LA CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE : DEFINITION, ENJEUX, DISCOURS ET PRATIQUES

Laurent Fraisse, socio-économiste

Laurent Fraisse, socio-économiste

En partenariat avec le Collectif des Associations Citoyennes (C.A.C.), le Mouvement Associatif (LMA), le Réseau National des Maisons des Associations (R.N.M.A.), le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (R.T.E.S.) et l'Union Fédérale des Intervenants dans le Secteur Culturel (U.F.I.S.C.).

Sommaire

Introduction 4

I. Qu'est-ce que la co-construction ? Eléments de définition 6

I.1. Proposition d'une définition (qui s'inscrit dans le registre de la participation aux politiques publiques et de la démocratie participative) 6

I.2. La co-construction se démarque d'autres conceptions de la décision publique 7

I.3. Situer la co-construction par rapport à des notions voisines 8

I.4. La co-décision et la co-gestion, limites de la co-construction ? 12

I.5. Détour par un corpus élargi du concept de co-construction. Les apports complémentaires des sciences humaines et sociales 14

II. Une notion émergente dans les discours comme dans les textes législatifs 16

II.1. Une présence croissante dans les discours des décideurs publics, des acteurs de l'ESS et de la vie associative. 16

II.1.1. Polysémie des usages : notion revendiquée, demande de reconnaissance, rhétorique politique et prudence pragmatique. 16

II.2. La co-construction dans les textes législatifs 28

Tableau comparatif des textes législatifs 33

III. Enjeux et objectifs de la co-construction 34

III.1. Ouvrir la participation à l'élaboration et au suivi d'une politique publique 34

III.2. Proposer d'autres visions d'un secteur ou d'un territoire 34

III.3. Faire émerger ou consolider un réseau d'acteurs, interlocuteur des pouvoirs publics 35

III.4. Constituer des instances de dialogue 35

IV. Vers une typologie : Co-constructions institutionnelle, professionnelle et citoyenne 37

IV.1. La co-construction institutionnelle 37

IV.2. Entre co-construction professionnelle et territoriale 38

IV.3. La co-construction citoyenne 42

V. Processus et étapes de la co-construction 46

Etape 1 : État des lieux, diagnostic partagé, expertise citoyenne et observatoire participatif : vers une co-production des savoirs 46

Etape 2 : Débattre publiquement des enjeux, dégager des thématiques prioritaires et préciser les modalités de la co-construction 48

Etape 3 : Valider des objectifs et les propositions, décider d'un plan d'actions et en déterminer les moyens 48

Etape 4 : Les enjeux du suivi et de la mise en œuvre 49

Etape 5 : Bilan commun et évaluation partenariale 50

VI. Contextes et conditions à la co-construction 52

VI.1. Situations favorables : genèse des politiques et échelle locale 52

VI. 2. Contextes d'émergence de la co-construction 53

VI. 3. Conditions favorables à la co-construction 55

- VI.3.1. Volonté, profils et positionnements des élus, mais aussi ouverture et acculturation des agents 55
- VI.3.2. Stratégie de légitimité et intérêt bien compris 55
- VI.3.3. Interlocuteurs légitimes, collectifs hybrides et contre-pouvoirs 56
- VI.3.4. Définition préalable des attendus et accord sur le processus de co-construction 56
- VI.3.5. Articulation des espaces de délibération institutionnels et non institutionnels 57
- VI.3.6. Co-pilotage du calendrier, de l'animation et de la formulation des recommandations 58
- VI.3.7. Prévoir les ressources et anticiper les coûts (temps et financement) de la participation. 59
- VI.3.8. Relations de confiance, identification des désaccords et acceptation des conflits 59

Conclusion 61

Références 63

Annexe : Objectifs, méthode et déroulement de l'étude 66

Rappel des objectifs de la recherche 66

Rappel de la méthode et du déroulement 66

INTRODUCTION

La co-construction comme processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique s'est progressivement affirmée cette dernière décennie. S'appuyant sur des expérimentations territoriales, elle est devenue une revendication de plusieurs têtes de réseaux et collectifs d'acteurs. S'inscrivant dans une perspective de démocratisation de l'action publique, elle passe souvent dans un premier temps par la reconnaissance par les pouvoirs publics d'acteurs, d'initiatives et de réseaux mal pris en compte dans les processus de décisions publiques.

A l'initiative du Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (R.T.E.S.), cette recherche a été élaborée et conduite en partenariat entre chercheurs du Collège d'études mondiales, FMSH et responsables de plusieurs têtes de réseaux : le Collectif des Associations Citoyennes (C.A.C.), le Mouvement Associatif (LMA), le Réseau National des Maisons des Associations (R.N.M.A.) et l'Union Fédérale des Intervenants dans le Secteur Culturel (U.F.I.S.C.). Cette recherche a reçu l'appui de l'Institut CDC pout la Recherche de la Caisse des Dépôts.

Pour ces réseaux, la co-construction est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Nombre d'élus et techniciens à l'économie sociale et solidaire (ESS) ont engagé des démarches de co-construction qui visent à faire reconnaître dans les politiques locales la contribution à la richesse des territoires d'initiatives et d'entreprises qui étaient sous-estimées sinon invisibilisées dans les représentations dominantes des élites locales et les instruments de développement économique. Avec l'inscription dans la loi NOTRe de la responsabilité publique en matière culturelle attachée au respect des droits culturels[1], et tenant compte d'une définition de la culture comme « expression de l'humanité des personnes et des communautés », issue des textes internationaux[2], les associations des arts et de la culture se sont saisis de ces nouvelles réflexions pour faire avancer la participation des personnes à un approfondissement démocratique[3]. Au niveau local, des pratiques de concertation territoriale dans les domaines artistiques des musiques actuelles, des arts visuels, des arts de la rue se diffusent. Les différentes composantes du Mouvement associatif et les maisons des associations revendiquent l'instauration d'un dialogue civil et la co-construction des politiques publiques, en particulier par la relance de la charte d'engagements réciproques entre les associations et les pouvoirs publics. Par ailleurs, le dialogue structuré territorial propose une méthode de conception, mise place et suivi des politiques locales en faveur de la jeunesse par un dialogue entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics.

L'apparition du terme co-construction dans une série de textes législatif au milieu des années 2010 (*Loi de programmation pour la*

1. « La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005. » Article 103 de la loi NOTRe.

2. La culture se définit comme « un processus interactif par lequel les personnes et les communautés, tout en préservant leurs spécificités individuelles et leurs différences, expriment la culture de l'humanité » et « expriment leur humanité et le sens qu'ils donnent à leur existence, et construisent leur vision du monde représentant leurs rapports avec les forces extérieures qui influent sur leur vie. » (Observation générale 21 du Pacte International relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels).

3. Séminaire co construction des politiques publiques UFISC (novembre 2010).

ville et la cohésion urbaine, loi sur l'Economie sociale et solidaire, annexe SOLIMA à l'arrêté relatif au label « Scène de Musiques Actuelles-SMAC) n'est donc pas le fruit du hasard mais bien de réflexions, revendications et expérimentations de réseaux d'élus locaux, de chercheurs, de responsables associatifs et de l'ESS et de collectifs d'habitants.

Cependant, cette reconnaissance légale de la co-construction dans plusieurs politiques publiques est encore balbutiante. Incitative, elle a rarement un caractère obligatoire. Mentionnée dans tel ou tel article de loi, elle est rarement définie. D'où la volonté des chercheurs et réseaux partenaires de cette étude d'avoir une analyse partagée des processus concrets de co-construction. Outre une clarification de la notion confrontant discours et pratiques, cette étude exploratoire propose de mieux comprendre les contextes, les conditions et les limites de la co-construction de l'action publique. Cette réflexion collective apparait aussi comme un préalable pour mieux accompagner les acteurs locaux qui souhaitent s'engager dans cette démarche.

Cette recherche repose sur les apports et les expertises des réseaux partenaires et leur mise en perspective au regard des apports des sciences humaines et sociales ainsi que d'une analyse des discours récents des décideurs publics, représentants des collectivités locales, responsables syndicaux ou présidents de fédérations associatives. Elle n'a pas la prétention de couvrir l'ensemble des champs et pratiques de co-construction dont certains mériteraient une attention particulière, notamment sur les enjeux de la transition écologique ou encore de la démocratie numérique.

I. QU'EST-CE QUE LA CO-CONSTRUCTION ? ÉLÉMENTS DE DEFINITION

I.1. Proposition d'une définition (qui s'inscrit dans le registre de la participation aux politiques publiques et de la démocratie participative)

La définition retenue dans le cadre de la recherche-action désigne la co-construction comme ***« un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique »***.

S'inscrivant dans la sociologie politique ou l'analyse des politiques publiques, la co-construction appartient au **registre de la participation politique** et relève des **démarches de démocratie participative**. Elle tente d'apporter des réponses aux limites de la démocratie représentative et au monopole des pouvoirs publics sur la définition de l'intérêt général. Elle vise à construire l'action publique au sens où celle-ci ne se réduit pas à la production des politiques publiques par le seul système politico-administratif mais tient compte des problèmes soulevés comme des solutions proposées par les acteurs non institutionnels.

Cette définition est proche de celle proposée par Yves Vaillancourt qui mobilise le concept de co-construction pour analyser *« la participation des parties prenantes de la société civile dans la définition et l'élaboration des politiques publiques »* (2015, p.449). La définition adoptée pour l'étude s'en distingue en considérant que la co-construction ne s'arrête pas à la phase d'élaboration d'une politique publique mais inclut potentiellement sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Autre différence, la co-construction intègre difficilement la co-décision, du moins dans la plupart des expériences françaises (cf. partie I.4).

Cette définition est une proposition provisoire, construite en partie par distinction d'autres notions voisines (cf. partie I.3). Nous sommes bien conscients qu'elle a une dimension normative, à préciser et à ajuster à l'épreuve des discours et des expériences de co-construction analysés.

I.2. La co-construction se démarque d'autres conceptions de la décision publique

Appartenant au registre de la participation politique, la co-construction se démarque de processus d'élaboration et de décision politique qui ont tendance à exclure ou marginaliser les acteurs non institutionnels.

C'est le cas de la conception **« décisionniste »** où les priorités comme les arbitrages remontent à un responsable politique qui tranche. La Ve République, parfois qualifiée « monarchie républicaine »[4] est à cet égard emblématique.

4. L'expression est de Maurice Duverger, juriste et professeur de droit. Maurice Duverger. « La monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois », Fayard, 1974.

C'est aussi le cas de la conduite **« technocratique »** des politiques publiques où les hauts-fonctionnaires, les techniciens des administrations et plus généralement les experts jouent un rôle central dans les processus de décision et de mise en œuvre des politiques.

Processus ouvert et organisé de participation, la co-construction se distingue également des **consultations informelles, bilatérales et en coulisse d'organisations de la société civile** qui peuvent être captives de **réseaux notabiliaires**, de **pratiques clientélistes** ou du **lobbying** des groupes d'intérêts.

Enfin, la co-construction se démarque de la **« nouvelle gestion publique »** ou plus précisément d'une tendance à introduire des techniques de « management d'entreprise » dans la conduite des politiques publiques. A ce titre, la co-construction suppose un mode de contractualisation spécifique, distinct, en principe de la subvention et de la commande publique. En ce sens, le cadrage des enjeux d'intérêt général, des actions à engager et la nature des services à mettre en place ne relèveraient ni principalement d'une initiative d'organismes de droit privé, ni uniquement des pouvoirs publics mais d'un processus explicite de concertation. Dans cette perspective, la co-construction se distinguerait notamment d'une mise en concurrence par appels d'offre de prestataires de services qui n'ont théoriquement pas leur mot à dire sur l'opportunité, le contenu et le montant des cahiers des charges établis en amont par les autorités publiques. En tout cas, le « managérialisme » induit une nouvelle hiérarchisation et une séparation entre les fonctions politique et économique des associations qui rend problématique une co-construction qui irait de l'élaboration à la mise en œuvre d'une politique publique.

Groupe d'intérêts ou acteurs de l'intérêt général ?

Rappelons que l'encadrement des lobbyings a été renforcé par la loi dite Sapin II[5].

« Sont des *représentants d'intérêts, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et de l'industrie et les chambres des métiers et de l'artisanat*, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire. »[6]

Le lobbying désigne toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics afin d'influencer la décision publique en fonction d'intérêts particuliers. Le lobbying recouvre le démarchage politique qui peut prendre diverses formes : rencontrer des responsables politiques, fournir des expertises aux ministères, participer à des auditions ou des comités d'experts, créer des coalitions de groupes plus influents, etc. Le lobbying recouvre aussi la veille informationnelle qui consiste à surveiller un secteur donné afin de pouvoir réagir dans les délais les plus brefs dès lors que les intérêts du groupe sont en jeu.

La loi Sapin II invite les responsables des têtes de réseau, des regroupements nationaux et locaux de l'ESS et de la vie associative à se positionner par rapport à des démarches de lobbying. La diversité, la non-lucrativité et l'utilité sociale des activités, la dimension publique et le caractère d'intérêt général de la participation des acteurs associatifs à l'action publique constituent des critères de démarcation à faire valoir.

« Participer à la co-construction démocratique des politiques publiques, ce n'est pas la même chose que faire du lobbying. Dans le lobbying, la partie prenante concernée cherche légitimement à convaincre les élus de prendre une décision politique à son avantage. Dans la co-construction démocratique, les parties prenantes délibèrent, ensemble et avec les décideurs, pour construire un compromis et une politique qui visent l'intérêt général. »[7]

5. Loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin II).

6. Loi Sapin II, http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1992/loi-sapin-ii-vers-controle-accru-lobbies.html

7. Vaillancourt Y. « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », article à paraître dans SociologieS en 2019.

I.3. Situer la co-construction par rapport à des notions voisines

Bien que davantage employée et diffusée dans les discours et les textes législatifs (cf. partie 2), la co-construction est loin d'être un concept hégémonique. En témoigne son usage plus ou moins fréquent dans les documents des réseaux partenaires de cette étude. Si le RTES et dans une moindre mesure le CAC, l'UFISC, LMA et le RNMA, revendiquent ce terme, organisent des débats et formalisent des réflexions sur ce thème, la co-construction cohabite avec d'autres notions voisines : dialogue civil ou structuré, partenariat, concertation, coopération, etc.

L'affirmation progressive et récente du terme de co-construction peut s'interpréter comme une manière de se démarquer d'autres terminologies trop connotées institutionnellement. Ainsi, le recours aux procédures de **débat public** « encadre majoritairement la conduite de projets d'aménagement ou d'équipement dont les enjeux socio-économiques et/ou les impacts pour l'environnement humain et naturel sont significatifs : infrastructures routières,

ferroviaires ou électriques, aménagements portuaires ou encore incinérateurs, etc. » (Rui, 2011 : 121). La **participation** a été fortement invoquée à travers les diverses tentatives d'implication des habitants aux projets de développement social des quartiers promus par la politique de la ville première manière (Avenel C. : 2007) et à travers la mise en place des conseils de quartier. Le **partenariat** a été mis en avant pour qualifier les relations entre associations et collectivités locales dans les années 80 et 90 avant une prise de distance critique face aux asymétries de pouvoirs constitutives (De Maillard, 2002) des pratiques qui s'en réclamaient.

Au vu de la prolifération de notions voisines souvent utilisées comme des synonymes (cf. le lexique ci-dessous) par les élus locaux comme les responsables de l'ESS, il n'est pas inutile de rappeler que la co-construction ouvre une perspective ambitieuse en matière d'élaboration et de suivi de politiques publiques. Sur l'échelle de la participation[8], la co-construction ne se réduit pas à une simple **consultation** en recherchant un accord commun au-delà d'un recueil sans engagement d'avis ou de points de vue. Elle se différencie de la **négociation**[9] dans la mesure où elle repose sur la construction collective des enjeux et des solutions et ne vise pas uniquement à un compromis entre intérêts opposés. Elle va plus loin que la **concertation** en tant que processus portant sur une politique publique et pas seulement sur la résolution d'un problème ou la réalisation d'une action. Enfin, elle se différencie de la **co-production** qui relève plus de la coopération nécessaire à la création, à la mise en œuvre et à la gestion de services d'intérêt général par le tiers secteur.

8. En référence à l'échelle de participation de Sherry Arnstein.

9. « Négocier avec les pouvoirs publics » revient fréquemment dans l'expérimentation des tables de quartiers qui pose que les intérêts des collectifs d'habitants et ceux des institutions ne convergent pas a priori.

Reste les notions de dialogue civil revendiqué par le mouvement associatif et plus récemment de dialogue structuré territorial mis en place dans le cadre des politiques régionales en faveur de la jeunesse. Le dialogue civil se veut pour la société civile le pendant du dialogue social dans le monde du travail. Il englobe la co-construction des politiques publiques (cf. l'encadré sur les discours des réseaux) dans un ensemble plus vaste d'échanges entre élus politiques et citoyens organisés. La Charte d'engagements réciproques, qui est l'outil opérationnel du dialogue civil entre associations et pouvoirs publics, renvoie à des enjeux de société dont l'expression et la prise en charge ne relèvent pas uniquement des politiques publiques. D'une certaine manière, la signature d'une charte d'engagements réciproques peut-être, soit un préalable, soit la première étape d'un processus de co-construction. D'une portée hautement symbolique, elle relève d'abord d'une politique de reconnaissance de la vie associative dans toutes ses dimensions sans préjuger des politiques de soutien aux associations dans les territoires.

Le **dialogue structuré territorial** est très proche de la co-construction dans le sens où il vise explicitement à « améliorer les politiques publiques », notamment celles en faveur de la jeunesse, par un « dialogue avec les citoyens et la société civile ». Au-delà d'une participation symbolique, cette méthode structure le processus en énonçant les conditions de sa mise en œuvre (attendus, thématique, calendrier, copilotage, etc.). Enfin, le dialogue porte sur l'ensemble du cycle d'une politique publique, de son élaboration à son évaluation.

LEXIQUE

Coopération

« Action de coopérer, de participer à une œuvre commune (Larousse). Coopérer c'est « agir et faire ensemble. »

Ne concerne pas, a priori, que les politiques publiques mais est connue comme une forme d'organisation économique, un mode d'entreprendre. Le principe coopératif implique une participation à la prise de décision (une personne, une voix) et une redistribution collective et limitée des excédents.

Dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, la *coopération territoriale renvoie à des modalités de collaborations entre plusieurs échelons de collectivités locales situés dans différents États* (Guigner S., Périssé D., 2011).

Concertation

« Se concerter : s'entendre pour agir de concert » (Le Robert).

« L'objectif de la concertation est pour des acteurs, individuels ou collectifs, de *trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux, de prendre ensemble une décision collective, ou de préparer une décision prise en final à un autre niveau.* » (Touzard, 2007 ; p.71). À la différence de la consultation, la concertation est collective et finalisée par la recherche d'un accord ou compromis.

Consultation

« L'objectif de la consultation est de *recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs*. C'est donc une procédure que l'on met en place en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration. » (Touzard, 2007 ; p.70)

« La consultation consiste le plus souvent *à faire s'exprimer séparément des acteurs, individuels ou représentants de collectifs*, sur ce qu'ils pensent d'une situation, d'un projet. Les acteurs consultés peuvent s'exprimer par un vote ou être auditionnés oralement, mais *ils ne participent pas en commun à la prise de décision*. »

Co-production

« La co-production relève plus de la *coopération nécessaire à la création, mise en œuvre et la gestion de services d'intérêt général par le tiers secteur* » (Verschuere, Brandsen, Pestoff, 2012)

Débat public

Dispositif relatif à la loi et mis en œuvre par la Commission nationale du débat public (CNDP), le débat public « *encadre majoritairement la conduite de projets d'aménagement ou d'équipement dont les enjeux socio-économiques et/ou les impacts pour l'environnement humain et naturel sont significatifs* : infrastructures routières, ferroviaires ou électriques, aménagements portuaires ou encore incinérateurs, etc. » (Rui, 2011 : 121)

Dialogue civil

« Le dialogue civil consiste à *créer et multiplier des espaces d'échanges entre élu-e-s politiques et citoyen-ne-s organisés*. » Le Mouvement associatif Rhône-Alpes[10].

10. http://www.lemouvementassociatif-rhonealpes.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/2015-Relations-associations-et-collectivit%C3%A9s-Le-dialogue-civil-pourquoi-et-comment.pdf

Dialogue structuré territorial

« Le dialogue structuré est une méthode visant à *améliorer l'efficacité des politiques publiques en favorisant le dialogue avec les citoyens et la société civile dans leur conception, mise en place, suivi et évaluation* », Kit d'action CNAJEP, ANACEJ, DJEPVA.

Négociation

« La négociation peut se définir comme une situation où *des acteurs interdépendants cherchent par la discussion à mettre un terme à un différend, un conflit d'intérêt, ou même un conflit ouvert, en élaborant une solution acceptable par tous*. À la différence de la concertation, le conflit est à la source de la négociation et le pouvoir des acteurs fait partie intégrante des processus en jeu dans l'élaboration d'une solution. » (Touzard, 2007 ; p.71)

Partenariat

« Un partenariat est une association entre *deux ou plusieurs entreprises ou entités qui décident de coopérer en vue de réaliser un objectif commun.*

Le partenariat peut être de nature économique, financière, scientifique, culturelle, artistique, etc. Tout en laissant leur autonomie à chacun des partenaires, il permet de créer des synergies, de tirer profit d'une complémentarité, de mettre en commun des ressources, d'affronter en commun une situation, etc.

La relation entre les partenaires est formalisée par un contrat ou un protocole de collaboration dans lequel les responsabilités, rôles et contributions financières de chacune des parties sont clairement définis. » http://www.toupie.org/Dictionnaire/Partenariat.htm

I.4. La co-décision et la co-gestion, limites de la co-construction ?

Les entretiens, débats et contributions mobilisés dans le cadre de cette recherche pointent deux limites à la co-construction de l'action publique. Bien que récurrentes, ces limites sont circonstancielles au sens où elles sont prégnantes dans le contexte politique français qui accorde une place centrale aux élus et à l'administration dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'intérêt général mais aussi au rôle périphérique et subordonné de la démocratie participative par rapport à la démocratie représentative.

Premièrement, la co-construction implique rarement une **co-décision** au sens où la délibération qui engage un plan d'actions co-construit et son budget relèvent généralement d'un vote par une instance représentative et souveraine où siègent des élus. Ce partage des responsabilités est rappelé aussi bien par plusieurs élus que par certains responsables associatifs rencontrés. Comme le précise la conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS : « *les délibérations restent prises en conseil, la démocratie représentative s'applique mais c'est le travail en amont qui est essentiel* »[11] « In fine *c'est moi qui défend auprès des collègues et convainc* »[12] rappelle la Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, chargée de l'égalité et de l'innovation sociale en écho aux propos du Président de LMA Bretagne : « *il ne s'agit pas d'être dans la confusion des responsabilités. Les élus ont vocation à décider* »[13]. L'absence de co-décision explique d'ailleurs les réticences de certains responsables associatifs vis-à-vis de la co-construction : « l*a prise de décision, la mise en place de dispositif ou de financement appartiennent aux acteurs publics, d'où une gêne à parler de co-construction* »[14]. Cette position est parfois formalisée dans des documents référence. Ainsi, « le SOLIMA n'est pas un outil de codécision, les participants prenant ensuite les responsabilités qui leur incombent.»[15]

Seconde limite, la co-construction d'une politique ne va pas jusqu'à une **cogestion de l'argent public**. Il existe bien quelques expériences de financements co-gérés par des conseils citoyens ou des conseils locaux de la vie associative mais sur des budgets d'un montant souvent symbolique. La co-construction d'un « plan de financement » de telle ou telle action de la politique publique est parfois évoquée[16]. Les questions budgétaires restent l'un des points aveugles de la co-construction. Au mieux, elle atténue sans l'annuler le principe « qui paie décide » souvent invoqué par les décideurs publics. Le montant et la répartition du financement de la politique concernée et plus largement sa place dans les arbitrages budgétaires de la collectivité locale sont rarement discutés. L'exemple du collectif régional art et culture (CRAC) Hauts-de-France est à cet égard intéressant. Leurs mobilisations, interpellations et propositions en 2015 ont abouti à un processus de co-construction de la politique régionale de la culture ainsi qu'à une promesse d'augmentation du budget. Pour autant, le CRAC fait état en 2018 de la « non-communication d'éléments

11. Entretien avec Jeanne Barseghain, Conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS et Sandra Guilmin, chargée de mission ESS à la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, 29 novembre 2017.

12. Entretien avec Anne Patault, Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, chargée de l'égalité et de l'innovation sociale, 17 janvier 2018.

13. Entretien avec Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne, 17 janvier 2018.

14. Entretien avec Véra Bezsonoff, responsable de de l'accompagnement des adhérents et des dynamiques de territoire à la Fédélima, 19 juin 2018.

15. Vade-Mecum 2013. Pour la mise en place d'un Schéma d'Orientation pour le Développement des Lieux de Musiques Actuelles (SOLIMA), p.2.

16. « Co-construire les politiques publiques. Comment faire ? », Guide la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole, 2018.

budgétaires détaillés (exercices 2016 et 2017)[17], pourtant demandés et promis » dans le cadre de sa concertation engagée avec le nouvel exécutif régional depuis les élections de 2015. Le processus de co-construction d'une politique régionale de la culture semble rencontrer ses limites sur l'accès aux données budgétaires.

La co-décision comme point limite des pratiques actuelles de la co-construction sont implicitement soulignées dans le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache pour une « réforme radicale de la politique de la ville »[18]. A plusieurs reprises, ils associent et distinguent la co-construction et la co-décision comme si la première des deux pratiques n'incluait par forcément la seconde. Par exemple : « C'est donc plutôt une démarche que nous préconisons ici, qui donne une place aux habitants à toutes les étapes et à toutes les échelles de la décision et qui s'engage vers la voie de *la co-construction* des projets puis de *la codécision* dans les instances de gestion de la politique de la ville. »[19] « Engager une démarche de co-construction » d'un projet de territoire avec des « collectifs d'habitants » en amont de l'élaboration des contrats ville implique la mise en place de « dispositifs de codécision » et des « moyens financiers » d'une participation concrète. Enoncer séparément co-construction et co-décision semblent nécessaire pour mieux les articuler politiquement dans une démarche participative.

Encore une fois, les limites de la co-décision et de la co-gestion sont contextuelles. Les recherches d'Yves Vaillancourt (2015) à partir d'études de cas au Québec ou en Amérique Latine le conduisent à qualifier de « démocratiques » les processus de co-construction qui intègrent une co-décision[20]. Pour le chercheur québéçois (2018), la « co-construction implique que la participation des acteurs de la société civile ait une portée décisionnelle[21], et pas seulement consultative. Et cela même si la relation entre les élus et les acteurs de la société civile demeure asymétrique, c'est-à-dire à l'avantage des élus qui ont le dernier mot. Nous insistons sur le côté co-décisionnel de la co-construction, à l'encontre de la culture jacobine nourrie par le durcissement la théorie classique de l'imputabilité. »[22] L'allusion à une culture politique française qui entraverait une co-construction démocratique est explicite. Elle est en partie avérée par la lecture des débats parlementaires lors de la discussion de la loi sur la politique de la ville et la cohésion urbaine en 2013. Outre les réticences exprimées par l'opposition parlementaire à un introduire le terme de co-construction dans la loi, les amendements mentionnant explicitement à la co-décision entre élus et habitants ont été écartés[23].

Les constats empiriques d'une co-construction « à la française » qui réserve le temps de la décision aux élus, détenteurs ultimes de l'intérêt général, ouvrent un horizon d'expérimentations et de revendications pour les partisans d'une véritable démocratisation

17. « État des lieux de la, co-construction des politiques culturelles dans la région Hauts-de-France, jeudi 22 février 2018. » https://www.actespro.fr/IMG/pdf/communique_de_presse_crac.pdf

18. Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. Pour une réforme radicale de la politique de la ville », http://ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_participation_habitants_web_141107.pdf

19. Ibid, p.41-42.

20. « La co-construction fait référence à un processus de co-décision auquel participent à la fois les acteurs de la société civile et les acteurs de l'État (ou de la société politique). » In Laville J-L, Salmon A., Associations et Action publique, Desclée de Brouwer, p.449

21. La distinction d'Yves Vaillancourt entre des participations consultative et décisionnelle laisse place à un large spectre de pratiques de co-construction qui vont bien au-delà de la consultation sans pour autant être toujours décisionnelle (cf. la partie I.3.).

22. Vaillancourt Y. « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », article à paraître dans SociologieS en 2019.

23. Assemblée Nationale, Compte rendu intégral, 2e séance du vendredi 22 novembre 2013 Journal Officiel.

de l'action publique. En tous cas, la co-décision et de la co-gestion sont des enjeux à poser, discuter et statuer au début de toute démarche de co-construction entre les protagonistes afin de lever d'éventuels malentendus. Ce préalable semble nécessaire pour pouvoir à l'avenir réellement considérer que le vote des élus ne soit qu'un simple exercice formel d'enregistrement d'une délibération dont le contenu aurait été largement co-élaboré en amont et co-mise en œuvre en aval avec les acteurs et les organisations partenaires.[24]

24. C'est en tout cas à cette condition que l'affirmation suivante du Collectif des associations citoyennes (CAC) nous semble envisageable : « En dernière instance, les décisions sont certes votées dans le conseil municipal, mais la participation active de la société civile à la définition des orientations permet de déplacer le débat au-delà de la dichotomie binaire entre co-décision et co-construction.». *Dialogue et coopération entre associations et pouvoirs publics*, Rapport pour la DJEPVA du CAC, 2017, p.13.

I.5. Détour par un corpus élargi du concept de co-construction

Le terme de « co-construction » fait l'objet de plusieurs usages en sciences sociales. Cette pluralité est bien repérée et explicitée par Madeleine Akrich dans son chapitre « Co-construction » dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* (2013). Elle propose une définition générique très large de la co-construction : « Ce terme sert à mettre en valeur l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action. »

Elle distingue quatre domaines de mobilisation du concept de « co-construction » :

- « en sciences du langage où il renvoie à la participation de plusieurs locuteurs dans la production d'un énoncé ou dans la construction de sens ;
- en psychologie du développement où il manifeste le rôle des interactions dans la construction des identités ainsi qu'en psychothérapie où il traduit la participation des patients à la définition de la démarche thérapeutique ;
- en sciences de l'éducation où il dénote la volonté de sortir d'une transmission verticale des savoirs en associant activement et de manière collaborative les élèves ou les étudiants à la production des contenus de l'apprentissage, notamment grâce aux technologies de l'information et de la communication ;
- en sociologie ou en science politique où il désigne l'existence d'une pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances. »

Une recension à partir de l'entrée co-construction dans des moteurs de recherche en sciences sociales[25] confirme globalement la classification de Madeleine Akrich. Qu'en retenir pour notre recherche-action ? Ce sont plutôt des travaux relevant de la philosophie, de la sociologie et des sciences politiques qui ont été mobilisés dans le cadrage théorique de l'étude car les politiques publiques sont la finalité principale des processus considérés. Pour autant, nous pouvons retenir des autres disciplines mobilisant le concept de co-construction que la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques doit aussi intégrer *une co-construction de savoirs, des connaissances et*

25. Cairn ou googlescholar.

des représentations communes entre parties prenantes (un diagnostic partagé sur les enjeux, acteurs et initiatives est souvent présenté comme la première étape de la co-construction, cf la partie V). On peut aussi considérer une *dimension d'éducation populaire au sens des apprentissages et engagements qu'induit la participation à l'action publique d'acteurs éloignés des cercles de pouvoir.*

En conclusion de son article, Madeleine Akrich met en exergue deux dimensions importantes pour comprendre la co-construction :

« *une relative continuité dans les compétences et les rôles des acteurs impliqués* : il s'agit toujours d'articuler les différentes dimensions des projets en cause et de spécifier des mondes possibles. »

« *des modes d'engagement des acteurs sensiblement plus forts que ceux qui sont associés à la concertation ou à la consultation.* »

II. UNE NOTION EMERGENTE DANS LES DISCOURS COMME DANS LES TEXTES LEGISLATIFS

Sans être exhaustifs, nous avons procédé à un repérage des usages de la co-construction dans les discours des décideurs publics, les propositions des réseaux et des textes législatifs. Une première analyse permet de faire l'hypothèse d'une diffusion de la notion dans les années 2010. La présence du terme de co-construction dans plusieurs textes législatifs récents nous semble constituer à cet égard un indice d'une visibilité croissante.

II.1. Une présence croissante dans les discours des décideurs publics, des acteurs de l'ESS et de la vie associative

A l'origine de la recherche-action, il y a la volonté de plusieurs réseaux de l'ESS et de la vie associative de faire un retour réflexif et partagé sur une notion qu'ils utilisent en interne et qu'ils revendiquent à l'externe. Au fur et à mesure de nos recherches, il nous est apparu qu'ils n'étaient pas les seuls à mobiliser cette notion. Mais surtout, le sens donné par les décideurs publics et les acteurs recouvre une pluralité de significations.

Cette polysémie du terme de co-construction peut être, selon les points de vue exprimés, source d'intérêt ou de méfiance. Intérêt pour une notion qui peut devenir un horizon mobilisateur, une innovation, voire un nouveau référentiel de l'action publique pour différentes parties prenantes d'un secteur ou territoire. Méfiance par les malentendus, voire les déceptions, régulièrement suscités par de nouvelles catégories de l'action publique telles que celles de développement durable, d'innovation sociale ou d'« empowerment », etc., au regard des promesses de transformations annoncées.

II.1.1. Polysémie des usages : notion revendiquée, demande de reconnaissance, rhétorique politique et prudence pragmatique.

Quatre registres discursifs sur la co-construction nous semblent pouvoir être repérés. Le premier inscrit la co-construction dans une revendication de transformation et de démocratisation de l'action publique. Le second est celui d'une politique de la reconnaissance des corps intermédiaires par les instances de la démocratie représentative et de la participation d'acteurs plus ou moins marginalisés aux décisions publiques qui les concernent. Le troisième fait de la co-construction une nouvelle rhétorique politique pour surmonter les résistances aux réformes de modernisation des politiques publiques et de renouvellement de l'État social. Le dernier registre est celui de la prudence et des réticences à parler de co-construction au regard de la réalité des pratiques et des asymétries de pouvoir.

Une revendication de démocratisation de l'action publique

« Mettre en place un processus territorial de participation, c'est faire **de la politique autrement**… ». Telle est la première des motivations mises en avant par les promoteurs du dialogue structuré des politiques locales de la jeunesse[26]. Cette revendication d'autres manière de faire de la politique renvoie à une idéal de participatif et de citoyenneté active à la fois comme des démarches de co-construction et comme une source d'efficacité de l'action publique.

Les discours des élus à l'ESS, membres actifs du RTES, se rapprochent d'un registre où la co-construction n'est pas simplement une méthode ou une stratégie mais vise une finalité de **démocratisation de l'action publique**. Comme le souligne la présidente du RTES Christiane Bouchart : « L'important aussi pour nous est que ces politiques d'ESS ne sont pas un outil technique, un ensemble de dispositifs, mais elles portent aussi **une autre façon de concevoir l'action politique**, notamment en *co-construisant ces politiques, et en provoquant du débat public*[27]». La notion est reprise par une nouvelle génération d'élus à l'ESS en responsabilité depuis les années 2010. Ainsi, Agnès Thouvenot, élue conseillère municipale, adjointe à l'économie solidaire, l'emploi, l'insertion et la santé à la mairie de Villeurbanne depuis 2014 affirme au sujet du processus d'élaboration de sa politique : « Ces états de lieux de l'existant, qui doivent être affinés, vont nous permettre de passer à la deuxième étape : *la co-construction d'une stratégie ESS* avec les acteurs ». Ou encore comme le rappelle, Mahel Coppey, vice-présidente de Nantes Métropole qui a succédé à Jean-Philippe Magnen à la délégation à l'Economie Sociale et Solidaire et à l'économie circulaire : « si nous écrivons les choses ensemble, chacun tient son rôle et prend sa part. Ce qui est particulier à Nantes, c'est bien cet héritage «du faire avec» / «du faire ensemble»… *ici tout est co-construction*, et depuis longtemps ![28]» Pour Jeanne Barseghain, conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS, la co-construction n'est pas circonscrite à la politique de l'ESS mais a **vocation à se diffuser en transversalité à d'autres politiques** : « Ensuite, le conseil de l'ESS dépasse largement notre politique ESS. On est dans un dialogue direct avec les acteurs. On associe tous les agents et les élus. C'est un outil précieux pour faire de la transversalité. L'essaimage des pratiques du conseil de l'ESS au sein de la collectivité dans les différentes politiques publiques est amorcé. »[29]

Cette ambition de transformation de l'action publique est également présente dans le projet de l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC) pour laquelle **la revendication d'une co-construction** est souvent associée à **la reconnaissance des droits culturels**. Dans son appel « L'art est public »[30] comme son « Manifeste pour une autre économie de l'art et de la culture »[31], l'affirmation, fondée sur l'exigence des droits humains, que

26. Kit d'action Dialogue structuré territorial, CNAJEP, ANACEJ, Ministère de l'éducation nationale, 2017, p.8.

27. Interview de Christiane Bouchart – Présidente du RTES, 26 février 2014, www.jeunes-socialistes.fr/2014/02/interview-de-christiane-bouchart-presidente-du-rts/

28. «Nous avons un véritable héritage de dialogue sur le territoire nantais» - Entretien avec Mahel Coppey par Céline Parat - le 16 mai 2015, http://rtes.fr/Nous-avons-un-veritable-heritage

29. Entretien avec Jeanne Barseghain, conseillère eurométropolitaine Strasbourg déléguée à l'ESS et Sandra Guilmin, chargée de mission ESS à la Ville et à l'Eurométropole de Strasbourg.

30. http://www.lartestpublic.fr/la-mobilisation/les-principes-fondateurs

31. www.ufisc.org/l-ufisc/manifeste.html

« la liberté artistique et culturelle des individus et des groupes est une condition essentielle à la démocratie » a pour conséquence de « revendiquer la co-construction des projets artistiques et des politiques culturelles avec tous les acteurs concernés, pour une participation active de chacun à la vie sociale et culturelle. » Sans mobiliser explicitement le terme de co-construction, les textes internationaux de référence sur les droits culturels appellent à une approche partenariale et participative de l'action publique. L'article 11 de la **déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle** s'intitule « forger des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile » et considère que « les seules forces du marché ne peuvent garantir la préservation et la promotion de la diversité culturelle, gage d'un développement humain durable. Dans cette perspective, il convient de réaffirmer *le rôle primordial des politiques publiques, en partenariat avec le secteur privé et la société civile* ». L'article 9 de la **déclaration de Fribourg**[32] rappelle que « les acteurs culturels des trois secteurs, public, privé et civil ont la responsabilité dans le cadre **d'une gouvernance démocratique** d'interagir et au besoin de prendre des initiatives pour veiller au respect des droits culturels, et développer **des modes de concertation et de participation** afin d'en assurer la réalisation… ».

32. http://www.unifr.ch/iiedh/assets/files/fr-declaration10.pdf

Le Collectif des Associations Citoyennes (CAC) reprend l'idée que la référence aux droits culturels ouvrirait à un « nouveau paradigme de l'action publique »[33].Ils permettraient d'embrasser « l'ensemble des dimensions culturelles de la personne qui favorisent le déploiement de l'ensemble des droits de façon adaptée à chacun. » tout en favorisant une « démocratie de proximité », condition nécessaire à une participation des habitants et à la prise en compte de leurs voix et de leurs savoirs.

33. « Dialogues et coopération entre associations et pouvoirs publics. Cadre et outils pour la participation des associations à l'action publique », rapport pour la DJEPVA, juillet 2017, p 22-23.

La philosophie générale qui a présidé en 2014 à l'instauration des conseils citoyens relevait, à l'origine, d'une volonté de tirer les enseignements des limites des expériences antérieures en matière de participation des habitants à la politique de la ville et de démocratie participative. Les réflexions et propositions du rapport de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache de 2013 n'envisageaient l'instauration de nouveaux dispositifs participatifs que « si la matrice de la politique de la ville était profondément transformée vers une **politique d'égalité des territoires co-construite** et **co-décidée** avec les citoyens, dans une démarche d'*empowerment* à la française, c'est à dire une démarche qui s'appuierait sur le **pouvoir d'agir des citoyens**, sur leur capacité d'interpellation et de création et permettrait de renouveler et de transformer les services publics et les institutions. »[34] La démarche de co-construction de la politique de la ville s'inscrit dans une perspective de « changement social et d'émancipation »[35] et non de recherche de la « paix sociale » ou de « modernisation de l'action publique ».

34. Op.cit, p.15.

35. Op.cit, p.29

Une demande de reconnaissance et de participation des corps intermédiaires

Ce registre discursif est complémentaire du premier mais il est plus défensif au sens où il vise moins à transformer ou subvertir les procédures de la démocratie représentative qu'à y associer des corps intermédiaires fragilisés ou remis en cause par le pouvoir en place.

Il concerne une partie des discours actuels d'élus locaux, de responsables syndicaux ou associatifs qui ne se sentent plus reconnus comme interlocuteurs légitimes par le gouvernement actuel. Ces derniers s'estiment en partie écartés des discussions relatives aux réformes qui concernent les populations, les territoires ou les organisations qu'ils représentent et sur lesquelles ils jugent avoir des propositions à faire valoir, en particulier dans les instances de dialogue auxquels ils participent habituellement. Depuis l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République en mai 2017, plusieurs prises de position publique et tribunes de personnalités, têtes de réseau ou collectifs (cf. encadré ci-dessous) mentionnent la co-construction de certaines politiques du gouvernement de manière plus ou moins favorable selon qu'ils se sentent, ou non, associés.

Directement impliqué, le Mouvement des entrepreneurs sociaux s'est ainsi félicité de la mise en place d'un « accélérateur d'innovation sociale » soulignant dans un communiqué de presse que « *ce dernier préfigure un réel espace de co-construction entre les entreprises sociales et l'État et impulsera des évolutions positives dans les politiques publiques.* » Dans son propos introductif du rapport de mai 2018, Philippe Jahshan, Président du Mouvement associatif souligne que l'ensemble des propositions est « *le résultat du chantier de co-construction pour une politique associative* » tout en restant vigilant quant à leur chance de mise en œuvre : « Il s'agit maintenant de ne pas décevoir et d'y donner suite. ».[36]

À l'inverse, d'autres collectifs ou têtes de réseau se désolent de l'absence ou des insuffisances d'une réelle co-construction. En témoigne le titre d'une tribune récente[37], « Changer la société ne se décrète pas d'en haut, sans le public concerné et sans les corps intermédiaires », qui émane d'un collectif de responsables de grandes fédérations du secteur social.[38] Ils soulignent que le « secteur associatif a le sentiment de ne plus être reconnu comme un interlocuteur naturel du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques ». Listant les sources d'insatisfaction d'un certain nombre de mesures prises sans concertation par le gouvernement (diminution des contrats aidés, baisse des APL, plan autisme, loi asile et immigration, loi Elan sur le logement, etc.), l'article invite l'État à reconnaître les associations « comme un interlocuteur majeur, capable d'apporter son expertise dans la production des politiques publiques ». Lorsque les grandes fédérations sont consultées, ce sont les imprécisions dans les

36. « Pour une politique de la vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement », pages 4 et 8.

37. Tribune parue dans le Monde du 18 mai 2018.

38. Union nationale des familles et amis de personnes malades (Unafam) ; association des accidentés de la vie (FNATH) ; Fondation abbé-Pierre ; Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss) ; Secours catholique ; Confédération Française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA) ; Fédération des acteurs de la solidarité ; Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH) ; Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei), Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA) ; Association des paralysés de France (APF) ; Petits frères des pauvres ; Fondation Armée du salut.

attendus et les changements de calendrier qui apparaissent comme difficilement compatibles avec un véritable processus de co-construction. « *Si on avait su qu'on avait tout ce temps, on aurait pu aller davantage vers de la co-construction avec les personnes en situation de précarité* »[39] regrette ainsi Claire Hédon, Présidente d'ATD Quart Monde, à la suite du report du plan de lutte contre la pauvreté en septembre 2018. Plus véhémentes, 14 organisations de jeunesse[40] ont fustigé le projet de service universel et la méthode adoptée par le gouvernement. « *Il est à craindre (...) que le dispositif réponde davantage à une logique démagogique qu'à celle de la co-construction fondée sur l'expertise des acteurs* » déplorent-elles dans une tribune en rappelant également le coût élevé annoncé pour cette mesure.

39. « L'exécutif relègue la pauvreté à l'arrière-plan ». Par Tonino Serafini et Amandine Cailhol, photo Laurent Carré pour Libération — 11 juillet 2018 à 20:46

40. Animafac, Coexister, Fédération des associations générales étudiantes (Fage), Jets d'encre, Les Jeunes Écologistes, Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), La Mutuelle des étudiants (LMDE), MAG Jeunes LGBT, Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC), Promotion et défense des étudiants (PDE), Syndicat général des lycéens (SGL), Union nationale des étudiants de France (Unef), Union nationale lycéenne (UNL), Union nationale lycéenne – syndicale et démocratique (UNL-SD)

ÊTRE ASSOCIES AUX REFORMES DE L'ETAT :
LA CO-CONSTRUCTION DANS LE DISCOURS DES ELUS LOCAUX, DES RESPONSABLES SYNDICAUX ET DES FEDERATIONS ASSOCIATIVES

Co-construire la politique de la Ville entre l'Etat et les collectivités locales : l'espoir suscité par le discours d'Emmanuel Macron à Tourcoing

« *Il y a eu beaucoup de malentendus et de maladresses de la part du pouvoir central, mais Emmanuel Macron les a reconnus. (...). Lui, il l'a annoncé, en proposant un calendrier réaliste et une méthode concertée.* ***Emmanuel Macron est désormais dans la coconstruction.*** »

Jean-Luc Moudenc, Maire (LR) de Toulouse, président de Toulouse Métropole et de France urbaine, l'association qui rassemble les édiles des grandes villes de France.
Moudenc : « **Macron a reconnu les malentendus et maladresses** », Le Point, le 27/11/2017, http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jerome-cordelier/moudenc-macron-a-reconnu-les-malentendus-et-maladresses-25-11-2017-2175043_244.php

La réception du rapport Borloo, annonciatrice de l'enterrement de toute co-construction ?

« *Que le résultat de huit mois de mobilisation nationale,* ***de co-construction****, d'engagement désintéressé*, soit amendé par le président de la République est incontestable. »

« Nous attendions un hommage à Jean-Louis Borloo, nous avons entendu une forme de mépris. Nous espérions la mise en œuvre d'un plan de bataille visionnaire ; nous avons récolté quelques annonces floues. Nous demandions un investissement ambitieux, nous avons hérité d'une vision d'apothicaire. *Nous partagions* ***la volonté de co-construire***, nous avons assisté à une stratégie de division. Nous voulions l'union nationale, nous avons eu la pire démagogie ! »

« En effet ***les élus sont exclus du conseil présidentiel des villes***, présenté comme la panacée du pilotage de projet, parjurant la parole présidentielle donnée en novembre. »

« **Sous les vernis de l'Elysée, notre République a enterré plus qu'un espoir, une réconciliation nationale** », Tribune de 23 élus de banlieue transmise à «l'Obs», 30 mai 2018.
https://www.nouvelobs.com/politique/20180530.OBS7474/des-maires-de-banlieue-denoncent-le-neopopulisme-impardonnable-de-macron.html

La co-construction, nouvelle méthode de dialogue social ? Le scepticisme même chez les syndicats dits « réformistes ».

« La méthode Macron, c'est vous discutez, je tranche »,
Entretien avec Laurent Berger, le secrétaire général de la CFDT, dans les Les Echos, le 26 février 2018
https://www.lesechos.fr/economie-france/social/0301347958013-laurent-berger-la-methode-macron-cest-vous-discutez-et-je-tranche-2156635.php

Un appel à une co-construction du plan en faveur de la psychiatrie

« Le *futur comité stratégique doit poursuivre cette mission :* ***être un espace de débats, de coconstruction avec les personnes directement concernées****, de réflexion stratégique et de propositions pour les pouvoirs publics incluant l'ensemble des acteurs. Nous ne pouvons qu'espérer que la ministre saura prendre la mesure de ces enjeux et que les mesures annoncées ne seront qu'une première étape.* »

« Troubles psychiques et problèmes de santé mentale ne sont plus seulement des questions de santé ». Tribune d'un collectif de médecins, d'élus et de représentants d'associations paru dans Le Monde, le 09.02.2018
https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/02/09/troubles-psychiques-et-problemes-de-sante-mentale-ne-sont-plus-seulement-des-questions-de-sante_5254497_3232.html

La politique d'innovation sociale, préfiguration d'un espace de co-construction ?

« *Un* ***accélérateur d'innovation sociale****, pour accompagner des expérimentations d'utilité sociale et l'essaimage des solutions de demain. Ce dernier préfigure* ***un réel espace de co-construction*** *entre les entreprises sociales et l'Etat et impulsera des évolutions positives dans les politiques publiques. Sur ce volet, sur proposition du Mouves, le candidat Emmanuel Macron avait proposé qu'1 milliard d'euros le quinquennat y soit consacré, nous serons donc attentifs à ce que ces moyens puissent être déployés, notamment en s'appuyant sur le fond de 10 milliards pour l'innovation.* »

Communiqué de presse, **Mouves** 9 octobre 2017
http://mouves.org/Mouves2015/wp-content/uploads/2017/10/cp-mouves-annonces-csess091017-3.pdf

Faire des associations un interlocuteur du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques

Le « secteur associatif a le sentiment de ne plus être reconnu comme ***un interlocuteur naturel du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques*** ». Listant l'insatisfaction d'un certain nombre de mesures prises sans concertation par le gouvernement (diminution des contrats aidés, baisse des APL, plan autisme, loi asile et immigration ou sur le logement, etc.), l'article à invite l'État à reconnaître les associations « comme ***un interlocuteur majeur, capable d'apporter son expertise dans la production des politiques publiques.***»

« **Changer la société ne se décrète pas d'en haut, sans le public concerné et sans les corps intermédiaires** », le titre de cette tribune d'un collectif de responsables de grandes fédérations du secteur social parue dans Le Monde, le 18.05.2018.
https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/04/changer-la-societe-ne-se-decrete-pas-d-en-haut-sans-le-public-concerne-et-sans-les-corps-intermediaires_5294350_3232.html

Co-construire le service national universel ?

« *Il est à craindre (...) que le dispositif réponde davantage à une logique démagogique qu'à celle de* ***la coconstruction fondée sur l'expertise des acteurs*** », déplorent-elles*, en rappelant également le coût élevé annoncé de cette mesure.

Service national universel : des organisations de jeunesse fustigent un projet « démagogique », .Le Monde, le 03 juin 2018.
https://www.lemonde.fr/campus/article/2018/06/03/service-national-universel-des-organisations-de-jeunesse-fustigent-un-projet-demagogique_5308791_4401467.html?xtmc=coconstruction&xtcr=3

Voir aussi, **« 14 organisations de jeunesse s'opposent à un service national universel obligatoire »**, Le JDD, le 2 juin 2018.
https://www.lejdd.fr/politique/15-organisations-de-jeunesse-sopposent-a-un-service-national-universel-obligatoire-3670232

Co-construire le plan de lutte contre la pauvreté

« Pour justifier ce report, l'exécutif invoque désormais les nécessaires discussions avec les départements, en charge de l'action sociale, et la *« concertation importante avec l'ensemble du monde associatif »* qui s'est déroulée de décembre à mars. Soit à peine trois mois, alors qu'il se sera écoulé une année, à la rentrée, depuis l'annonce de cette concertation. « *Si on avait su qu'on avait tout ce temps, on aurait pu aller davantage vers de la* ***coconstruction avec les personnes en situation de précarité*** », déplore Claire Hédon (Présidente d'ATD Quart Monde).

« L'exécutif relègue la pauvreté à l'arrière-plan ». Par Tonino Serafini et Amandine Cailhol, photo Laurent Carré pour Libération — 11 juillet 2018 à 20:46
http://www.liberation.fr/france/2018/07/11/l-executif-relegue-la-pauvrete-a-l-arriere-plan_1665912

Co-construire une politique de la vie associative

Résultat d'un processus de concertation entre des responsables d'organisations et de têtes de réseaux représentatives de la vie associative et des représentants de plusieurs administrations publiques, le rapport « Pour une politique de la vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement » formule des propositions sur la co-construction.

« *Les nombreux enjeux liés à la vie associative nécessitent donc* ***des lieux de co-construction dédiés aux différents échelons territoriaux*** *pour apporter des réponses dans le cadre d'un dialogue stratégique entre acteurs publics et associatifs au service de l'intérêt général.*

23 - Mettre en œuvre un programme national d'une ***vingtaine d'expérimentations de formes de co-construction de politiques de vie associative à différents échelons territoriaux*** *(Etat déconcentré, Région, Départements, intercommunalités, communes...). Le cadre national du programme permettra d'officialiser sa mise en place, de manière à garantir la mobilisation de tous les acteurs parties prenantes. », (p.20).*

« Pour une politique de la vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement »
https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_complet_chantier_vie_asso_lma.pdf

Concernant les réseaux partenaires de l'étude, les appels d'élus locaux, des acteurs de la vie associative et de l'ESS à co-construire les politiques publiques territoriales relèvent d'une revendication de mise en visibilité d'acteurs et de pratiques négligés ou sous-estimés, de prise en compte de leurs apports à la richesse des territoires et de leur légitimité à contribuer à l'intérêt général. Ainsi, les politiques locales de l'ESS, de la vie associative ou des musiques actuelles sont avant tout des politiques de la reconnaissance d'acteurs, d'initiatives et d'organisations mal ou insuffisamment considérés par les politiques publiques locales.

Une nouvelle rhétorique politique

Ce troisième registre s'est imposé au fur et à mesure que la co-construction apparaissait dans certaines déclarations de membres du gouvernement d'Edouard Philippe pour inviter ou témoigner que l'Etat prenait en compte les collectivités locales, les syndicats ou les associations dans les projets de réforme qu'il engageait. L'usage du terme de co-construction peut s'interpréter comme « des contre-feux » rhétoriques pour *répondre aux inquiétudes exprimées des corps intermédiaires institués de ne pas être suffisamment associés ou écoutés.*

En tout cas le terme de co-construction a été répertorié par le journal Le Monde comme un des « mots clés de La République en Marche (LRM) au même titre que ceux de « disruption » ou de « bottom-up ». On pourrait ajouter ceux de « révolution »[41] ou « d'émancipation » au vocabulaire récupéré ou « alambiqué »[42] de la « Macronie ». On ne peut exclure que le terme de « co-construction » fasse partie des éléments de langage employés par le gouvernement pour *désamorcer les éventuelles oppositions de la société civile à la modernisation des politiques publiques et la « rénovation du modèle social* ».

41. Tel est le titre du livre de campagne du candidat Emmanuel Macron paru en novembre 2016 aux éditions XO.

42. Selon l'expression de l'article du Monde déjà cité.

LA CO-CONSTRUCTION DANS LE DISCOURS DU GOUVERNEMENT : ENTRE PROMESSE ET RHETORIQUE ?

La co-construction, mot clé du lexique La République en Marche (LRM) ?

« Coconstruction. Méthode d'élaboration des projets de loi avec la participation des syndicats et du patronat. *C'est comme la construction d'une maison : on discute des plans, on demande l'avis de tous, on se laisse convaincre, on trouve une place pour tout le monde, mais c'est quand même le gouvernement qui reste le maître d'ouvrage* », explique-t-on au ministère du travail.

« **Quatre mots-clés du lexique LRM. Le vocabulaire de la Macronie est truffé de mots parfois alambiqués** ». Le Monde, le 23.03.2018.
https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/03/23/quatre-mots-cles-du-lexique-lrm_5275277_823448.html?xtmc=coconstruction&xtcr=9

Co-construire la politique de la Ville entre l'Etat… et les collectivités locales

« (…) *tous les élus du territoire m'ont aussi redit hier, c'est qu'il y a besoin de **co-construire ces solutions**.* Et donc de les préparer, de les discuter, d'y travailler, **de les construire avec les élus, l'ensemble des collectivités territoriales**, mais de le faire aussi **avec les habitants** qui, depuis plusieurs années, se sont mobilisés dans les comités de quartiers, dans les conseils citoyens, dans **toutes ces associations** qui font ces points de maille, en quelque sorte, sur le terrain, et font parfois que, lorsque tout est abandonné, ça ne craque pas. »

« Vous l'avez compris, je ne veux pas vous proposer des outils, des mesures, je veux que ce plan de mobilisation générale nous le ***construisions ensemble***, nous l'agissions ensemble parce que c'est cela aussi cette rénovation morale dont nos quartiers ont besoin. »

« c'est que la politique de la ville, ça ne peut pas simplement être un dispositif, là, tant d'argent public là, d'abord, parce que les habitants des quartiers, ils ne veulent pas d'argent public, ils veulent le plein accès à la République, mais c'est la considération des dirigeants publics, c'est de passer du temps, c'est d'écouter, c'est de respecter, c'est de construire ensemble ; c'est pourquoi durant les cinq années qui viennent, il y a une chose que la République, constamment, vous donnera, c'est cette considération, et ça, j'en suis le garant, j'en suis le garant. »
Discours d'Emmanuel Macron, Tourcoing, 15 novembre 2017.

*« Remettre la République au cœur des quartiers, c'est l'ambition du Gouvernement qui réaffirme l**a politique de la ville** comme l'une de ses priorités. **La volonté du Gouvernement est de co-construire**, discuter, travailler sur le terrain, avec tous ceux qui sont animés par la volonté de faire. »*

Une grande mobilisation nationale pour les habitants des quartiers, www.cohesion-territoires.gouv.fr/publication/une-grande-mobilisation-nationale-pour-les-habitants-des-quartiers_7577

La co-construction, nouvelle méthode de dialogue social ?

« **Les ordonnances relatives à la réforme du code du travail**, un processus de **co-construction** » selon le Ministère du Travail
*« Comprendre le processus de **co-construction de la réforme des ordonnances travail**. Le programme de rénovation du modèle social a été une des promesses de campagne du candidat Emmanuel Macron. Le Président de la République et le Gouvernement ont mis en place **un cadre inédit de concer***

tation *et instauré un dialogue intense avec les organisations syndicales et patronales. »*
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/comprendre_le_processus-ministere_du_travail_copie.pdf

Co-construire la politique de lutte contre la pauvreté ?

A défaut d'un plan détaillé, certains espéraient que le Président dévoilerait au moins quelques pistes sur les mesures à venir lors de son intervention, lundi, devant le Congrès à Versailles. Mais le chef de l'Etat est resté flou. *« La stratégie de lutte contre la pauvreté sera présentée en septembre et mise en œuvre en 2019,* ***construite avec l'ensemble des acteurs*** », a-t-il déclaré aux parlementaires.

« L'exécutif relègue la pauvreté à l'arrière-plan ». Par Tonino Serafini et Amandine Cailhol, photo Laurent Carré pour Libération — 11 juillet 2018 à 20:46
http://www.liberation.fr/france/2018/07/11/l-executif-relegue-la-pauvrete-a-l-arriere-plan_1665912

Co-construire des politiques culturelles entre l'Etat et les collectivités locales

« A l'occasion de cette première rencontre, ***Françoise Nyssen*** *a rappelé qu'elle entendait être la ministre de la culture de tous les territoires. Elle a prôné une* ***méthode de co-construction des politiques culturelles avec les collectivités territoriales*** *»*

Rencontre de l'AMF et Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel avec la ministre de la Culture.

Co-construire une stratégie de développement de l'ESS et de l'innovation sociale

« Dans le même temps, ***l'accélérateur repose sur deux principes clés : l'opensource et la co-construction.*** »

French Impact : innover au service de l'intérêt général
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/french-impact-innover-au-service-linteret-general

« Bureau du #CSESS: point d'étape sur les travaux de coconstruction d'une stratégie ambitieuse de dévpt de l'#ESS et de l'#innovationSociale @Min_Ecologie »

Le Conseil Supérieur de l'ESS, un espace de co-construction twitte le Haut-Commissaire à l'ESS.

La co-construction d'une politique de la vie associative

« C'est une étape indispensable par laquelle il fallait passer pour définir le cadre d'un monde associatif du 21ème siècle au plus près des citoyens » (…) « Nous avons maintenant à répondre à ce rapport. ***Nous allons continuer dans l'esprit de co-construction pour apporter des réponses concrètes*** »

Jean-Michel Blanquer à l'occasion de la remise du rapport **« Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement »**
#ChantierVieAsso «Pour une politique de vie associative ambitieuse»
https://mailchi.mp/lemouvementassociatif/newsletter-rapport-chantier-vieasso?e=d284521067

L'*usage par le gouvernement du terme de co-construction est en grande partie stratégique et instrumental*. Les membres du gouvernement cherchent ainsi à répondre aux inquiétudes des collectivités locales et syndicats qui peuvent avoir le sentiment d'être « ringardisés » comme figures appartenant à « l'ancien monde »[43]. Prendre le temps de la concertation et de l'examen de leurs propositions risque d'entraver le rythme et d'édulcorer le contenu des réformes promises pendant la campagne présidentielle. Bref, court-circuiter les corps intermédiaires serait la condition pour engager efficacement « les transformations qui ont été trop longtemps repoussées »[44].

Pour autant, la co-construction est trop peu utilisée pour la considérer comme une nouvelle méthode de gouvernement théorisée et éprouvée. Il est d'ailleurs *bien difficile d'en trouver une définition précise au-delà des éléments de communication répertoriés* (cf. encadré ci-dessus). Telles sont du moins les conclusions que l'on peut tirer de la mobilisation épisodique du terme de de co-construction à l'occasion de deux séquences politiques fortement médiatisées : les ordonnances relatives au code du travail et le plan Borloo sur la politique de la Ville.

Le Ministère du Travail a ainsi pu parler de « processus de co-construction de la réforme des ordonnances travail » présenté comme « un cadre inédit de concertation » entre le gouvernement et les partenaires sociaux. La réalité se rapproche bien davantage d'une simple consultation : « on discute des plans, on demande l'avis de tous, on se laisse convaincre, on trouve une place pour tout le monde, mais c'est quand même le gouvernement qui reste le maître d'ouvrage »[45]. Même les dirigeants des syndicats dits « réformistes » se sont montrés sceptiques. « La méthode Macron, c'est vous discutez, je tranche »[46] déclarait récemment Laurent Berger, le secrétaire général de la CFDT. La rhétorique de la co-construction apparaît comme un substitut présentable à la « concertation » et à la « négociation », référence et méthode éprouvées du dialogue social qui n'aurait plus de pertinence qu'à l'échelle de l'entreprise. Elle se résume au mieux à informer et à prendre l'avis des partenaires sociaux sur les priorités et les mesures nationales en grand partie déjà décidées et ficelées.

Le sort réservé par le Président de la République au rapport de Jean-Louis Borloo sur la politique de la ville est également révélateur de la rhétorique de la co-construction. Faisant écho à l'interpellation d'élus locaux[47], le discours de Tourcoing de novembre 2017 a pu être reçu comme une invitation de l'État à co-construire un nouveau plan avec les collectivités locales et les acteurs des quartiers. L'ambition et la cohérence des propositions élaborées à la suite d'un large processus de concertation ont finalement été réduites à quelques mesures. La déception de la réception du rapport Borloo a été vécue par certains élus locaux comme l'enterrement de la promesse de co-construction. « Nous attendions un hommage à Jean-Louis Borloo, nous avons

43. Si « l'ancien monde » désigne dans la rhétorique macronienne la classe politique française, les partis de gouvernement et le clivage droite-gauche, il embrasse parfois les partenaires sociaux et le dialogue social lorsqu'il s'agit de rénover le modèle social.

44. Edouard Philippe sur BFM https://www.lexpress.fr/actualite/politique/macron-philippe-ne-leur-parlez-plus-de-reforme-mais-de-transformation_1938647.html

45. « Quatre mots-clés du lexique LRM. Le vocabulaire de la Macronie est truffé de mots parfois alambiqués ». Le Monde, le 23.03.2018.

46. Entretien, Les Echos, le 26 février 2018

47. « L'appel de Grigny » lors des états généraux de la politique de la ville, 16 oct. 2017.

entendu une forme de mépris. Nous espérions la mise en œuvre d'un plan de bataille visionnaire ; nous avons récolté quelques annonces floues. Nous demandions un investissement ambitieux, nous avons hérité d'une vision d'apothicaire. **Nous partagions la volonté de co-construire, nous avons assisté à une stratégie de division.** (…) En effet les élus sont exclus du conseil présidentiel des villes, présenté comme la panacée du pilotage de projet, parjurant la parole présidentielle donnée en novembre. »[49]

49. « Sous les vernis de l'Elysée, notre République a enterré plus qu'un espoir, une réconciliation nationale », Tribune de 23 élus de banlieue transmise à «l'Obs», 30 mai 2018.

Il est trop tôt pour savoir si la co-construction se réduira à des éléments de langage ou si elle trouvera de réels terrains d'application, peut-être sur des enjeux et secteurs ne faisant pas partie des réformes annoncées lors de la campagne présidentielle. À cet égard, une politique nationale de la vie associative peut être un bon test. Présenté comme le résultat d'un processus de concertation, le rapport « Pour une politique de la vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement »[50] contient quelques propositions concernant la co-construction de politiques et de dispositifs dont il sera intéressant d'évaluer la prise en compte et la mise en œuvre.

50. Mai 2018, https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/04/changer-la-societe-ne-se-decrete-pas-d-en-haut-sans-le-public-concerne-et-sans-les-corps-intermediaires_5294350_3232.html

Au niveau territorial, il est intéressant de remarquer que la co-construction peut faire irruption dans le discours de certains responsables politiques qui ne se cachent pas que cette façon de gouverner n'est pas dans leur culture politique. Ainsi, Xavier Bertrand, Président du Conseil Régional Hauts-de-France déclarait en mars 2018 au sujet de la politique régionale de la culture devant les acteurs des arts et de la culture regroupés dans un collectif : *« L'ambition est affirmée, le budget est affiché,* ***reste à réussir la co-construction qui n'est pas dans l'ADN des politiques****, mais j'essaie de me convertir ».*

Des réticences à parler de co-construction au regard de la réalité des pratiques

Les entretiens menés dans le cadre de cette enquête montrent également des élus et des acteurs qui ne souhaitent pas se payer de mots. Prenant au sérieux la notion de co-construction de l'action publique, ils se refusent à en faire un usage idéologique ou rhétorique lorsque que les pratiques de dialogue et de participation qu'ils mettent en œuvre leur semblent ne pas correspondre à l'ambition de transformation dont serait porteur de concept.

Ainsi, Anne Patault, vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, chargée de l'égalité et de l'innovation sociale se veut très pragmatique : « Au Conseil régional, je ne suis pas sûre que la co-construction évoque des choses très concrètes. J'utilise plus co-élaboration que co-construction. En Bretagne, la démarche engagée est assez pragmatique. On aura besoin de temps en temps de se reposer la question de définir ce que l'on est en train de faire. »

Le réalisme prévaut aussi chez l'élue à la vie associative de la ville de Caen qui, en dépit de la mise en place de cinq conseils citoyens, de la relance d'un conseil local de la vie associative et de la création

attendue d'un « hôtel » des associations, reconnaît *« qu'on est plus dans la consultation où l'on prend des avis et dans la coproduction de projets. Le niveau supérieur serait d'aller vers la codécision, on n'y est pas. On est sûr de l'action concrète. »*.

Certains responsables associatifs font preuve de la même prudence au regard des attentes que la notion suscite et de la complexité des processus de co-construction dans les territoires : *« On a arrêté de parler de co-construction des politiques publiques. On amenait un fantasme. A la FEDELIMA, on parle de co-construction de projet de territoire. »*

Il est intéressant de noter que ces positions ne prennent pas le chemin d'une critique radicale de la co-construction qui conduirait à un rejet politique de la notion. Elles s'expriment davantage dans un registre pragmatique de l'action publique qui opère une requalification des interactions entre pouvoirs publics et associations en fonction des situations vécues. Elles prennent plus rarement le chemin de postures ouvertement contestataires invitant à refuser par principe de la participation à tout processus de co-construction qui serait assimilé à une simple technique de manipulation ou de légitimation des pouvoirs en place.

II.2. La co-construction dans les textes législatifs

Au-delà d'une analyse discursive, l'intérêt d'une recension est de constater que l'arsenal législatif comprend plusieurs acceptions de la co-construction. Si les articles de loi et les décrets relatifs à *la loi ESS, la loi pour la cohésion urbaine et cohésion territoriale ou l'annexe SOLIMA à l'arrêté relatif au label « Scène de Musiques Actuelles-SMAC »* renvoient bien aux modalités de débat entre pouvoirs publics, société civile organisée et citoyens dans la perspective d'élaboration de politiques publiques, d'autres textes concernent des objets plus circonscrits comme « le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle » ou la formation des accueillants familiaux. Dans ces derniers cas, la co-construction vise davantage *un renouvellement des relations d'aide ou d'apprentissage entre professionnels et usagers* par une plus grande implication et coopération de ces derniers.

Que ce soit dans l'acception de la co-construction comme participation d'acteurs non institutionnels à l'action publique ou comme renouvellement d'une relation d'aide ou d'apprentissage, *une grande majorité de la douzaine d'articles de loi, décrets, arrêtés repérés ont été adoptés et publiés entre 2014 et 2017*. A ces textes mentionnant explicitement la notion de co-construction, il nous faut ajouter la nouvelle version de la charte des engagements réciproques ainsi que l'introduction du dialogue structuré territorial dans la Loi relative à l'Egalité et la citoyenneté.

Il est à noter que bien que mentionnée dans les textes de loi, la co-construction comme processus est rarement définit. L'absence

de définition a d'ailleurs été l'un des points de débat parlementaire de la loi de programmation de la ville et de la cohésion urbaine en 2013, certains députés de l'opposition s'interrogeant sur la signification d'un mot qui n'existait pas dans le dictionnaire[51]. En fait, le choix du législateur est souvent de laisser aux élus et acteurs locaux le soin de la mise en œuvre en contexte de la co-construction les renvoyant des cadres de référence ou vade-mecum[52].

Dernier élément important relatif aux extraits de texte présentés ci-dessous, le rôle des têtes de réseaux dans l'introduction du terme de co-construction dans le processus d'élaboration de la loi. Les élus du RTES se sont mobilisés dans les commissions du conseil supérieur de l'ESS, puis à l'Assemblée nationale pour faire en sorte que la notion figure dans la « section 4 - Les politiques territoriales de l'économie sociale et solidaire. » Le « Schéma d'Orientation pour le Développement des Lieux de Musiques Actuelles (SOLIMA) est « le fruit d'un travail conduit tout d'abord au sein du GTLIMA (Groupe de Travail des Lieux de musiques actuelles) dont les travaux sont rattachés depuis 2012 au CCTDC (Conseil des Collectivités Territoriales pour le Développement Culturel) »[53]. Aujourd'hui, d'autres schémas d'orientation dans d'autres domaines artistiques sont repris par le Ministère de la culture à partir des revendications des acteurs culturels, tels les schémas de développement territorial avec les acteurs des arts visuels et des arts de la rue[54], avec des premières expériences de SODAREP[55] et de SODAVI[56] et d'autres initiatives se prennent dans le champ de la marionnette, etc. L'introduction du « dialogue structuré territorial » dans la loi «Egalité et citoyenneté » est le résultat d'un amendement suggéré par le CNAJEP en collaboration avec la DJEPVA et l'ANACEJ pour transposer une des résolutions du Conseil Européen sur la participation politique des jeunes dans la droit français. Enfin, la relance de la Charte des engagements réciproques en 2013 tient aussi à une proposition du Mouvement associatif (LMA) au gouvernement et à un travail de diffusion et d'évaluation auquel le RNMA et le CAC ont contribué.

L'introduction du terme de co-construction dans la législation a donc été en partie co-construite. Reste à savoir si cette relative inflation législative dans une période aussi resserrée tient à l'intérêt et à la proximité des réseaux de l'ESS et des fédérations associatives avec le précédent gouvernement ou si elle est indice d'une diffusion durable dans plus large dans l'ensemble de la société ?

51. Par exemple Arnaud Richard : « Je rappellerai simplement ce que j'ai dit en commission : le terme de coconstruction ne veut rien dire, sauf si vous le définissez juridiquement, monsieur le ministre. », Ou encore Jean-Louis Borloo : « Mais co-production, cela ne veut rien dire ! ». Assemblée Nationale, 2ème séance du 22 novembre 2013, pages 11963-11964.

52. Par exemple le cadre de référence des conseils citoyens.

53. VADE-MECUM 2013 - Pour la mise en place d'un Schéma d'Orientation pour le Développement des Lieux de Musiques Actuelles (SOLIMA)

54. Issus des propositions de la MNACEP – Mission nationale (de concertation) pour l'art et la culture dans l'espace public, http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Theatre-spectacles/La-MNACEP

55. http://www.federation-arts-rue-auvergne-rhone-alpes.fr/projet-et-activites/sodarep-schema-dorientation-pour-le-developpement-des-arts-de-rue-et-dans-lespace-public/

56. En Pays de la Loire (http://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Pays-de-la-Loire/Politique-et-actions/Arts-plastiques/Initier-les-SODAVI) ou en Nouvelle Aquitaine (http://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Nouvelle-Aquitaine/Actualites/Premier-contrat-de-filiere-pour-les-arts-visuels-en-Nouvelle-Aquitaine-2018-2020)

II.2.1. Des textes citant explicitement la co-construction

Loi, décret, arrêté mentionnant la co-construction

1. Décret n° 2017-552 du 14 avril 2017 relatif à la formation des accueillants familiaux

2. Arrêté du 18 mars 2016 fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle en application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles

3. Arrêté du 17 mars 2016 fixant le cahier des charges national relatif aux projets pilotes d'accompagnement à l'autonomie en santé

4. Arrêté du 7 août 2015 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain

5. Décret n° 2015-299 du 16 mars 2015 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

6. Arrêté du 14 janvier 2015 relatif au cahier des charges des programmes d'éducation thérapeutique du patient et à la composition du dossier de demande de leur autorisation et de leur renouvellement et modifiant l'arrêté du 2 août 2010 modifié relatif aux compétences requises pour dispenser ou coordonner l'éducation thérapeutique du patient

7. Arrêté du 15 septembre 2014 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain en vue de la signature par l'ANRU des contrats de ville et des protocoles de préfiguration des projets

8. LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (1)

9. Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires

10. LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (1)

11. Arrêté du 27 novembre 2009 portant approbation des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux des parties françaises des districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse et arrêtant les programmes pluriannuels de mesures correspondants.

12. Avis n° 2016-0837 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 28 juin 2016 sur un projet de décret relatif aux mécanismes de signalement des services à valeur ajoutée

13. Arrêté du 28 novembre 2017 relatif au label « Scène de Musiques Actuelles-SMAC ». Annexe- « Schéma d'Orientation pour le Développement territorial des Musiques Actuelles (SOLIMA) »

Extrait de la LOI du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire – Article 8

II. – Au cours de *la conférence régionale de l'économie sociale et solidaire*, sont débattus les orientations, les moyens et les résultats des politiques locales de développement de l'économie sociale et solidaire. Ces débats donnent lieu à la formulation de propositions pour le développement de politiques publiques territoriales de l'économie sociale et solidaire. Est également présentée l'évaluation de la délivrance de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale» mentionné à l'article L. 3332-17-1 du code du travail. *Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'économie sociale et solidaire peuvent s'inscrire dans des démarches de* ***coconstruction*** *avec l'ensemble des acteurs concernés. Les modalités de cette coconstruction s'appuient notamment sur la mise en place d'instances associant les acteurs concernés ou de démarches associant les citoyens au processus de décision publique. »*

Extraits de la LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

TITRE Ier : POLITIQUE DE LA VILLE - Article 1

I. - La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants.

Elle est conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.
(...)
Elle s'inscrit dans une démarche de ***coconstruction*** *avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation.*
(...)

CHAPITRE II BIS. Nouveau programme national de renouvellement urbain

III. – Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. *Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la* ***coconstruction*** *du projet dans ce cadre.*

Extraits de l'Arrêté du 28 novembre 2017 relatif au label « Scène de Musiques Actuelles-SMAC »

Annexe- « Schéma d'Orientation pour le Développement territorial des Musiques Actuelles (SOLIMA) »

I–Préambule
Le Schéma d'Orientation pour le Développement territorial des Musiques Actuelles (SOLIMA) est *une méthode de coopération qui pose le principe de* ***co-construction*** *des politiques entre l'Etat, les collectivités et les acteurs portant sur le développement des musiques actuelles d'un territoire*. Il a pour objectif de répondre aux enjeux du territoire et d'apporter des analyses qui permettent d'identifier des perspectives d'intérêt général et de service public.
(...)
Les changements de dimension, de responsabilités comme de compétences qui résultent de la réforme territoriale rendent *la* ***co-construction*** *indispensable dans l'élaboration des politiques publiques au plus près des territoires afin de prendre en compte les initiatives citoyennes* dans des logiques de « bassin de vie » (1). En effet le développement d'intercommunalités nouvelles, de communautés d'agglomération, d'espaces métropolitains avec des compétences élargies et des moyens d'actions encore à préciser, génère *une complexité qu'une construction concertée des politiques publiques peut permettre de dépasser*.

II.2.2. Dialogue structuré et charte d'engagements réciproques

LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté - Article 54

III.- Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'Etat, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier font l'objet d'un *processus annuel de* ***dialogue structuré*** *entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics*. Ce débat porte notamment sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'Etat.

Extrait de la Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales

I. Préambule
« - d'approfondir la vie démocratique et le ***dialogue civil*** et social, en vue d'une participation libre, active et accrue des femmes et des hommes aux projets associatifs et *aux politiques publiques dans des* ***démarches co-construites*** ; » (...)

III. Engagements de l'Etat et des collectivités locales
3.6. « Organiser, autant qu'il est possible et souhaitable, ***la concertation*** *avec les associations et les regroupements organisés sur les projets, les textes ou les mesures ou les décisions publiques* qui les concernent, aux plans national, déconcentré et territorial. » (...)

IV. Engagements des associations
6.5. Participer de façon constructive aux actions de consultations mises en place par les pouvoirs publics en se positionnant comme force de proposition, et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques, avec la volonté de faire progresser l'intérêt général en France et l'intérêt des peuples dans le monde.

Tableau comparatif des textes législatifs

	Objets	Pouvoirs publics	Acteurs non institutionnels	Instances	Modalités
Loi sur l'ESS	Les orientations, les moyens et les résultats des **politiques locales de développement de l'économie sociale et solidaire**	- Représentant de l'Etat dans la région - Président du conseil régional	- CRESS - réseaux locaux d'acteurs de l'ESS - représentants des collectivités territoriales - partenaires sociaux -citoyens	Les conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Autres instances à définir localement	Débats et formulation de propositions
Loi politique de la ville	L'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation **des contrats de ville** Définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain.	- L'Etat - Les collectivités territoriales et leurs groupements	- les habitants - les associations - les acteurs économiques	Instances de pilotage du contrat de ville Une maison du projet	Les conseils citoyens
Schéma d'Orientation pour le Développement des Lieux de Musiques Actuelles (SOLIMA)	Mise en œuvre des **politiques en faveur des musiques actuelles** en particulier des lieux labélisés. « Rassembler les différents types d'acteurs des musiques actuelles sur un territoire. »	- L'Etat (DRAC), - Les collectivités locales	- Les acteurs des musiques actuelles (réseaux et lieux) - Initiatives associatives, publiques, personnelles ou commerciales inscrites sur un territoire.	- Instances à définir localement - Déclinaison territoriale du groupe de Travail des Lieux de Musiques Actuelles (GTLIMA). - Les Rencontres Territoriales des Lieux de Musiques Actuelles (RTLMA)	
Dialogue structuré territorial	Orientations stratégiques ***des politiques en faveur de la jeunesse.***	- Le Conseil Régional comme chef de filât, - L'Etat, les départements, les communes.	- Les acteurs des musiques actuelles (réseaux et lieux) - Initiatives associatives, publiques, personnelles ou commerciales inscrites sur un territoire.	- Commission jeunesse au sein des CTAP - CESER	- Rencontres régionales, - groupes de travail

III. ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA CO-CONSTRUCTION

III.1. Ouvrir la participation à l'élaboration et au suivi d'une politique publique

L'objectif principal de la co-construction est **l'élaboration et le suivi d'une politique publique locale** : politique locale de la ville, de la culture, des musiques actuelles, de la jeunesse, de l'ESS. Outre le caractère territorial de ces politiques, soulignons qu'il s'agit, soit de domaines récents de l'action publique (ESS, vie associative, musiques actuelles, les lieux intermédiaires ou fabriques...), soit d'une politique à forte dimension transversale (politique de la ville ou de la jeunesse). Ce sont des politiques dont la légitimité et le périmètre de compétence sont souvent à construire et/ou à défendre. Si des textes législatifs (cf. la partie précédente) constituent un cadre institutionnel de référence pour les élus et les acteurs locaux, ils n'existent pas toujours et ne garantissent pas que les pouvoirs publics locaux se saisissent de ces thématiques. Le champ culturel est démonstratif de politiques culturelles régionales nouvelles qui se sont construites par des processus de mobilisation et de participation très diverses des acteurs du territoire.

III.2. Proposer d'autres visions d'un secteur ou d'un territoire

La co-construction a une dimension cognitive (Muller, 2000), au sens où il s'agit ***d'agir sur les représentations dominantes*** qui peuvent exclure des politiques publiques certains problèmes, thématiques ou acteurs. Par exemple, l'ESS demeure encore mal connue de l'ensemble des élus et des agents des collectivités locales, les musiques actuelles, les arts de la rue ou les pratiques amateurs n'ont ni la légitimité, ni les budgets des arts plus classiques ou des musiques savantes, etc. La co-construction induit non seulement une politique de la reconnaissance d'acteurs ou de pratiques mais aussi l'énoncé d'autres visions d'un secteur ou d'un territoire. Ainsi, une politique locale des arts et de la culture peut ouvrir à une réflexion sur les droits culturels. Une politique locale de l'ESS peut conduire à une représentation plurielle de l'économie et de la richesse qui questionne les approches du développement économique principalement fondées sur la création d'un environnement favorable aux entreprises privées lucratives. Plus largement, les partisans d'une conception forte de la co-construction sont souvent des défenseurs « d'autre manière de faire de la politique », d'une « démocratie locale » ou « participative ».

Si idéalement, l'élaboration et la validation collective de ***priorités politiques, de stratégies de développement et d'un plan d'actions*** devraient être les résultats escomptés d'un processus de co-construction conduisant à une délibération, les attendus ne sont pas toujours aussi ambitieux. Le repérage et la prise en

charge d'une thématique (par exemple l'innovation sociale), d'un problème (soutien aux initiatives ou associations des territoires ruraux) ou d'un projet (par exemple la création et l'animation d'un lieu artistique) peuvent plus modestement concentrer l'essentiel du dialogue entre élus, techniciens et acteurs. Se focaliser sur une ou deux thématiques prioritaires et non l'ensemble d'une politique sectorielle est parfois présenté comme plus pertinent. Dans le cadre du dialogue structuré territorial, il semble préférable qu'*« une ou deux thématiques soient clairement structurées mais pas tous les thèmes, ni l'ensemble de la politique régionale de la jeunesse. »*[57]

57. Entretien avec Audrey Baudeau Déléguée générale du CNAJEP, 23 janvier 2018.

III.3. Faire émerger ou consolider un réseau d'acteurs, interlocuteur des pouvoirs publics

Mais la co-construction peut avoir des enjeux ou objectifs secondaires ou dérivés du processus d'élaboration d'une politique publique. La *« connaissance et l'interconnaissance des acteurs », la « structuration d'un milieu professionnel », « la constitution de collectifs »*, le renforcement et l'élargissement de la représentativité ou des missions de têtes de réseau, etc. sont fréquemment cités. Au-delà des acteurs et professionnels directement concernés par une politique, *permettre aux citoyens, habitants ou à une catégorie de la population (les jeunes par exemple) de s'impliquer dans les politiques publiques* est un autre critère de réussite des processus mis en place. Ainsi, la première mission des conseils citoyens est théoriquement de « permettre l'émergence et la valorisation d'une expression libre des habitants des quartiers »[58]. Cette participation passe en autre par le soutien aux initiatives citoyennes. Elle suppose la constitution d'un réseau d'habitants et d'associations dans leur diversité.[59]

58. Cadre de référence des conseils citoyens, p.6.

59. Tables de quartiers. Mobiliser autour d'un projet de Tables de quartiers, Fédération des Centres sociaux de France, Pas sans nous, CGET, version 2018.

III.4. Constituer des instances de dialogue

À défaut d'embrasser l'ensemble d'une politique, la co-construction d'une ***instance de dialogue*** (conseil de l'ESS, conseil de la vie associative, conseil citoyens, etc.), de ***rencontres territoriales*** ou d'une ***charte d'engagement réciproque*** peut être un objet intermédiaire nécessaire pour créer la confiance et l'interconnaissance entre les parties prenantes et générer une dynamique collective. Ainsi, la création d'un conseil de l'ESS a été point de départ du processus de co-construction entre les élus et techniciens de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg et des acteurs de l'ESS. De même, dans la loi sur l'ESS de 2014, la co-construction porte sur l'organisation des rencontres régionales qui ne sont qu'une des étapes vers l'élaboration d'une politique régionale de l'ESS. Dans le champ culturel, plusieurs conseils et instances consultatives ont ainsi vu le jour (en Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Grand Est, Nouvelle Aquitaine...). Enfin, les tables de quartier sont présentées comme des espaces citoyens de mobilisation et d'actions d'habitants et d'associations à même d'améliorer les conditions de vie dans le quartier.

Si ces objectifs intermédiaires peuvent constituer une étape utile qui mobilise l'essentiel du temps et des ressources des parties prenantes, ils peuvent s'avérer contre-productifs s'ils deviennent une fin en soi. Des entretiens témoignent de l'essoufflement de certains conseils locaux de la vie associative qui doivent être relancés d'une mandature à l'autre. Une politique de la reconnaissance qui se réduit à l'instauration d'une instance de dialogue, de l'organisation d'assises ou de la signature d'une charte n'a d'intérêt qu'adossée à des enjeux et objectifs concrets en termes d'action publique.

En outre, l'existence d'une pluralité d'objectifs de la co-construction peut également prêter à des malentendus entre parties prenantes et confirme la nécessité d'attendus clairs et d'un calendrier précis tant du côté des pouvoirs publics que des diverses parties prenantes entre elles. Le flottement perçu en 2017 par le CRAC Hauts-de-France dans la volonté du Conseil régional Hauts-de-France de poursuivre un processus de co-construction tout au long de la mandature et pas seulement dans la phase achevée d'élaboration de la politique régionale de la culture peut s'interpréter comme une possible mécompréhension entre les parties sur les objectifs initiaux.

IV. VERS UNE TYPOLOGIE : CO-CONSTRUCTIONS INSTITUTIONNELLE, PROFESSIONNELLE ET CITOYENNE

Une analyse discursive et législative comparant notamment qui initie la co-construction et quelles en sont les parties prenantes permet d'esquisser une typologie de ses usages actuels. Il nous semble possible de distinguer **trois types de co-construction : institutionnelle, professionnelle ou territoriale et citoyenne**.

IV.1. La co-construction institutionnelle

Il est possible de distinguer une « co-construction institutionnelle » des politiques publiques : elle relève d'une concertation entre l'État, les collectivités locales, les corps intermédiaires dits « représentatifs », parfois appelés « forces vives » de la nation et considérés comme « légitimes » pour parler au nom des territoires, de telles ou telles catégories d'organisations ou de populations.

Héritière de la volonté de compléter une démocratie politique par une démocratie sociale et territoriale, cette conception de la co-construction se veut institutionnelle à double titre. D'une part, elle entend s'appuyer sur des représentants de collectivités locales ou de la société civile dont la légitimité repose sur **les élections par des suffrages locaux ou par un nombre d'adhérents significatifs.** D'autre part, elle s'appuie sur toute **une série d'instances reconnues par la loi** comme celles du dialogue social pour les partenaires sociaux, comme le CESE[60] ou les multiples conseils supérieurs (à la ville, à la vie associative, à l'ESS, etc.) nationaux ou locaux dont les avis consultatifs peuvent influer la décision publique. Dans la tradition centralisatrice française, la co-construction institutionnelle prend une tournure spécifique dans la mesure où il s'agit bien souvent de **co-construire avec l'État et ses administrations.**

60. Conseil Économique Social et Environnemental (CESE).

Comme déjà indiqué la recensions des discours (partie II), la référence actuelle d'élus locaux, de syndicalistes ou de représentants de grandes fédérations associatives au terme de co-construction est symptomatique d'un grippage des instances et des canaux habituels du dialogue politique, social et civil. La thématique du « court-circuitage » des corps intermédiaires est de plus en plus portée par les syndicats dont le rôle dans la conception et dans le pilotage de la protection sociale a été bousculé par des réformes nationales de premier ordre (réforme du code du travail par ordonnances, remise en cause de la gestion paritaire de la formation professionnelle, etc.). Le dialogue social semble réduit aux relations professionnelles dans l'entreprise, la rénovation annoncée du modèle social (réformes des retraites, de l'assurance chômage) étant largement impulsée par l'État.

La réforme des collectivités locales (Loi NOTRe), en précisant les

compétences et les collectivités chefs de file, génère également des appels à la « co-construction » d'élus locaux souhaitant que leur collectivité soit davantage associée à une politique relevant d'une compétence située à un autre échelon territorial. Il en est de même pour les fonds européens pour lesquels l'autorité de gestion est la Région. Les collectivités locales rappellent l'importance que les Programmes Opérationnels Régionaux ne soient pas définis en fonction des seules compétences des régions mais bien en fonction des besoins des territoires à l'échelle régionale[61].

61. Comme le souligne Christiane Bouchart, Présidente du RTES : « Cette association des collectivités n'est pas facile et la coopération territoriale suppose une animation. Je renvoie la question aux régions, qu'elles ne se positionnent non pas dans une logique supra mais dans un rôle d'animation de l'ensemble des collectivités locales. Nous devons tisser des liens forts entre collectivités territoriales pour agir en cohérence globale des politiques publiques. »

Une conception élitiste de la co-construction ?

Reste que la co-construction dite « institutionnelle » exerce un processus de sélection des parties prenantes selon des critères variables (représentativité, cooptation, reconnaissance juridique, poids socio-économique) et souvent validés par la puissance publique. Elle a tendance à exclure les représentants des territoires éloignés des cercles de pouvoirs parisiens, à préférer les avis constructifs et conciliants aux points de vue « plus radicaux ou contestataires », à favoriser des une société civile dite « organisée » et « représentative » aux mobilisations citoyennes et locales. Elle suppose souvent l'importation et la diffusion du principe du gouvernement représentatif (Manin, 1996) dans le fonctionnement des corps intermédiaires. Fondement acceptable et légitime pour les pouvoirs publics, l'élection peut aboutir à une conception « élitiste » de la co-construction en réduisant l'accès à la concertation à quelques « représentants élus » habitués aux arcanes du pouvoir, lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes issus du monde politico-administratif (anciens élus locaux ou haut-fonctionnaires à la retraite).

IV.2. Entre co-construction professionnelle et territoriale

Par définition, co-construire se fait **au minimum à deux parties prenantes**. Côté pouvoirs publics comme côté acteurs et organisations, la question de la pertinence et de la légitimité des parties prenantes est consubstantielle de toute démarche de co-construction. C'est particulièrement le cas dans le cadre de cette étude où la co-construction est envisagée aux niveaux des territoires, de domaines récents de l'action publique (économie sociale et solidaire, vie associative, musiques actuelles, etc.) ou de référentiels en perpétuel questionnement (politique de la ville ou de la jeunesse).

Les processus de co-construction rencontrés sont généralement traversés par un enjeu de « structuration des acteurs », de « regroupement d'un milieu professionnel », de « visibilité de collectifs d'habitants » dans un territoire. La co-construction est aussi celle de la **structuration « d'interlocuteurs légitimes »** des pouvoirs publics qui, selon les territoires et les secteurs, sont plus ou moins organisés, experts, représentatifs ou pluralistes. Une collectivité locale doit être en mesure de dialoguer avec un ou des regroupements issus de la société civile ou des collectifs. Leur reconnaissance peut reposer sur le profil ou le nombre d'adhérents qu'ils représentent, l'expertise politique et technique qu'ils maîtrisent, la mobilisation citoyenne qu'ils suscitent. La présence ou l'absence de tels regroupements s'avère être un facteur

d'émergence de « communautés territoriales de politiques publiques » (Keating, Cairney et Hepburn, 2009), c'est-à-dire des systèmes locaux d'intermédiation et de compromis politiques. La possibilité d'élaboration d'une action publique locale est ici dépendante de la capacité d'expression, de représentation et d'expertise des têtes de réseaux et de collectifs locaux. Celle-ci est très variable selon les secteurs et les territoires. C'est pourquoi dans de nombreuses situations sectorielles ou territoriales rencontrées, il est difficile de parler de co-construction institutionnelle. Dans ce contexte, il n'est pas rare que les regroupements locaux d'acteurs et de réseaux soient tout autant à l'origine que le résultat d'un processus de co-construction de l'action publique.

Si la structuration des acteurs de la co-construction dépend des enjeux et des domaines des politiques publiques concernées, elle est traversée, côté société civile, par une série de tensions qu'il nous semble nécessaire de mettre en discussion.

Entre représentation et participation

La première tension peut être située entre une représentation souvent incarnée par des « têtes de réseaux » ou des « collectifs » et la participation large des acteurs et organisations concernés par une politique publique territoriale.

Ainsi, la loi de 2014 relative à l'ESS désigne les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) comme les instances légitimes et représentatives « auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'économie sociale et solidaire » (article 6). Dans les années 2000, les élus à l'ESS ont souvent dû composer avec des capacités d'action et de représentation collective très disparates selon les territoires (Fraisse, 2017). Les réseaux locaux se sont structurés depuis 15 ans, les CRESS au premier chef, mais aussi, dans quelques régions, des agences régionales[62] et des regroupements des acteurs de l'économie solidaire. Pour autant, aux échelons infrarégionaux (départements, métropoles, communautés d'agglomération, communes), la réalité de l'ESS demeure plutôt caractérisée par l'éparpillement et la fragmentation des acteurs. En désignant les chambres régionales comme le principal interlocuteur des pouvoirs publics, la loi sur l'ESS incite à une configuration qui renvoie à un seul regroupement territorial le soin de représenter et de mobiliser les acteurs et les organisations de l'ESS dans la diversité de leurs sensibilités, de leurs pratiques et de leurs ancrages territoriaux. Elle doit devenir une « tête de réseau mobilisante » des acteurs de terrain au-delà de ses seuls adhérents en sollicitant les acteurs pertinents selon les thématiques et les actions.

Les politiques territoriales de la vie associative sont également concernées. L'exemple de la région Bretagne est à cet égard révélateur de plusieurs enjeux de représentativité et de participation. Ainsi, le rapport du CESER de Bretagne[63] sur lequel se fonde le

62. CESER, « Les défis de la vie associative en Bretagne », CESER décembre 2017, https://jeunes.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2017-12/ceser_rapport_vie_associative_web.pdf

63. CESER, « Les défis de la vie associative en Bretagne », CESER décembre 2017, https://jeunes.bretagne.bzh/upload/docs/application/pdf/2017-12/ceser_rapport_vie_associative_web.pdf

diagnostic partagé entre les représentants du mouvement associatif et le Conseil régional, pointe la nécessité d'une meilleure connaissance du tissu associatif local afin de ne pas passer à côté d'un « autre monde associatif », notamment dans les territoires ruraux où il existe de nombreuses associations non affiliées aux fédérations. Il en découle un second enjeu de maillage et d'animation territoriale de la vie associative bretonne qui tienne compte des structurations locales existante (milieu associatif rennais, conseil locaux de la vie associative, etc.). Enfin, le rôle et l'articulation avec la CRESS Bretagne et les pôles territoriaux d'économie sociale et solidaire financés par le Conseil régional est un autre enjeu d'un soutien à la vie associative qui ne sauraient se réduire à la gestion d'activités d'utilité sociale, à la création et le maintien d'emplois ou à l'innovation sociale.

Concernant la politique de la Ville, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache ont distingué dans leur rapport « les grandes fédérations d'éducation populaire qui se sont souvent éloignées des quartiers » et « un réseau éclaté de petites associations non reconnues et mal connues »[64]. Selon eux, « plusieurs mondes associatifs coexistent donc, s'ignorant souvent, parfois collaborant, le plus souvent pris dans des logiques de concurrence. Ces structures ou collectifs se rejoignent cependant dans leur aspiration à plus d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs locaux et à une marge d'initiative plus importante. Leur mise en réseau et leur complémentarité représentent un enjeu essentiel pour faire exister des espaces publics d'expression citoyenne. »[65]

65. Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, op ;cit, p.22

En résumé, les animateurs de la co-construction doivent gérer des tensions entre une reconnaissance et le soutien à la structuration de réseaux organisés d'acteurs à même de s'affirmer auprès des pouvoirs publics comme **des interlocuteurs compétents et représentatifs** tout en veillant à **ne pas marginaliser ni exclure les acteurs et les initiatives plus isolées**. Elle implique d'associer têtes de réseaux reconnues et financées par les collectivités locales avec des initiatives et organisations non affiliées, de petites tailles ou de sensibilités différentes. Dans le cadre des politiques de la vie associative, de l'ESS, des musiques actuelles ou d'autres pratiques artistiques émergentes, les réseaux professionnels ou les collectifs territoriaux sont souvent récents. Aussi leur légitimité, sinon leur représentativité, repose-t-elle justement sur leur capacité à informer, à faire participer et coopérer localement divers acteurs et organisations.

Entre corporatisme et pluralisme

La seconde tension se situe entre la tentation corporatiste et la nécessité du pluralisme. Elle émerge dès lors que la co-construction d'une politique publique implique la participation d'une **pluralité de parties prenantes**. Elle recoupe en partie l'articulation entre **politiques spécifique et transversale**. Lorsqu'il s'agit de construire une politique spécifique de l'ESS ou de la vie

associative, l'enjeu d'associer d'autres acteurs économiques et sociaux du territoire n'est au départ pas prioritaire. Au contraire, **une politique de la reconnaissance** suppose de définir des objectifs, de créer des espaces de dialogue et de mettre en place des dispositifs de soutien ciblés sur une population d'acteurs ou d'organisations particulières (les initiatives et entreprises de l'ESS, les associations, les acteurs et lieux des musiques actuelles, etc.) qui s'estime insuffisamment prise en compte dans les procédures habituelles de décision publique. Mais dès lors que les enjeux d'une politique sont transversaux et portent par exemple sur le développement économique d'un territoire, le désenclavement des quartiers populaires, la participation et l'insertion des jeunes, l'implication d'une diversité de parties prenantes (entreprises privées lucratives, enseignants-chercheurs et universités, établissements publics, etc.) se pose. Ainsi, la loi de 2014 précise que la politique de la ville « s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ». Le rapport Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache allait plus loin en organisant la co-construction autour d'un groupe de pilotage composé à 50% d'habitants pour une moitié tirés au sort, pour une autre issus des associations de quartiers et à 50% d'autres parties prenantes comprenant les acteurs économiques .[66]

66. « Les habitants représenteront au moins 50% de ce groupe de pilotage élargi : 25% seront des représentants associatifs (désignés par une assemblée des associations dans le quartier), 25% seront des citoyens tirés au sort sur la base de quotas permettant entre autres de respecter la parité, la représentation des différentes générations et en particulier des jeunes, une diversité culturelle et d'origine. Les acteurs économiques de proximité seront représentés parmi les 50% restants. », Bacqué, op. cit. p.41

Cette tension est aussi repérable dans la méthode SOLIMA. L'enjeu de la constitution d'un milieu professionnel autour des musiques actuelles dans leur diversité doit s'inscrire dans un projet de territoire qui implique d'autres acteurs sociaux ou de l'éducation. L'entrée sectorielle autour d'une filière s'articule avec une entrée territoriale de contribution au développement local. Cette configuration est potentiellement présente dans les secteurs où les initiatives et entreprises de l'ESS coexistent, coopèrent ou sont en concurrence, avec des entreprises de capitaux et des organismes publics. En résumé, il faut gérer une tension entre la co-construction entendue comme **une démarche de reconnaissance** des apports spécifiques de tel ou tel regroupement d'acteurs ou d'organisations et une co-construction comprise comme **démarche transversale** de coopération multi-acteurs et parties prenantes.

La gestion d'une pluralité de parties prenantes sera d'autant plus complexe que la participation des pouvoirs publics devient elle-même transversale impliquant des représentants de l'État, de plusieurs échelons de collectivités locales ou de services qui peuvent eux-mêmes suggérer d'élargir à leurs partenaires habituels le tour de table de la co-construction.

Entre corporatisme et consensualisme

La gestion de ces tensions peut conduire à deux écueils. Le premier est celui d'une co-construction « corporatiste » que l'on peut définir comme une tendance où, par injonction des décideurs publics ou par volonté hégémonique sur la représentation professionnelle, sectorielle ou territoriale, **la relation aux pouvoirs publics est monopolisée par une seule tête de réseau** ou fédération. Le corporatisme implique que « certaines parties prenantes accaparent la délibération et le processus décisionnel, en excluant d'autres groupes d'acteurs moins dotés de capital économique et symbolique »[67]. Les alternances politiques, la reconfiguration des échelons et compétences des collectivités territoriales, la rationalisation des financements sont autant de circonstances qui peuvent renforcer ou affaiblir la tentation corporatiste tant du côté de pouvoirs publics qui ne veulent avoir à faire avec « une seule tête » que de regroupements d'acteurs qui tentent d'institutionnaliser durablement leur représentation.

Le second écueil est celui du consensualisme dans lequel peut verser une conception multi-partie prenante de la co-construction en **mettant de manière fictive l'ensemble des acteurs et organisations sur un pied d'égalité** et en minimisant les divergences relatives à des conceptions de la richesse territoriale, à des intérêts concurrents sinon opposés, aux inégalités de pouvoirs économiques et d'accès à la décision publique. Le consensualisme est sous-entendu dans certaines démarches de co-construction où la posture a priori constructive et bienveillante de ses promoteurs risque de **gommer toute dimension conflictuelle** dans l'élaboration de l'action publique. La volonté « d'agir pour » ou « avec » va jusqu'à discréditer le registre contestataire, parfois nécessaire pour faire valoir tel enjeu, telle proposition ou action dans l'agenda de la co-construction ou pour tenir compte d'un groupe social donné dans les processus de concertation.

67. Vaillancourt Y., « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », article à paraître dans SociologieS en 2019, p.11.

IV.3. La co-construction citoyenne

La co-construction citoyenne favorise la création d'espaces de création et de délibération visant à faire participer à l'élaboration de l'action publique non seulement une pluralité d'acteurs et d'organisations au-delà des têtes de réseaux mais surtout l**es populations concernées par les problèmes discutés**. La co-construction citoyenne questionne la capacité des structures organisées de la société civile à prendre en compte et à faciliter la participation des habitants de tel quartier, les usagers de tel service ou les publics de telle politique. De fait, le renforcement de la citoyenneté et du pouvoir d'agir comme objectif, condition et/ou résultat d'une démarche de co-construction ne va pas de soi. Cette préoccupation est inégalement partagée dans les situations repérées. **Trois configurations** nous semblent pouvoir être distinguées.

Dans le cadre d'une co-construction institutionnelle telle que décrite précédemment, la co-construction se fait avec des organisations ou institutions dites « représentatives » (collectivités locales, syndicats, fédérations associatives) qui se sentent légitimes pour parler au nom de telle catégorie de population ou de défendre telle cause d'intérêt général. **La participation des personnes directement concernées par la politique publique est implicite** par rapport à la reconnaissance et l'institutionnalisation

des corps intermédiaires. Lorsque des élus locaux interpellent publiquement le gouvernement pour co-construire la politique de la ville, ils se posent comme les représentants des intérêts des résidents de leur commune. De même pour les syndicats avec l'ensemble des salariés dans le cadre des instances de dialogue social.

La seconde configuration est celle où, bien que secondaire, le renforcement de la participation des populations à la politique publique est **une préoccupation exprimée et partagée**. Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques locales de l'ESS, de la vie associative ou des musiques actuelles, élus et représentants des regroupements partenaires ont conscience que co-construire ensemble n'induit pas automatiquement davantage de participation citoyenne. D'ailleurs, structurer un milieu professionnel ou un réseau territorial d'acteurs et d'organisations est un objectif parfois dissocié de l'implication d'un public plus large. Cela peut se traduire par l'inscription d'actions spécifiques avec les habitants ou à destination du « grand public ». Dans le guide de la co-construction de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, le soutien aux initiatives collectives des habitants est présenté comme une action co-construite au sein du Conseil de l'ESS dont les membres ont repéré, accompagné, valorisé et mis en réseau des projets d'habitants dans plusieurs quartiers[68]. L'articulation entre l'organisation sectorielle ou territoriale de la société civile et l'implication directe des populations passe aussi par une attention particulière à la diversité du tissu associatif local, notamment des petites associations et collectifs auto-organisés, par un encouragement aux initiatives citoyennes, par l'inclusion des nouvelles formes d'engagements bénévoles, par le renouvellement des pratiques d'éducation populaire. Bref, il s'agit de mobiliser les savoirs participatifs de structures coopérative, associative ou d'éducation populaire pour ouvrir la co-construction au plus grand nombre.

La dernière configuration est celle où la participation des personnes concernées par une politique publique, voire le renforcement du pouvoir d'agir des groupes sociaux marginalisés,est **un objectif prioritaire, sinon central, des démarches de co-construction**. D'une certaine manière, les conseils citoyens qui mélangent habitants tirés au sort et représentants associatifs vont dans ce sens. Les tables de quartiers poursuivent également l'objectif de mobilisation d'habitants et d'acteurs locaux mais de manière auto-organisée et autonome des pouvoirs publics qui n'interviennent ni sur leur agenda, leur composition, leurs décisions ou leurs actions. De son côté, le dialogue structuré territorial fait de la participation des jeunes à la politique jeunesse de leur territoire est un principe incontournable tandis que celle des associations d'éducation populaire est fortement recommandée. La parole et l'expertise des jeunes dans le cas du dialogue structuré, celles des habitants dans les conseils citoyens ou les tables de quartier sont énoncés comme un critère de réussite de la co-construction.

68. « Élus, agents, entrepreneurs sociaux. Co-construire comment on fait ? », Ville et Eurométropole de Strasbourg, p.61-85.

Les manières d'appréhender et de susciter cette participation sont diverses et vont de la convocation à la constitution de contre-pouvoirs. En convoquant une partie des participants par tirage au sort selon le sexe, l'âge, la CSP ou l'origine ethnique, la composition des conseils citoyens engage **une réflexion sur des critères de participation qui se rapprochait de la sociologie des quartiers**. Se référant aux conclusions d'une évaluation externe des conseils de quartiers, l'élue à la vie associative de la ville de Caen s'interroge sur l'amélioration de leur représentativité : *« Il y a eu des propositions intéressantes sur le tirage au sort. Concrètement, ils nous ont demandé d'avoir plus de conseillers de quartiers tirés en fonction de l'âge, notamment dans la tranche 18-40 ans. Autre modification, certains sous-quartiers sont mal représentés. L'idée a été que les habitants de la totalité des territoires soient présents. »*[69] Pour autant, une composition plus représentative n'est pas toujours le gage ni d'une participation plus active, ni d'une réelle co-construction de l'action publique comme le reconnaît d'ailleurs l'élue : *« Il y a 12 contrats de quartiers comprenant chacun 4 projets des habitants. Mais on n'est pas vraiment dans la co-construction. Est-ce que c'est possible ? C'est financé par la ville et relève in fine des élus. On est davantage dans la coproduction d'actions concrètes et locales. Le niveau supérieur serait d'aller vers la codécision, on n'y est pas.»*

69. Entretien téléphonique avec Sophie Simonnet, adjointe au Maire de la Ville de Caen, Chargée de la démocratie de proximité, la vie associative, de l'économie sociale et solidaire, décembre 2017.

S'assurer d'une participation représentative et effective n'est donc pas une condition suffisante à la co-construction. Le kit d'action du dialogue structuré territorial[70] comme méthode pour associer les jeunes à l'élaboration des politiques publiques locales met en avant des « pistes d'opérationnalisation ». La première est un copilotage du processus a minima entre les collectivités locales et les organisations de jeunesse. La seconde est la définition d'attendus préalables et d'un calendrier relatifs à la politique publique en faveur de la jeunesse. Le troisième est de s'appuyer localement sur les coordinations d'organisations de jeunesse ainsi que sur des espaces de délibération existants. En résumé, **une intermédiation associative entre les pouvoir publics et les populations impliquées** est une condition facilitante à la co-construction territoriale.

70. www.cnajep.asso.fr/doc/publication/Kit%20DS%20Territorial.pdf

Au-delà des améliorations procédurales, faire de la participation des personnes concernées un réel levier de la co-construction des politiques publiques locales suppose des mécanismes indépendants de reconnaissance et de financement du pouvoir d'agir des habitants et des contre-pouvoirs locaux. C'est du moins dans ce sens que l'on peut comprendre plusieurs propositions du rapport Bacqué/Mechmache. Outre une réelle présence des habitants dans les instances de discussion et de décision de la politique de la ville, ils souhaitent encourager « l'autonomie de la société civile » par des garanties procédurales et des moyens financiers en favorisant l'existence de réseaux associatifs et la constitution de collectifs d'habitants dans les quartiers. « **Favoriser l'existence de contre-pouvoirs** » entendus comme des « espaces critiques et

créatifs » passe par la reconnaissance d'un **droit à l'initiative et à l'interpellation citoyenne.** D'où la proposition de mettre en place d'un « fonds pour l'interpellation citoyenne »[71] indépendant, de manière à soutenir « la prise de parole citoyenne » en particulier celle « de ceux qui ne l'ont pas ». En résumé, une participation effective des habitants à la co-construction de la politique de la ville implique un soutien à l'action collective et à de nouvelles formes de mobilisations associatives dans les quartiers. En outre, le renforcement du pouvoir d'agir est indissociable d'une conception conflictuelle de l'intérêt général. C'est dans ce sens qu'est conduite l'expérimentation des tables de quartiers.

71. Op cit. p.31

De ce point de vue, la co-construction citoyenne cherche à répondre à certaines critiques adressées aux démarches de démocratie participative, concernant notamment les difficultés à toucher des publics autres que les acteurs et les professionnels bénéficiaires de la politique concernée ou encore l'inégale participation des parties prenantes au gré de leurs expertises et de leurs ressources.

Une co-construction citoyenne sans intermédiation collective et associative ?

L'expérience de certains conseils citoyens et plus largement la diffusion d'une offre institutionnelle participative ont pu être perçus comme une mise à distance de l'intermédiation associative[72], souvent présentée comme un vecteur historique d'une citoyenneté active et d'une démocratie de proximité. D'où la tentation de contourner politiquement et méthodologiquement les associations dont les dirigeants, salariés ou bénévoles, ont pu être considérés comme des « professionnels de la participation ». De ce point de vue, les associations concourraient à mobiliser des citoyens déjà activement engagés, multi-positionnés et compétents. Leur surreprésentation dans le dialogue avec les pouvoirs publics locaux ferait écran à l'implication effective des citoyens ordinaires.

72. « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », Sandrine Rui, Agnès Villechaise-Dupont, Espaces et sociétés, 2005, pages 21 à 36.

Cette conception « rousseauiste » de la participation sans intermédiation n'est pas sans risque. Le principal est que la « participation institutionnalisée » des populations par le recours à différentes techniques de tirage au sort, jurys citoyens, budgets participatifs, conférence de consensus, etc. se fasse non seulement sans les associations mais hors de toute action collective. Une médiation purement méthodologique ou technique reposant sur la neutralité affichée d'un tiers accompagnateur ou sur le strict respect d'une procédure peut conduire à une dépolitisation des enjeux, à une neutralisation des contre-pouvoirs organisés ou peut renforcer « une logique descendante des pouvoirs publics vers les citoyens »[73].

73. Julien Talpin, « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », Savoir/Agir 2013/3 (n° 25), p. 23-30.

V. PROCESSUS ET ETAPES DE LA CO-CONSTRUCTION

Il est possible de repérer plusieurs séquences relativement récurrentes dans le processus de co-construction. Cette partie vise à mieux qualifier ces étapes. Sans avoir la prétention de définir une « procédure idéale », il s'agit d'indiquer et d'illustrer des repères utiles pour l'action.

Etape 1 : État des lieux, diagnostic partagé, expertise citoyenne et observatoire participatif : vers une co-production des savoirs

La première étape de la co-construction relève souvent d'un travail d'**observation, de production de connaissances et de partage des savoirs** relatifs à l'action publique concernée. Cette étape est importante à plus d'un titre. D'abord, c'est la première mise à l'épreuve des volontés réciproques des parties prenantes à co-construire. Phase initiale d'interconnaissance et de travail en commun, elle établit un socle minimum de confiance pour aller plus loin. Ensuite, elle permet une prise de recul des acteurs par rapport à leurs actions quotidiennes, leurs intérêts immédiats et leurs postures habituelles en concentrant l'effort de participation sur des enjeux de connaissance. Enfin, la dimension cognitive de cette étape est indéniable car la production de savoirs influe sur les représentations communes des enjeux, des acteurs, des pratiques et du territoire.

États des lieux, diagnostic partagé, expertise citoyenne, observatoire participatif, il n'y a pas de méthodologies types. L'essentiel est qu'elles soient co-construites et engagent une dynamique positive en suscitant, intensifiant et en élargissant le cercle de la participation.

Elle peut prendre la forme d'un **état des lieux** visant à qualifier, à identifier et à recenser les acteurs et les initiatives sur un territoire. Dans la méthodologie des tables de quartier, cet état des lieux cherche ainsi à dresser les enjeux et les priorités dans un portrait de quartier[74]. Il est auto-organisé par un collectif d'habitants et s'établit indépendamment des pouvoirs publics. Un état des lieux passe parfois à un cadrage statistique, notamment lorsque l'absence de données conduit à invisibiliser des problèmes ou des pratiques. Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire ou de la vie associative ont ainsi contribué à la production et la diffusion de portraits statistiques territorialisés décrivant la vitalité de la démographie associative, la quantité et la qualité des emplois créés, le poids socio-économique des coopératives, mutuelles et associations, les répartitions sectorielles et territoriales des organisations, les profils des dirigeants, salariés et bénévoles, etc. Les processus locaux de co-construction pour les musiques actuelles ont parfois donné lieu à un recensement des lieux de diffusion et une caractérisation des structures agissantes sur un territoire. Compte tenu du caractère performatif des chiffres, leur production et leur diffusion constitue un enjeu

74. Tables de quartiers. *Mobiliser autour d'un projet de Tables de quartiers*, Fédération des Centres sociaux de France, Pas sans nous, CGET, version 2018.

pour convaincre de la pertinence de nouveaux domaines d'action publique. Pour autant, un état des lieux ne saurait se réduire à des données statistiques dont le coût d'accès et la fiabilité peuvent s'avérer problématiques. En outre, les indicateurs disponibles peuvent orienter ou figer les représentations. Ainsi, le caractère stigmatisant des indicateurs utilisés pour délimiter les quartiers de la politique de la ville a parfois été souligné. Parce qu'ils insistent sur les déficiences et les manques relatifs de certaines zones urbaines, ils tendent à passer sous silence les réussites et les potentialités sur lesquelles s'appuyer.

Mais le terme qui revient fréquemment dans les pratiques de co-construction repérées est celui de « **diagnostic partagé** ». Allant au-delà d'une analyse descriptive, cette méthode permet une problématisation commune des informations et une mise en discussion des résultats. Surtout, un diagnostic partagé reconnaît les visions et les savoirs des parties prenantes, s'appuie sur eux et les confronte en sollicitant et prenant au sérieux leurs vécus, leurs expériences et leurs actions. En ce sens, c'est un premier pas vers une co-production de connaissances. La **recherche-action** est une autre modalité qui présente l'intérêt de pouvoir impliquer des chercheurs ou des étudiants des universités du territoire, de favoriser des espaces de réflexivité partagés et de produire des connaissances utiles pour l'action. L'existence de dispositifs régionaux ou locaux de soutien aux recherches collaboratives peut favoriser les alliances avec les enseignants-chercheurs.

Selon les contextes, plusieurs modalités de cette co-production des savoirs sont repérables. Soulignons d'abord l'attention particulière à ce que les acteurs non institutionnels soient associés au **co-pilotage de l'étude**, notamment **au choix d'un expert** ou d'**une méthodologie pertinente**. Ainsi, la concertation entre Le Mouvement associatif et le Conseil régional Bretagne repose sur une lecture partagée d'une étude du CESER[75], reconnue comme une instance de dialogue territorial impliquant des représentants associatifs. Une autre modalité est la **participation des acteurs à la production de données**. Les politiques locales des musiques actuelles, mais aussi le spectacle vivant dans certaines régions[76], ont pu s'appuyer sur l'observation participative et partagée » (OPP)[77], une méthode impliquant « tous les participants (observateurs, observés et partenaires) ». « **Donner les moyens de la contre-expertise** » et « mettre à disposition du public, gratuitement, des données statistiques et administratives »[78] sont aussi présentés comme les conditions d'une réelle participation des associations ou collectifs d'habitants à l'élaboration d'un diagnostic transversal. Enfin, créer une **fonction d'observation permanente** peut être une des recommandations de l'action publique. Ainsi, la mise en place d'un observatoire régional ou local de la vie associative[79] est une proposition fréquente des politiques de la vie associative. Cette fonction est reconnue par la loi et en partie déléguée aux CRESS dans le cadre des politiques régionales de l'ESS.

75. Conseil économique social et environnemental régional.

76. Comme l'Ile-de-France ou les Pays de la Loire mais aussi dans le cadre de la conférence régionale consultative de la culture en Pays de la Loire http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/culture/actu-detaillee/n/crcc-pays-de-la-loire/

77. www.fedelima.org/article59.html

78. Bacqué et Mechmache, op.cit, p.35-35.

79. Observatoires locaux de la vie associative – OLVA – démarche RNMA : http://www.maisonsdesassociations.fr/28-les-observatoires-locaux

Quelles que soient les modalités envisagées, cette première étape débouche sur l'identification de besoins, d'enjeux, de thématiques discutées dans une seconde phase.

Etape 2 : Débattre publiquement des enjeux, dégager des thématiques prioritaires et préciser les modalités de la co-construction

Une seconde étape se déroule autour d'une rencontre ouverte à toutes les parties prenantes intéressées. Espace qui donne une visibilité mutuelle et publique aux acteurs et initiatives, **cette rencontre officialise et formalise le processus de co-construction**. Elle est l'occasion débattre des problématiques du territoire, de dégager des thématiques prioritaires, de préciser les modalités, le déroulement et les principaux attendus. Selon les situations, elle impulse un **travail collectif en ateliers ou en groupes thématiques**. Cette étape valide la pertinence et l'élargissement des parties prenantes en présence ainsi que le pilotage et les instances de la co-construction. C'est à ce moment que sont notamment discutés et décidés le rôle et la composition d'un éventuel groupe de pilotage, la responsabilité de l'animation du processus, l'éventuelle sollicitation d'instances existantes (CESER, conseil local de la vie associative, conseil des jeunes, conseil de quartier) ou la création d'espaces nouveaux (conseil de développement de l'ESS[80], conseil citoyens, table de quartier). Enfin, les procédures de restitution et de décision ainsi que les moyens de la participation sont précisés.

80. Par exemple, le Conseil Départemental de l'ESS (CDESS) du Pas de Calais est un lieu d'expression, d'échange et d'information des acteurs de l'ESS qui a été associé au lancement du budget citoyen et des comptoirs à initiatives départementales : http://rtes.fr/Lancement-du-budget-citoyen-et-des

Etape 3 : Valider des objectifs et les propositions, décider d'un plan d'actions et en déterminer les moyens

La troisième étape est celle de la **formalisation des objectifs, recommandations et principales actions qui constitueront l'architecture de la politique**. C'est une phase de mise à l'épreuve du processus de co-construction. En effet, il n'est pas rare que la collectivité locale (élus et techniciens) reprenne la main au moment de la formalisation des propositions collectivement élaborées afin de les traduire dans un langage politico-administratif compatible avec la procédure de délibération. Tout l'enjeu est de s'assurer que ce travail de validation et de traduction interne n'altère ni l'esprit, ni la lettre des actions préalablement co-construites. C'est à ce moment que l'on mesure si la co-construction de la politique en reste à l'énonciation d'objectifs généraux (par exemple, le soutien aux initiatives des habitants, à l'innovation sociale, aux projets dans les territoires ruraux, etc.) ou si l'on entre dans le détail de la nature et du nombre d'actions qui seront soutenues. Par ailleurs, cette phase est aussi celle de **la co-décision**. Idéalement, elle articule deux processus : un accord formalisé entre parties prenantes et une délibération entre élus. Son effectivité peut s'apprécier grâce aux éventuels écarts entre les décisions des deux instances. Enfin, c'est le moment de la confirmation des arbitrages relatifs **à l'utilisation de l'enveloppe budgétaire allouée à l'action publique** co-construite. Comme déjà

signalé, la capacité du processus de co-construction à informer, mettre en discussion et influencer le montant et la répartition des financements publics est très variable et parfois problématique.

Etape 4 : Les enjeux du suivi et de la mise en œuvre

Cette phase est à plusieurs titres l'une des plus problématiques de la co-construction. En premier lieu, la **co-construction se limite pour certains élus et techniciens en une co-élaboration** avec la société civile et les citoyens d'un dispositif ou d'un plan d'actions jusqu'à son adoption par les pouvoirs publics. La dimension collective et partagée de son suivi et de sa mise en œuvre ne va pas toujours de soi. Le plus souvent, une instance, de type conseil local de la vie associative ou de l'ESS, permet aux réseaux et aux acteurs de suivre les avancées de la politique co-construite. Des rencontres publiques annuelles ou biannuelles, du type journée régionale de l'ESS ou conférence de la vie associative, sont également des temps d'échanges entre parties prenantes. Lieux d'informations, de comptes rendus d'actions et de débats, les aspects décisionnaire et opérationnel de ces instances ne sont pas systématiques, le suivi budgétaire est souvent partiel et la capacité à infléchir la politique en cours plus ou moins effective. La **tentation d'une gestion individuelle et bilatérale par l'administration des actions co-construites collectivement** est d'autant plus forte du fait des réticences de certains techniciens à ce que des acteurs et organisations ayant politiquement co-construit les objectifs et actions soient également celles qui les mettent en œuvre et bénéficient du soutien financier de la collectivité locale. La **composition des instances de suivi** est une autre source d'enjeux. Sont-elles principalement composées des représentants des têtes de réseaux et structures d'accompagnement et de financement, bref des professionnels du secteur, ou continuent-elles à faire une place aux acteurs de terrain et aux citoyens ? Un autre enjeu est la capacité de ces instances et espaces à générer de la transversalité en impliquant d'autres élus, politiques et services. La phase de suivi et de mise en œuvre est décisive et pas seulement pour s'assurer de la bonne réalisation des actions engagées et pour procéder à d'éventuels ajustements. Elle conditionne d'une part la construction d'un « **écosystème d'acteurs et de réseaux » à même de porter dans la durée le référentiel de la politique** co-construite. Elle permet de renouveler en cours de mandature les thématiques traitées et les acteurs impliqués ainsi que de saisir de nouvelles opportunités liées aux évolutions de contexte. En outre, la dynamique de co-construction peut **générer et renforcer des coopérations territoriales** entre les acteurs et les organisations. Ce « capital social » peut s'avérer décisif face à de brusques changements de l'environnement politico-institutionnel (départ d'un élu, alternance politique, réforme des collectivités locales, réallocation de financements, etc.).

Etape 5 : Bilan commun et évaluation partenariale

L'évaluation est la dernière phase de la co-construction. Mentionnée dans la plupart des documents présentant les démarches de co-construction[81], elle prend des formes variables. La première se rapproche d'une **forme d'auto-évaluation par les parties prenantes**. Ainsi, le bilan annuel exposé lors du conseil de l'ESS de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg permet de fixer de nouvelles thématiques et d'élargir les groupes de travail[82]. Le bilan collectif peut aussi être engagé à l'issue d'un mandat électoral lorsqu'il s'agit par exemple de renouveler les missions et la composition d'un conseil de la vie associative. Une seconde modalité relève d'une **évaluation nationale par un comité spécifique ou par une tête de réseau promoteur de la démarche**, soit dans le cadre d'une mission de veille, soit dans le cadre de la commande d'une étude. Le rapport sur la charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités locales relève de ce type d'évaluation copilotée entre les pouvoirs publics et la société civile organisée. Mentionnons également le suivi transversal des « schémas d'orientation pour le développement des lieux de musiques actuelles (SOLIMA) confié à la Fédélima[83] et partagé au sein du GTLIMA[84]. Notons que des collectifs peuvent aussi s'autosaisir de la démarche d'évaluation. Ainsi une des missions du collectif « Pas sans nous »[85] est-elle de « produire des expertises, des veilles sociales, des évaluation et analyses du point de vue des habitants et des associations des quartiers sur la manière dont se met en place la nouvelle politique de la ville ». Ils exercent notamment un regard critique sur le fonctionnement des conseils citoyens soulignant les différences avec les tables de quartier[86]. Plus largement, les rencontres ou journées nationales organisées par les réseaux partenaires de cette recherche-action participent d'un échange d'expériences locales et d'une réflexion collective croisant points de vue de chercheurs et d'experts, présentation d'expérimentations locales et ateliers. Enfin, et plus classiquement, les politiques co-construites peuvent faire l'objet **d'évaluations externes**. L'intervention d'un tiers-accompagnateur est présentée comme un gage de crédibilité et d'impartialité. Externe, **elle n'en est pas moins participative** pour être en cohérence avec l'état d'esprit de la co-construction[87], ce qui signifie que les objectifs, la méthode, le suivi et le choix de l'évaluateur doivent faire l'objet de discussions et d'un accord entre parties prenantes. Dans le cadre de la politique de la ville, la participation des habitants à l'évaluation est souvent posée comme principe pas toujours respecté. Enfin, l'évaluation doit combiner évaluation de processus, de résultats et d'impacts en prenant en compte les effets induits de la co-construction, telles les coopérations territoriales générées entre les parties prenantes.

Ces séquences de la co-construction ne sont pas sans faire écho aux théories du cycle politique[88] (Harguindegy, 2010). Pour autant, elles ne s'enchaînent pas toujours de manière linéaire. Ainsi, « il n'est pas rare qu'une phase d'évaluation oblige à revenir sur

82. « On a fait le bilan de l'année écoulée et on fixe de nouvelles thématiques », entretien avec l'élue et la chargée de mission ESS de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg.

83. Réseau national qui fédère des lieux et projets dédiés aux musiques actuelles sur l'ensemble du territoire français.

84. Groupe de Travail des Lieux de musiques actuelles.

85. www.passansnous.org/qui-sommes-nous/

86. « Conseils citoyens ou Tables de quartier ? », www.passansnous.org/ressources/conseils-citoyens-ou-tables-de-quartier/

87. D'aucun parle de co-évaluation comme l'élue à la Ville de Caen : « On l'a mise en pratique dans les conseils de quartier. Une évaluation a été faite après trois ans de mandat, démarche co-évaluée avec les conseillers de quartier. Quatre réunions avec les quatre pôles de quartier ont été organisées, discussions extrêmement libres avec les conseillers de quartiers, avec une aide de quelqu'un payé pour animer les réunions et avoir un regard neutre. On en a tiré les aspects positifs, négatifs et à améliorer. »

88. La théorie classique du cycle politique (Jones, 1970) distingue les étapes suivantes : la mise à l'agenda, la formulation, la décision, la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison (d'après Harguindeguy, 2010).

des mesures prises précédemment ou que la politique en question ne s'achève pas par une phase de terminaison clairement identifiée » (Harguindegy : op. cit.).

VI. CONTEXTES ET CONDITIONS DE LA CO-CONSTRUCTION

VI.1. Situations favorables : genèse des politiques et échelle locale

VI.1.1 – La co-construction de nouveaux domaines de l'action publique

La recherche-action confirme un certain nombre de situations favorables à la co-construction de l'action publique, situations déjà en partie repérées (Vaillancourt 2015). D'abord, les opportunités sont plus nombreuses **au moment de la genèse d'une politique**. Par genèse, on peut entendre deux choses. Une politique dont le référentiel est peu stabilisé dans les représentations dominantes et l'architecture institutionnelle existante. Il n'est guère étonnant que la co-construction ait été mobilisée pour des politiques locales de l'ESS, de la vie associative, des pratiques artistiques émergentes (musiques, arts de la rue, arts visuels, lieux intermédiaires...) qui sont des domaines d'action publique relativement récents. On peut aussi entendre qu'elle est **plus fréquente au début du cycle d'une politique publique**, c'est-à-dire dans une première phase de qualification et de mise en débat des enjeux et des problèmes à traiter, d'interconnaissance des acteurs et de mise en visibilité des initiatives, puis dans un second phase d'élaboration de priorités, de propositions et d'actions jusqu'à une validation collective et la délibération par les élus. En revanche, la co-construction semble plus incertaine dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer une politique publique.

VI.1.2 – Co-construire dans les territoires

Ensuite, la co-construction serait **un processus de décision plus adéquat à l'échelle locale et plus rarement opératoire au niveau étatique**. Cette analyse est en partie confirmée mais aussi nuancée par les différents témoignages recueillis. La difficulté à co-construire de l'action publique avec l'État ne se réduit pas à l'éloignement de certains acteurs des centres de décision. La co-construction ne saurait-être un principe juridiquement contraignant pour le gouvernement national. C'est du moins ce que laisse à penser le rejet de l'amendement proposé par le CNAJEP visant à faire du dialogue structuré la méthode des collaborations entre l'État, les citoyens et la société civile sur les politiques publiques en faveur de la jeunesse : *« Le premier amendement a été rejeté parce qu'il est impossible pour un gouvernement d'entendre que sa politique devrait suivre un calendrier précis, des attendus préalablement définis, un copilotage du processus, une transparence des décisions. Au niveau national, ce n'est pas possible. C'est un idéal irréaliste »*[89]. Les relations avec les services de l'État relèveraient davantage de la consultation, de la négociation, de la concertation mais suivant un dialogue plus

89. Entretien avec Audrey Baudeau, Déléguée générale du CNAJEP, 23 janvier 2018.

asymétrique et non structuré. La co-construction serait plus ou moins envisageable selon la nature même des pouvoirs publics. *« Avec les services déconcentrés de l'État, c'est plus compliqué. On dialogue mais on n'est pas dans la co-élaboration. C'est plus dans du descendant. Les associations sont dans la mise en œuvre des politiques publiques.»*[90]

L'échelle pertinente de la co-construction fait partie des réflexions. Si la région ou le département se retrouvent souvent chefs de file, la nécessité d'animer et de structurer le dialogue dans la proximité est souvent évoquée. *« La volonté est de mettre des SOLIMA à l'échelle du département et de la région mais cela fonctionne mieux sur un bassin de vie. C'est plus pertinent comme espace de concertation. »*[91] Cette préoccupation est partagée y compris par des élus régionaux : *« un des défis de la connaissance et l'interconnaissance du monde associatif est de passer du niveau régional au niveau territorial. Une des questions que je vais reposer : comment sommes-nous capables de garantir que nos actions aboutissent dans les territoires et les pays, dans les conseils développement et d'identifier des lieux pour que les associations... »*[92] L'intérêt et la légitimité d'un processus de co-construction tel qu'organisé par exemple par le CRAC dans la région Hauts-de-France ont tenu à une large participation fondée sur l'organisation d'ateliers thématiques territorialisés.

Reste que si la co-construction semble plus opérationnelle dans les territoires, **l'État n'est pas absent**. Les représentants des services déconcentrés (DRAC[93], DRJSCS[94], SGAR, Direccte, etc.) sont des parties prenantes invitées et parfois actives. C'est le cas par exemple des DRAC dans les SOLIMA. Surtout, les cadres institutionnels de la co-construction territoriale ont souvent été initiés et négociés à l'échelle nationale en lien avec les ministères compétents dans le cadre d'un processus législatif (cf. la partie sur les textes législatifs).

VI. 2. Contextes d'émergence de la co-construction

Quatre contextes d'émergence ont été repérés :

1) ***L'existence d'une législation nationale incitant à la co-construction des politiques publiques dans les territoires.*** Il est peu probable que la ville de Caen aurait instauré des conseils citoyens sans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014. De même, l'annexe SOLIMA adossée à l'arrêté du 28 novembre 2017 relatif au label « Scène de Musiques Actuelles-SMAC » ou l'article de la loi ESS incitant à co-construire les rencontres régionales de l'ESS[95] sont des points de référence pour les élus, techniciens ou acteurs locaux.

90. Entretien avec Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne, 17 janvier 2018.

91. Entretien avec Véra Bezsonoff , responsable de de l'accompagnement des adhérents et des dynamiques de territoire à la Fédélima, 19 juin 2018.

92. Entretien avec Anne Patault, Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, chargée de l'égalité et de l'innovation sociale, 17 janvier 2018.

93. Directions régionales des affaires culturelles.

94. Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

95. Comme l'évoque Pascal Duforestel, Conseiller délégué ESS région Nouvelle Aquitaine «Concernant la coconstruction de notre politique d'ESS, je souhaite rappeler qu'elle ne s'est pas faite par plaisir à la base, cela vient d'une contrainte règlementaire. Heureusement qu'il existe cette contrainte de la loi ESS qui prévoit que les conférences régionales de l'ESS soient co-organisées par l'État, la Région et la CRESS. »

2) ***Un changement de mandature, l'arrivée d'un nouvel élu ou une alternance politique*** peuvent constituer des « fenêtres d'opportunité ». Ainsi la co-construction des politiques locales de l'ESS a-t-elle été en grande partie impulsée et revendiquée par une nouvelle génération d'élus, notamment au sein du RTES. L'interpellation de candidats aux élections locales par des réseaux d'acteurs institués ou des collectifs ad hoc peut aussi être le point de départ d'une démarche de concertation. L'arrivée d'une nouvelle majorité et d'un nouvel élu à la vie associative est également l'occasion d'une réaffirmation et de la signature d'une charte d'engagements réciproques.

3) ***L'affirmation d'une nouvelle compétence, la création ou la reconfiguration des collectivités locales*** peuvent également être propices pour associer les acteurs à la décision publique. L'étendue géographique de nouvelles régions, la nécessité d'une interconnaissance entre élus, techniciens, réseaux et acteurs de différents territoires, la reconfiguration de politiques régionales qui tiennent compte des spécificités et acquis a pu conduire à lancer ou à conforter des démarches de co-construction. La politique ESS de la région Nouvelle-Aquitaine s'est appuyée sur une large participation des acteurs ESS dans les territoires des trois anciennes régions. Comme le souligne Pascal Duforestel, Conseiller délégué ESS région Nouvelle-Aquitaine : *« Vu l'étendue de notre région Nouvelle-Aquitaine, embrasser la grande diversité territoriale n'est possible que par la co-construction, on ne pouvait pas couvrir l'ensemble de la région en fonctionnant en vase clos depuis le siège à Bordeaux. »*[96]

96. Source : RTES.

4) ***La mobilisation et la revendication de collectifs ou têtes de réseaux*** qui se sentent menacés par des changements de l'environnement politico-institutionnel un autre contexte d'émergence. La constitution du Collectif Régional Arts et Culture (CRAC) et la rédaction d'un livre blanc en amont des élections régionales de 2015 tenait à la menace d'une victoire électorale de Marine Le Pen. L'alliance avec Xavier Bertrand dans l'entre-deux-tours est à l'origine d'un engagement à la co-construction de la politique régionale de la culture. Les fortes tensions entre les associations d'éducation populaire et la ville de Brest dans un contexte de réduction de financement ont été en partie surmontées *« par la mise en place d'un conseil de développement des associations de quartier. On vient d'entrer dans une politique de co-élaboration des politiques enfance-jeunesse et vie associative.»*[97]

97. Entretien avec Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne, 17 janvier 2018.

VI. 3. Conditions favorables à la co-construction

VI.3.1. Volonté, profils et positionnements des élus, mais aussi ouverture et acculturation des agents.

La conviction d'élus locaux à s'engager dans un processus de co-construction de la politique publique dont ils ont la responsabilité est une condition a minima pour entraîner la collectivité locale à laquelle ils appartiennent. La société civile et les citoyens peuvent prendre l'initiative, se référer à des textes de loi, revendiquer collectivement la co-construction, mais sans incarnation d'une volonté politique émanant des pouvoirs publics, la démarche risque de ne pas aller très loin.

Le profil et la culture politique des élus n'est pas sans importance. Ainsi, les élus à l'ESS ou à la vie associative ont souvent été issus de la société civile. Ils ont une expérience militante ou bénévole qui les conduit à mobiliser des savoir-faire qui relèvent de l'action collective et du développement local. Ils témoignent souvent d'une culture politique relativement ouverte au débat public, à l'initiative citoyenne et à une approche par projets.

Le positionnement de l'élu dans la majorité politique et la hiérarchie des priorités politiques sont tout aussi déterminants. En effet, la co-construction aura d'autant plus de visibilité au sein de la collectivité locale que l'élu est soutenu politiquement par son maire ou son président. Ainsi, Jeanne Barseghain, conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS souligne l'importance de la confiance renouvelée du maire de Strasbourg et du président de l'Eurométropole. Inversement, lorsque l'élu favorable à la co-construction est dans une position minoritaire au sein de sa propre majorité et dans la hiérarchie des attributions, sa capacité à peser sur les instances décisionnaires et à diffuser un mode participatif d'action publique peu pratiqué et partagé par ses collègues s'en trouve fragilisée[98].

Enfin, **l'acculturation des techniciens** au partage de l'expertise et de la mise en œuvre d'une politique ainsi qu'à une interprétation large et innovante des cadres réglementaires et juridiques donnent lieu à des préconisations diverses de la part des réseaux partenaires. Si certains soulignent l'importance d'associer les agents le plus en amont possible pour en faire des alliés, voire des piliers de la démarche de co-construction[99], d'autres préconisent de préserver des temps et des espaces pour un face-à-face politique entre élus et acteurs non institutionnels, hors des routines administratives[100].

VI.3.2. Stratégie de légitimité et intérêt bien compris

Condition complémentaire à la volonté politique de renouveler et de démocratiser l'action publique, la mise en œuvre d'une co-construction tient parfois à la **nécessité stratégique ou à**

98. C'est en tout cas une des conclusions du réseau francilien de lieux artistiques et culturels Actes If dans leur évaluation du processus de concertation sur les Fabriques de culture avec le conseil régional Ile-de-France entre 2010 et 2013, page 28-29.

99. « Dans cette démarche, la présence conjointe des élus et des services sera recherchée », Vade-mecum SOLIMA, p.2

100. « Il ne faut pas que cela soit au détriment de la parole associative, car un abus de technicité peut très rapidement tuer, ou formater une réunion, par exemple lors de la définition de cirières. » José HOAREAU - Saint-Nazaire associations, Actes des 42èmes Rencontres nationales du RNMA – juin 2015 à Avignon, p. 32.

l'intérêt bien compris des élus. Ainsi, la participation des acteurs et des réseaux à l'élaboration des politiques de l'ESS ou de la vie associative ne relève pas uniquement d'un ethos démocratique ou d'une volonté de transformation des rapports entre gouvernants et gouvernés. La capacité de pouvoir s'appuyer sur une société civile locale visible et des groupements réactifs est une condition de légitimation d'élus qui disposent souvent de peu de ressources politiques et administratives au sein des exécutifs locaux. La participation large des acteurs et organisations de la société civile, leur visibilité dans l'espace public et leur confrontation avec les élus et les agents des collectivités sont des conditions pour pouvoir **négocier une capacité d'action au sein du système politico-administratif local**. S'engager dans des démarches de co-construction devient une condition de la légitimité et de l'efficacité d'une politique publique. Il est même possible de s'initier à la co-construction plus par intérêt électoral et par sens du compromis politique que par conviction, comme en témoigne la position du Président de la région Hauts-de-France, Xavier Bertrand, face aux propositions du collectif régional des acteurs culturels sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique régionale de la culture (cf. IV.2).

VI.3.3. Interlocuteurs légitimes, collectifs hybrides et contre-pouvoirs

La nécessité d'avoir un interlocuteur légitime est une condition déjà discutée précédemment (cf. la partie III sur les différents types de co-construction). Elle relève à la fois de la capacité d'auto-organisation et d'action collective de la société civile, de la reconnaissance et du soutien des pouvoirs publics à la structuration de têtes de réseaux et aux initiatives citoyennes, de la combinaison de diverses sources de légitimité (représentativité, participation, expertise, etc.) dans des collectifs hybrides, de l'exigence de prévoir les moyens d'une participation des populations marginalisées. De la constitution d'un collectif autonome d'acteurs et d'organisations professionnels à l'adossement d'une reconnaissance par la mise en place d'une charte ou d'une instance de dialogue en passant par la revendication d'un droit d'interpellation citoyenne et de contre-pouvoirs locaux, les figures de la participation sont diverses.

VI.3.4. Définition préalable des attendus et accord sur le processus de co-construction

Définir préalablement les attendus et se mettre d'accord sur la méthode, le rôle des parties prenantes et les étapes de la co-construction n'a rien d'une évidence tant la polysémie du terme et les malentendus qu'il peut susciter sont à prendre en compte. Deux écueils semblent devoir être évités. Le premier est celui d'une **approche purement procédurale** où l'effectivité et la diversité de la participation devient une fin en soi sans formulation préalable d'objectifs concrets de politique publique,

sans garanties de la place des actions co-construites dans les arbitrages politiques et budgétaires de la collectivité. Bref, faire de « la participation pour la participation » où le chemin emprunté collectivement compte plus que la destination risque de provoquer en retour des effets d'épuisement des parties prenantes et de nourrir un peu plus le scepticisme quant à l'efficacité de la démocratie participative. Le second écueil consiste à l'inverse à ajouter **un vernis participatif à des priorités politiques préalablement définies** par les pouvoirs publics et à des actions négociées en partie bilatéralement.

Le guide de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, le vade-mecum SOLIMA ou encore la Commission rénovation urbaine d'Etouvie[102] insistent sur **l'explicitation et la formalisation du processus de co-construction** de manière à « indiquer ce qui est négociable et ce qui est non négociable, définir la place de chacun »[103]. Le Kit d'action du dialogue social structuré met l'accent sur l'engagement des pouvoirs publics sur des attendus clairs dès le début du processus.

102. « Les neuf conditions de la coconstruction » et « La CRUE espace public délibératif d'initiative citoyenne » dans Intersens, n°22 hiver 2017-2018.

103. « Co-construire le politiques publiques. Comment on fait ? », Guide de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, p. 10.

Selon les contextes, la co-construction peut être gradualiste partant de la réalisation d'objectifs modestes et de « livrables précis » sans préjuger des suites : rédaction d'une charte d'échanges réciproques, organisation d'une conférence régionale, réalisation d'un diagnostic partagé, mise en place d'une instance de dialogue. Plus ambitieuse, elle peut viser d'emblée l'élaboration d'une feuille de route politique, la rédaction d'une délibération et la mise en œuvre d'un plan d'actions,

VI.3.5. Articulation des espaces de délibération institutionnels et non institutionnels

Afin de préserver la capacité d'auto-organisation, d'interpellation et de proposition des acteurs non institutionnels, la condition déjà mise en avant par d'autres auteurs (Eme, 2004, Vaillancourt, 2015) est d'articuler une participation des acteurs et des réseaux à des instances officielles de dialogue avec des espaces autonomes de concertation et de délibération. Ces derniers sont indispensables pour éviter une participation fragmentaire, voire concurrente, de la société civile et à l'inverse de favoriser des dynamiques collectives et multi-parties prenantes. Les tables locales de quartier expérimentées par le collectif « Pas sans nous » et la Fédération des centres sociaux vont en ce sens puisqu'elles se démarquent des offres institutionnelles de participation à commencer par les conseils citoyens. Les coopérations territoriales entre responsables et lieux de musiques actuelles sont aussi les résultats d'initiatives prises indépendamment des pouvoirs publics. Cela suppose que la reconnaissance et le soutien des collectivités aux têtes de réseaux et aux collectifs d'habitants ne soient pas uniquement conditionnés à la participation à la politique publique mais que l'indépendance de la société civile et les initiatives citoyennes soient valorisées en tant que telles.

La création d'une instance spécifique et officielle (conseil local et conférence régionale de la vie associative ou de l'ESS, conseil citoyen, comité de pilotage, etc.) est parfois considérée comme une étape indispensable pour donner localement de la crédibilité et de la visibilité au processus de co-construction. D'autres préconisent de « mieux organiser des espaces existants de débats et de participation plutôt que d'en créer de nouveaux »[104].

104. Kit d'action du dialogue social structuré, p. 4.

VI.3.6. Co-pilotage du calendrier, de l'animation et de la formulation des recommandations

Le co-pilotage du processus de co-construction est fréquemment mis en avant comme une condition de réussite. Question de principe et de cohérence pour certains, une gouvernance partagée est aussi un gage de confiance et une possibilité de contrôle du processus. Il peut se concrétiser par la co-direction des instances de concertation comme dans le cas du conseil de l'ESS de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, co-présidé par la CRESS et les deux collectivités locales. Il peut se matérialiser par la rédaction d'un cahier des charges ou d'un protocole d'accord de la concertation territoriale qui qualifie le rôle des parties prenantes et répartit les fonctions de secrétariat, de coordination et d'animation comme le préconise le vade-mecum SOLIMA. La composition, les missions et les moyens d'un groupe de pilotage sont parfois détaillés afin de s'assurer d'une participation significative et effective des habitants et des associations citoyennes.

La maîtrise du calendrier est une autre condition à prendre en compte et semble devoir combiner plusieurs exigences. La première est d'articuler le temps électoral d'une mandature avec le temps des projets des acteurs. Plusieurs réseaux insistent sur l'importance d'un temps d'interconnaissance entre des acteurs parfois dispersés ainsi que d'un temps d'appropriation et d'acculturation de la démarche par les parties prenantes. La seconde exigence est l'établissement d'un calendrier qui précise les différentes phases de la co-construction (d'un diagnostic partagé à la mise en place d'un plan d'actions jusqu'à son évaluation) afin que chaque partie prenante puisse anticiper son temps de participation. La dernière exigence est celle de fixer des échéances et un terme à chaque objectif et actions tout en inscrivant la co-construction dans la durée. « Un calendrier cyclique »[105] peut permettre le renouvellement des thématiques et une amélioration continue du processus.

105. Ibid, p.5

Enfin, la formulation des positions, des recommandations et des décisions doit intégrer non seulement celles qui font consensus mais aussi les arguments divergents. Prendre le temps d'approfondir, négocier ou éclaircir les points de désaccord est aussi une condition de la co-construction[106].

106. « Les neuf conditions de la co-construction » de la CRUE, dans Intersens n°22, hiver 2017-2018.

VI.3.7. Prévoir les ressources et anticiper les coûts (temps et financement) de la participation.

Comme tout processus participatif, la co-construction sollicite un investissement important des parties prenantes qui ne disposent pas toujours du temps et des moyens nécessaires à une participation active. Aussi, le processus de co-construction doit intégrer la question des ressources nécessaires non seulement à l'animation du processus mais aussi à la participation effective d'acteurs et d'organisations inégalement dotés.

Ainsi, la participation des habitants des quartiers et des associations citoyennes suppose d'organiser les temps de rencontre à des horaires compatibles avec les temps sociaux des populations ou d'envisager des « modalités de défraiement et de rémunération des bénévoles ».

La montée en compétence et le renforcement du pouvoir d'agir peut aussi nécessiter des financements spécifiques pour favoriser des expertises citoyennes, des formations d'animateurs issus de la population, l'acculturation des élus et des agents des collectivités locales, la discussion et la diffusion des résultats. Ainsi, « la possibilité d'étudier des variantes ou contre-propositions et de faire intervenir éventuellement un professionnel neutre »[107] peut permettre de faire contrepoids au monopole de l'expertise des pouvoirs locaux.

107. Ibid.

VI.3.8. Relations de confiance, identification des désaccords et acceptation des conflits

Dans un contexte de défiance croissante des citoyens vis-à-vis de leurs élus et de prise de distance de ces derniers face aux demandes des associations, la confiance apparaît comme un des maîtres-mots des processus de co-construction. Pour les élus, « tisser une vraie relation de confiance au fur et à mesure »[108] semble indispensable pour engager une dynamique positive de co-construction. Difficile à appréhender, la confiance peut se mesurer par une certaine liberté de parole et de réflexion par rapport aux rôles attendus de chacune des parties en présence. « Je peux réfléchir à haute voix avec les associations parce que je suis en confiance » témoigne ainsi l'élue à la vie associative de la région Bretagne.

108. Entretien avec l'élue et les techniciens à la vie associative.

Côté acteurs et réseaux, la rédaction d'une charte, l'organisation d'une rencontre publique ou la conduite d'un diagnostic partagé sont parfois une étape préalable pour établir une telle confiance. La réalisation de telles actions contribue à la création d'un « langage commun » qui « requiert de chacun une attitude d'écoute. Il apparaît comme gage d'un résultat positif que chacun adopte une posture bienveillante. »[109] Plus largement, la confiance passe par la reconnaissance par les pouvoirs publics de la parole des habitants, des problèmes rencontrés, des projets et des actions

109. Vade-Mecum SOLIMA, p.3.

engagés par les acteurs de terrain. Ce qui suppose de sortir d'une attitude paternaliste où les collectivités locales cherchent à maîtriser et organiser la participation.

Pour autant, les appels à une bienveillance qui induit le dépassement des postures stratégiques et des actions intéressées peuvent verser dans la recherche d'un consensus à tout prix qui tait les désaccords, limite les profils des participants ou exclut les avis dissonants. Le prix d'une confiance réciproque et efficace risque alors d'être l'entre soi d'une co-construction peu ouverte à la transversalité, à la diversification des parties prenantes et au renforcement du pouvoir d'agir des habitants.

C'est pourquoi il est nécessaire de poser dès le départ la dimension potentiellement conflictuelle des processus de co-construction, soit de manière préventive en intégrant une procédure de résolution des conflits, soit de manière constructive en considérant la fécondité de l'expression publique de désaccords. Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache ne disent pas autre chose lors qu'ils considèrent la prise de parole citoyenne comme une « construction conflictuelle de l'intérêt général »[110]. Dans l'expérimentation des tables de quartier, le rapport de force n'est pas considéré comme négatif mais constructif à condition de donner lieu à des négociations transparentes dans la compréhension mutuelle des intérêts en présence. Les travaux de Mary Parker Follett peuvent également éclairer la nature constructive du conflit. La résolution d'un conflit ne se résume pas à l'alternative entre l'imposition d'un point de vue sur les autres ou à la recherche d'un compromis entre les positions antagonistes. Une troisième voie cherche à formuler collectivement de nouvelles visions ou propositions à même de satisfaire les parties en présence. D'où la dimension créative du conflit dès lors que son dépassement relève moins d'un équilibre entre les intérêts en présence que de la formulation d'un intérêt collectif par l'explication et l'intégration réciproque du point de vue de l'autre.

110. Op. cit, p. 41.

CONCLUSION

Cette recherche-action nous a conduits à proposer une **définition ambitieuse et exigeante** de la co-construction. En l'inscrivant dans une perspective de la **démocratisation de l'action publique** et de la participation active d'acteurs non institutionnels aux politiques publiques, la co-construction se démarque de processus de décision autoritaire, technocratique, clientéliste ou gestionnaire. Malgré l'effort de relier et de distinguer la notion de terminologies voisines (consultation, négociation, concertation, partenariat, etc.), les précisions lexicales n'ont pas réduit **la polysémie du terme** et les malentendus qu'il peut susciter à travers les discours recensés et les pratiques repérées. A commencer par **l'inclusion controversée de la co-décision et la gestion de l'argent public** comme principes de la co-construction dans le contexte français où l'intérêt général demeure une prérogative des élus et de l'administration.

Initialement mobilisée par des élus locaux, responsables associatifs et de l'ESS, la notion de co-construction à commencer à trouver une traduction dans plusieurs textes législatifs au milieu des années 2010. Ce sont autant de points d'appui pour renouveler l'action publique dans les territoires. Au fur et à mesure de la recherche nous avons constaté une certaine diffusion de la notion au niveau national auprès de décideurs politiques, représentants des collectivités locales, responsables syndicaux et présidents de grandes fédérations associatives. Aussi, il nous a semblé important de distinguer plusieurs registres de discours allant d'une volonté de transformation de l'action publique à une meilleure reconnaissance et intégration d'acteurs et d'organisations dans les politiques existantes. Considérant la nature et la diversité des parties prenantes en présence, nous avons dégagé **trois types de co-construction : institutionnelle, professionnelle/territoriale et citoyenne**. Enfin, les contextes d'émergence, les principales étapes et les conditions de réussite ont été approfondies donnant des points de repères pour ceux qui souhaitent s'engager dans une telle démarche.

La co-construction n'échappe pas **aux critiques adressées aux dispositifs de démocratie participative**, notamment concernant les risques d'instrumentation par les pouvoirs publics, de difficulté à toucher des publics autres que les acteurs et organisations bénéficiaires de la politique concernée, de l'inégale participation des parties prenantes selon leur expertise et selon leurs ressources ou encore de délibérations périphériques sans prise réelle sur les décisions importantes et les arbitrages budgétaires d'une collectivité locale.

En outre, les réticences à s'engager dans des processus de co-construction se font jour dans un contexte de contraintes financières pesant sur les collectivités locales. Les faible marges de manœuvre budgétaires, lorsqu'il ne s'agit pas gérer des

restrictions, peuvent conduire à circonscrire les espaces locaux d'expression des besoins des populations, à limiter le soutien à de nouveaux projets associatifs et initiatives citoyennes et à préférer une gestion bilatérale des partenariats entre collectivités et organisations de l'ESS à une démarche de co-construction.

À l'instar des analyses sur les expérimentations de démocratie participative, les appréciations possibles de la co-construction oscillent entre **une approche critique qui en dénonce le caractère illusoire** et **une approche possibiliste qui en souligne les avancées et potentialités**. De ce dernier point de vue, la multiplication des démarches de co-construction ont déjà des résultats intéressants à faire valoir.

Elles ont été le vecteur pour faire émerger de nouveaux domaines d'action publique locale (ESS, vie associative, pratiques artistiques émergentes), pour questionner ou élargir les référentiels d'autres politiques (politiques de la ville et de la jeunesse). Elles ont le mérite de donner à voir une population d'initiatives et d'entreprises qui était sous-estimée, sinon invisibilisée dans les représentations des élites locales et les instances de décisions. Elles permettent une meilleure lisibilité et une appropriation de l'action publique, pas uniquement par la participation des populations concernées mais aussi par le changement de postures des élus et des techniciens. Elles contribuent à produire un langage commun et à proposer d'autres représentations (une vision plurielle de la richesse territoriale, l'affirmation des droits culturels, une approche conflictuelle de la participation des habitants, etc.). La co-construction peut aussi être le point de ralliement d'action collective et de contre-expertise citoyenne contribuant à maintenir, voire à amplifier certaines politiques dans un contexte d'alternances politiques et d'austérité économique.

Il est insuffisant d'évaluer les démarches de co-construction à l'aune des seules promesses non tenues de la démocratisation de la décision publique. **Leurs apports doivent être aussi appréciés dans le contexte d'un renouveau de la verticalité des pouvoirs**, qu''il s'agisse d'une « tentation autoritaire » de certains populistes qui contestent toute forme de contrepouvoirs à la souveraineté issue des urnes ou d'une remise en cause croissante des corps intermédiaires par une gouvernance descendante promue par une nouvelle élite technocratique.

La co-construction participe au combat toujours renouvelé des acteurs de l'ESS et de la vie associative pour la reconnaissance de leur contribution à l'intérêt général comme un atout démocratique. Dans une période marquée par d'importants changements dans le paysage politique et par de fortes contraintes budgétaires, la participation à l'action publique nécessite, plus que jamais, de valoriser les expériences réussies de co-construction citoyenne dans les territoires tout en créant des convergences avec les élus, les syndicalistes et les responsables associatifs qui revendiquent une co-construction plus institutionnelle.

REFERENCES

Akirh M . (2013), « Co-construction » dans le Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/co-construction

Avenel C. (2007), Sociologie des « quartiers sensibles », Armand Colin, 2nde édition.

Bacqué M-H., Mechmache M. (2013), « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. Pour une réforme radicale de la politique de la ville », rapport au ministre délégué à la Ville - Juillet 2013.

De Maillard J. (2002), « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », Lien social et Politiques, 48, pp. 53-65.

Duverger M. (1974). La monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois, Fayard.

Fraisse L. (2017) « Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France », Revue Politiques et Management Public, 34/1-2, Janvier-Juin, pp.101-116.

Guigner S., Périssé D (2011), « Coopération territoriale », dans Pasquier R., Guigner S., Cole A. (Dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po.

Harguindeguy J-B. (2010), « Le cycle politique », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (Dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (3e éd.).

Keating M., Cairney M., Hepburn E. (2009), « Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom », Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 1 (2), pp.51-66.

Laville J-L., Salmon A. (2015), Associations et Action publique, Desclée de Brouwer, Paris.

Manin B. (2012). Principe du gouvernement représentatif, Champs Essais, Flammarion, Paris.

Mousli M. (2000). « Mary Parker Follet, Pionnière du Management. », Cahier du Lipsor, série recherche n°2, http://www.laprospective.fr/dyn/francais/memoire/cahier_mousli.pdf

Muller, P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », Revue française de science politique, 50, 2, pp. 189 – 208.

Pestoff V., Brandsen T. and Verschuere B. (2012), "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda", Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 23, 4, pp. 1083-1101

Rui S. (2011), « Débat public » dans Pasquier R., Guigner S., Cole A. (Dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po., pp. 121-127.

Rui S. Villechaise-Dupont A. (2005), « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », Espaces et sociétés, pp. 21 à 36.

Talpin J. (2013), « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », Savoir/Agir (n° 25), pp. 23-30.

Touzard J. (2007), « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », Négociations, n°5.

Vaillancourt Y. (2015), « La co-construction des politiques publiques », in Laville J-L., Salmon A., Associations et Action publique, Desclée de Brouwer, Paris, 2015, pp.421-448.

Vaillancourt Y. « De la co-construction des connaissances et des politiques publiques », article à paraître dans SociologieS en 2019, p.11.

Documents des réseaux partenaires

RTES

- « La co-construction des politiques publiques. Points de repèrESS », RTES, 2017

http://rtes.fr/Points-de-ReperESS-du-RTES-Co

- « Co-construire les politiques publiques. Comment faire ? », Guide la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, 2018.

UFISC

- « Pour la mise en place d'un Schéma d'Orientation pour le Développement des Lieux de Musiques Actuelles », Vade-mecum SOLIMA, 2013. http://www.fedelima.org/IMG/pdf/vade_mecum_solima_2013.pdf
- « La coopération entre projets de musiques actuelles – Enjeux, freins et facteurs facilitants », étude de la Fédélima, 2015.

  http://www.fedelima.org/IMG/pdf/cooperation_entre_projets_musiques_actuelles_juin_2016_fedelima.pdf
- « Guide des relations entre associations et financeurs publics : une illustration par la culture », Etude UFISC, OPALE, RTES CAC, 2017.
- « Dispositif régional de soutien aux Fabriques de culture : Vers un nouveau mode d'élaboration des politiques (culturelles) publiques », Réseau Actes-If, 2014.
- Démarche collective « Pour une démarche de progrès sur les droits culturels - Article « Quand les acteurs de l'économie sociale et solidaire s'engagent autour des droits culturels pour faire progresser les libertés » http://www.culturesolidarites.org

CAC

- « Dialogues et coopérations entre associations et pouvoirs publics. Cadre et outils pour la participation des associations à l'action publique », une étude du CAC pour (DJEPVA).

LMA

- « Les relations associations et collectivités : Le dialogue civil, pourquoi et comment ? », LMA Rhône-Alpes, 2015 http://www.lemouvementassociatif-rhonealpes.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/2015-Relations-associations-et-collectivit%C3%A9s-Le-dialogue-civil-pourquoi-et-comment.pdf
- « Charte d'engagements réciproques entre l'Etat, les associations et les collectivités locales », Rapport d'étape du Comité national de suivi et d'évaluation, 2017

  https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf.
- « Une ambition pour demain », Propositions pour le quinquennat, 2017. http://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2017/04/une_ambition_pour_demain_PropositionsLMA.pdf.
- « Kit d'action Dialogue structuré territorial », CNAJEP, ANACEJ, Ministère de l'éducation nationale, 2017

  http://crajepcentre.fr/wp-content/uploads/kit_dialogue_structure_depliant.pdf
- « Vie associative et conseils citoyens : quels liens existants, à créer et à renforcer », Enquête régionale Hauts-de-France, LMA Hauts-de-France, 2017.

  https://www.lemouvementassociatif-hauts-de-france.org/images/Etude_Conseils_Citoyens_LMAHDF_VF.pdf

RNMA

- « La Charte des engagements réciproques, Les 42èmes Rencontres Nationales du RNMA », Actes des rencontres d'Avignon, 2015. http://www.maisonsdesassociations.fr/uploads/pages_articles/mda-0/19/pjs/Actes_dAvignon_-_Charte_des_engagements_reciproques_-_juin_2015.pdf
- Liens vidéo vers le séminaire du 24 juin à Caen https://www.youtube.com/playlist?list=PLSGs-ZYIC--SgXOjPfOPnT32LYtdBfE0IE.

AUTRES RESAUX

- « État des lieux de la, co-construction des politiques culturelles dans la région Hauts-de-France, jeudi 22 février 2018. » https://www.actespro.fr/IMG/pdf/communique_de_presse_crac.pdf
- « Conseils citoyens ou Tables de quartier ? », www.passansnous.org/ressources/conseils-citoyens-ou-tables-de-quartier/
- Intersens, villes et territoires, diversités et égalités en Hauts-de-France, n°22, hiver 2017-2018. http://www.epi-diversites-migrations.com/medias/files/intersens22.pdf
- « Comment coconstruire ? 9 conditions nécessaires proposées par la Commission Rénovation Urbaine d'Etouvie et adoptées par le conseil citoyen d'Etouvie le 26 juin 2017 »

ANNEXE : OBJECTIFS, METHODE ET DEROULEMENT DE L'ETUDE

Rappel des objectifs de la recherche

Les objectifs de la recherche étaient les suivants :
- clarifier la définition de la co-construction de l'action publique,
- mettre en exergue les contextes favorables, les conditions à réunir, les étapes à suivre et les obstacles à surmonter dans un processus de co-construction,
- illustrer et différencier les processus de co-construction dans divers domaines de l'action publique (ESS, culture, politique de la ville, politique de la vie associative…), à différentes échelles territoriales.

Ces objectifs ont été partiellement élargis afin de situer les revendications et les pratiques mises en avant par les réseaux partenaires par rapport à la mobilisation du terme co-construction dans les discours récents (2017-2018) de décideurs publics, représentants des collectivités locales, responsables syndicaux ou présidents de fédérations associatives.

Rappel de la méthode et du déroulement

Contractualisée en juin 2017 entre le Collège des études mondiales et l'Institut CDC pour la Recherche, cette recherche-action a été coordonnée par Laurent Fraisse, socio-économiste, associé au LISE en collaboration avec Jean-Louis Laville, professeur au CNAM et chercheur -associé au Collège d'études mondiales.

Cette recherche en partenariat s'est largement appuyée sur l'expertise des réseaux partenaires (CAC, LMA, RNMA, RTES, UFISC). Leurs contributions ont été multiples : organisation de rencontres, séminaires et ateliers sur la co-construction ; production de documents (études, guides pratiques, synthèse, actes de rencontre, etc.) sur le sujet ; identification d'expériences et de pratiques; mise en relation avec des acteurs de la co-construction ; participation à la réflexion collective et commentaires des documents produits.

Outre les contributions des réseaux, une première recension de la littérature sur la co-construction a mis en évidence la diversité des disciplines mobilisant ce concept dans les sciences humaine et sociale. Si les recherches et publications en sociologie de l'action publique et analyse des politiques publiques sont encore peu nombreuses, les réflexions sur la co-construction peuvent être en partie rattachées à la vaste littérature sur la démocratie participative.

Rencontres, séminaires et ateliers sur la co-construction

- Atelier « *Co-construire l'action publique* », Des sociétés en transition : Economie sociale et solidaire Action publique, **European Conference EMES, Karl Polanyi Institute of Political Economy**, CNAM, Paris, 19 et 20 mai 2016.
- « *Coconstruction des politiques publiques locales* », Séminaire du **RTES** à la Mairie de Bordeaux, le 4 novembre 2016
- « Quelle co-construction de l'action publique entre associations et collectivités locales ? », Table ronde d'ouverture, 17ème Congrès de la **Fédération française des Usagers de la Bicyclette (FUB)**, Ecole d'Architecture de Nantes, Nantes, le 28 avril 2017.
- « *En quoi les lieux collectifs associatifs/citoyens, les instances locales de dialogue participent de la co-construction de démarches collectives et de politiques publiques*

locales ? », Rencontre organisée par le **RNMA** à la Maison des associations de Caen, Samedi 24 juin 2017.

- *« Initiatives citoyennes et collectivités : la co-construction à l'ordre du jour ? »*, Séminaire de recherche-action sur la coconstruction des politiques publiques par le **Collectif des associations citoyennes, Opale** et **l'UFISC** en coopération scientifique avec le Collège d'études mondiales, Lundi 30 octobre 2017 à Paris.
- Atelier *« ESS et co-construction des politiques publiques : quelle contribution de la dimension européenne pour une gestion partagée de l'intérêt général ? »*, Colloque **RTES** Europe et ESS, 12 janvier 2018 à Lille.
- *« La co-construction des politiques publiques »*, Séminaire organisé par **LMA** à Paris le 24 janvier 2018
- *« La co-construction dans toutes ses dimensions, entre associations, avec les collectivités, avec les entreprises »*, 48e rencontres du **RNMA** à Villeurbanne, 6-8 juin 2018.
- « Co-construction des politiques publiques : enjeux et définitions », intervention de Laurent Fraisse lors de la plénière finale des journées nationales de la **Fédération des associations des musiques et danses traditionnelles**, 14 et 15 juin 2018.
- Atelier « L'observation, socle d'une politique co-construite », Université d'été 2018 du **CAC**, Amiens, mercredi 11 au vendredi 13 juillet 2018.

Un séminaire final et commun est prévu le 13 novembre 2018 à Paris.

Signalons que pendant la période de la recherche Laurent Fraisse a publié un article sur le sujet : « Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France », Revue Politiques et Management Public, volume 34/1-2, 2017 p.105-120

Par ailleurs, plusieurs membres des réseaux partenaires de l'étude ont contribué au numéro spécial de Jurisassociation sur la co-construction (584 - septembre 2018).

Entretiens avec des élus ou responsables associatifs

- Avec Sophie Simonnet, adjointe au Maire de la Ville de Caen, Chargée de la démocratie de proximité, la vie associative, de l'économie sociale et solidaire, décembre 2017
- Avec Jeanne Barseghain, Conseillère eurométropolitaine de Strasbourg déléguée à l'ESS et Sandra Guilmin, chargée de mission ESS à la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, janvier 2018.
- Avec Anne Patault, Vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, chargée de l'égalité et de l'innovation sociale, 17 janvier 2018.
- Avec Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne, 17 janvier 2018
- Avec Audrey Baudeau, Déléguée générale du CNAJEP, 23 janvier 2018.
- Avec Véra Bezsonoff, responsable de de l'accompagnement des adhérents et des dynamiques de territoire à la Fédélima, 19 juin 2018.

Réunions et séminaire

- Quatre réunions de suivi de l'étude ont eu lieu les 14 septembre 2017, 8 novembre 2017, 5 juillet 2018 et le 11 septembre 2018.
- Séminaire de restitution le 13 novembre 2018 à la Caisse des Dépôts et Consignations.

INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE