



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

**“Horizons Solidaires”**

**Synthèse**

**Novembre 2009**

---

**Béatrice Seror**

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

09 75 21 10 39 / 06 85 24 48 03  
[seror.beatrice@wanadoo.fr](mailto:seror.beatrice@wanadoo.fr)

---

## 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 NECESSITÉ D'ÉVOLUER**

---

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), assisté 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 pertinente 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 »<sup>1</sup>.

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 agissent<sup>2</sup>.

⇒ **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 territoire<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Termes de référence de l'évaluation, p.6

<sup>2</sup> Il est à cet égard notable que beaucoup des organisations les moins qualifiées s'autofinancent.

<sup>3</sup> 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 efficience. 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.