et inscrite dans le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire, donne mission à Horizons Solidaires de « rendre plus efficace les actions du réseau et de consolider à long terme une structure qui porte une mission de service public ».

¹¹ Présentation et bilan de la politique régionale de coopération décentralisée entre 2005 et 2009 – Région Basse-Normandie, Mission Coopération Décentralisée et Droits de l'Homme - 2009

3. Bilan du fonctionnement et perception des parties prenantes

3.1 LA STRUCTURE, SES MISSIONS, SES ORIENTATIONS

Répondant initialement à une demande du SGAR et de la Région, Horizons Solidaires a été voulu comme un réseau pluri-acteurs qui s'adresse à l'ensemble des organisations régionales engagées dans la coopération internationale et l'EAD (collectivités locales, associations, établissements publics et privés). Le « pluri-acteurs » est perçue comme une richesse par les acteurs : il leur permet de mieux se connaître, et favorise la concertation, la coordination et les relations partenariales, globalement perçues comme nécessaires et incontournables.

Ses statuts définissent Horizons Solidaires comme un « centre de ressources pour le développement de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale en Basse-Normandie ». Quant à la Convention tripartite Horizons Solidaires / Région / MAEE, elle le dote d'une « mission de services aux publics », et précise son champ et ses axes d'intervention, centrés sur les collectivités territoriales et leurs « partenaires associatifs » :

Selon les Statuts (2001)	Selon la Convention (2006)
<ul style="list-style-type: none"> - informer les acteurs du développement sans se substituer à eux - rendre plus efficace l'action internationale en Région par une mise en réseau des acteurs - rendre lisible cette action internationale de façon à mobiliser le plus largement possible - promouvoir l'éducation au développement du public et des jeunes en particulier - montrer les effets que la coopération produit en Basse-Normandie sur le développement, l'insertion des jeunes et la lutte contre l'exclusion 	<ul style="list-style-type: none"> - développer la coopération décentralisée des collectivités bas-normandes et de leurs groupements - faire évoluer les représentations des élus et du grand public - élever les compétences des acteurs, élus, fonctionnaires territoriaux et partenaires associatifs

Ainsi Horizons Solidaires doit remplir des missions multiples, qui se recoupent mais ne sont pas harmonisées.

Du point de vue de son rôle, Horizons Solidaire s'est doté, selon ses Statuts, des fonctions de :

- « identification et de mise en réseau des acteurs régionaux
- information, comme émetteur et récepteur, capable d'intégrer les données extérieures et les diffuser
- éducation au développement des jeunes et du grand public
- coordination, concertation et mise en relation des différents acteurs
- conseil, mobilisation des acteurs et incitation à des actions initiées par plusieurs partenaires. »

Ce rôle est méconnu des acteurs qui lui en associent deux : fédérer les acteurs / favoriser les liens ; mutualiser les expériences / valoriser les pratiques. Le renforcement des capacités n'est cité que par ceux aux capacités « en cours d'acquisition » qui ont utilisé ces services (formation, appui/conseil). Les plus qualifiés ne les utilisent pas¹².

Son approche est précisée dans sa Charte. Inscrivant « son action dans le cadre de la politique de coopération décentralisée initiée par l'Etat français », Horizons Solidaires considère le développement comme « un processus global d'amélioration durable des conditions de vie d'une communauté... dans le cadre d'un environnement protégé ». Il soutient « les projets initiés et définis par la population ... qui valorisent les ressources locales..., répondent aux besoins réels..., permettent un véritable échange » et « souligne l'intérêt de faire connaître et reconnaître les nouvelles formes de coopération mises en œuvre par les immigrés ». La Charte met en exergue le rôle des collectivités territoriales en tant que « acteurs de premier plan dont certaines ont à leur actif des réalisations exemplaires » et celui des associations qui « ont une longue expérience du terrain et sont en mesure de faire des propositions de projets à soutenir par les collectivités territoriales ». Ainsi la Charte de

¹² en dehors du cas notable de la demande de cofinancement UE pour les Afrikales (EAD) en 2008

Horizons Solidaires, antérieure de plusieurs années à la Convention, tend à mettre la coopération décentralisée en avant, sans pour autant privilégier l'appui à ses acteurs.

Le nombre d'adhérents est faible et en diminution depuis 2007 : 73 en 2007, 63 en 2008, 19 en mai 2009. Il n'est pas significatif de l'intérêt porté au réseau. La participation aux activités étant libre et gratuite, l'adhésion n'est pas nécessaire. Elle n'est pas non plus une condition de participation aux instances décisionnelles : les membres CA ne sont pas tous à jour¹³ ; participent à l'AG des organisations qui ne cotisent pas ; la gestion des adhésions est peu rigoureuse¹⁴. Le sens donné n'apparaît pas : l'adhésion a essentiellement un caractère formel.

Selon ses statuts, ses membres se répartissent en 3 collèges : collectivités, associations, établissements publics et privés. Dans les faits, ils ne sont pas également représentés comme le traduit leur répartition selon leur collège :

	2007	2008	2009 (jusqu'en mai)
Associations	70%	63%	84%
Collectivités, EPCI	14%	17%	0
Etablissements publics	5%	6%	0
Adhésion individuelle	11%	14%	16%

Les associations sont plus investies. Mais le fait que 14% (2007 et 2008) à 21% (2009) soient des associations de jumelage liées à une collectivité, rééquilibre en partie le rapport coopération de la société civile / décentralisée.

3.2 SES PUBLICS

La Convention qui lie Horizons Solidaires à la Région définit les bénéficiaires de ses actions. Cependant, le partage des publics entre les structures structurantes mobilisées par la Région, diffère :

Public selon la Convention	Structures missionnées par la Région
Collectivités territoriales et groupements	Horizons Solidaires
Les ASI	Horizons Solidaires
Etablissements publics ou privés	Horizons Solidaires
Jeunes ¹⁵	CITIM
Public toutes catégories confondues	Opérateurs EAD soutenus par Horizons Solidaires et/ou le CITIM

Les écarts traduisent les ajustements du dispositif régional mis en place à partir de 2005 par la Région. Les besoins en la matière sont d'autant plus importants qu'il a été défini rapidement pour répondre à une volonté régionale de mise en œuvre et d'obtention rapides de résultats. D'où un certain manque de concertation avec les acteurs sur l'articulation de leurs missions, leurs rôles et leurs publics.

Enfin, il est notable que les acteurs n'identifient pas pareillement les destinataires des actions selon la famille à laquelle ils appartiennent :

- pour les associations, ce sont les collectivités locales. A cet égard, la représentation qu'ils se font du réseau est largement marquée par le fort investissement initial d'élus
- pour les collectivités, Horizons Solidaire est voué au renforcement des associations, en particulier celles aux capacités les plus faibles. Certaines utilisent ses services comme un outil de leur politique à l'international en aiguillant vers Horizons Solidaires les acteurs de leur territoire qui révèlent un besoin d'accompagnement.

Ces écarts traduisent une méconnaissance de Horizons Solidaires et un manque de lisibilité de son action.

¹³ Certains les règlent au mois de décembre pour l'année précédente ; d'autres ont un voire deux ans de retard

¹⁴ Par exemple les appels à cotisations ne sont pas lancés systématiquement

¹⁵ Dans le cadre de l'objectif 1 « faire évoluer les représentations culturelles nord/sud des acteurs bas-normands », action 2 « conception et expérimentation d'outils interculturels de communication, de sensibilisation et de formation ». C'est aussi un des publics répertoriés dans la Charte de Horizons Solidaires.

3.3 SES ACTIVITES

3.3.1 L'évolution des activités

Pour participer à l'amélioration des pratiques en permettant aux acteurs locaux de renforcer leurs capacités en particulier sur le plan des compétences et qualifications, Horizons Solidaires a fait le choix de services pluri-publics. Cherchant à « ratisser large¹⁶ », les activités sont accessibles à tous, qu'elle que soient la famille d'acteurs, les capacités et qualifications, adhérents ou non. Sa mission d'encourager la coopération décentralisée conduit néanmoins Horizons Solidaires à faire évoluer cette approche en proposant des activités spécifiques (information, formation) aux collectivités locales (élus et services).

Selon les documents considérés, les activités sont présentées différemment. Les rapports d'activités, présentés en AG, le font en fonction des actions menées tandis que ceux d'exécution technique, rendus à la Région et au MAEE, en fonction des objectifs de la Convention :

Selon les rapports d'activités	Selon les rapports d'exécution technique
<ul style="list-style-type: none"> - Rencontres, journées d'information, formations (organisées par Horizons Solidaires) - Formations, journée/recontres, réunions (hors Région) - Partenariats, comité de pilotage <ul style="list-style-type: none"> - Plate-forme Pays - Rencontres / sensibilisation CT et accompagnement personnalisé - Communication, publications 	<ul style="list-style-type: none"> - faire évoluer les représentations interculturelles nord/sud des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale déjà identifiés et/ou susceptibles de s'engager - augmenter le nombre de collectivités locales bas-normandes engagées dans une démarche de coopération décentralisée et élever les compétences de leurs représentants - mettre en cohérence les actions des collectivités locales bas-normandes avec celles des autres acteurs locaux et régionaux de la coopération et de la solidarité internationale

La multiplication des formes de rapport représente une charge de travail supplémentaire et augmente les risques de déperdition de l'information, qui sont d'ailleurs sensibles. Elle traduit par ailleurs une forme de clivage entre la réalisation des objectifs dont se dote Horizons Solidaires et ceux pour lesquels il est missionné. Ils semblent réfléchis et développés en parallèle.

L'identification des acteurs, préalable indispensable à l'animation et l'accompagnement, n'est plus du ressort de Horizons Solidaires. Si cette mission a fait l'objet d'un travail commun Horizons Solidaires-CITIM en 1999-2001, le partenariat n'a pas été poursuivi. Depuis 2006 la Région l'a confié au CITIM¹⁷.

Le tableau suivant établit une comparaison entre les activités prévues dans le cadre de la Convention et celles réalisées¹⁸. La Convention établit un cadre d'intervention et des axes stratégiques mais ne fournit pas d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Ils permettraient pourtant à Horizons Solidaires de se doter d'objectifs en termes de résultats (nombre d'organisations accompagnées, de collectivités mobilisées, de coopérations décentralisées suivies, etc. mais aussi qualité des projets, qualification des porteurs, etc.).

A noter que durant cette période, l'équipe technique de Horizons Solidaires a connu plusieurs mouvements de personnels et ne s'est stabilisée avec de nouvelles recrues que courant 2008.

¹⁶ selon l'expression d'un membre du Bureau

¹⁷ « Guide des acteurs 2007 - Coopération décentralisée, citoyenneté et solidarité internationale en Basse-Normandie »

¹⁸ Les rapports d'exécution technique couvrent la période du 1/10 de l'année précédente au 31/9 de l'année considérée.

Objectifs	Actions selon l'appel à projets MAEE	Activités 2006-2007	Activités 2007-2008
1. Faire évoluer les représentations interculturelles nord/sud des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale	1. A partir de l'étude « les bas-normands et leurs représentations d'eux-mêmes et du monde », procéder à l'analyse des résultats pour dégager la matière nécessaire à la conception d'outils interculturels	- Résultats de l'étude commanditée par la Région à l'Université de Caen, non disponibles	- Résultats de l'étude non disponibles - Soutien aux Afrikales ¹⁹ (montage du dossier UE, organisation de conférences)
	2 Conception et mise en œuvre d'outils interculturels de communication et de formation adaptés (approche de l'autre, prise en compte des diversités et obstacles culturels, préservation et mise en valeur des cultures des partenaires / environnement géopolitique, migrations coopération et codéveloppement / site, cahiers, lettre électronique, plates-formes)	- site Internet - 3 numéros des Cahiers de HS - une 1 ^{ère} newsletter (juin) prévue pour être mensuelle - modules de formation : collaboration avec l'AFDI, animateur du Groupe de Coopération Renforcée Mali, pour le diagnostic des besoins	- site - 2 numéros des Cahiers HS <i>A noter que ce rapport d'exécution n'indique pas la Newsletter d'octobre</i>
2. Augmenter le nombre de collectivités territoriales bas-normandes engagées dans une coopération décentralisée et élever les compétences de leurs représentants	3. Sensibilisation et information des collectivités et de leurs groupements à l'intérêt pour leur territoire de s'engager dans la coopération décentralisée et ses applications	- Recensement des collectivités engagées dans la coopération décentralisée à partir de la base de Horizons Solidaires et du guide des acteurs 2007 (Citim) - Participation à l'organisation des Assises Régionales de la Coopération Décentralisée (novembre 2006) - Sensibilisation (6 communes, 2 CdC)	Création et diffusion (400 exemplaires) d'un bulletin « spécial municipales » pour les têtes de liste électorales <i>A noter que les actions de sensibilisation ont été fondues dans ce rapport avec celles d'accompagnement et apparaissent donc dans l'objectif 5</i>
	4. Formation des collectivités, de leurs groupements et des autres acteurs du territoire susceptibles d'être concernés par le dispositif régional de concertation	Journées et formations : - thématiques et sectorielles (don, formation et journée tourisme solidaire, formation pour les étudiants en santé) - méthodologiques (montage micro-projets) - institutionnels (information du CG de l'Orne sur la coopération internationale, rencontre sur les lois Thiollière et Oudin)	Journées et formations : - thématiques et sectorielles (appel à projets du MAEE, collectivités et associations dans le cadre de la coopération décentralisée) - méthodologiques (élaboration de convention de coopération décentralisée, soutien à la création d'une association)
3. Mettre en cohérence les actions des collectivités bas-normandes avec celles des autres acteurs locaux de la	5. Réaliser des entretiens individualisés avec les représentants des CL en phase d'engagement, et rencontrer les associations partenaires pour engager le processus de concertation	Accompagnement et conseils personnalisés suivis ou ponctuels : - 5 collectivités mobilisées (présentation de la coopération déc. aux élus et agents) - 4 collectivités accompagnées sur le plan méthodologique	- Mobilisation des collectivités (1 CG, 9 communes) - Accompagnement méthodologique de 4 Asi - Rencontres ponctuelles avec 7 associations et établissements

¹⁹ Festival régional « Cultures africaines et Solidarités internationales en Basse-Normandie »

Objectifs	Actions selon l'appel à projets MAEE	Activités 2006-2007	Activités 2007-2008
<p>coopération et de la solidarité internationale.</p>	<p>6. Inciter les CL à organiser sur leur territoire des rencontres ou journées thématiques ou géographiques, leur venir en appui et soutenir ainsi le dispositif régional de concertation</p>	<p>Organisation ou participation à des rencontres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - thématiques et sectorielles (tourisme solidaire, santé et don de médicaments, journées solidaires, rallye citoyen, Afrikales, formation à la coopération décentralisée de 2 stagiaires) - géographique (mise en place plate-forme Burkina Faso) - méthodologique (1 appui au montage de projet multipartenarial, aide à la préparation d'une mission à Madagascar avec le CR) <p>Réalisation base de données des partenaires des Assises Régionales de la Coop. Déc. 2006</p>	<p>Organisation ou participation à des rencontres/formations :</p> <ul style="list-style-type: none"> - thématiques et sectorielles (journées solidaires, migrants-coopération et solidarité internationale) - méthodologiques (formation montage micro-projets)
	<p>7. Agir en interface entre les différents partenaires bas-normands, faire avancer la réflexion sur la place et le rôle des associations de solidarité internationale et les Ong face aux mutations nées des lois de décentralisation et de la volonté de s'impliquer directement manifestée par les collectivités du nord et du sud</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plate formes pays (260 acteurs / 2 réunions annuelles en moyenne) = poursuite Sénégal, Mali, Madagascar + création Burkina et Asie SE - GCR Mali <p>Participation</p> <ul style="list-style-type: none"> - au Comité de pilotage mixte et sous-groupes CR - aux groupes pays Cuf et aux Rencontres des réseaux régionaux multi-acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Plate formes pays (plus de 2 réunions en moyenne) = Mali, Sénégal, Madagascar, Burkina Faso, Niger - GCR Mali (2 réunions) : définition participative d'un programme de formation <p>Participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au Comité de pilotage mixte et sous- groupes du CR - aux groupes pays Cuf et aux rencontres des réseaux régionaux multi-acteurs

Si la Convention décrit des actions globalement pertinentes au regard des objectifs, des questions se posent en termes de délimitation du champ d'action et de cohérence des activités au regard des actions.

L'objectif de « faire évoluer les représentations interculturelles nord/sud des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale » (objectif 1) est décliné en 2 actions qui méritent d'être précisées :

- Action 1 « A partir de l'étude « les bas-normands et leurs représentations d'eux-mêmes et du monde », procéder à l'analyse des résultats pour dégager la matière nécessaire à la conception d'outils interculturels » :

Sur quelles représentations culturelles Horizons Solidaires est-il censé agir : sur celles des bas-normands et de publics éloignés de ces questions, ou sur celles des porteurs de projets et de publics qui sont appelés à agir ou agissent dans un contexte interculturel ? Le cadre d'intervention n'est pas clair, ce qui a des conséquences sur les orientations du travail et les produits à fournir.

Compte tenu des missions de Horizons Solidaires, les destinataires directs de ses services devraient être les porteurs de projets puisqu'il ne lui revient pas d'agir en opérateur. La réflexion en cours en interne est pourtant plus large (intervention en milieu scolaire) ; elle mérite d'être recentrée. Néanmoins revient-il à Horizons Solidaires, dans le cadre de ses activités d'accompagnement, de diffuser de l'information sur les outils interculturels « grand public »²⁰ ou soutenir un travail des acteurs sur cette question ? et dans quelle mesure l'accompagnement des porteurs de projets EAD relève-t-il de son rôle ? L'articulation avec celui du CITIM en la matière n'est pas clarifiée et mérite de l'être. Il est vrai que la question se pose peu au quotidien, les porteurs de projets accompagnés agissant essentiellement à l'international.

Enfin en termes de production de connaissances, les moyens disponibles ne permettent pas à Horizons Solidaires de le faire par lui-même, tandis qu'il n'a pas l'habitude de travailler en partenariat avec les structures du territoire (Université, organisations ressources) et de jouer un rôle de relais avec le niveau national (d'information vers le territoire²¹, de valorisation des actions²²).

- Action 2 « Conception et mise en œuvre d'outils interculturels de communication et de formation adaptés (approche de l'autre, prise en compte des diversités et obstacles culturels, préservation et mise en valeur des cultures des partenaires / environnement géopolitique, migrations coopération et co-développement) » :

L'action est imprécise et générale, allant des questions d'interculturalité à celles de migrations et de co-développement. Horizons Solidaires la décline en outils de communication (site, cahiers, lettre électronique, plates-formes) qui pourtant n'ont pas tous comme vocation première d'être des outils interculturels, et qui par ailleurs sont des moyens au service des actions plutôt qu'une activité en tant que telle. Les objectifs et résultats attendus méritent d'être éclaircis.

L'objectif de mise en cohérence des actions des collectivités et des autres acteurs est essentiel (objectif 3). Or les activités sont développées à partir d'entrées « acteurs » (formation, information, accompagnement des collectivités d'une part, des associations de l'autre) et « géographiques » (plates-formes et GCR). Si ces entrées sont favorables à la mobilisation des collectivités pour les premières, aux échanges pluri-acteurs pour les secondes, elles ne sont pas les plus appropriées pour soutenir les dynamiques territoriales de concertation et de collaboration entre collectivités et acteurs socio-économiques. A cet égard, elles ne répondent pas aux objectifs.

Le tableau suivant récapitule les activités réalisées au cours des dernières années à partir des rapports d'activités présentés au CA. La présentation différente des rapports d'exécution et des rapports d'activité traduit un certain flou des missions : les rubriques ne sont pas les mêmes et les informations ne concordent pas toujours.

²⁰ Disponibles sur le territoire (le CITIM notamment en propose) et ailleurs

²¹ Ne serait-ce que comme le font Lianes Coopération ou CERAPCOOP avec la lettre d'information de CUF

²² Comme pS-Eau (projets hydrauliques, en particulier ceux cofinancés selon la loi Oudin)

	2004	2005	2006	2007	2008
Formation	Micro-projets (AdMP)	Micro-projets (AdMP) x2	<ul style="list-style-type: none"> - La coopération décentralisée (Rencontre/formation de collectivités) - La Loi Oudin avec l'Agence de l'Eau Seine Normandie, le pS-Eau et le Jumelage Bretteville sur Odon / Ounck Dieba au Sénégal) - Les fours solaires (avec Bolivia Inti-Sud Soleil) - Le don de médicaments (avec ReMeD) - Le tourisme solidaire (pour les lycéens de Coutances) 	<ul style="list-style-type: none"> - Le don du livre (avec Culture et Développement) - Micro-projets (avec AdMP) - Le tourisme solidaire (pour les lycéens de Coutances) - Le tourisme solidaire (avec Cuf, CVS, UNAT, Archimède) - La coopération décentralisée (avec Cuf, MAE) - La coopération internationale (pour le CG61) - Modules pour les étudiants de l'IFSI et l'IFSS - Montage de projets pour les points d'appui DRJS - Montage de projets pour ISF 	<ul style="list-style-type: none"> - Appel à projets du MAEE - Collectivités et associations dans le cadre de la coopération décentralisée (avec la Région) - Micro-projets (avec l'AdMP) - Migrants et solidarité internationales (avec la Jarre Percée, Forim)
Communication	5 n° des Cahiers	5 n° des Cahiers	<ul style="list-style-type: none"> - 4 n° des Cahiers - Rénovation plaquette et site Internet (stages) - Participation au rallye citoyen de l'AQJ 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 n° des Cahiers - 1 n° Newsletter - 6 n° des lettres des plate-formes - Mise en ligne du site - Participation au rallye citoyen de l'AQJ 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 n° des Cahiers - 2 n° Newsletter - Travail sur le site Internet
Concertation		Création de la plate-forme Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> - Création des plate-formes Mali (2 réunions) et Madagascar (1 réunion) - Pf Sénégal (2 réunions) 	<ul style="list-style-type: none"> - Création de la plate-forme Asie SE (3) - Préparation création pf Burkina Faso (1) - Pf Mali (3), Sénégal (1), Madagascar (3) - Participation au GCR Mali 	<ul style="list-style-type: none"> - Animation du GCR Mali (2) - Participation au GCR Niger (2) - Pf Sénégal (2), Mali (3), Burkina Faso (4), Niger (3), Madagascar (3)
Accompagnement	Les Afrikales	Les Afrikales	<ul style="list-style-type: none"> - Les Afrikales - Les Assises régionales de la coopération décentralisée - Journée solidaires de Coutances - Des collectivités (10) - Des associations (6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Les Afrikales - Les Assises régionales de la coopération décentralisée - Journée solidaires de Coutances - Accompagnement de collectivités (13) - Accompagnement d'associations (13) 	<ul style="list-style-type: none"> - Les Afrikales - Journée solidaires de Coutances - Accompagnement de collectivités (8) - Accompagnement d'associations (6)

La Convention avec la Région a redynamisé les activités. La diminution en 2008 n'est qu'apparente. Elle correspond à :

- une redistribution de l'activité avec une baisse du nombre de publications et une augmentation importante des réunions de concertation
- le changement d'équipe qui impose un délai d'adaptation avant qu'elle ne donne toute sa mesure.

3.3.2 La perception des activités par leurs destinataires

Pour eux, Horizons Solidaires permet de ne plus travailler de manière isolée et favorise l'interconnaissance et l'ouverture aux autres, les échanges, la mutualisation des pratiques et le renforcement des compétences. Leur connaissance des services est cependant parcellaire. Sont cités :

- la mise en réseau essentiellement en tant qu'interconnaissance des acteurs régionaux
- l'information : réunions thématiques, diffusion d'informations ponctuelles
- les formations au montage de dossiers
- l'aide directe (montages de projets, mobilisation des collectivités, appui à la création du Cosim). Cette activité est particulièrement méconnue sauf par ceux qui ont eu l'occasion d'en bénéficier.

Les outils de communication (Cahiers, Newsletter, Lettre mensuelle, site Internet dont certains acteurs ont noté qu'il est en chantier) ne sont pas évoqués, même si, après relance, ils apparaissent consultés.

Globalement, la qualité des services est soulignée : les formations sont considérées instructives ; les intervenants intéressants ; l'accompagnement de qualité (information et conseils). Les critiques portent sur un manque d'approfondissement et le besoin d'aller plus loin, et sur une centralisation à Caen défavorable aux organisations éloignées. Le tableau ci-dessous schématise la perception des services par les acteurs en fonction de leurs capacités :

Capacités acteurs	Forte	En développement	Faible
Services			
Mise en réseau, concertation			
Information, communication			
Formation			
Accompagnement			

Satisfait
 besoin d'aller plus loin
 ne participe pas

Si les activités s'adressent à tous, les acteurs établissent une différenciation selon leurs capacités. Ainsi : l'accompagnement est utilisé par les organisations « en développement » au niveau de qualification déjà avancé et méconnu des « faibles » ; les plates-formes intéressent peu les organisations « avancées » qui les trouvent insuffisamment opérationnelles.

Le tableau suivant présente la perception, l'avis et l'appréciation des usagers sur les services proposés par Horizons Solidaires.

	Qu'est-ce que c'est ?	Intérêt	Limites
Mise en réseau, concertation	Plate-formes : - espace d'échanges sur les projets - information thématique et administrative GCR : - lieu de concertation, de formation, de professionnalisation	Plate-formes : - connaissance des acteurs favorable à la concertation et mutualisation - information des nouveaux venus et inscription dans une certaine logique de coopération - prise de conscience progressive sur approches et pratiques GCR : - professionnalisation des pratiques - formations à la demande du groupe - implication forte des participants	- la différence d'objectifs et de publics des plates-formes et Groupe de coopération renforcée n'est pas claire Plate-formes : - quid des pays sans plate-forme ? ces dernières sont considérées comme conditionnant les subventions - échanges limités à l'interconnaissance ; manque d'opérationnalité ; pas de cheminement collectif ; plus-value insuffisante GCR : - processus collectif de définition des besoins de renforcement long à mettre en place - finalité par rapport au Sud à définir plus précisément
Information, communication	Les Cahiers d'Horizons Solidaires ; la « newsletter » ; Le site Web	- acquisition de connaissances thématiques, sectorielles, sur les projets - lecture privilégiée des documents papier	- caractère trop général des informations - risque que les informations transmises par email se perdent dans le déluge d'informations transmises ainsi - site web peu utilisé ; besoin d'un portail d'accès aux ressources
Formation	Formations Réunions thématiques (ponctuelles)	Formations : - réflexion sur le projet, questionnements - pistes de financements Réunions : - intérêt et qualité des intervenants	Formations : - Surtout intéressant pour les nouveaux - Trop « brèves », ponctuelles Réunions : - Manque de débats contradictoires - Horaires en journée qui exclut les bénévoles qui travaillent
Accompagnement	Informations ponctuelles ; Appui méthodologique ; mobilisation	Favorise : - la sensibilisation et la réflexion - l'émergence des dynamiques territoriales	- Appui aux associations ponctuel (dossier de financement) / besoin d'accompagnement méthodologique tout au long du processus

A noter que les acteurs ne citent pas spontanément l'implication dans les Afrikales ou ne savent pas à quelle mission elle correspond. Elle est très discutée. Certains y voient une richesse en termes d'audience tandis que d'autres ne voient pas ce que ça apporte au regard des missions de Horizons Solidaires. Cet exemple traduit encore le manque de lisibilité des activités, l'implication dans les Afrikales n'étant pas perçue pour ce qu'elle est : un accompagnement méthodologique (appui au montage du dossier UE) et l'occasion de proposer des séances d'information-formation aux porteurs de projets.

Ainsi, l'action de Horizons Solidaires a une réelle plus-value pour les acteurs aux capacités en développement : le réseau apporte de l'information, suscite une réflexion sur les pratiques et permet de les améliorer, favorise la mise en réseau et les collaborations. Si la mobilisation des collectivités territoriales est difficile (caractère non prioritaire de la coopération décentralisée, méconnaissance, etc.), celles qui ont été accompagnées sont dans une dynamique constructive au moins en terme de conscience des enjeux, d'interrogations sur la politique de coopération décentralisée (dont il est remarquable qu'elles dépassent les relations nord-sud pour interroger les jumelages nord-nord) et sa mise en œuvre (dont les relations avec les associations de jumelage et l'évolution des pratiques de coopération). L'appui mérite d'être poursuivi et même renforcé (information/ formation/ échanges-débats sur les politiques de coopération décentralisée et l'approche territoriale, appui méthodologique, animation du processus de concertation à l'échelle du territoire).

3.4. SON FONCTIONNEMENT

3.4.1 La mise en œuvre opérationnelle

L'équipe d'animation s'est stabilisée en 2008, après avoir été refondée²³. Elle comprend désormais trois salariés : une secrétaire assistante (32h), dont l'ancienneté lui confère une forme de mémoire institutionnelle ; une chargée de mission à plein temps et une à temps-partiel (26h/semaine).

L'équipe n'est pas structurée hiérarchiquement, et les chargées de mission sont voulues polyvalentes. En fait, le suivi et le cadrage reviennent au Secrétaire du Bureau qui anime une réunion d'équipe hebdomadaire, tandis que la chargée de mission à plein temps, arrivée la première à Horizons Solidaires, joue un rôle d'animation et de direction d'équipe. Le besoin de cadrage dans l'organisation du travail est sensible. L'équipe s'organise et se partage les tâches seule. Elle a ainsi réalisée des fiches de postes à usage interne, autour des activités suivantes :

- plates-formes et groupes de coopération renforcée
- partenariats (CR Basse Normandie, CUF, réseaux régionaux) et développement de partenariats (veille des associations, recherche de nouveaux partenariats)
- manifestations (journées thématiques, rencontres, ateliers pratiques, évènements, etc.)
- formations (accompagnement des collectivités locales en coopération décentralisée, aide au montage de micro-projets des associations, participation aux formations et colloques extérieurs).

Néanmoins, dans les faits cette répartition n'est pas toujours respectée, conduisant parfois à des doublons.

Quelques bénévoles (essentiellement le Secrétaire et des personnes ressources) sont aussi impliqués au niveau des activités. Si pour celles d'information (réunions), ils sont mobilisés par l'équipe en fonction de leurs compétences, les conditions de leur mobilisation sont floues et informelles pour les activités d'accompagnement. Le « recrutement » (qui devrait constituer au moins en l'analyse de l'adéquation du profil aux besoins, ce qui suppose que l'un et l'autre soient définis) est décidé sans avis du Conseil d'Administration et même de l'équipe, qui ne sait d'ailleurs pas quelles sont les organisations accompagnées. L'accompagnement, cœur de métier de Horizons Solidaires, mérite pourtant d'être réfléchi, et l'équipe doit assurer le suivi et le cadrage des interventions (objectifs, approche, méthodes, résultats attendus). Il en va de la pertinence de l'action et de la cohérence et l'efficacité des activités.

En volume, l'équipe a une activité qui correspond à celles de même ordre. Le tableau ci-dessous compare les activités 2008 de Horizons Solidaires et Centraider, sur la base des rapports d'activités. Il mérite d'être relativisé, les moyens dont dispose Centraider n'étant qu'équivalents : l'équipe est plus étoffée et ancienne.

	Horizons Solidaires	Centraider
Journées d'information-formation	5	6
Commissions géographiques et/ou thématiques	8	9
Accompagnement (ponctuel et sur la durée)	10 collectivités, 10 ASI	10 collectivités, 2 établissements publics et 26 ASI
Communication	Journal (2 n°), newsletter, site en construction	Journal (4 n°), newsletter, site Web et site collaboratif
Autres activités	Réunions hors région Comités de pilotage et partenariats	Semaine SSI Envie d'Agir (appui aux porteurs de projets)

²³ Départ de Marie-Christine VEGEAS en février ; arrivée de Julie VILLAIN en février, départ en mai ; arrivée des chargées de mission actuelles : Gwenaëlle DIARRA - ROSSIGNOL en juin et Lia CHEVALIER en septembre

Si les écarts existants sont liés au besoin de la nouvelle équipe de se roder, elle ne peut développer pleinement sa force de frappe sans qu'au préalable des orientations stratégiques claires soient définies, qui fournissent un cadre d'action aux activités et permettent une planification et une programmation.

Horizons Solidaires ne dispose pas d'outils de planification et de programmation, ni de pilotage et de suivi. L'équipe développe ses activités au cas par cas en fonction des opportunités si elles répondent aux besoins. A cet égard, sa bonne connaissance de ses membres est remarquable. Acquis dans le cadre d'entretiens (systématiques pour la mise en place des GCR), de rencontres (demandes d'information, réunions, formations) et d'observation, elle n'est cependant pas capitalisée. Les outils de suivi consistent essentiellement en une base des acteurs régionaux mise à jour régulièrement mais minimaliste, et fiches de présence aux activités.

Des partenariats sont établis au niveau de la mise en œuvre des activités. Des organisations nationales sont mobilisées pour les activités de formation (avec l'Agence Française des Micro-Projets sur le Montage de projets) et de sensibilisation (l'association lilloise Cap Solidarités, le bureau d'études Ciedel, le MAEE...). Ces partenariats restent ponctuels : seule la formation sur le montage de projet est reproduite annuellement.

Les partenariats avec des organisations régionales sont limités, en dehors de réunions thématiques comme avec le COSIM sur la migration. Le cas des GCR en témoigne. S'ils relèvent d'une même activité, ils sont portés par plusieurs organisations : l'AFDI puis Horizons Solidaires pour le Mali, Eau Vive pour le Niger. Or si leurs objectifs spécifiques justifient des pilotages différents, ils pourraient être co-portés, dans le cadre d'un partenariat, au sein d'un même espace. A cet égard, celui de Horizons Solidaires apparaît légitime au vu de ses missions et de son rôle.

3.4.2 Le processus décisionnel

L'équipe dispose d'une très forte autonomie dans la mise en œuvre des activités. Elle est aussi force de propositions. Ces dernières sont discutées en réunions hebdomadaires avec le Secrétaire, véritables centres de décision. Elles sont ensuite présentées au CA, aux réunions duquel l'équipe est associée, qui les valide.

Selon les Statuts, le CA, élu pour 3 ans, a 19 membres. Pourtant selon les listes des membres CA conviés, la représentation est autre. Ainsi, le CA 2008-10 compte 18 membres dont certains ont plusieurs représentants²⁴.

Composition du CA	Selon les Statuts	2008-2010
« Membres de Droit » (Région, CG Calvados, Manche, Orne)	4 membres de droit	9 représentants des 4 membres de droit dont 2 pour le Conseil Régional et 7 pour les 3 Conseils Généraux (3 pour le Calvados, 3 pour la Manche et 1 pour l'Orne)
« Collectivités locales et établissements publics »	6 membres élus	7 représentants de 6 collectivités territoriales : 1 communauté de communes (les Rives de l'Odon), 5 communes urbaines ou appartenant à une unité urbaine (2 représentants pour Alençon, 1 pour Caen, Cherbourg Octeville, Fleury. Hérouville-Saint-Clair)
« Associations de solidarité internationale »	8 membres élus	8 représentants d'associations dont 5 membres de fédérations nationales (AFDI, Eau Vive, ESF, Peuples Solidaires, UFAS), 1 association à échelle d'intervention supra-régionale (Forage Mali), 1 représentant de comité de jumelage (Amitié Solidarité Tikhvine), 1 association locale (Teriya Ko)
« Etablissements publics et privés »	1 membre élu	0
Personne ressource		1 invité permanent

En fait, permettre à certains membres d'avoir plusieurs représentants a été la solution adoptée pour essayer de garantir leur implication et leur participation.

²⁴ Dont la présence est souvent irrégulière voire inexistante pour certains.

Le Bureau élu en 2009 comprend la Présidente (AFDI), la Vice-Présidente (Région Basse-Normandie), le Secrétaire (Comité de jumelage Amitié Solidarité Tikhvine), la Trésorière (Mairie de Fleury). Les suppléants représentent les Communes de Cherbourg-Octeville et Hérouville-Saint-Clair et l'association ESF. La représentation des collègues est volontairement équilibrée (3 collectivités, 3 associations dont 1 de jumelage).

Le rôle du Bureau est limité. Les réunions sont irrégulières. Les échanges entre membres sont souvent informels, rarement collectifs. Au point où son élection ne semble pas fondamentale même aux membres CA : suite à l'AG de décembre 2008, l'élection a eu lieu fin février 2009, le quorum n'étant pas atteint en janvier lors du CA post-AG. Au final, le pouvoir d'exécution est assumé par le Secrétaire et dans une moindre mesure le CA, au détriment de son rôle d'orientation. Les centres de décisions sont excentrés au profit de l'équipe et surtout du Secrétaire.

Les réunions de CA ont lieu tous les 2 mois en moyenne, suite à l'envoi d'un ordre du jour. Le taux de participation était d'environ 40% en 2007, 30% en 2008 et 40% en 2009. Certaines organisations sont plus impliquées. Ainsi, pour celles qui ont participé à au moins une réunion de CA dans l'année, on compte :

- ✓ en 2009 : 6 collectivités et 7 associations,
- ✓ en 2008 : 4 collectivités et 7 associations,
- ✓ en 2007 : 5 collectivités et 6 associations.

	2009	2008	2007
Collectivités	1 à 100% / 1 à 75% et plus / 3 entre 50% et 75% / 1 à moins de 50%	1 à 100% / 2 à 75% et plus / 1 à moins de 50%	3 entre 50% et 75% / 2 à moins de 50%
Associations	3 à 100% / 2 75% et plus / 2 entre 50% et 75%	1 à 100% / 1 à 75% et plus / 4 entre 50% et 75% / 1 à moins de 50%	2 à 100% / 1 à 75% et plus / 3 entre 50% et 75% / 2 à moins de 50%

Les membres CA expliquent l'irrégularité de leur participation par le manque de disponibilité, l'éloignement géographique, et l'impression de réunions nombreuses, trop techniques et pas assez stratégiques, qui n'exigent pas leur présence. Il en résulte un manque de leadership de la part du CA qui apparaît éloigné des enjeux qui se posent à Horizons Solidaires et absent des prises de décision. Ne jouant pas son rôle d'orientation politique et stratégique, le fonctionnement de Horizons Solidaires se fait à vue, sans un cadre général qui définisse son positionnement et son approche, ses missions et ses services, et qui serve de fondement à la planification des actions et à programmation des activités.

3.5. SON POSITIONNEMENT DANS L'ENVIRONNEMENT REGIONAL

3.5.1 Ses relations avec les autres réseaux bas-normands

Hormis les structures fédératives (CCFD, Peuples Solidaires, etc...), trois organisations agissent en tant que réseau régional : le CITIM centre RITIMO ; le CODASI, collectif informel d'ASI : le COSIM, collectif d'ASIM.

C'est avec le CITIM que les relations posent le plus question. Créé en 1979, le CITIM fait partie en 1994 des membres fondateurs de Horizons Solidaires. Après une dizaine d'années les deux organisations se sont éloignées l'une de l'autre pour des raisons formelles de divergence de vue, et informelles, de conflits de personnalités. Depuis elles entretiennent une relation conflictuelle.

Le CITIM reproche à Horizons Solidaires son engagement dans l'EAD qu'il considère comme sa « raison d'être », et une tendance à se mettre en avant plutôt que valoriser l'action de ses membres. Il a le sentiment d'avoir « été plus utilisé qu'aidé » et « beaucoup donné et pas reçu grand-chose ».

De fait, certaines de leurs fonctions se rejoignent. Doté des objectifs « d'informer les bas-normands sur tous les aspects d'un développement solidaire » et « favoriser la concertation entre tous les acteurs du développement de

la région »²⁵, le CITIM est un « centre de documentation et d'information », une cellule « d'appui-conseil à projets », et un acteur d'EAD et de plaidoyer (organisation de « conférences-débats », soutien aux initiatives des ASI bas-normandes et nationales). Depuis 2005, il est missionné par la Région pour la réalisation du « Guide des acteurs Coopération décentralisée, Citoyenneté et Solidarité Internationale en Basse-Normandie », l'accompagnement des « jeunes dans leurs projets de mobilité internationale vers les pays en développement »²⁶ (public que le CITIM ne considère pas comme exclusif) et l'EAD (le CITIM porte la SSI en région).

Cette confusion des missions est sensible auprès des acteurs du territoire. En dehors des plus « anciens », peu d'entre eux connaissent les deux, Horizons Solidaires et le CITIM ayant chacun leur réseau assez cloisonné. Quand c'est le cas, les deux organisations sont assimilées dans leurs fonctions d'information-documentation et d'aide au montage de projets.

Un rapprochement est envisagé, incité par la Région et par la conscience du besoin de clarification. Des discussions sont engagées entre les équipes, autour de la complémentarité des missions et des fonctions. A cet égard, le CITIM considère qu'un dialogue politique est nécessaire entre l'ensemble des acteurs, lui-même n'en représentant qu'une partie. Il ressent le besoin d'affirmer des principes et des valeurs communes, et offrir ainsi un cadre à l'action technique. Horizons Solidaires aurait une légitimité à porter cet espace en tant que réseau régional pluri-acteurs mais certaines conditions sont nécessaires : des objectifs clairs et des attentes précises, un mandat bien défini (mobilisation des acteurs, animation du processus, secrétariat technique), des débats portés par les acteurs (implication des acteurs ressources de la région) et un processus où chacun a sa place.

La création du CODASI a été portée par le CITIM. Avec des membres qui se définissent comme militants et se reconnaissent dans la Charte du CRID, le CODASI se positionne sur un terrain politique. Pour l'instant peu actif, il souhaite relancer ses activités de plaidoyer et de représentation politique.

Horizons Solidaires a soutenu la création du COSIM Normandie, lié au FORIM sur le plan national. Ils souhaitent collaborer notamment sur les activités d'évolution des représentations et d'appui.

3.5.2 Les relations avec les autres acteurs bas-normands

S'ils sont peu nombreux, certains acteurs sont des ressources sur lesquelles Horizons Solidaires peut s'appuyer. Ne serait-ce que dans le milieu de la coopération internationale, certaines ASI, souvent liées à des fédérations nationales (AFDI, Eau Vive, CCFD, Peuples Solidaires, etc.), et des collectivités (Caen, Cherbourg, Fleury, etc.) développent une réflexion qui mérite d'être valorisée. Elles pourraient être associées aux activités de formation/information : certaines actions pourraient servir de cas de figure pour leurs pratiques, pur les enseignements à en tirer, ou les réflexions sur l'action et les approches qu'elles véhiculent. D'autres organisations peuvent être motrices pour des actions de concertation, politique ou opérationnelle.

Par ailleurs, les autres acteurs régionaux agissant dans des domaines transversaux (environnement, développement durable, appui généraliste aux porteurs de projets, etc.) méritent d'être repérés en tant qu'organismes ressources potentiels, et des partenariats noués.

Les collaborations sont rares en dehors du GCR Niger animé par Eau Vive et auquel Horizons Solidaires est associé (il porte le GCR Mali lancé par l'AFDI). Du point de vue des porteurs de projets, une certaine incompréhension existe au regard des GCR et du fait qu'ils semblent fonctionner en parallèle. En fait l'alternative apparaît exclusive : portage / participation extérieure. Elle pourrait être plus inclusive avec des espaces de concertation initiés par Horizons Solidaires seul ou avec un acteur ressource, portés par Horizons Solidaires qui en assurerait le secrétariat technique, et animés par un autre s'il est plus apte.

²⁵ Site Web

²⁶ Présentation et bilan de la politique régionale de coopération décentralisée entre 2005 et 2009, Région Basse-Normandie-Mission Coopération décentralisée et Droits de l'Homme

3.5.3 Les relations avec la Région Basse-Normandie

Elles doivent être replacées dans le contexte régional marqué depuis 2005 par la volonté de la Région de dynamiser le secteur de la coopération internationale, et en particulier la coopération décentralisée²⁷. Dans cette perspective, elle encourage les actions concertées à l'échelle des territoires et soutient le développement de la coopération décentralisée qu'elle considère la plus apte à porter des projets structurants. Se dotant d'un rôle « d'ensemblier », elle cherche à s'appuyer sur les acteurs régionaux pour animer un dispositif d'appui aux porteurs de projets en vue de soutenir les évolutions des représentations et favoriser l'adoption de pratiques exemplaires.

Mais sa volonté de changement est confrontée à des résistances d'autant plus fortes que les logiques des organisations sont différentes (celle de la Région, politique, est liée aux contraintes calendaires de renouvellement des instances / celle des porteurs de projets, technique, s'inscrit dans la durée). Les associations se sentent exclues au profit des collectivités locales. Un risque de polarisation existe contraire à l'objectif de complémentarité et d'articulation des rôles au sein des territoires de coopération.

Les relations avec Horizons Solidaires s'en ressentent.

En externe, elles manquent de lisibilité. Ainsi, pour la plupart des acteurs régionaux, Horizons Solidaires est un organe du dispositif chargé de mettre en œuvre la politique de la Région. Pour beaucoup notamment les ASI, il facilite l'accès aux financements par ses relations de proximité avec la Région et sa participation au Comité de Pilotage régional consulté notamment sur les demandes de cofinancement. Même les champs d'actions sont flous du fait d'activités similaires ou communes (échanges géographiques, mobilisation/information des élus).

Pour les protagonistes, la relation n'est pas plus claire. Consciente qu'elle ne peut agir seule, la Région a tendance à décider unilatéralement l'organisation du dispositif régional, sans associer les organisations structurantes voire en les contraignant (« le projet doit aller dans le sens de la Région ou elle ne suivra plus »). Outre certaines incohérences, déjà relevées, dans le dispositif et l'articulation des missions, une conséquence pour Horizons Solidaires est de se désengager des questions de fond à son profit (par exemple c'est elle qui a rédigé les premières versions de la Convention et défini les objectifs). Beaucoup de membres CA et du Bureau ont conscience du besoin d'évolution et approuvent le renforcement des relations avec la Région, mais très peu en ont mesuré les conséquences institutionnelles et opérationnelles (ils ne connaissent pas la Convention pour la plupart). Mais l'implication de la Région importante mais essentiellement informelle²⁸ (elle est pourtant membre CA), ne favorise pas les débats et l'appropriation (échanges directs avec l'équipe et certains membres du Bureau). Ainsi, elle conforte une situation de dépossession des instances décisionnelles de leur rôle.

Par ailleurs, outre le manque de précision dans la définition du dispositif régional, l'environnement est mouvant et difficile à maîtriser. Ainsi, la création d'une CRCD a été décidée dernièrement (en cours de mission) et les acteurs régionaux doivent s'adapter, même si la vision qui la sous-tend ne leur est pas connue (objectifs, missions, articulation). En fait, les CRCD, co-présidées par l'Etat (préfet) et la Région, se veulent un lieu privilégié d'information, d'échanges et de débats sur l'impact des politiques de coopération décentralisée, et un espace de dialogue entre l'Etat et les collectivités locales.. Elles cherchent à favoriser la cohérence des différentes interventions. Certaines donnent leur avis sur les demandes de cofinancement déposées par les collectivités.

La question du positionnement de Horizons Solidaires se pose au vue de son objectif d'animer les échanges entre acteurs. Elle renvoie à ses missions : espace de construction d'une vision politique et/ ou appui technique et méthodologique ? Elle se pose en termes de rôle : représentation des acteurs au sein de la CRCD²⁹ (à quel titre ?), secrétariat technique ? La cohérence du dispositif régional exige en effet de prêter une attention particulière à l'articulation des espaces de concertation pour ne pas risquer des empilements inefficaces et inefficients.

²⁷ L'intitulé du service est d'ailleurs « Coopération décentralisée et Droits de l'Homme »

²⁸ De ce point de vue, elle explique ne pas avoir d'interlocuteur collectif au sein d'Horizons Solidaires

²⁹ C'est le cas de Medcoop en tant que collectif d'ASI

Ainsi, les relations entre Horizons Solidaires et la Région méritent d'être clarifiées et à cet égard Horizons Solidaires doit être force de propositions. Le réseau doit inciter la Région à se positionner (vision, dispositif) ce qui suppose d'abord que son propre positionnement soit défini (orientations politiques et stratégiques).

Par ailleurs, alors qu'elle le présente comme son « bras armé en matière de formation des acteurs »³⁰, la Région doit soutenir Horizons Solidaires dans son action. Son efficacité en matière de qualification des acteurs et d'amélioration des pratiques, considérée comme insuffisante, dépend aussi de la manière dont il peut s'adosser à la Région principal bailleur régional. Or, les signaux envoyés aux acteurs par la Région sont insuffisants. Ainsi, si un cadre général de cofinancement des projets est établi (zones géographiques d'intervention, coopération décentralisée), les critères de sélection des projets ne sont pas définis. Ils pourraient pourtant intégrer la qualification des porteurs de projets (connaissance des problématiques, compétences géographiques, sectorielles, méthodologiques et techniques) de manière à les inciter à se former. Une action contraignante de la Région les amènerait à se tourner vers la structure régionale qui a cette mission.

Au-delà, c'est le positionnement réciproque de la Région et Horizons Solidaires qui se pose. Est-ce exclusivement un outil du dispositif régional ? a-t-il une légitimité de représentation des acteurs ? Actuellement la Région est directive : le fait qu'elle soit porteuse de la réflexion sur le statut du réseau et la place des collectivités le traduit. Horizons Solidaires ne porte pas de projet associatif et elle tend à s'y substituer.

3.6. SON INSCRIPTION DANS L'ENVIRONNEMENT NATIONAL

3.6.1 Les relations avec les autres acteurs à échelle nationale

Les relations avec les acteurs nationaux sont ponctuelles (réunions d'information comme Cap Solidarité en 2009 autour du don, le Ciedel en 2008 autour de la coopération décentralisée, etc.), même si leur choix apparaît particulièrement pertinent au regard des problématiques traitées.

C'est avec CUF que les relations sont le plus régulières. Elles se limitent néanmoins à des sollicitations pour des interventions, des échanges d'informations sur les activités, essentiellement autour du calendrier, et à la participation de Horizons Solidaires aux groupes pays CUF, qui permet à l'équipe de se former et s'informer.

Les collaborations avec les réseaux sectoriels sont rares (essentiellement en 2006 avec le pS-Eau dans le cadre d'un atelier sur la Loi Oudin). Horizons Solidaires ne s'appuie globalement pas sur leurs missions d'information (en servant de relais), d'accompagnement des porteurs de projets (en redirigeant les acteurs de son territoire vers eux), de valorisation des actions (en leur transmettant des informations sur ce qui est réalisé).

3.6.2 Les relations avec les réseaux régionaux au niveau national

Les réseaux régionaux partagent, au-delà de leurs missions spécifiques, celles d'animation et de mise en réseau d'une part, de qualification et de formation des porteurs de projets d'autre part. Chacun présente certaines caractéristiques en fonction notamment de :

- **leur territoire, l'engagement des acteurs à l'international et le type d'acteurs engagés**

La Région Basse-Normandie est marquée par un niveau d'engagement certain mais essentiellement de petites organisations associatives, peu structurées, aux besoins de qualification importants, aux pratiques encore souvent accès sur le don et la substitution aux acteurs locaux notamment institutionnels.

- **leur identité**

Tous les réseaux ne sont pas pluri-acteurs³¹, mais toutes les régions se sont dotées d'un espace de rencontres entre famille d'acteurs, soit au sein d'un même réseau pluri-acteurs (comme Horizons Solidaires, Centraider), soit

³⁰ Présentation et bilan de la politique régionale de coopération décentralisée entre 2005 et 2009, Région Basse-Normandie-Mission Coopération décentralisée et Droits de l'Homme

³¹ comme le CEFODE en Alsace, Medcoop en Paca, CASI en Bretagne

au sein d'un espace spécifique (comme Cap Coopération en Aquitaine, Espace Nord-Sud en Alsace, ABCIS en Bretagne), soit au sein d'instances particulières de concertation (MEDCOOP au sein de la CRCD).

Tous les réseaux ont des missions de mise en synergie, formation, valorisation. Certains sont en lien avec le terrain (comme l'IRCOD et CERCOOP maîtres d'œuvre de projets ou le CEFODE par le biais de sa mission de gestion de volontaires). En matière d'EAD, certains jouent un rôle actif (comme Centraider qui coordonne la SSI).

La plupart des réseaux a un statut associatif mais quelques uns se posent la question de sa pertinence au regard du portage politique. Pour l'instant la plupart des réseaux n'en font pas une priorité. Seul RESACOOOP a changé pour celui de GIP qui lui permet de valoriser l'apport de ses membres et impliquer l'Etat. Celui de SCIC peut être envisagé pour marquer l'implication des collectivités locales

- **leur gouvernance**

Horizons Solidaires est organisé en collèges par « famille d'acteurs ». Certains réseaux multi-acteurs ne le sont pas. Ainsi RESACOOOP considère qu'elle crispe les positions. Pour les autres, si elle permet de croiser les regards, elle n'est pas significative en terme de représentativité, les associations étant globalement plus investies.

Horizons Solidaires fait partie des réseaux dont l'histoire et le poids de personnalités historiques ont eu tendance à vider les instances décisionnelles de leur rôle. Elles ne portent pas pleinement le projet associatif mais se trouvent face à la nécessité de l'adapter aux évolutions des contextes et des besoins.

Horizons Solidaires n'apparaît pas comme un outil à part entière du dispositif régional. D'abord parce que l'implication de la Région, autre que financière, est récente, et qu'elle s'interroge sur la volonté actuelle de Horizons Solidaires à porter le projet régional. Ensuite parce que lui-même doit se positionner pour résoudre l'apparente contradiction dans laquelle il se trouve d'un réseau porté par les acteurs et de missions dictées par la Région, bailleur principal. Deux questions se posent en particulier : projet unique ou missions intégrées dans un projet associatif global ? « service régional », maître d'œuvre ou partenaire de la Région ?

- **leurs orientations politiques et stratégiques**

Pour la plupart des réseaux, la montée en puissance de la coopération décentralisée, le besoin d'évolution du rôle des ASI, la nécessaire mobilisation des autres forces vives de la société exigent une clarification de leur positionnement politique : qu'est-ce que la coopération internationale ? quelle place de la coopération décentralisée ? quels rôles des acteurs ? quels critères de qualité des projets ? quelles approches privilégiées pour participer à l'amélioration des pratiques ? comment les articuler ?

- **leur rôle et leurs fonctions**

Horizons Solidaires a privilégié l'appui à l'animation de réseau, compte tenu du besoin de qualification des porteurs de projets. L'animation de réseau s'est essentiellement traduite par des échanges autour de plates-formes géographiques, qui se révèlent peu efficaces. Comme les autres réseaux dans ce cas, il doit repenser cette fonction en considérant les attentes générales d'opérationnalité, et celles plus spécifiques à la coopération décentralisée, de concertation à l'échelle des territoires, d'accompagnement des dynamiques, voire de médiation

- **leur approches**

Plusieurs réseaux comme Horizons Solidaires, Cerapcoop ou Centraider ont développé une approche « tout public » nuancée par une entrée « famille d'acteurs » pour répondre aux besoins spécifiques. Horizons Solidaires en particulier a cherché à « ratisser large » proposant même un libre accès à ses services³². Actuellement la nécessité s'impose de prendre en considération les besoins différenciés de qualification. Certains cherchent à raisonner en termes de parcours (Lianes Coopération). D'autres veulent renforcer leurs moyens d'action en matière d'accompagnement individualisé³³ (Région Nord-Pas-de-Calais, Resacoop), en collaborant avec les structures d'appui aux porteurs de projets d'autres secteurs.

³² Pour schématiser, le choix « gratuit » / « payant » traduit une volonté soit de mobiliser, soit de s'assurer de l'implication et la motivation des bénéficiaires.

³³ qui exige des moyens humains importants, certains estiment à 15-20 structures par an accompagnées sur le long terme le portefeuille d'un chargé de mission à plein temps

Par ailleurs, la coopération décentralisée incite les réseaux à développer des approches territoriales pour favoriser la concertation et la collaboration entre les acteurs du territoire autour d'un programme de coopération.

- **leur fonctionnement**

Horizons Solidaires fait partie des « petits » réseaux par ses moyens. Les collaborations opérationnelles sont peu nombreuses à l'échelle régionale et certaines méritent d'être développées (Université, ASI, collectivités locales, etc.). Peu de partenariats non plus au niveau national sur les activités d'information (certains réseaux sont des relais notamment pour CUF, Coordination Sud ou des réseaux sectoriels), de formation (même si pour beaucoup de réseaux les programmes de formation sont reconduits d'une année sur l'autre sans questionnement sur leur utilité), d'accompagnement et de valorisation (RESACOOP et le pS-Eau s'appuient ainsi mutuellement).

- **leurs activités**

Horizons Solidaires est le seul réseau à ne pas associer à sa mission de mise en réseau et de valorisation des actions, l'activité de recensement des acteurs. Il réalise l'analyse des besoins à partir de sa connaissance « intuitive » et peu formalisée des acteurs. Le travail de consultation pour la mise en place des GCR témoigne d'une volonté d'évoluer et d'établir des indicateurs plus précis.

Les activités sont développées comme la plupart des réseaux autour d'entrées thématiques, géographiques et sectorielles. Si elles répondent aux objectifs de mobilisation et de qualification, elles sont moins pertinentes pour ceux de mise en cohérence et de concertation. A cet égard l'entrée territoriale centrée sur un espace de coopération et ses acteurs apparaît plus utile.

- **les relations avec la Région (autonomie de fonctionnement, caractère plus ou moins exclusif des missions de maître d'œuvre pour la Région dans le projet associatif).**

Horizons Solidaires est en train de passer de la situation des réseaux que la Région cofinance sans s'impliquer à celle de réseaux en lien étroit avec leur Région. Les relations sont en construction.

A noter enfin que l'ensemble des réseaux régionaux se réunissent une fois par an pour échanger sur leurs pratiques mais ne nouent pas de collaboration opérationnelle. La mutualisation de certaines missions (notamment l'information) est envisagée mais pas encore à l'ordre du jour.

4. Points d'attention

4.1 DES MISSIONS EN COURS D'EVOLUTION, UN PROJET ASSOCIATIF QUI SE CHERCHE

Horizons Solidaires est une organisation en phase de transformation, qui oscille entre la reproduction d'un fonctionnement connu et maîtrisé mais qui ne correspond plus à son environnement, et l'engagement dans un nouveau projet associatif, de nouvelles missions mais qui exige un portage et une volonté politique forts.

4.1.1 Des orientations politiques et stratégiques à affirmer

Selon sa Charte de 2001, Horizons Solidaires a pour mission l'information des acteurs du développement, leur mise en réseau, la valorisation des actions et de leurs retombées sur le territoire, la promotion de l'EAD auprès du public, jeune en particulier. Depuis la Convention de 2006, il est chargé par la Région de « développer la coopération décentralisée des collectivités et de leurs groupements, faire évoluer les représentations des élus et du grand public, élever les compétences des acteurs, élus, fonctionnaires territoriaux et partenaires associatifs ». Ainsi, si les missions se recentrent en principe sur la coopération décentralisée, dans les faits elles se juxtaposent et se chevauchent, sans faire l'objet d'une priorisation.

A cet égard, l'EAD est révélatrice. La sensibilisation du grand-public est un des axes clés des Statuts que la Convention (« faire évoluer les représentations ») et la Région (« Horizons Solidaire, bras armé de la Région en matière d'EAD et de formation des acteurs »³⁴) continuent d'évoquer. Dans les faits, cet axe devient secondaire au bénéfice de la mobilisation et de l'accompagnement des acteurs, surtout que l'organisation du dispositif régional ne laisse pas de place à Horizons Solidaires pour être opérateur et que le CITIM porte une mission d'appui aux porteurs de projets EAD. En interne cependant, les débats portent régulièrement sur les interventions en milieu scolaire³⁵, témoignant d'un décalage dans les perceptions des réalités et d'un manque de connaissance des enjeux. Horizons Solidaires n'a pourtant pas les moyens de mener cette mission et sa valeur ajoutée se situe plus dans l'accompagnement des opérateurs que dans la maîtrise d'œuvre.

Ce manque d'orientations a des répercussions diverses :

- sur ses activités, du point de vue de leur pertinence et leur cohérence
- sur son fonctionnement, en fonction des opportunités, avec un manque de structuration et de formalisation des modes opératoires, une absence d'outils de planification et de suivi
- sur sa difficulté à mobiliser autour de son projet
- sur sa perception par des acteurs régionaux qui connaissent mal ce qu'ils peuvent en attendre.

4.1.2 Besoin de clarifier le projet associatif

Au niveau du territoire il existe des attentes fortes à l'égard du réseau parmi lesquelles :

- un espace de dialogue sur les politiques et stratégies de coopération entre collectivités³⁶ d'une part et avec l'ensemble des acteurs concernés³⁷ d'autre part

³⁴ Présentation et bilan de la politique régionale de coopération décentralisée entre 2005 et 2009, Région Basse-Normandie-Mission Coopération décentralisée et Droits de l'Homme

³⁵ Domaine dans lequel Horizons Solidaires avait déjà agi il y a plusieurs années

³⁶ Plusieurs collectivités (Fleury, Caen, Cherbourg, etc) formulent cette attente.

³⁷ Le CITIM l'illustre en prenant le cas d'un débat sur les politiques agricoles qui rassemblerait l'ensemble des acteurs concernés, y compris les associations d'agriculteurs à partir du moment où leur perception des réalités peut aider les comprendre.

- le renforcement des compétences des porteurs de projets associatifs (réflexions et pratiques, en particulier du point de vue de l'approche et des relations avec les partenaires). A cet égard, pour certaines collectivités, Horizons Solidaires est ou peut devenir en tant que structure d'appui technique mutualisée, un instrument de leur politique territoriale (comme Ouistreham)
- l'accompagnement de la mise en place de coopérations décentralisées et l'appui à l'évolution des jumelages en jouant un rôle de tiers et d'animation de la concertation et la coordination à l'échelle des territoires, en aidant les collectivités à « mettre en musique des acteurs différents »³⁸
- la mise en synergie des acteurs dans une optique d'opérationnalité et de mutualisation.

C'est à partir d'un constat sur les attentes et les besoins, en fonction de leur « famille » et du niveau de capacités des acteurs, mais aussi en matière d'approches territoriales de la coopération, que Horizons Solidaires doit définir des orientations politiques³⁹ et une stratégie d'action⁴⁰. Cette dernière doit être pensée en fonction de la double fonction du réseau : cellule de valorisation et d'échanges entre acteurs, qui répond aux besoins ; cellule d'appui, d'accompagnement et de conseil qui est appelé à être force de propositions. Tout en prenant en compte l'environnement et les moyens disponibles, elle doit définir des objectifs précis, le public visé, les résultats attendus, pour fournir un cadre opérationnel à l'action. Horizons Solidaires pourra alors adosser son appui technique à une vision politique et stratégique et à une approche transversale⁴¹.

4.2 UN ECART A REDUIRE ENTRE PUBLIC CIBLE ET PUBLIC MOBILISE

4.2.1 Des publics cibles inégalement mobilisés

Si Horizons Solidaires s'adresse à tous les acteurs impliqués à l'international, ce sont principalement les associations qui investissent la structure, puis les collectivités et enfin les établissements publics (les établissements privés sont absents). En parallèle l'équipe relève une certaine difficulté à faire travailler ensemble des organisations aux problématiques et aux capacités très différentes. La question de la mobilisation des acteurs dans leur diversité et de l'accompagnement se pose donc, en particulier au vue des missions de développement de la coopération décentralisée : quelle animation pour mobiliser les collectivités locales ? Quels services proposés qui intéressent tous les acteurs et leur permettent de se retrouver ? Comment prendre en compte dans les activités le besoin différencié d'accompagnement et de qualification des acteurs ?

Pour l'instant Horizons Solidaires aborde ses publics soit :

- **de manière indifférenciée, selon une entrée géographique ou thématique**

Si ces entrées sont efficaces pour l'information de publics à faibles capacités, elles sont insuffisantes pour les autres. Le cas des plates-formes géographiques l'illustre. Le manque de dimension opérationnelle a provoqué une désaffection des participants : les plus qualifiés qui ne s'y retrouvent pas mais dont le départ prive les autres de ressources utiles ; les autres, notamment celles aux capacités en développement, qui ont le sentiment de tourner en rond. Tous demandent à aller plus loin⁴². Les GCR, à forte vocation opérationnelle, représentent une réponse pour les organisations les plus avancées (fortes ou en développement). Pour les plus faibles, la diffusion d'information ciblée sur le pays⁴³ et des réunions régulières mais plus espacées semblent suffisantes.

³⁸ Selon l'expression de Jean-Claude Magalhaes, adjoint au Maire de Cherbourg-Octeville

³⁹ Qu'est-ce que c'est la coopération internationale ? des actions de qualité ? quelles sont nos valeurs et principes d'action ? notre approche et notre démarche ?

⁴⁰ Que proposons-nous ? à qui ? pourquoi ? comment ?

⁴¹ A cet égard les problématiques de développement durable qui renvoient aux questions environnementales que sociétales répondent aux besoins qui s'expriment de « vision globale avec une approche transversale »

⁴² Certains proposent même une mutualisation des moyens dans les pays de coopération, au moins un correspondant commun

⁴³ Certains regrettent de ne pas pouvoir disposer d'informations de ce type. Le cas de Madagascar et du suivi de la situation politique est pris en exemple pour illustrer le besoin qu'ils ont en la matière

- **par « familles d'acteurs »**

Cette approche s'est imposée dans le cadre de la mission de développement de la coopération décentralisée. Il s'agit essentiellement d'activités d'information/formation auprès de plusieurs collectivités ou des services et élus d'une collectivité. Si elles permettent d'aborder des problématiques spécifiques liées aux missions et rôles de chacun, elles ne permettent pas de décloisonner les relations entre familles d'acteurs et de les fluidifier.

4.2.2 Des publics mobilisés à diversifier

D'autres approches sont à envisager, au-delà de l'approche sectorielle peu développée encore malgré son intérêt de réunir les porteurs de projets sur des questions directement opérationnelles:

- **par territoire de coopération décentralisée**

Elle tend à se développer au niveau des activités d'accompagnement personnalisé. Si elle se limite pour l'instant à la mobilisation de quelques collectivités, les résultats sont intéressants (construction en cours d'une politique de coopération décentralisée). L'étendre à l'animation d'un processus de mobilisation de tous les acteurs du territoire et de concertation permet de s'inscrire dans les objectifs de développement de la coopération décentralisée et de cohérence des actions

- **par niveau de capacités et besoin de qualification**

Entre chaque famille d'acteurs, il existe des points communs liés notamment aux capacités et compétences, aux niveaux de réflexion et de maturité des interventions. C'est en les prenant en compte que les besoins de formation et d'accompagnement peuvent être abordés de manière transversale et les activités différenciées non pas en fonction des familles d'acteurs mais de leur niveau de réflexion. A noter que cette classification n'est pas perméable, d'autant que l'objectif est de permettre à chacun d'avancer.

- **individualisée**

Le porteur de projet est placé au centre du processus d'accompagnement basé sur le conseil, l'appui méthodologique, la formation et l'information.

Actuellement ce sont les organisations « en développement » que mobilise Horizons Solidaires. Les organisations les plus faibles ne vont pas au-delà d'actions de sensibilisation, tandis que les plus avancées attendent surtout un ancrage local que les réseaux nationaux ne leur offrent pas.

Pour jouer pleinement le rôle de réseau et de cellule d'appui à destination des acteurs régionaux, il faut continuer à impliquer les autres, les plus avancées pour la richesse de leurs expériences et la valorisation de leurs compétences, les plus « faibles » pour favoriser un processus de réflexion et anticiper leurs besoins de renforcement. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de :

- faire participer les plus avancées aux activités (par exemple, implication dans le pilotage de certaines activités comme l'animation territoriale ou l'accompagnement des acteurs, constitution de groupes de travail sur les orientations de Horizons Solidaires, production de connaissances) et valoriser leur expérience (témoignages, études de cas, conseils). Cela exige un cadrage en amont et un suivi pendant et en aval
- sensibiliser les plus « faibles » et suivre au plus près leur évolution (exemple : activités de sensibilisation lors des changements de direction associative ou d'élections).

Enfin, certains acteurs représentent des leviers de mobilisation à investir. Ce sont ceux qui ressentent la nécessité et ont la volonté de faire évoluer leur action mais ne savent pas comment s'y prendre. Il peut s'agir d'associations qui souhaitent intégrer une coopération décentralisée⁴⁴ (échelle territoriale, partenariats, approches intégrées, financement) ou de collectivités qui voudraient démarrer une coopération décentralisée ou faire évoluer leurs partenariats. Si l'appui aux secondes justifie la mise en œuvre d'approche territoriale, les ASI offrent une porte d'entrée pour mobiliser les collectivités au niveau d'un territoire.

⁴⁴ Ainsi, la Commune de Ouistreham se mobilise autour d'une relation de coopération décentralisée au Cameroun suite à la sollicitation d'une association de migrants.

4.3 DES ACTIVITES AUX FINALITES ET OBJECTIFS A DEFINIR

4.3.1 Des objectifs opérationnels à préciser

Horizons Solidaires développe ses activités en fonction des objectifs contractuels avec la Région d'une part, des missions dont il s'est doté d'autre part. Le tableau ci-dessous, réalisé à partir des éléments de présentation des rapports d'activités et d'exécution technique, les croise (ne sont indiquées que les activités à destination du public et pas celles hors Région à destination de l'équipe) :

Objectif	Réseau	Communication	Formation	Accompagnement
1. Faire évoluer les représentations interculturelles des acteurs de la coopération et de la solidarité internationales		Les Cahiers de Horizons Solidaires	Réunions	Les Afrikales (événement culturel)
2. Augmenter le nombre de collectivités engagées dans une coopération décentralisée et élever les compétences	GCR, plate-formes	Les Cahiers. La « newsletter », Le site Web	Formations, réunions	Accompagnement
3. Mettre en cohérence les actions des collectivités avec celles des autres acteurs locaux	GCR, plate-formes			Accompagnement

Le premier objectif est imprécis. Il peut se traduire autant par des activités à destination des porteurs de projets (formations spécifiques) que d'EAD à destination du public (interventions dans les établissements scolaires envisagées). Qui désigne-t-on par acteurs : les porteurs de projets / les publics ? Il mérite d'être recentré sur les premiers, public cible de Horizons Solidaires, qui n'a pas à se substituer aux opérateurs. Reste qui plus est à décider s'il revient à Horizons Solidaires de promouvoir l'EAD (il en a vocation) ou au CITIM qui le revendique.

En dehors des activités à entrée géographique qui n'y participent que de manière annexe⁴⁵, l'objectif de mobilisation de la coopération décentralisée est traduit principalement par des activités de formations/information auprès des élus et des services techniques. Des accompagnements individualisés existent (comme à Oustreham). S'ils favorisent la réflexion sur la politique et les pratiques, ils restent rares et ne font pas l'objet d'une capitalisation et d'un partage au sein de l'équipe⁴⁶ sur le plan des approches et méthodes.

L'objectif 3 est essentiellement décliné en activités d'accompagnement individuel et d'échanges (plates-formes, GCR). L'animation d'espace de concertation politique est attendu par certains acteurs, notamment les collectivités. Elle pourrait être développée, de même que l'animation territoriale dont l'intérêt est de participer à la mobilisation des acteurs socio-économiques et à la cohérence de leurs actions.

⁴⁵ Sauf pour le GCR Niger porté par Eau Vive

⁴⁶ Les chargées de mission ne les connaissent pas toutes

Objectifs / actions	Pertinence	Cohérence	Efficacité	Effizienz
I. « Faire évoluer les représentations interculturelles nord/sud des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale » : à partir de l'étude sur les représentations des bas-normands (Université) : 1. analyse des résultats 2. conception et mise en œuvre d'outils interculturels de communication et formation adaptés	- Besoin de clarifier le cadre d'intervention: ce qu'on veut, à qui on s'adresse et pourquoi / caractère imprécis de l'objectif (public, définition de l'interculturalité) - Pertinent au regard des besoins des porteurs de projets (Horizons Solidaires n'a pas mission à être opérateur auprès du grand-public)	- Les activités relèvent des outils de communication ⁴⁷ - Leur mise en œuvre ne s'inscrit pas dans les postulats fondateurs (échanges d'information entre les niveaux national et régional)	- Etude pas encore disponible. Aucun outil conçu. - Les outils de communication participent à la réflexion et l'évolution des pratiques mais ce ne sont pas des outils interculturels en tant que tels - Le soutien aux Afrikales relève plus de l'action 6 (organisation de rencontres sur les territoires)	- Action menée avec l'Université qui réalise l'étude. - Les modes de réalisation des outils ne sont pas définis.
II. « Augmenter le nombre de collectivités territoriales engagées dans une coopération décentralisée et élever les compétences de leurs représentants » : 3. sensibilisation et information des collectivités 4. formation des collectivités et des acteurs du territoire	Forte au regard des besoins des territoires en matière de coopération décentralisée (mobilisation, accompagnement, appui à la concertation)	- Les activités de sensibilisation visent essentiellement les collectivités - Les formations sont généralistes. Elles portent sur la méthodologie de projets plutôt que sur les approches	Les activités sont trop ponctuelles pour être suivies de fait. Le développement de la coopération décentralisée suppose un accompagnement dans la durée et à l'échelle du territoire	Moyenne au regard de ce qu'elles pourraient être si les activités étaient construites autour d'un plan d'action
III. « Mettre en cohérence les actions des collectivités bas-normandes avec celles des autres acteurs locaux de la coopération et de la solidarité internationale » : 5. réaliser des entretiens et rencontres avec des collectivités locales et les associations partenaires pour engager le processus de concertation 6. inciter les collectivités à organiser des rencontres ou journées thématiques 7. agir en interface avec les différents partenaires	Répond aux besoins des porteurs de projets en termes de maîtrise des concepts et des évolutions, de relations partenariales et collaborations, de concertation et de coordination	- Les activités de conseil visent essentiellement les collectivités - Pas d'activités de mise en cohérence à l'échelle d'un territoire de coopération décentralisée - L'entrée géographique (plate-forme) permet d'agir en interface mais favorise peu la mise en cohérence entre les collectivités et les autres acteurs ⁴⁸ - Les entrées thématiques (don...) relèvent plutôt de l'action 4 (formation des acteurs).	Les plates-formes sont « désertées » parce qu'elles manquent de caractère opérationnel. Les GCR au contraire apparaissent efficaces. Ils mobilisent les participants par leur finalité opérationnelle (mutualisation des connaissances, cycle de formation)	- Faible pour les plates-formes : organisation ⁴⁹ / résultats (faible plus-value). - Forte pour les GCR qui concernent des organisations moins nombreuses et aux capacités en développement, et qui ont des effets réels en termes de renforcement et mise en synergie.

Forte

Moyenne

Faible

⁴⁷ Que nous considérons comme des moyens au service de l'action et des activités

⁴⁸ Le GCR Niger a cet objectif, mais il n'est pas porté par Horizons Solidaires

⁴⁹ Préparation et animation des réunions, mobilisation d'intervenants, lettre d'information

4.3.2 Des marges de progression à investir

Si les objectifs apparaissent pertinents au regard des besoins des porteurs de projets d'accompagnement (formations et conseil), de mise en synergie, d'évolution et d'inscription dans l'environnement, les activités s'adressent presque exclusivement à ceux qui sont éloignés des « meilleures » pratiques : coopération décentralisée en gestation ou en émergence (réunions d'information des élus et des services), acteurs aux faibles capacités (réunions d'information sur le don ou sur des concepts mal maîtrisés, plateformes). Les autres organisations (fortes capacités ou en développement avancées) ne sont pas intéressées par ces activités en l'état et se démobilisent. Leurs attentes sont plus opérationnelles (mutualisation, accompagnement, animation des dynamiques de concertation). Les plates-formes sont révélatrices. La participation importante du début a chuté. Ce n'est pas le cas pour les GCR où les participants, moins nombreux et aux capacités « avancées », trouvent un intérêt en terme de mutualisation des connaissances et de formation (GCR Mali), et même de coopération (GCR Niger porté par Eau Vive).

La question de la finalité des activités apparaît donc essentielle, comme en témoignent les bons résultats des GCR ou des formations et conseils directement opérationnels. Il s'agit de se la poser pour garantir leur pertinence et leur cohérence (quels objectifs ? quel public ? quels résultats attendus ?).

La question de la différenciation des services en fonction des capacités se pose également. Elle remet en cause la pertinence d'une approche « tout public ». et renvoie à la question de la différenciation de l'offre en fonction des capacités des acteurs. En réunissant des organisations « plus avancées » sur une entrée en l'occurrence pays, les GCR se placent dans cette logique. Cependant cette dernière porte un risque de décrochage des structures plus faibles aux besoins importants. Pour être complète et chercher à répondre aux divers besoins de renforcement, il est nécessaire d'articuler ces activités à l'attention d'un public « avancé » avec celles qui permettent de « raccrocher » les plus « faibles », de les connaître et accompagner leur évolution (réunions d'information sur les concepts et les pratiques notamment).

Par ailleurs, alors que l'objectif de Horizons Solidaires est de faire progresser les acteurs dans leurs réflexions, les services proposés à la carte, sans engagement de leur part, même financier, les placent dans une attitude « consumériste ». Le module de formation méthodologique animé par l'AdMP en témoigne : les participants aux deux séances qui le composent n'ont pas assisté au module complet. Les activités perdent ainsi en efficacité au regard des objectifs de renforcement des compétences.

De ce point de vue, l'approche « tout public », par les services, montre ces limites. **L'accompagnement doit aussi être réfléchi selon une approche individualisée et conçu comme un parcours, un cheminement qui permet aux organisations d'élever leur niveau de qualification, avec des activités qui s'articulent et se répondent (formation, conseils méthodologiques et techniques, mise en relation avec des structures ressources).**

Enfin, si les activités ont favorisé une prise de conscience de la nécessité de passer d'interventions basées sur l'assistantat à des approches centrées sur les populations, le niveau général de compréhension de notions comme coopération décentralisée ou approche territoriale est faible. L'évolution vers la coopération décentralisée est ainsi d'autant plus crainte qu'elle n'est ni comprise, ni maîtrisée. Les associations se demandent : « Comment s'inscrire dans une coopération décentralisée ? Comment mobiliser une collectivité ? Comment collaborer sans « perdre son âme » dans le respect de ses convictions ? ». Les collectivités ont le sentiment de chantiers difficiles à mettre en œuvre et coûteux dans un contexte de crise économique et sociale, où les élus privilégient les interventions de proximité. Elles se demandent comment s'y prendre, avec qui coopérer, comment mobiliser les acteurs du territoire, comment assurer des retombées pour le territoire.

Pour permettre à ces organisations de faire face aux enjeux, et répondre aux objectifs de développement de la coopération décentralisée, de qualification des acteurs et de mise en cohérence des actions, les activités d'animation et de conseil doivent être poursuivies et même renforcées (avec par exemple l'appui au montage de programmes multi-partenariaux, l'animation de concertations territoriales). Elles doivent s'articuler entre elles selon une logique d'accompagnement aux changements.

4.4 UN FONCTIONNEMENT A AMELIORER

4.4.1 Des orientations à définir, un cadre d'action à donner à l'équipe

L'équipe d'animation a été en partie refondée et agrandie en 2008, ce à quoi la convention triennale a contribué en ouvrant des perspectives de développement à moyen terme.

Composée de 2 chargées de mission aux compétences affirmées en matière d'animation de dynamique collective et d'accompagnement d'acteurs, elle a une activité qui correspond à celles d'autres de même ordre. Les écarts existants sont liés pour beaucoup au besoin de la nouvelle équipe de se roder. Son mode de fonctionnement y contribue aussi. En effet, l'équipe développe la plupart de ses activités « à vue », en fonction des seules opportunités, ce qui contraint son action et limite son efficacité.

Pour agir, il lui manque un cadre tant stratégique, avec des orientations claires et des objectifs définis, qu'organisationnel, avec un partage des responsabilités et un pilotage. C'est sur cette base qu'elle pourra planifier, programmer et organiser la mise en œuvre de ses activités. Elle pourra alors se doter d'outils de pilotage appropriés et mieux maîtriser son activité (suivi des activités, du réseau, des acteurs ressources, partage du travail au sein de l'équipe, capitalisation et mutualisation des pratiques en interne...).

La question que pose la mobilisation de bénévoles dans la mise en œuvre des activités d'accompagnement relève elle-aussi de ce besoin de cadre et d'orientation. La décision de mobiliser un bénévole, son « recrutement » sont pris de manière informelle sans réflexion préalable au niveau du Conseil d'Administration, du Bureau ou de l'équipe, qui n'est d'ailleurs pas au courant de tout ce qu'ils font. Les modes d'accompagnement, le suivi et le partage avec l'équipe, ne sont pas définis. Des procédures partagées d'accompagnement méthodologique méritent d'être mises en place pour favoriser la cohérence des interventions, la mutualisation et la capitalisation des activités et des connaissances⁵⁰.

4.4.2 Des partenariats à développer pour démultiplier la capacité d'actions de l'équipe

La plupart des partenariats opérationnels est établi avec des structures extrarégionales. Ils sont ponctuels (formation, information). Les intervenants sont mobilisés au cas par cas en fonction des thématiques abordées.

Ce type de partenariat mériterait d'être plus régulier parce qu'il permet à l'équipe de démultiplier sa capacité d'action en jouant pleinement son rôle de relais d'information, et parce qu'il est efficace : le choix des intervenants et la qualité des interventions sont appréciés par les participants, tandis que leur extériorité à la Région renforce la légitimité de leur discours et la crédibilité de leur message.

Il existe peu de partenariats avec les organismes ressources de la région et eux-aussi sont en général ponctuels. Ils mériteraient d'être développés, ce qui permettrait d'impliquer et de valoriser les acteurs du territoire. Ce peut être avec des organismes de recherche (comme l'Université) dans une transmission verticale du savoir (études, interventions, etc.). Ce peut être aussi dans le cadre d'activités de mutualisation des expériences, selon une transmission horizontale du savoir. L'implication des acteurs dans la mise en œuvre et le pilotage des activités mérite d'être renforcée. La présentation et l'analyse de cas pratiques dans le cadre des activités de formation et d'information peuvent aussi être fructueuses, les problématiques devenant concrètes parce que de proximité.

Ainsi, le développement de partenariats opérationnels avec des acteurs régionaux et extra-régionaux apparaît d'autant plus important qu'il enrichit les débats par des illustrations des problématiques abordées, et qu'il permet à l'équipe de dégager du temps et de démultiplier ainsi sa capacité d'action.

⁵⁰ Ainsi, si l'équipe dispose d'une bonne connaissance des acteurs, cette dernière est au niveau individuel et non pas de l'organisation : Horizons Solidaires ne capitalise pas sur qui ils sont, ce qu'ils font (pays d'intervention, secteurs, partenaires, etc.) comment ils sont accompagnés.

4.5 LE ROLE DE HORIZONS SOLIDAIRES AU SEIN DU DISPOSITIF REGIONAL A PRECISER

La place et le rôle de Horizons Solidaires au sein du dispositif régional n'est pas clairement défini, ce qui se traduit par des problèmes de délimitation des missions et des champs d'intervention.

Les GCR en apportent une illustration. Si le GCR Mali fait partie des activités proposées par Horizons Solidaires, ce n'est pas le cas du GCR Niger. Que Eau Vive l'anime n'est pas à remettre en cause : Eau Vive a des compétences et une connaissance du pays qui la rendent particulièrement apte à le faire. La question concerne l'espace dans lequel il se développe, alors que les GCR répondent aux missions de Horizons Solidaires de mise en réseau, d'information et de formation des acteurs locaux.

A noter que d'autres groupes de concertation renforcé, à entrée autre que géographique (notamment sectorielles), animés par des structures ressources dans le domaine, méritent d'être développés au sein de Horizons Solidaires.

De la même manière, les missions allouées à Horizons Solidaires tendent à se superposer à celles du CITIM notamment sur les plans de la connaissance des acteurs, la diffusion d'information et l'appui aux porteurs de projets. Il n'y a pas de mise en cohérence : chacun développe sa propre base de données « acteurs » ; le partage des rôles en terme de diffusion d'information (laquelle et vers qui) n'est pas précisé ; la vision des « bonnes pratiques » n'est pas partagée, même si de fait elle est proche, pas plus que les méthodologies d'accompagnement. Un effort de concertation et de coordination est donc nécessaire même s'il est rendu difficile par les relations conflictuelles existant entre les deux structures.

Enfin, alors que des cadres de concertation se développent (Comité de Pilotage régional, CRCD, commissions Madagascar et Macédoine, etc.), le rôle de Horizons Solidaires interroge : portage, secrétariat technique, participant au titre du réseau d'acteurs, de la cellule d'appui régionale. Horizons Solidaires a en tout cas la légitimité d'animer ou co-porter les dynamiques de concertation des acteurs régionaux.

La Région a un rôle d'impulsion à donner afin de donner plus de cohérence au dispositif d'accompagnement des porteurs de projets qu'elle souhaite mettre en place : quels sont les missions et objectifs de chaque instance ? comment chacune s'articule aux autres pour éviter la démultiplication des mêmes activités et renforcer leur efficacité et leur efficience ? C'est à partir d'un travail de consultation et de concertation avec les acteurs concernés que la Région jouera le mieux son rôle d'ensemblier.

4.6 UNE GOUVERNANCE A RENFORCER, UN LEADERSHIP A AFFIRMER

4.6.1 Une mission à réaffirmer

Avec une image et un fonctionnement étroitement liés à la Région, Horizons Solidaire est interrogé sur son identité. Ce questionnement renvoie à :

- son positionnement politique, ses missions, ses orientations stratégiques qui ne sont pas affirmés
- ses fonctions. Celle d'animation exige de renforcer les activités d'échanges à dimension opérationnelle et de valorisation des actions. Celle de renforcement des capacités exige de réfléchir selon les besoins différenciés dans le cadre d'un processus de qualification. Celle d'appui à la concertation et à la cohérence des actions suppose de développer des approches territoriales et pluri-partenariales.
- son portage et son statut. En particulier, que représente l'adhésion alors que les services sont accessibles à tous ou que certaines collectivités territoriales adhérentes l'utilisent comme un outil territorial de renforcement des capacités des acteurs locaux ?

La réponse à ces questions est essentielle car elle permettra d'établir un cadre pour l'action. Néanmoins, de la même manière que le choix d'un statut est le point final d'un processus qui, pour réussir, a besoin d'être porté par des acteurs motivés, ce processus de redéfinition des orientations stratégiques a besoin d'être porté en interne par des acteurs animés d'une volonté de changement qui dotent Horizons Solidaires d'un véritable leadership.

4.6.2 Des membres CA à remobiliser

La valeur ajoutée du réseau pluri-acteurs se perd si les regards ne se croisent pas dans les étapes cruciales de décision et orientation stratégique, ce qui est le cas avec le fonctionnement actuel de Horizons Solidaires. L'intérêt que peuvent trouver les membres à participer aux instances décisionnelles est à renforcer. Cela passe essentiellement par une valorisation de leur rôle, de leurs acquis et expériences : participation à des groupes de réflexion stratégique et opérationnelle, implication dans le suivi et la mise en œuvre des activités, production de documents de référence et/ou de positionnement...

Les outils de préparation des CA doivent aussi favoriser la participation des membres aux prises de décision par une présentation en amont des problématiques. Des documents préparatoires présentant les enjeux et les propositions selon une analyse atouts/inconvénients, transmis en avance, favoriseraient la réflexion et amélioreraient la qualité des débats.

L'implication des membres CA peut aussi être recherchée au niveau de l'organisation, en associant à chaque réunion de CA un membre différent qui l'accueille et participe à sa préparation. L'intérêt peut être multiple : « raccrocher » les membres CA sur les questions de fonds ; dépasser le problème d'éloignement géographique des activités concentrées à Caen.

Enfin, si le fonctionnement par collègues pose pour certains des questions d'ordre structurelles⁵¹, l'intérêt qu'il faut valoriser est d'offrir des espaces « neutres » de concertation aux familles d'acteurs qui peuvent définir leurs visions politiques et analyser leurs besoins spécifiques de renforcement. Les conclusions peuvent alors alimenter le travail collectif d'orientations politiques, de programmation et de planification.

⁵¹ Pour RESACOOP par exemple, le fonctionnement par collègues démobilise en cristallisant les différences et en favorisant la compétition ; une implication individuelle est préférable.

5. Perspectives

5.1 QUEL DEVELOPPEMENT POUR HORIZONS SOLIDAIRES ?

5.1.2 Des opportunités de développement qui exigent un portage politique fort

Trois scénarii sont possibles pour l'avenir d'Horizons Solidaires :

1. rien ne change => désaffection du public, lassitude des équipes CA et salariée, concurrence de plus en plus sévère avec d'autres structures sur les missions, désengagement de la Région
2. le projet de Horizons Solidaires est celui pour lequel la Région le conventionne => il devient l'outil régional d'accompagnement des porteurs de projets et met en œuvre la politique de la Région. Il mène des actions de développement de la coopération décentralisée, d'appui à la concertation et à la mise en cohérence à l'échelle des territoires, de formation/ information des acteurs en vue d'améliorer les pratiques
3. la convention avec la Région ne couvre qu'une partie des missions de Horizons Solidaires => il devient un espace d'échanges entre acteurs et joue un rôle d'appui à la concertation et la mutualisation (échanges géographiques, thématiques et sectoriels, ou à l'échelle des territoires), d'accompagnement dans le renforcement des capacités (information, formation, conseil, aiguillage), de relais entre les échelles locale, régionale, nationale, voire internationale (valorisation des actions, information, capitalisation)

Ils dépendent de l'engagement du CA auquel deux options s'offrent :

1. il n'investit pas les instances décisionnelles
 - ⇒ la Région se désengage et Horizons Solidaires périclité
 - ⇒ la Région prend la main et dirige de fait Horizons Solidaires
2. un leadership émerge => des chantiers sont mis en œuvre pour examiner l'identité d'Horizons Solidaires et son projet et définir ses orientations stratégiques à moyen terme. Ils sont pilotés par les organisations motrices qui font preuve d'une volonté de faire évoluer la structure⁵².

En fonction des orientations politiques, les actions s'articuleront autour de différents axes. Les activités liées à la connaissance des acteurs (base de données), l'information (site, publications), qui relèvent plus des moyens, ne sont pas prises en considération.

1. Développement et renforcement des pratiques de coopération décentralisée
 - ⇒ accompagnement méthodologique, thématique et sectoriel (formation, conseil, aiguillage vers des structures ressources)
 - ⇒ animation des dynamiques à l'échelle des territoires selon une approche territoriale, médiation
2. Soutien aux acteurs aux plus fortes capacités (en cours d'acquisition avancée et fortes)
 - ⇒ concertation, échanges à entrée géographique, sectorielles ou thématiques à forte visée opérationnelle (type GCR)
 - ⇒ mobilisation pour le pilotage d'activités (concertation, échanges) et intervention (ateliers, formations)
 - ⇒ valorisation de leurs actions aux niveaux supra-régionaux

⁵² Au cours de notre mission, certaines des organisations rencontrées nous ont paru plus particulièrement investis dans une volonté de faire de Horizons Solidaires, un outil qui soit utile. C'est par exemple le cas de Cherbourg, Caen ou Fleury pour les collectivités.

3. Renforcement des capacités aux acteurs aux capacités en développement
 - ⇒ accompagnement méthodologique, thématique et sectoriel (formation, conseil, aiguillage vers des structures ressources
 - ⇒ concertation, échanges à entrée géographique, sectorielle ou thématique à visée opérationnelle (type GCR)
4. Suivi des acteurs aux capacités les plus « faibles »
 - ⇒ réunions à entrée géographique, sectorielle ou thématique de présentation et d'échanges
 - ⇒ actions de mobilisation lors des changements de gouvernance.

5.1.2 Un processus d'orientation stratégique à poursuivre

L'évolution de Horizons Solidaires dépend de la manière dont il répondra aux questionnements qui se posent à lui. Elle doit faire l'objet d'un travail collectif qui permettra à chacun de se reconnaître dans les décisions et de mieux s'investir dans le pilotage. Ce processus de réflexion partagée et conjointe devra interroger des dimensions clés de la structure et se positionner par rapport à certaines alternatives.

1. L'identité de Horizons Solidaires

Est-il ?

- un réseau régional qui représente ses membres et porte la politique qu'ils ont construites, et dans ce cas :
 - ✓ soit un espace pluri-acteurs
 - ✓ soit un outil technique mutualisé des politiques territoriales soit de la Région, soit de plusieurs collectivités
- le réseau régional en tant qu'instrument de la politique régionale porté soit par :
 - ✓ ses membres, décideurs politiques de la structure
 - ✓ la Région, de fait.

Quel intérêt pour ses membres ?

- sont-ils adhérents ? dans ce cas, que leur apporte cette adhésion :
 - ✓ un accès réservé aux activités ? c'est pour l'instant contraire aux principes de l'association
 - ✓ la possibilité de participer au pilotage politique ? comment garantir alors leur implication ?
- est-ce des usagers ? dans ce cas, Horizons Solidaires est-il :
 - ✓ une structure de services ? dans ce cas les services pourraient être payants
 - ✓ un outil des politiques territoriales ? dans ce cas, les collectivités sont amenées à subventionner la structure pour assurer le service qu'elles lui demandent.

Quelles sont ses valeurs ?

Si les membres de Horizons Solidaires partagent globalement une vision de la coopération centrée sur les populations, porteuses de leur avenir, et qui participe à la mise en œuvre d'actions structurantes pour le développement économique et social selon une approche de développement local et durable, leur positionnement de Horizons Solidaires au regard de la coopération décentralisée se pose. S'agit-il de :

- considérer la coopération décentralisée comme une des formes de la coopération internationale et mettre l'accent sur la concertation, la coordination et la qualification des acteurs agissant auprès d'une population partenaire, de préférence en lien avec une collectivité locale française ?
- promouvoir la coopération décentralisée, qui articule aux relations d'échanges institutionnels entre collectivités territoriales, les relations de solidarité menées par les acteurs de la société civile des deux

territoires, et mettre l'accent sur la concertation, la coordination et la qualification des acteurs de ces coopérations ?

Le positionnement à cet égard est d'autant plus nécessaire que :

- si les membres les plus actifs et investis sont les associations,
- des collectivités cherchent à plus investir cet espace commun sans que rien ne soit acquis (d'autant moins maintenant que la CRCD peut leur paraître un espace de concertation alternatif)
- la Région pousse à adopter une approche centrée sur la coopération décentralisée qu'elle tend à considérer comme la seule viable et légitime à terme.

2. Ses missions, ses publics

Elles sont étroitement liées au positionnement politique et aux orientations stratégiques adoptés. En effet, si Horizons Solidaires cherche à élever les compétences des acteurs, faire évoluer leurs représentations et valoriser leurs actions s'agit-il de :

- développer la coopération décentralisée et participer à la qualité des actions par l'accompagnement des porteurs de ces projets
- renforcer les capacités des porteurs de projets dans leur diversité d'organisation et de missions (dont l'EAD ?) pour améliorer la qualité de leurs actions ?

Ces questions déterminent largement le public cible :

- soutenir la coopération décentralisée est-ce s'adresser :
 - ✓ aux collectivités en tant que chefs d'orchestre de la coopération décentralisée
 - ✓ aux acteurs du territoire de coopération selon une approche territoriale qui considère l'ensemble des forces vives et anime la concertation et la coopération ? A cet égard, l'entrée peut être une collectivité, mais aussi les associations qui cherchent à mobiliser des collectivités pour inscrire leur action en dans le cadre d'une coopération décentralisée.
- renforcer les compétences des acteurs dans leur diversité, c'est aussi mobiliser toutes les familles d'acteurs, y compris les plus absentes (établissements publics et privés en particulier).

3. Son approche

Pour atteindre les objectifs de mobilisation des acteurs et de renforcement de leurs compétences, plusieurs approches sont possibles :

- une approche territoriale qui favorise la concertation, la coordination et le renforcement des capacités des acteurs dans le cadre d'une action de coopération décentralisée ?
- une approche « acteurs » qui participe au renforcement des compétences en fonction des spécificités propres à leur famille
- une approche géographique, thématique ou sectorielle, pluri-acteurs, qui favorise la compréhension des problématiques, les échanges et collaborations, la mutualisation
- par niveaux de qualification, elle s'intéresse aux besoins de renforcement de manière transversale aux familles d'acteur en fonction du niveau de capacités actuel.
- une approche individualisée, qui place le porteur de projet au centre d'un processus d'accompagnement qui se décline en 3 services : le conseil, l'appui méthodologique, la formation.

5.2 RECOMMANDATIONS

Au regard des enjeux et des choix qui se posent, il s'agit maintenant de présenter la perception que nous avons de la situation. Construite sur la base de nos expériences et de nos connaissances, elle n'est pas exclusive et n'exonère en rien Horizons Solidaires du besoin de s'investir pleinement dans la suite du processus d'évolution qu'il a entrepris.

Horizons Solidaires est une structure multi-acteurs ce qui lui donne l'avantage de pouvoir offrir un espace d'échanges et de concertation autour des pratiques mais aussi des politiques sur lesquelles elles s'adosent. Ces espaces sont en effet particulièrement nécessaires dans cette période de changement marqué au niveau régional par le développement de la coopération décentralisée et des projets pluri-partenariaux.

Sa légitimité à offrir ce type d'espaces sera d'autant plus grande si Horizons Solidaires apparaît suffisamment « neutre », c'est-à-dire qu'il doit :

- être porté par ses membres plutôt que par la Région (ce qui n'empêche pas d'être maîtres d'œuvre pour certaines collectivités, de missions comme par exemple la formation des acteurs de leur territoire ou l'animation de dynamiques territoriales)
- rassembler les acteurs dans leur diversité (ce qui suppose dans un premier temps de mobiliser les collectivités locales. Certaines au CA semblent prêtes à s'impliquer)
- avoir un projet associatif clair et réaliste, qui inscrive Horizons Solidaires dans son environnement.

Il doit aussi s'articuler aux espaces de concertation existants, opérationnels et institutionnels.

La question de la gouvernance est essentielle. Horizons Solidaires doit être porté par les membres qui doivent se sentir investis en tant que tels. Ils doivent être clairement distingués des bénéficiaires des activités, assimilables à certains égards à des usagers (et le paiement est alors un moyen de garantir l'implication, au moins pour certains services comme les formations ou l'appui méthodologique et technique). Ils devront aussi l'être à terme des collectivités qui utilisent Horizons Solidaires comme un outil de leurs politiques et sont à cet égard assimilables à des commanditaires. Cette fonction semble en effet appelée à se développer. Pour l'instant seule la Région a cette relation avec Horizons Solidaires. Il faut envisager que d'autres collectivités puissent l'avoir. A cet égard le statut de SCIC a l'avantage d'associer pleinement les collectivités qui sont coporteuses de la structure.

Son positionnement politique doit être éclairci essentiellement du point de vue de la place accordée à la coopération décentralisée. La perception de ce que doit être la coopération internationale est partagée, même si elle mérite d'être précisée et formalisée. Celle de la coopération décentralisée n'est pas définie : est-elle la plus légitime ? est-ce dans son développement que Horizons Solidaires doit mettre toutes ses forces ?

De notre point de vue, l'effort ne peut se concentrer entièrement sur elle, pas plus que sur les organisations les plus qualifiées. Les autres agissent de toute façon et ont des besoins. Par ailleurs, une structure régionale a vocation à rester ancrer dans les réalités du territoire et des acteurs qui le composent. Elle ne peut le faire qu'en cherchant l'amélioration de la qualité de l'ensemble des actions menées.

Du point de vue de ses publics, il nous semble nécessaire que Horizons Solidaires continue à s'adresser à tous. Mais il ne peut, ni n'a besoin de s'impliquer pareillement auprès de tous. Il peut proposer des services en fonction de chacun (objectifs, activités, moyens). Si l'intérêt est de mieux cibler les besoins et intéresser les destinataires, différencier les activités suppose d'établir des grilles de niveaux et d'évaluer les besoins de chacun.

Les approches choisies pour mettre en œuvre les activités (géographiques, thématiques et sectorielles, famille d'acteurs) sont insuffisantes au vu des besoins actuels. D'autres méritent d'être développées en articulation, comme :

- l'approche territoriale qui vise à accompagner les dynamiques au niveau d'un territoire (les demandes de collectivités sont croissantes et leurs besoins importants),
- selon le niveau de capacités qui offre une lecture des besoins de formation transversale aux familles d'acteurs,

- une approche « individualisée » centrée sur l'organisation, qui conçoive le renforcement des compétences comme un parcours parallèle au projet (formations qui peuvent être autres que celles de Horizons Solidaires, accompagnement technique qui peut être en partie réalisée avec d'autres structures-ressources, etc.).

La mise en œuvre de ces approches ne peut néanmoins se mettre en place que progressivement, en commençant par les acteurs les plus proches du réseau de manière à tester leur mise en œuvre.

La mise à plat des activités doit prendre en considération les attentes et les besoins, l'environnement et les acteurs qui agissent dans des champs similaires, les moyens disponibles notamment humains (qui doivent être raisonner en charges de travail / capacités de l'équipe).

Pour mettre en œuvre ses activités, Horizons Solidaires doit développer les partenariats. Ils améliorent leur qualité et efficacité, et allègent l'équipe de certaines fonctions lui permettant ainsi de se consacrer à autre chose. Si les termes du partenariat sont clairs, ils permettent en plus une valorisation réciproque des deux organisations.

Ils peuvent être envisagés à différents niveaux :

- valorisation des actions et relais de l'information (s'appuyer sur les réseaux thématiques et sectoriels comme pS-Eau dans le domaine de l'eau-assainissement, Inter-réseaux dans celui du développement rural, Cuf dans celui de la coopération décentralisée⁵³, qui ont notamment pour mission de diffuser des informations sur les expériences, d'en tirer des enseignements et de capitaliser)
- pilotage et animation des espaces de concertation (par des membres ou des organisations ressources du territoire ou d'au-delà)
- l'accompagnement. Certains réseaux ont déjà commencé à collaborer avec d'autres structures d'appui aux porteurs de projets, qu'elles soit généralistes, à l'attention d'un public (jeunes par exemple) ou sectorielles (environnement, développement durable...). L'activité d'accompagnement est très chronophage et travailler en partenariat peut permettre d'augmenter le nombre de structures accompagnées, mais aussi la pertinence des interventions et l'implication des porteurs de projets... si l'on prend la plus grande attention à la cohérence d'ensemble !

Le développement de partenariats suppose néanmoins que Horizons Solidaires ait formalisé en amont ses objectifs comme ses méthodologies et procédures d'accompagnement de manière à garantir la cohérence d'ensemble et l'articulation des interventions.

A l'issue de cette mission, il semble qu'une dynamique d'appropriation du processus, qui manquait jusque là au sein d'Horizons Solidaires, a émergé, favorisée par une meilleure perception des enjeux. Elle est porteuse et mérite d'être poursuivie. Certains membres CA semblent particulièrement intéressés. Ils doivent s'impliquer et participer à l'émergence d'un leadership qui permette à Horizons Solidaires de conduire son évolution.

Les relations avec la Région sont également dans une phase constructive. Les points de vue ont pu être échangés et les positionnements sont moins crispés. C'est l'occasion de mettre à plat le dispositif régional, avec l'ensemble des acteurs concernés, de manière à en faire un outil opérationnel et utile.

En ce qui concerne la suite du processus, si le cadre politique et stratégique doit être défini, Horizons Solidaires doit se placer dans une posture d'expérimentation. La nécessité de développer de nouvelles façons d'aborder des réalités qui sont en pleine évolution, s'impose à tous les réseaux. Tous cherchent comme adapter leur action. La réponse est nécessairement multiple et multiforme. Horizons Solidaires, de par son environnement où beaucoup reste à faire mais où beaucoup d'opportunités s'offrent aussi, de par ses relations avec la Région, qui au-delà des tiraillements apparents, espère construire une véritable relation partenariale au sein d'un dispositif régional équilibré, de par les dynamiques qui l'animent en interne, constructives et porteuses de changements, est en situation favorable pour se lancer dans un nouveau projet et expérimenter de nouvelles approches plus adaptées aux réalités actuelles de la coopération internationale en région.

⁵³ A cet égard, CUF et pS-Eau travaillent déjà avec certains réseaux régionaux dans le sens d'une rediffusion régionale des informations produites dans leurs publications.

Annexes

ANNEXE 1 : LES ACTEURS RENCONTRES

Nom	Membre	Interlocuteur	Fonction	Type d'entretien
Horizons Solidaires				
Bureau				
AFDI		Marie-Odile Tavernier	Présidente	collectif
Amitié Solidarité Tikhvine		Jean Deshayes	Secrétaire	collectif
Ville de Fleury		Jacqueline Baurly	Secrétaire	collectif
ESF		Maurice Rouspard	Suppléant	collectif
Equipe				
		Sandra Baudé	Secrétaire-assistante	collectif
		Lia Chevalier	Chargée de mission	collectif
		Gwenaëlle Rossignol	Chargée de mission	collectif / individuel
Personnes ressources				
	Non	M. Clavreul	intervenant	individuel
	Oui	Raphaël Peugnet	Intervenant	individuel
Collectivités				
Région – Coopération Décentralisée et Droits de l'Homme	ca	Pascale Cauchy	Elue	Individuel
		Sabine Guichet -Lebailly	Chef de service	collectif / individuel
		Nadège Lecluse	Chargée de mission	collectif
Département du Calvados	Ca	Gilles Deterville	Conseiller général (Canton Caen 9)	collectif
Département de la Manche - RI et Coopération Décentralisée	ca	Thierry Motte	Chef de service	téléphonique
		Nadège Lemoussu	Chargée de mission	Collectif / téléphonique
CdC des Rives de l'Odon	ca	Christian Hurel	Elu	collectif
Mairie d'Alençon	ca	Ghislaine Marcé-Guerra	Chargée des jumelages	collectif
		Lucienne Forveille	Adjoint au Maire	collectif
Mairie de Caen - Relations Internationales, Europe et Coopération Décentralisée	ca	Mme Koutz	Chef de service	individuel
		Annie Berger	Elue précédente	collectif
		Jean Notari	Elu	téléphonique
Mairie de Cherbourg	ca	M. Magalhaes	Elu	individuel

Nom	Membre	Interlocuteur	Fonction	Type d'entretien
Mairie de Hérouville Saint Clair	ca	Siméoni Noussithé Kouéta	Elu	individuel
Mairie de Ifs	oui	Jean-Paul Gauchard	Maire	téléphonique
Mairie de Ouistreham – Développement économique, emploi, co-développement, démocratie participative	non	François Ducloux	Adjoint au Maire	individuel
Mairie de la Ferté-Macé	non	Guy Feron	Elu	collectif
Mairie de Fleury	ca	Jacqueline Baur	Elue	individuel
Associations				
Indépendantes				
Association Bowbale	non	Maguy Breteau		collectif
Association Diagala	non	Ladjil Dembéle		collectif
Association Forages Mali	oui	Claudine Courvasier		collectif
Association Necnam	non	Mahdia Iklef		collectif
Caritasyr	non	Philippe-Marie Miguet		collectif
CRPL	non	Serge Pollet	Trésorier	collectif
La Jarre percée	2006	Sébastien Dossou		collectif
Mano a Mano	non	Sylvie Dumans		collectif / individuel
Teriya Ko	ca	Abdramane Sako	Président	collectif
Comités de jumelage				
Jumelage Bretteville sur Odon / Ouonck Dieba	non	Pierre Robert	Président	individuel
Fédérées				
Agir abcd – Délégation de la Manche	2007	Hélène Couturier		collectif
		Christine Erhart	Projet Djibouti	collectif
Ccfd – Délégation du Calvados	2007	Raymond Gauer	Président	individuel
Citim	non	Hervé Bernard	Permanent	individuel
Cosim	2007	Sébastien Dossou	Président	individuel
Eau vive Basse Normandie	2008	Michelle Bresson	Président	individuel
Peuples solidaires (Union Régionale)	oui	Maurice Laisney	Président	collectif / individuel
Peuples Solidaires CTM	2007	André Laurent	Président	collectif
Association Flers Poundou (Peuples Solidaires)	non	Françoise Mulo		collectif
		Christiane Lion		collectif
Mamadou et Bineta (Peuples Solidaires)	non	Nicole Renouf		collectif
Secours Catholique-Caritas Délégation de l'Orne	non	Guillaume Chesnot		collectif
Secours Populaire	Non	Marie-José Joly	Directrice	téléphonique

Etablissements				
Université Caen – Service des RI	2007-08	Patrick Dubois	Chargé de mission	individuel
Institutions				
DAECL		Pierre Pougnaud	Conseiller technique	Individuel
		Toussaint Caradec	Chargé de mission	individuel
Région Centre - Coopération Internationale		Cécile Henri-Amar	Chargée de mission	téléphonique
Réseaux régionaux et nationaux				
Centraider		Sylvain Davila	Animateur	téléphonique
Resacoop		Rose-Marie Di Donato	Directrice	individuel
Cuf		Nicolas Witt	Directeur Général Adjoint	individuel
pS-Eau		Guillaume Aubourg	Appui et conseil aux acteurs de la coopération décentralisée et non gouvernementale	téléphonique
Autres membres du Comité de Pilotage				
Gérard Pigault	Président du Comité de Pilotage		Universitaire Président du CEFODE-Coopération et formation au développement - Cofondateur et Président d'honneur de l'Institut Régional de Coopération Développement IRCOD	
Audrey Noury			Chargée d'études et des démarches qualité au F3E	

ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

Région Basse-Normandie, Mission de la Coopération Décentralisée et des Droits de l'Homme - Appel à projet annuel du Ministère des Affaires Etrangères français à l'égard des pays en développement :

- Appui à la réorientation et au développement d'Horizons Solidaires comme réseau régional de concertation des acteurs bas-normands de la coopération décentralisée et de la solidarité internationale - 2007-2009 (versions intermédiaires et finale)
- Note technique 2009

Région Basse-Normandie : SRADT – Diagnostic ; février 2007

Région Basse-Normandie :

- Présentation et bilan de la politique régionale de coopération décentralisée entre 2005 et 2009
- Orientations budgétaires 2009

Guide des acteurs de la coopération internationale – 2001 – Horizons Solidaires / CITOM

Guide des acteurs 2007 – Coopération décentralisée, citoyenneté et solidarité internationale en Basse-Normandie - CITIM

Horizons Solidaires : Compte-rendu d'exécution technique des actions financées – 1/10/2007 au 31/09/2008 et 1/10/2006 au 31/09/2007

Horizons Solidaires :

- Compte-rendu des Conseils d'Administration de 2005 à 2009
- Compte-rendu des Assemblées Générales de 2004 à 2008
- Statuts et Charte – 16/06/2001

Horizons Solidaires : Liste des adhérents et partenaires 2007 à 2009

Horizons Solidaires - Attentes et perspectives 2003:

- Compte-rendu de réunion du 28 juin
- Note sur l'évolution de la réflexion des associations de solidarité internationale, 2003
- Contributions de Raymond Gauer (Contribution suite à la journée du 28/06), Jean Deshayes (Education au Développement), Jean Lalaude (Prise de conscience de l'interdépendance planétaire)

Horizons Solidaires : site Web

CRPM-CPMR : Note technique « l'approche territoriale du développement : pour une aide plus efficace et stratégique », juin 2008s

Résacoop :

- La Lettre (avril 2009)
- Baromètre 2009 de la coopération et de la solidarité internationale en Rhône-Alpes
- Formation (1er semestre 2009)
- Rapports d'activités 2007
- Programme de travail prévisionnel 2009 (programme et outil de construction du programme)
- Site Web

Centraider :

- Rapport d'activités ; juin 2008 à juin 2009
- site Web

Coopération décentralisée : mutualisation, coordination et synergies, coll « Etudes », DGCID – MAEE, 2008