

Séminaire 13 novembre 2018 Paris



Co-construire l'action publique : des discours aux pratiques



Table des matières	
.....	0
Introduction. De la recherche action à la journée du 13 novembre et son déroulé.	3
« Co-construire les politiques publiques : éléments de définition, discours et pratiques ».	3
Laurent Fraisse, socio-économiste, coordinateur de l'étude, chercheur associé au LISE.....	3
Introduction.....	3
1. La co-construction : une notion émergente en cours de diffusion.....	4
2. Qu'est-ce que la co-construction ? Eléments de définition	4
3. La co-construction dans les sciences humaines et sociales.....	4
4. Situer la co-construction par rapport à des notions voisines.....	5
5. Controverses et débats.....	5
6. La co-construction dans les discours des élus et des têtes de réseaux.....	5
7. La co-construction dans les textes législatifs.....	5
8. Enjeux et objectifs de la co-construction.....	6
9. Vers une typologie : Co-constructions institutionnelle, professionnelle/territoriale et citoyenne.....	6
10. Processus et étapes de la co-construction.....	6
11. Situations et contextes	7
12. Contextes d'émergence.....	7
13. Conditions favorables à la co-construction.....	7
La co-construction : promesses et malentendus d'une démocratisation de l'action publique. Réactions de chercheurs.	9
Julien Talpin, Chargé de recherches au CNRS (Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales/CERAPS)	9
Sortir du flou de la définition.....	9
La faible procéduralisation de la co-construction.....	9
Sur le rapport des élus à la co-construction	10
Co-construire avec qui justement ?.....	10
Vers une co-construction séquencée ?!.....	11
Laurence Lemouzy, Directrice scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et rédactrice en chef de la revue « Pouvoirs Locaux ».....	13
La complexification de l'action publique : des opportunités pour la co-construction.....	13
La co-construction comme nouvel imaginaire de l'action publique locale ?....	13
II. Ateliers thématiques.....	14
ATELIER 1: Pourquoi revendiquer une démarche de co-construction ?	14
La co-construction, une démarche engagée par les élu-e-s à l'économie sociale et solidaire	14
Témoignage de Patricia Andriot.....	14
Articuler politique de la vie associative et démocratie participative.....	15
Témoignage de Christine Edel.....	15
Le secteur associatif, interlocuteur légitime de l'élaboration des politiques publiques	15
Témoignage d'Alexis Goursolas.....	15
Les recommandations issues de l'atelier :	16
ATELIER 2 Comment mettre en œuvre une démarche de co-construction : conditions et méthodes.....	17
Témoignage de Sandra Guilmin, chargée de mission ESS, ville et Eurométropole de Strasbourg.....	17
Témoignage d'Audrey Baudeau, Déléguée générale du CNAJEP sur le Dialogue Structuré Territorial sur les politiques de la jeunesse.	17
Témoignage de Patricia Coler, déléguée générale de l'UFISC, sur l'expérience du Schémas d'Orientation des Lieux Musiques Actuelles	18
La posture des participants	19
Quelle méthodologie et accompagnement de la co-construction ?.....	20

Le numérique peut-il être un outil des processus de co-construction ?.....	20
ATELIER 3 : De quelques expériences de co-construction en milieux (plus ou moins) "hostiles"	22
Témoignages de Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne	22
Témoignage de Vincent Dumesnil, codirecteur de la Chambre d'eau, représentant du Collectif Régional des Arts et de la Culture (CRAC) Hauts-de-France	22
Xavier Desjonquères, Animateur de la Table de quartier d'Étouvie et administrateur Centre Social Amiens	22
Quelques enseignements tirés de ces expériences à partir de quatre notions-clés : le temps, le "rapport de force", la bienveillance et les procédures	23
Annexe 1 - Les 9 conditions de réussite d'une démarche de co-construction : retour d'expérience de la table de quartier d'Amiens.....	24
Recommandations issues du séminaire du 13 novembre 2018	26
Valorisation des résultats et accès aux ressources	26
Accompagnement et amélioration des pratiques de co-construction.....	26
Nouvelles problématiques de recherche	27
Plaidoyers.....	27
Annexe 2 - liste des rencontres 2018-2019 de valorisation de la recherche-action co-construction	29

Introduction. De la recherche action à la journée du 13 novembre et son déroulé.

Le séminaire « Co-construire l'action publique : des discours aux pratiques » qui s'est déroulé le 13 novembre 2018 à Paris dans les locaux de la Caisse des Dépôts, fut un temps de présentation et de mise en débat des résultats d'une recherche-action coordonnée entre 2016 et 2018 par Laurent Fraise pour le Collège d'études mondiales. Soutenue par l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, cette étude a été conduite en partenariat avec le Mouvement Associatif, l'UFISC (Union Fédérale d'Intervention des structures Culturelles), le Collectif des Associations Citoyennes, le RNMA (Réseau National des Maisons des Associations) et le RTES (Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire).

Laurent Fraise, socio-économiste, chercheur associé au LISE (Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Economique) a présenté les idées forces du rapport « Co-construire les politiques publiques : éléments de définition, discours et pratiques »¹.

Julien Talpin, Chargé de recherches au CNRS (Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales/CERAPS) et Laurence Lemouzy, Directrice scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et rédactrice en chef de la revue « Pouvoirs Locaux » étaient ensuite invités à réagir.

L'après-midi était consacré à 3 ateliers :

- Pourquoi revendiquer une démarche de co-construction ?
- Comment mettre en œuvre une démarche de co-construction :

¹ Le rapport est disponible sur le site du Collège d'études mondiales (www.fmsh.fr/fr/college-etudesmondiales/29887) ainsi que sur celui de l'Institut CDC pour la recherche (www.caissedesdepots.fr/rapports-de-recherche).

conditions et méthodes
- De quelques expériences de co-construction en milieux (plus ou moins) "hostiles"

« Co-construire les politiques publiques : éléments de définition, discours et pratiques ».

Laurent Fraise, socio-économiste, coordinateur de l'étude, chercheur associé au LISE

Introduction

- **Recherche action** coordonnée par le *Collège d'études mondiales* et soutenue par *l'Institut de la Caisse des Dépôts pour la Recherche* en partenariat avec le *Mouvement associatif*, le *Collectif des Associations Citoyennes*, le *Réseau National des Maisons des Associations*, le *Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire* et *l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles*.
- **Objectifs :**
 - ✓ Clarifier *la définition* de la notion de co-construction de l'action publique (Lexique),
 - ✓ Mettre en exergue les *contextes favorables*, les *conditions* à réunir, les *étapes* à suivre et les *obstacles* à surmonter dans les processus de co-construction.
- **Méthode :**
 - ✓ Un recensement et une première analyse de *la littérature*, des *discours*, des *textes législatifs* sur la co-construction,

- ✓ *L'expertise des réseaux partenaires* à travers l'organisation de rencontres et leurs documents (guide, rapport, acte de colloque),
- ✓ *Des entretiens* avec des élus, techniciens et responsables associatifs impliqués dans des démarches de co-construction.

▪ **Limites :**

- ✓ Une recherche exploratoire et des domaines de l'action publique restreints (économie sociale et solidaire, vie associative, arts et culture, jeunesse, politique de la ville, etc.).

1. La co-construction : une notion émergente en cours de diffusion

- Dans plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales.
- Dans les discours d'élus et de représentants de la société civile.
- Dans certains textes législatifs.

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

- Une définition proposée dans le cadre de la recherche action et relevant plus d'une approche de sociologie politique :

« 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 »

- La co-construction appartient au registre de la **participation politique** et s'inscrit dans les démarches de **démocratie participative** qui sont des tentatives de réponses aux limites de la démocratie représentative et au monopole des pouvoirs publics dans la définition de l'intérêt général.

- Se démarque d'autres processus d'élaboration et de décision relevant :

- ✓ de conceptions **décisionniste** et **technocratique** des politiques publiques ;
- ✓ de processus de **consultation informels** de la société civile et captifs de réseaux notabiliaires, de **pratiques clientélistes** ou du **lobbying** des groupes d'intérêts;
- ✓ de la **nouvelle gestion publique**.

3. La co-construction dans les sciences humaines et sociales

- Une acception qui relève plus de *la sociologie de l'action publique ou de l'analyse des politiques publiques*, et souligne l'ouverture de la production et mise en œuvre d'une politique à une pluralité de parties prenantes.
- Mais le terme de co-construction est également utilisé en sciences du langage, en psychologie du développement, en sciences des techniques et de l'innovation ou en sciences de l'éducation.

- Intérêt d'un regard interdisciplinaire :

Enjeu de la **co-construction de connaissances** (diagnostic partagé, recherche-action, observatoire, etc.) comme une étape de l'élaboration d'une politique publique ;

Enjeu **d'apprentissage mutuel des savoirs** et d'éducation populaire dans la participation d'acteurs non institutionnels aux démarches de co-construction.

Référence : Akirh Madeleine, « Co-construction » dans le Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (2013).

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

- Sur l'échelle de la participation, la co-construction irait plus loin que :
 - ✓ la *consultation* (recherche d'un accord au-delà d'un recueil d'avis ou de points de vue),
 - ✓ la *négociation* (construction collective des enjeux et des solutions au-delà d'un simple compromis entre intérêts opposés),
 - ✓ la *concertation* (processus institué et non occasionnel portant sur une politique publique et non simplement la résolution d'un problème ou la mise en œuvre d'une action).
- « Effet de mode » pour se démarquer d'autres terminologies trop connotées politiquement ou déjà cadrées institutionnellement :
 - ✓ Le « *débat public* » dans la conduite de projets d'aménagement ou d'équipement,
 - ✓ La « *participation des habitants* » dans la politique de la ville,
 - ✓ Le « *partenariat* » dans les relations entre pouvoirs publics et associations,
 - ✓ La « *coproduction* » d'un service d'intérêt général.

5. Controverses et débats

- La **co-décision** et la **cogestion de l'argent public** comme limites de la co-construction.
- Une co-construction véritablement démocratique impliquerait la codécision (Yves Vaillancourt).
- Un contexte français de forte **légitimité de l' élu** et rappel du principe de « **qui paie décide** ».

- La **place des associations et des lobbies** dans la co-construction.

6. La co-construction dans les discours des élus et des têtes de réseaux

- A l'origine, **une revendication** d'élus locaux, de chercheurs et de responsables associatifs (ESS, vie associative, musiques actuelles, politique jeunesse, politique de la ville et renouvellement urbain).
- **Polysémie des usages** : notion revendiquée, demande de reconnaissance, rhétorique politique et prudence pragmatique.
 - ✓ Une revendication de **démocratisation de l'action publique** (faire de la politique autrement).
 - ✓ Une **demande de reconnaissance et de participation des corps intermédiaires** (être associé au processus de décision publique).
 - ✓ **Une nouvelle rhétorique politique** (assurer que le gouvernement consulte les forces vives).
 - ✓ **Des réticences à parler de co-construction** au regard de la réalité des pratiques.

7. La co-construction dans les textes législatifs

- Une **dizaine de lois, décrets, arrêtés mentionnant la co-construction entre 2014 et 2017**.
- **LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**

Extrait : « Elle (la politique de la Ville) 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. »

- **LOI du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire** – Article 8 relatif à la **Conférence régionale de l'économie sociale et solidaire**
- **Arrêté du 28 novembre 2017 relatif au label « Scène de Musiques Actuelles»**. Annexe « **Schéma d'Orientation pour le Développement territorial des Musiques Actuelles (SOLIMA)** »
- Autres textes législatifs proches de démarches de coconstruction : **l'article 54 de la loi relative à l'Égalité et la Citoyenneté (2017)** qui promeut le « **dialogue structuré** » dans les politiques territoriales en **faveur de la jeunesse**.

Le rôle des têtes de réseaux dans l'introduction du terme de **co-construction** dans le processus d'élaboration de la loi.

8. Enjeux et objectifs de la co-construction

- Ouvrir la **participation à l'élaboration et au suivi d'une politique publique** aux acteurs non institutionnels.
- Proposer **d'autres visions d'un secteur ou d'un territoire**.
- Faire émerger ou consolider **un réseau/collectif d'acteurs, interlocuteur des pouvoirs publics**.
- Constituer **des instances de dialogue** (ex. Conseil local de la vie associative, conseils citoyens, comité régional/départemental/métropolitain de l'ESS, etc.).

9. Vers une typologie : Co-constructions institutionnelle, professionnelle/territoriale et citoyenne

- Construite en se demandant qui initie et qui participe à la co-construction

- La co-construction institutionnelle

- ✓ *Entre l'État, les collectivités locales et les corps intermédiaires dits « représentatifs » et « légitimes » pour parler au nom des territoires, d'organisations ou de populations.*
- ✓ *Dans des instances reconnues par la loi (exemple CESE).*
- ✓ *Une conception élitiste de la co-construction ?*

- Entre co-construction professionnelle et territoriale

- ✓ *Dans les territoires et sur de nouveaux domaines d'action publique (ESS, Vie associative, musiques actuelles) ou aux référentiels à consolider (politiques de la ville, de la jeunesse).*
- ✓ *Entre représentation et participation.*
- ✓ *Entre corporatisme et pluralisme.*

- La co-construction citoyenne

- ✓ *Participation des populations concernées par les problèmes discutés.*
- ✓ *Conseils citoyens, tables de quartiers, dialogue structuré territorial, etc.*
- ✓ *Une co-construction citoyenne sans intermédiation collective et associative ?*

10. Processus et étapes de la co-construction

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

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

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

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

Etape 5 : **Bilan commun** et **évaluation partenariale**.

Pas de processus linéaire mais itératif et adaptatif selon les changements de l'environnement et les fenêtres d'opportunité.

11. Situations et contextes

Situations favorables :

- les opportunités de co-construction sont plus grandes au moment de **la genèse d'une politique publique** ;
- leur mise en œuvre est plus facile au **niveau territorial ou sectoriel** qu'au niveau national.

12. Contextes d'émergence

- L'existence d'une **législation nationale** incitant à la co-construction des politiques publiques dans les territoires ;
- Un **changement de mandature**, l'arrivée d'un nouvel élu ou une alternance politique ;
- L'affirmation d'une **nouvelle compétence**, la création ou la reconfiguration des collectivités locales ;
- La mobilisation et la **revendication de collectifs ou de têtes de réseau**.

13. Conditions favorables à la co-construction

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

Conclusions

- Une **définition ambitieuse**.
- **Terme polysémique** à interpréter en contexte.
- Co-construction inter-institutions ou réelle ouverture à des acteurs non institutionnels.
- N'échappe pas aux **critiques adressées aux démarches de démocratie participative**.
- **Approches possibiliste** qui valorise les émergences et potentialités ou **critique** qui en souligne les limites, voire le caractère illusoire.

- Leurs apports doivent être aussi appréciés dans le **contexte de contestation des corps intermédiaires** et de **renouveau de la verticalité des pouvoirs**, tentations autoritaires et renouveau technocratique.
- A suivre et évaluer dans un contexte **d'alternances politiques** et **d'austérité budgétaire**.
- **Quelles passerelles** entre les **différentes formes de co-construction ?**

La co-construction : promesses et malentendus d'une démocratisation de l'action publique. Réactions de chercheurs.

Julien Talpin, Chargé de recherches au CNRS (Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales/CERAPS)

Un mot sur mes propres recherches afin que vous puissiez situer d'où je parle. J'ai beaucoup travaillé sur les expériences européennes de budget participatif, au début des années 2000, qui pour certaines étaient de véritables espaces de co-construction des politiques publiques. Plus récemment, je travaille plus spécifiquement sur la participation dans les quartiers populaires, je me suis notamment intéressé aux conseils citoyens et aux tables de quartier, qui sont apparus dans les territoires de la politique de la ville depuis 2014.

Sortir du flou de la définition

Premier point, je crois que ce rapport est très bien venu, au regard de l'inflation de l'usage du terme ces dernières années et de ses usages à géométrie variable, qui font qu'il ne renvoie plus à grand-chose de précis. Je crois que le travail définitionnel dans le rapport est à cet égard tout à fait salutaire.

Peut-être un mot sur l'apparition de la notion de « co-construction ». Il me semble qu'on ne peut la comprendre sans prendre en compte **la démonétisation, la perte de crédit de la notion de « participation » et de « démocratie participative »**, notamment chez les élus, depuis la fin des années 2000. C'est très clair par exemple dans les débats parlementaires sur la loi relative à la politique de la ville, dite loi Lamy, de 2014.

Une expérience qui a peut-être joué un rôle important et qui n'est pas mentionnée dans le rapport, c'est le Grenelle de l'environnement, en 2007-2008 – qui a été me semble-t-il un moment important de co-construction – même si ça n'a pas débouché sur tant de choses que cela, entre société civile et Etat.

En même temps, il est rappelé à plusieurs reprises dans le rapport que la co-construction ne saurait être de la simple consultation ou concertation, la notion est bien plus exigeante.

Tout l'enjeu me semble-t-il c'est **comment la co-construction peut éviter un certain nombre des écueils rencontrés par la démocratie participative ?** Je crois que le rapport vient apporter un certain nombre d'éléments à cet égard.

La faible procéduralisation de la co-construction

Je crois qu'un des risques de la notion même de co-construction c'est son flou. Il y a cette idée qu'il suffirait de rassembler 2 ou 3 parties prenantes autour d'un projet pour co-construire. Toute réunion serait ainsi de la co-construction. D'où l'enjeu d'une définition bien plus précise. Malheureusement, il ne suffit pas de définir les termes pour sortir du flou. Et **les pratiques qui renvoient à la co-construction demeurent elles aussi assez floues, quant au rôle des différentes parties prenantes.**

Je crois à ce titre qu'un des grands risques de la co-construction telle qu'étudiée dans le rapport, au regard notamment des formes les plus sophistiquées de démocratie participative, **c'est sa faible procéduralisation.** Au fond, un des acquis des recherches sur la

démocratie participative et délibérative, c'est que **les procédures ce sont les armes des faibles** : le tirage au sort, l'organisation de tours de parole, l'animation des discussions par des tiers-neutres etc. Les acquis des débats publics ou des jurys citoyens ou conférences de consensus, c'est de montrer que la démocratie et l'inclusion ça s'organise, et que la spontanéité est ce qui à l'inverse permet la reproduction des rapports asymétriques de domination. Or les pratiques de co-construction existantes sont, à ce jour, peu procéduralisées.

On le voit bien dans le tableau p. 33, qui compare les différentes instances, espaces et dispositifs de la co-construction. Que ce soit dans la politique de la ville, l'ESS ou la culture, sauf exception on est sur des formats très classiques, des réunions peu modérées (conseil de l'ESS, conseil de la vie associative, conseil citoyens, etc.), qui ne permettent pas, en général, aux moins socialisés à l'engagement de participer à égalité et donc de co-construire.

Le rapport Bacqué/Mechmache, cité à de nombreuses reprises, soulignait cette exigence. Une procéduralisation à la fois dans la façon d'organiser la participation, mais aussi dans la structuration de la co-construction, avec l'idée par exemple que les groupes de pilotage des contrats de ville soient composés à 50% d'habitants et d'associations. Les députés en ont décidé autrement, et quand il y a 1 habitant, soit maximum 5% des participants, c'est déjà bien ...

Sur le rapport des élus à la co-construction ...

J'en viens justement à cette question du rapport des élus à la co-construction.

Il est souligné à juste titre à la fin du rapport, que le rapport des élus à la co-construction dépend de leur génération, de leur rapport à la vie

associative – en sont-ils issus ? – de leur position aussi dans la hiérarchie municipale ou régionale, de leur rapport au maire ou au président de collectivité etc.

Du coup c'est très variable. Ok, mais globalement qu'est-ce qu'il en ressort ? Je viens pour ma part de conclure une enquête sur les élus en charge de la Démocratie participative/Citoyenneté/Participation dans diverses municipalités, etc. Il se dégage que ces élus, souvent convaincus, militants, défendant la co-construction des politiques publiques se sentent souvent marginalisés dans les jeux municipaux, pour ne pas dire méprisés par leurs maires ou les cabinets, qui ont bien souvent une conception très technocratique de la prise de décision publique.

Il y a un vrai travail de socialisation et d'acculturation des élus à mener pour les convaincre des vertus de la co-construction.

Co-construire avec qui justement ?

Je trouve que c'est très bien abordé dans le rapport, via la typologie des types de co-construction qui est proposée. A ce titre la co-construction institutionnelle n'élargit pas franchement le cercle de la décision, puisqu'il s'agit essentiellement de faire dialoguer Etat et élus locaux ... on peut être surpris d'ailleurs que ce ne soit pas la norme.

Au-delà de la co-construction avec les élus locaux, à qui élargit-on ? Aux seules associations ? Aux habitants et aux citoyens ordinaires ? Derrière cette question du qui, c'est celle de l'inclusion démocratique qui se pose et celle du sens de la co-construction. Or la co-construction n'a de sens, me semble-t-il que si elle permet l'expression de besoins, d'intérêts, d'idées qui ne seraient pas exprimés autrement. Elle permet

l'élargissement du répertoire des arguments et des idées à partir duquel est produite une politique publique.

Or l'homogénéité sociologique des élites politiques et administratives en France assèchent évidemment de ce point de vue le pool des idées et des intérêts à prendre en compte. ***La question c'est est-ce que l'élargissement aux élites associatives change forcément les choses*** de ce point de vue. Certainement, leur composition sociale n'est pas exactement la même.

Néanmoins ce n'est pas forcément suffisant. Une des difficultés, des tensions, qui traversent les processus de co-construction, cependant, c'est que plus on élargit le cercle, plus la co-construction devient difficile, fragile, moins les compétences en présence, les normes de participation, les habitudes, deviennent hétérogènes et donc difficiles à égaliser.

A ce titre, le rapport insiste bien sur la nécessité de permettre la structuration des acteurs – y compris les plus faibles – pour permettre la co-construction. On y a tous intérêt, y compris à dégager des moyens pour cela. On revient à la question de l'acculturation des élus : ***ils auraient intérêt à dégager des moyens pour permettre la structuration d'acteurs permettant une co-construction la plus inclusive et collective possible***. Ils n'en sont manifestement pas convaincus, puisqu'à ce jour le « fond d'interpellation citoyenne » proposé par le rapport Bacqué/Mechmache n'a pas rencontré un grand écho chez eux. De la même façon les moyens dégagés pour les conseils citoyens ou les tables de quartier demeurent très modestes. **Co-construire quoi ?** Peu d'exemples dans le rapport – car peu de pratiques concrètes ?! Plus les enjeux sont importants, moins on co-construit ? Sur les possibilités de co-construction sur des enjeux nationaux mentionnés dans le rapport, les

syndicats et les associations semblent assez sceptiques. Le rapport souligne à juste titre que la co-construction est plus facile sur les politiques publiques émergentes et, a priori, plus facile au niveau local. Mais y compris au niveau local, si on prend les projets de rénovation urbaine – et en dépit du discours de l'ANRU qui insiste sur la co-construction, on est sur des décisions très technocratiques et verticales, et au mieux sur de la consultation ... les conseils citoyens n'ont aucun rôle de co-construction de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Au mieux ils co-construisent des bancs et des squares.

Vers une co-construction séquencée ?!

Pour conclure, je voudrais revenir sur une idée que je défends depuis longtemps, celle de co-construction séquencée.

Le rapport insiste sur les différentes étapes de la co-construction, de la définition des besoins, jusqu'à la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation. La co-construction est présentée comme indispensable à toutes les étapes, et que celle-ci doit prendre des formes différentes (notamment d'un point de vue procédural) à chacune de ces étapes.

Entièrement d'accord. Mais j'ajouterais un élément. Un risque me semble-t-il de la co-construction serait de penser qu'il faut se réunir de façon mixte et hybride tout le temps, entre élus, techniciens, associations, habitants, etc.

Or la recherche nous montre que ***pour les acteurs les plus faibles, il est nécessaire de disposer d'espaces autonomes, entre-soi, pour pouvoir***

échanger et définir leurs intérêts collectivement, avant de les confronter à d'autres acteurs, aux élus, etc.

Ça semble évident aux associations, qui pour leurs CA ou leurs bureaux, sont quasiment toujours dans des espaces d'entre-soi. C'est beaucoup moins le cas pour les habitants des quartiers populaires, peu organisés qui bien souvent se retrouvaient dans des espaces participatifs avec élus, techniciens, etc. sensés les accompagner mais qui brident en réalité la constitution d'intérêts et de besoins autonomes.

Ce premier temps, dans l'entre-soi, est nécessaire pour permettre, ensuite la co-construction entre différentes parties prenantes.

J'insiste sur ce point car c'est une condition pour que la co-construction soit véritablement productive : si elle ne permet pas d'inclure de nouveaux acteurs, de faire émerger de nouveaux besoins et intérêts, elle ne changera pas grand-chose au fonctionnement du jeu politique, et ne permettra qu'une démocratisation de façade.

Or l'enjeu est de taille au regard de l'ampleur de la crise démocratique qui est la nôtre. A ce titre, plusieurs chemins s'offrent à nous et sont expérimentés en pratique : un retour au décisionnisme autoritaire – on le voit dans de nombreux pays - ou à l'inverse l'expérimentation d'une réelle co-construction. Tout l'enjeu est de ne pas faire passer le premier pour la seconde, au risque d'accroître encore la défiance à l'égard de la chose publique.

Laurence Lemouzy, Directrice scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et rédactrice en chef de la revue « Pouvoirs Locaux ».

La complexification de l'action publique : des opportunités pour la co-construction

La complexification des politiques publiques nécessite une coordination des politiques publiques. Et là, le bât blesse.

La co-construction pour une collectivité territoriale, c'est surtout comment on co-construit avec l'Etat et les autres collectivités territoriales. Avec la loi NOTRe, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ouvrent l'opportunité de faire vivre différemment l'élaboration du contenu de l'action publique.

Notre époque est celle d'une interconnexion croissante des phénomènes sociaux. Une collectivité locale ne peut plus être seule à répondre aux enjeux de société. Cela rend inadéquat les modalités habituelles de l'administration. Soit les collectivités locales vont produire leurs propres modalités de l'action publique (en les co-construisant), soit elles vont continuer à être des sous-traitantes de l'Etat car elles n'ont plus les moyens de l'action qu'elles peuvent mener. Les collectivités territoriales tendent ainsi à se retrouver vis-à-vis de l'Etat dans la même posture que les associations.

La co-construction comme nouvel imaginaire de l'action publique locale ?

La co-construction véhicule un nouvel imaginaire. Comment je fais pour coproduire, sans perdre le pouvoir qui m'a été confié lors des élections ?

Il est plus important aujourd'hui de co-construire que de décider. La décision publique est une décision qui apparaît au 18^{ème} siècle. Est-elle toujours pertinente dans notre modernité ? Le plus important

aujourd'hui, est ce qui va être décidé et comment cela va être décidé. Si ma décision est un cercle, je dois associer les parties prenantes mais dans le même temps, comment je garde mon pouvoir ?

Pourquoi n'est-ce pas si facile de changer de posture ? Un administrateur public considère d'emblée le territoire comme un chaos qu'il doit administrer. Un service public est conçu comme ce qui organise une mission d'intérêt général par un équipement hiérarchique. Il détient une sorte de supériorité théorique sur le bien commun, l'intérêt général.

L'usager le déconcerte, l'usager en groupe aussi, même si c'est un peu plus simple. Il y a un certain nombre de changements de postures et d'intérêts stratégiques qui font évoluer les choses. Avant ce qui structurait l'action publique, c'était l'unité. Maintenant, le discours est sur la différenciation. La co-construction peut structurer cela. C'est le récit du territoire pertinent. Auquel il faut ajouter le récit de la proximité : adapter les politiques publiques aux besoins des territoires.

Il y a des situations très contrastées. Avec la suppression du cumul des mandats, on assiste à un très fort réinvestissement des élus sur l'échelon territorial. Mais il y a un gros travail d'acculturation à faire auprès des élus les moins convaincus.

II. Ateliers thématiques

ATELIER 1: Pourquoi revendiquer une démarche de co-construction ?

Animation : **Carole Orchamp** (RNMA) et **Ahmed El Khadri** (Le Mouvement Associatif)

Il est à noter en préambule que les témoignages ont davantage répondu au « comment revendiquer une démarche de co-construction », qu'au « pourquoi ? »

La co-construction, une démarche engagée par les élu-e-s à l'économie sociale et solidaire

Témoignage de Patricia Andriot, Conseillère communautaire d'Auberive Vingeanne Montsaugéonnais. Vice-présidente du RTES.

Les politiques de l'Economie sociale et solidaire (ESS) dans les régions reposent sur une forte volonté politique. Elles reposent sur l'organisation d'un dialogue entre élu-e-s et acteurs de l'ESS, notamment sur la définition du périmètre de compétences et d'actions d'une politique locales de l'ESS. La co-construction, notion par ailleurs « à la mode », pose la question du « comment s'y prendre ? » dans un climat de malaise où les légitimités des acteurs publics et des corps intermédiaires sont fragilisées. Le cloisonnement des postures entre élus et acteurs de la société civile perdure et génère de la défiance rendant le dialogue complexe. Pourtant le dialogue est nécessaire pour articuler offre et demande (subventions et marchés publics ne sont pas toujours adaptés).

→ Changer les postures

Du côté des élus, l'idée de la co-construction de l'action publique est loin d'être évidente et partagée. L'élu a du mal à se positionner comme un animateur du territoire. Il se présente avant tout comme un décideur, alors que son rôle est aussi de mettre en lien les acteurs de son territoire. Cette fonction d'animation de l'élu est rarement assumée et attendue.

Du côté de la société civile, les associations ont l'impression d'être positionnées comme demandeur (par rapport à la relation financière qui lie les associations aux pouvoirs publics) et ne prennent pas toujours la place de contributeurs à la construction de l'intérêt général dans un processus de co-construction.

→ Déconstruire la culture de l'institution qui, si elle a plutôt bien acquis la culture de la consultation est moins encline à la co-construction. Aussi car il y a une culture du dialogue à construire du côté des élu.e.s et des collectivités qui ne se sentent pas toujours légitimes à animer un débat avec les structures ou les habitants : elles n'ont pas toujours les outils ni le savoir-faire.

→ Développer des outils et des cadres juridiques adaptés à la co-construction

- En France, les cadres juridiques de contractualisation et de financement sont plus ou moins favorables à la co-construction et notamment car ceux-ci dépendent de l'initiative du projet (initiative privée : subvention ; initiative publique : commande publique). Il y a un risque à ce que les démarches de co-construction se traduisent ensuite par des procédures de marchés publics qui mettent en concurrence les acteurs et offrent peu de souplesse pour co-construire l'intérêt général ;
- Restent que les interprétations et les applications de la législation européenne sur les marchés publics peuvent permettre de favoriser les structures de l'ESS (clauses sociales et

environnementales, allotissement, marchés réservés, etc.) et adapter les appels d'offre à l'offre existante sur le territoire (via le sourcing notamment).

Articuler politique de la vie associative et démocratie participative

Témoignage de Christine Edel, *Directrice de l'agence de la participation citoyenne et du service Vie associative de la Ville de Mulhouse.*

La création et le fonctionnement de l'Agence de la participation citoyenne de la Ville de Mulhouse tiennent à la combinaison de plusieurs conditions :

- ➔ Une volonté et un portage politique fort ;
- ➔ Un terreau de cohésion sociale à la base ;
- ➔ Une prise de conscience collective du besoin de diversifier les modes d'agir ;
- ➔ L'obligation des pratiques transparentes pour approfondir la démocratie locale.

L'agence est gouvernée par un conseil d'administration composé à 50% d'élus locaux et à 50% de représentants de la société civile. Elle dispose d'un budget de 100k€ et d'une équipe de 10 personnes mises à disposition.

L'un de ses objectifs est de donner à voir les pratiques de participation citoyenne (par exemple des conseils participatifs de Mulhouse via la plateforme « Mulhouse, c'est vous »²)

² <https://mulhousecestvous.fr>

L'Agence va chercher les publics les plus éloignés de la participation à l'action publique et va à la rencontre des citoyens dans leur quartier.

Son mode de fonctionnement s'articule en trois phases : la réflexion, l'action et la formalisation en process.

Le regroupement de la démocratie participative, de la vie associative et de l'ESS au sein de l'agence relève d'une démarche volontaire de l'élue et de la Ville.

Une bonne articulation entre démocratie participative et vie associative supposent de réunir plusieurs conditions :

- ➔ Une volonté politique forte et pérenne ;
- ➔ Une délégation politique et un pilotage administratif en cohérence ;
- ➔ Mixer les différents outils, les lieux et les espaces de partage
- ➔ Avancer à petits pas de façon pragmatique
- ➔ Œuvrer à la création d'un écosystème favorable au développement d'initiatives citoyennes, associatives et entrepreneuriales

Aussi l'agence assume une fonction de « metteur en lien » en favorisant la diffusion et le partage d'un état d'esprit par la création d'espaces et de formes d'animation.

Le secteur associatif, interlocuteur légitime de l'élaboration des politiques publiques

Témoignage d'Alexis Goursolas, Responsable des politiques publiques à la Fédération des acteurs de la solidarité.

La Fédération des acteurs de la solidarité a des liens particuliers avec l'Etat liés à l'histoire (les activités des associations de solidarité sont soutenues par l'Etat qui a institué ce secteur). De ce fait, pour mettre en place sa politique sectorielle, l'Etat ne saurait agir sans faire appel aux associations concernées. Le rôle de la Fédération est d'assurer une interface entre l'Etat et les associations par le plaidoyer et la compréhension des enjeux et priorités.

A l'arrivée du nouvel exécutif en 2017, il y a eu un arrêt brutal de cette façon de fonctionner. D'où la Tribune « Changer la société ne se décrète pas d'en haut, sans le public concerné et sans les corps intermédiaires »³ publiée dans le journal Le Monde en mai 2017 qui dénonce l'approche de l'Etat qui impose aux acteurs un fonctionnement descendant et non concerté.

Sur la stratégie « Pauvreté » du gouvernement, il y a eu une reprise du dialogue et de la concertation avec les fédérations en 2018. La concertation se remet également en place sur les questions liées à l'hébergement/logement.

Il reste que cette capacité de concertation entre l'Etat et une fédération comme la nôtre est très hétérogène selon les territoires considérés. De manière générale, nous constatons que les moyens des services déconcentrés sont globalement insuffisants pour s'engager dans de véritable processus de co-construction.

³ 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

Les recommandations issues de l'atelier :

- ➔ Une culture de l'institution à déconstruire
- ➔ Des enjeux juridiques importants à prendre en compte
- ➔ Partir de réflexions partagées pour aller vers des actions avant de définir des process
- ➔ Donner à voir les pratiques de co-construction existantes
- ➔ Accepter de changer de posture et d'avancer à petits pas
- ➔ Accepter de s'acculturer (développer de l'interconnaissance entre acteurs publics et acteurs associatifs)

ATELIER 2 Comment mettre en œuvre une démarche de co-construction : conditions et méthodes

Animation : **Chloé Sécher** (RTES)

Cet atelier faisait dialoguer les témoignages de trois personnes dont les structures (collectivités locales ou fédérations associatives) ont travaillé sur la méthodologie de la co-construction des politiques publiques et réalisé des guides et outils méthodologiques sur la question.

Témoignage de Sandra Guilmin, chargée de mission ESS, ville et Eurométropole de Strasbourg.

Le Conseil de l'ESS est une expérimentation qui a débuté en 2010 sur le territoire de l'Eurométropole avec pour objectifs le dialogue entre collectivités et acteurs de l'ESS et la coconstruction de la politique de l'ESS du territoire. Coprésidé par la Ville, l'Eurométropole et la CRESS, il réunit en plénière une fois par an et lors d'ateliers réguliers sur différentes thématiques de travail, des élus de la métropole et d'autres collectivités et les acteurs et réseaux de l'ESS. Dans le cadre du projet européen BoostInno (programme Urbact sur l'innovation sociale), la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg ont pris conscience des savoirs acquis via l'expérience de plusieurs années de fonctionnement du Conseil de l'ESS et d'une expérience intéressante en termes de co-construction qu'il serait intéressant de valoriser. Un guide « *Elus, agents, entrepreneurs sociaux... Co-construire, comment on fait ?* », souhaité le plus accessible

possible, a été réalisé. Parmi les enseignements principaux, 3 conditions sans lesquelles la co-construction n'est pas possible :

Premier enseignement, la **confiance** entre élus et acteurs est primordiale, c'est la condition indispensable pour que les élus acceptent d'être « bousculés » par les acteurs de terrain.

La co-construction appelle ensuite à un **changement de posture** de l' élu (certains sont fait pour la co-construction, d'autres non et enfin certains apprennent et évoluent).

Enfin la question de **l'information et de son partage** est essentielle. Les données budgétaires notamment, mais aussi les enjeux poursuivis par les politiques publiques ne sont pas toujours partagés.

Témoignage d'Audrey Baudeau, Déléguée générale du CNAJEP sur le Dialogue Structuré Territorial sur les politiques de la jeunesse.

Intégré dans l'article 54 de la loi Egalité citoyenneté de 2017, le Dialogue Structuré Territorial (DST) part du principe qu'il est pertinent d'associer les 2 parties qui sont concernées par les politiques jeunesse : les pouvoirs publics et les jeunes. Le DST renvoie à des enjeux de démocratie participative mais aussi d'efficacité des politiques publiques. L'idée est de ne pas recréer des instances de dialogue qui existent déjà dans les territoires, mais de s'articuler aux espaces de concertation existants. Le CNAJEP a réalisé un kit d'action : « Le dialogue structuré en 2 minutes ».

5 ingrédients ont été identifiés comme base nécessaire aux dialogues structurés territoriaux : (1) le **copilotage du processus** (celui-ci peut varier, par exemple Direction Régionale Jeunesse Sport et Cohésion Sociale (DRJSCS), Conseil Régional, CRAJEP : Etat, collectivité territoriale, association) ; (2) **l’affichage d’un calendrier** ; (3) l’identification **d’un sujet, d’une thématique prioritaire** à travailler ; (4) **l’énonciation des modalités pertinentes de participation** (comment on fait pour vraiment associer les jeunes, exemple aller dans les espaces de vie des jeunes) ; (5) avoir **un attendu politique clair** (par exemple : l’élaboration d’un livre blanc sur le logement des jeunes, etc.).

Témoignage de Patricia Coler, déléguée générale de l’UFISC, sur l’expérience du Schémas d’Orientation des Lieux Musiques Actuelles (SOLIMA), processus de co-construction dans le champ des musiques actuelles.

Issus de la structuration des acteurs et politiques publiques des musiques actuelles aux échelles locales et nationales, et de la mise en place d’espaces de concertation permanente au niveau du Ministère de la Culture, intégrant les collectivités territoriales, le SOLIMA est défini comme *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.* Avec l’affirmation du respect des droits culturels

comme responsabilité publique partagée, en l’article 103 de la loi NOTRe et la déclinaison réglementaire issue de la loi LCAP, ses objectifs de diversité artistique et culturelle et d’équité territoriale ainsi que la méthode de co-construction sont renforcés par voie réglementaire au sein d’un arrêté. Cette dynamique des SOLIMA s’étend désormais à d’autres disciplines telles les arts plastiques, les arts de la rue ou de la marionnette, interroge l’association d’autres champs (éducation, économie, jeunesse, tourisme, social, etc.) et tendent à s’articuler avec d’autres espaces de co-construction, notamment régionaux.

L’expérience des SOLIMA dans des territoires divers conduit à énoncer un certain nombre de principes de mise en œuvre, décrit au sein d’un vademecum : la présence d’une **diversité des acteurs**, une pluralité des initiatives autour de la table, une **participation non hiérarchisée**, un **processus qui doit s’inscrire dans la durée, l’observation participative et partagée**, une **méthodologie et un accompagnement par un tiers neutre**, une échelle qui privilégie **les bassins de vie comme territoire d’intervention**.

A partir des points clés discutés, 3 thématiques communes aux témoignages ressortent : (1) la posture des participants ; (2) la mobilisation d’une diversité d’acteurs et le périmètre de territoire pertinent ; (3) les conditions de méthode/accompagnement.

La posture des participants

Les dynamiques de co-construction supposent de la bienveillance, de la confiance, de la coopération, de l'humilité, de la disponibilité nécessaire à l'interconnaissance et l'acceptation de se faire bousculer de l'ensemble des parties prenantes.

Sandra Guilmin : Les dynamiques de co-construction supposent de la bienveillance et supposent de veiller à ce que tout le monde s'exprime. Pour ce faire, on s'est appuyé sur différentes méthodologies de participation (post-it, apports extérieurs, animateurs et participants). Il est important de travailler les frottements entre acteurs et élus car les retours font évoluer les positions des parties prenantes et améliorent les processus de participation. Dans les nouvelles générations d'élus, une posture différente émerge pour aller de plus en plus vers une évaluation commune des politiques publiques. C'est par exemple le cas dans le cadre du travail engagé sur l'évaluation de l'impact social. La capacité à créer des coalitions élus/agents en interne et externe et à susciter des changements de postures est primordiale. Le tandem agent/élu est aussi crucial pour légitimer la démarche de dialogue avec les acteurs. En fait, il est assez rare que les agents soient interrogés par les élus ou qu'ils dialoguent à bâtons rompus.

Audrey Baudeau : lors des réunions à la DJEPVA entre les associations, les CRAJEP, les DRJSCS, les conseils régionaux, des défiances s'expriment. Le CNAJEP est notamment sensible à l'instrumentalisation de la parole des

jeunes. Un point déjà très important est la rencontre de ces différentes cultures. Il convient aussi d'être humble au départ dans les attendus : ce genre de démarche ne supporte pas bien l'échec.

Concernant la mobilisation de la diversité des participants : quelles sont les modalités pertinentes ? Exemple des parlements libres des jeunes : espaces d'expression des rêves et colères des jeunes.

Les démarches de co-construction peuvent-elles induire des démarches de coopération entre acteurs sur des projets communs ? Surement, en tout cas, les postures de coopérations sont souvent un préalable. La posture de l'élu et des collectivités doit évoluer vers un rôle de facilitateur et d'articulation. Du côté des acteurs, il est aussi impératif de dépasser les jeux de concurrence entre organisations et de penser les coopérations pour répondre à des enjeux globaux de territoire.

Peut-on envisager d'élargir le dialogue structuré territorial au-delà de la jeunesse ? Il y a eu des expérimentations sur la santé et le sport dans certains pays en Europe. En France pour l'instant, le DST est posé sur les enjeux et politiques de la jeunesse.

Nous avons plusieurs exemples de co-construction de politiques à l'échelle de territoires, mais avez-vous des exemples inspirant à l'échelle nationale ?

La loi ESS est quand même un bon exemple de co-construction à l'échelle

nationale : les collectivités et les acteurs ont pu faire des remontées des propositions et des amendements.

La proposition d'un Dialogue Structuré Territorial à l'échelle nationale a été balayée lors des débats parlementaires. Les députés ont réagi fortement et manifesté une fin de non-recevoir sur un DST avec l'Etat. Par contre les Régions, avec la loi Egalité Citoyenneté, s'en sont emparées. Et on voit par exemple en Région Centre-Val-de-Loire des expériences de dialogue structuré territorial à un niveau très infra sur 3 territoires : rural, péri-urbain, urbain.

Un autre exemple de co-construction au niveau national est celui du Groupe de Travail Lieux Musiques Actuelles (GTLIMA). Le groupe de travail permanent au niveau du ministère de la culture qui rassemble réseaux, collectivités territoriales et Etat et qui est assez ouvert. Toutefois, plus largement au niveau national, les espaces de co-construction peuvent poser la question des participants jugés légitimes à y être intégrés et leur désignation.

Quelle méthodologie et accompagnement de la co-construction ?

D'abord, il convient de prendre le temps de l'explication. La question de la construction d'un récit partagé qui intègre une diversité de témoignages passe par un apprentissage collectif qui suppose un accompagnement, voire parfois une formation.

Ensuite, l'articulation des échelons européen, national, local peut être facilitant, surtout si les acteurs peuvent s'appuyer sur un cadre législatif incitatif.

Enfin, la transparence de l'information suppose la mise en place d'un espace (plate-forme) où tous les outils ressources sont réunis. Il convient d'être vigilant sur la tentation de ne pas rendre compte fidèlement des débats, de faire de la rétention d'information en ne diffusant pas l'ensemble des travaux.

Concernant le temps de l'animation et de l'accompagnement, on est dans des processus longs. Cela nécessite une animation sur la durée, ce qui demande des ressources et de la méthodologie.

La co-construction doit être séquencée. Il est important de préserver des temps d'échange entre pairs en amont des moments de co-construction. Dans le cadre du Dialogue Structuré Territorial, il y a des logiques séquencées : identification collective d'une thématique, des temps de réflexion et de proposition en grands groupes, puis allers/retours dans ses espaces de vie, tout cela sur 2 ans.

Le numérique peut-il être un outil des processus de co-construction ?

Audrey Baudeau : les jeunes veulent les deux. La consultation numérique peut ainsi être une étape à un moment du processus mais il y a aussi besoin de temps d'échanges en face à face pour co-construire.

Sandra Guilmin : sur le numérique, nous avons des retours d'expérience en matière de démocratie locale, c'est un outil en plus mais ça n'est pas l'alpha et l'oméga.

Patricia Coler : le numérique est un outil que l'on n'a pas encore suffisamment mis en pratique. Nous utilisons aussi des plateformes permanentes de partage des données dans le cadre de l'observation participative et partagée. Trop souvent, on est face à des cabinets qui produisent des données mais il est difficile pour les acteurs de s'approprier et de maîtriser ensuite ces données. Cela permet de donner aux acteurs associatifs les moyens de la maîtrise de la donnée.

ATELIER 3 : De quelques expériences de co-construction en milieux (plus ou moins) "hostiles"

Animation : **Jean-Baptiste Jobard (CAC)**

L'atelier a été organisé autour de la présentation de trois "retours d'expériences" avec trois témoins qui ont fait part des observations, analyses, enseignements qu'ils en tiraient.

Témoignages de Yannick Hervé, Président du Mouvement associatif de Bretagne sur deux situations fort différentes.

D'une part, **une relation bienveillante dans le cadre d'un travail commun** entre Le Mouvement Associatif de Bretagne (regroupant 40000 des 65000 associations bretonnes) et le Conseil Régional aboutissant à un certain nombre de rendez-vous structurés (conférences permanentes tous les deux mois, assise régionale annuelle, etc.). Cette relation est le produit d'une histoire qui a connu des temps forts comme par exemple l'appel avant les élections à "Une alliance nouvelle entre pouvoirs publics et société civile". Il note que cette "bienveillance n'exclut pas la surveillance ou vigilance réciproque".

D'autre part, un contexte inverse vécu il y a quelques années à Brest où, suite à l'annonce d'une baisse uniforme de 4% des subventions, la municipalité s'est retrouvée face à un front commun d'associations et où un bras de fer s'est engagé. Cette mobilisation a duré plusieurs mois et a traversé différentes étapes (de tentative de médiation en échec des discussions, en passant par l'obtention d'une sanctuarisation des crédits jusqu'à la création d'une instance de dialogue). C'est donc **à partir, mais en dépassant, une situation conflictuelle initiale qu'une démarche de co-construction a finalement pu être mise en place.**

Témoignage de Vincent Dumesnil, codirecteur de la Chambre d'eau, représentant du Collectif Régional des Arts et de la Culture (CRAC) Hauts-de-France

Dans un tout autre environnement politique, marquée notamment par la présence du Front National au 2ème tour des élections régionales des Hauts-de-France en 2015, d'une opposition actuelle au Conseil Régional où ne sont représentés que les membres de ce parti d'extrême droite (il n'y a plus d'élus de gauche), l'expérience du Collectif Régional Art et Culture (CRAC)⁴ relatée par Vincent Dumesnil, codirecteur de la Chambre d'eau, offre un nouvel exemple de travail entre des acteurs structurés dans un collectif informel qui est une association de fait et des élus régionaux pour qui "la co-construction n'est pas dans l'ADN" (selon les propos même du Président de Région Xavier Bertrand).

Là aussi les étapes ont été nombreuses : rédaction d'un livre blanc puis d'un livre vert, négociations sur un moratoire d'un an concernant les subventions, revendications de co-construction et participation à des consultations territorialisées pour l'élaboration d'une politique régionale de la culture.

Le CRAC a été capable d'un retour réflexif sur tout ce processus de co-construction, notamment via un document de synthèse remarquablement bien fait qui permet de partager un point d'étape de cette expérimentation.

Xavier Desjonquères, animateur de la Table de quartier d'Etouvie⁵ et administrateur Centre Social Amiens

Xavier Desjonquère animateur de la Table de quartier d'Etouvie à Amiens est venu faire part de sa quête vaine : "pour nous, dans le cadre des

⁴ <https://fr-fr.facebook.com/collectifregionalartsetculturecrac>

⁵ <https://www.cestpossible.me/action/table-de-quartier-detouvie/>

projets, la co-construction a été introuvable et je vais vous raconter comment nous ne l'avons pas trouvé..."

Ce retour d'expérience est très riche d'enseignements lesquels ont pu être formalisé collectivement par le groupe d'habitants de ce quartier, ils ont ainsi écrit un document particulièrement intéressant listant les 9 conditions de réussite. Ces 9 conditions sont reproduites in-extenso dans l'annexe de ce compte-rendu ci-dessous.

Quelques enseignements tirés de ces expériences à partir de quatre notions-clés : le temps, le "rapport de force", la bienveillance et les procédures

Notons tout d'abord un point commun entre toutes ces expériences : **elles se sont déroulées sur un temps assez long** (plusieurs mois ou plusieurs années).

Ce temps est indispensable au développement d'une connaissance mutuelle et à la création de dispositions favorables à l'écoute et à l'échange (chez tous les acteurs).

D'une certaine manière, ces expériences soulignent la nécessité de développer une sorte de **relation de "confiance" minimale**. Il n'y a de co-construction que s'il y a une écoute réciproque. Or, cela peut sembler paradoxal aux regards de situations qui sont, au départ du moins, conflictuelles et dans lesquelles de la défiance peut se manifester entre pouvoirs publics, acteurs associatifs et habitants.

Pour le dire autrement, la co-construction n'est pas possible sans des postures un minimum bienveillantes. Or, le paradoxe est qu'il faut parfois qu'un conflit s'exprime pour faire prendre conscience qu'un changement de postures est nécessaire.

Ce premier paradoxe, une fois posé, a été néanmoins nuancé par l'idée partagée lors de nos discussions qu'il y a toujours **"une sorte de rapport de force même doux ou "soft"**

Autrement dit, même quand la relation n'est pas conflictuelle ou tendue et plutôt, à priori marquée par la confiance et la bienveillance, il y a toujours l'idée que si le dialogue est instauré à un temps « t » avec un représentant des pouvoirs publics, c'est parce qu'il y a une reconnaissance qu'en face l'interlocuteur, issu de la société civile, "pèse" ou "compte" (cela peut être de multiples manières : par la capacité à se faire entendre sur la place publique, par le nombre d'adhérents pour une association ou une fédération, etc.)

Ce rapport de force est bien sûr, la plupart du temps déséquilibré et du côté des acteurs associatifs, une interrogation récurrente est : « est-ce que ça vaut le coup d'y aller ? Est-ce que ma parole va être prise en compte (et comment) ? N'est-ce pas un jeu de dupe (qui en plus va me faire perdre du temps) » ?

Une manière de répondre à cette question est de proposer **un cadre qui va faciliter la capacité d'expression des acteurs** et tenter de garantir la prise en considération des appréciations de chacun. C'est exactement le sens de la démarche présentée de manière très concrète par Xavier Desjonquère suite à l'expérience de la table de quartier d'Amiens (cf les 9 conditions de la co-construction en annexe ci-dessous) et cela fait très fortement écho aux propos de Julien Talpin ce matin : "La procédure, c'est l'arme des faibles !"

Autrement dit, une condition de réussite d'une démarche de co-construction, c'est sa capacité à construire des procédures (or on constate plutôt une faible procéduralisation des démarches qui se revendiquent de la "co-construction" le plus souvent) mais pas n'importe quelle procédure ! En effet, le mot "procédure" peut renvoyer très vite

aux qualificatifs "technocratiques" ou "bureaucratiques", là il s'agit de mettre en place des "procédures citoyennes" c'est à dire des méthodes de recueil de la parole. Dans cette optique, cette démarche n'est bien sûr qu'une actualisation des projets de mouvements d'éducation populaire.

La procédure n'exclut pas forcément la souplesse. Ce n'est pas parce que l'on pose un cadre que l'on fige tout ! Poser un cadre, c'est ici "sécuriser" les échanges pour qu'ils produisent des points d'accords (ou au minimum des éclairages sur les désaccords, ce qui n'est déjà pas si mal, par exemple en les différenciant bien des malentendus). Ainsi poser un cadre, c'est être clair sur ce qui va être soumis à décision et ce qui ne va pas l'être ou encore sur la capacité à faire des comptes-rendus partagés, etc.

Poser un cadre c'est également offrir des points de repères sur les objectifs à long termes et valoriser les avancés (mêmes petites) vers ces objectifs. "Poser un cadre" c'est tout simplement pouvoir se rassurer collectivement sur le fait que nous ne perdons pas notre temps à travailler ensemble.

Cela revient finalement à souligner ce que nous disions en introduction : améliorer notre capacité à inscrire notre travail dans le temps, dans le temps long bien sûr mais surtout dans la capacité à comprendre les interactions et les liens entre court-moyen-long terme.

Annexe 1 - Les 9 conditions de réussite d'une démarche de co-construction : retour d'expérience de la table de quartier d'Amiens

« 1. On sait rarement plus de 3 semaines à l'avance qu'un sujet va être soumis à « concertation » à telle date. On ne sait jamais quel délai de réflexion sera donné, quand et comment sera prise la décision. Il nous est donc impossible de nous organiser pour nous documenter, pour susciter la parole et la réflexion des habitants et des associations.

D'où la première condition de la co-construction :

✓ Etablir au départ ***un accord entre les partenaires de la coconstruction*** sur :

- l'objet de la concertation envisagée,
- le calendrier et les étapes de concertation de A à Z,
- les sujets à aborder et la méthode de concertation.
- Préciser dans cet accord:
 - ce qui sera mis en débat, ce qui ne sera pas négociable,
 - quand et comment sera prise la décision,
 - comment la collectivité ou le bailleur et les associations s'engagent à informer et mobiliser les habitants pour qu'ils donnent leur avis et expriment des besoins et des propositions.

2. On découvre toujours en réunion les documents projetés à l'écran. On repart presque toujours sans ces documents. On ne peut donc pas y réfléchir posément et les montrer à des personnes absentes mais concernées. On n'obtient pas toujours les documents qu'on demande même s'ils sont publics, comme ceux qui ont fait l'objet d'une délibération du conseil municipal ou d'agglomération.

D'où la deuxième condition :

✓ ***Obtenir toutes les informations*** nécessaires à la compréhension du sujet et à la réflexion.

3. On nous laisse très rarement le temps d'aller à la rencontre des habitants et d'élaborer collectivement des propositions. Cela nécessite des semaines ou des mois. Pas plus que le temps pris par les services pour étudier les projets. Mais on arrive toujours à la fin de la préparation du projet et on nous dit que notre avis

arrive trop tard. Il ne nous reste plus qu'à faire une pétition contre la décision qui ne changera pas.

D'où la troisième condition :

✓ **Avoir le temps de mener des réflexions et de rencontrer les habitants.**

4. Quand on propose autre chose que la solution ou les variantes qui nous sont présentées, on nous dit toujours que ce n'est pas possible techniquement ou financièrement ou que c'est inacceptable par l'ANRU. Quand on peut, on tient bon, on prend des mesures sur place, on mène des enquêtes, on rencontre discrètement des experts et on dessine des solutions. On gagne parfois. Ce qui était jugé impossible s'avère possible et pas coûteux. Il a fallu dépenser une énergie considérable et oser aller à contre-courant.

D'où la quatrième condition :

✓ Avoir la possibilité de **faire étudier des variantes ou des contrepropositions** et de faire intervenir éventuellement un professionnel neutre.

5. On ne sait jamais si les techniciens sont autorisés à répondre à nos questions et à nos demandes de documents, s'ils vont répondre à nos mails. Passer par les élus est long, compliqué et souvent sans résultat.

D'où la cinquième condition :

✓ Avoir **des interlocuteurs disponibles joignables par mail et par téléphone** pour obtenir des informations, des documents et discuter sur les détails des modalités de concertation.

6. Quand il faut des mois pour recevoir une réponse à un courrier ou pour obtenir un rendez-vous avec les élus, le dialogue est impossible dans les délais fixés pour la préparation des projets.

D'où la sixième condition :

✓ **Obtenir des réponses aux courriers et des rendez-vous** dans des délais raisonnables.

7. Les discussions sont la plupart du temps déséquilibrées. Il y a ceux qui savent, qui ont réponse à tout et qui font comprendre qu'il est déplacé d'insister sur des

désaccords. Ils sont souvent sur une estrade avec un micro. Ils sont souvent aussi nombreux (élus et professionnels) que les habitants présents. Il n'y a pas de compte-rendu des discussions contradictoires. Le magazine hebdomadaire de la collectivité publie des reportages qui ne disent rien des débats contradictoires, ce qui est une manière d'ignorer délibérément les arguments avancés par les habitants et leurs associations.

D'où la septième condition :

✓ **Avoir des temps de discussion équitables** : on nous écoute, on nous fait confiance sans nous écraser. Les arguments différents ou contradictoires sont notés précisément et intégrés dans un compte-rendu à valider et à diffuser.

8. Il n'y a quasiment jamais eu de temps de discussion approfondie et argumentée autour d'une table sur les points de désaccord. On découvre après coup ce qui a été décidé.

D'où la huitième condition :

✓ **avoir des temps de négociation sur les points de désaccord.**

9. Même s'ils y sont théoriquement obligés dans les enquêtes publiques et les concertations préalables obligatoires, les élus ne font jamais état de la manière dont ils ont pris en compte les arguments des habitants et des motifs de leur choix (sauf quand le projet est consensuel). Les désaccords sont évacués, niés. L'enrichissement éventuel du projet par la concertation n'est même pas valorisé. Cela ne peut que conforter les habitants dans leurs propos habituels : « Ça ne sert à rien de s'exprimer car tout est déjà décidé ».

D'où la neuvième condition :

✓ **Disposer au moment des délibérations et des décisions des élus :**

- d'un bilan de la concertation avec les avis, propositions et arguments émis dans le quartier,
- d'un exposé sur les motivations qui fondent la décision des élus, sur la manière dont a été prise en compte la concertation et sur l'enrichissement du projet obtenu par la co-construction ».

Recommandations issues du séminaire du 13 novembre 2018

Le séminaire du 13 novembre a ouvert des questionnements, des réflexions et des propositions pour poursuivre en 2019 et 2020 la recherche-action 2017/2018 qui était à bien des égards exploratoire.

Suite à une réunion bilan le 16 janvier 2019 avec les partenaires de la recherche, plusieurs perspectives ont été discutées. Elles sont de plusieurs ordres : valorisation des résultats et accès aux ressources, accompagnement et amélioration des pratiques, nouvelles problématiques de recherche, actions de plaidoyer.

Valorisation des résultats et accès aux ressources

- 1) **Mise en place d'une e-maquette** au premier trimestre 2019 qui regroupe les documents clés sur la co-construction. Plate-forme ressources digitale alimentée par les réseaux partenaires (CAC, LMA, RNMA, RTES, UFISC) et accessible au public, elle contiendra les rubriques suivantes : agenda des rencontres, recherche-action et rapport, textes législatifs, bibliographie, documents et ressources des réseaux, discours et citations, etc.
- 2) **Organisation de rencontres de diffusion des résultats.** Cette recommandation est déjà en grande partie mise en œuvre (cf. liste des rencontres en annexe).
- 3) **Valorisation, synthèse et vulgarisation des résultats** de la recherche dans différents supports, revues professionnelles comme des revues plus académiques. Le numéro de *Jurisassociation* n° 584, 15 septembre 2018 comprenait déjà un article de Laurent Fraisse ainsi que des témoignages d'élus du RTES et de membres du RNMA. Un entretien de Laurent Fraisse dans *Associations mode d'emploi* doit être publié. Une communication lors des prochaines rencontres du RIUESS (Université

de Marne-la Vallée, mai 2019) est programmée. Enfin, un article plus académique dans la revue *Participations* est envisagé.

Accompagnement et amélioration des pratiques de co-construction

Il s'agit d'approfondir et de formaliser des repères ou guides pour l'action, méthode d'accompagnement ou contenu de formation sur la co-construction à destination des responsables politiques ou de la société civile.

- 4) Repérer les conditions **d'acculturation et de diffusion** mais aussi **les résistances à la co-construction des élus et agents** au sein des collectivités locales. Il s'agit de présenter les situations et d'identifier les effets de changements de postures à partir d'exemples concrets et d'expériences vécues d'acculturation, de transversalité et de formations.
- 5) Répertoire et formaliser **les méthodes d'accompagnement à la co-construction** en capitalisant les bonnes pratiques des experts et les réseaux ayant une expérience d'accompagnement de démarches de co-construction.
- 6) Construire **un argumentaire commun différenciant actions de lobbying et d'intérêt général** dans les démarches de co-construction.
- 7) Approfondir les liens entre **co-constructions des savoirs et de l'action publique** en s'inspirant des travaux d'Yves Vaillancourt (2017) et synthétisant les pratiques repérées et les propositions formulées par l'association sciences citoyennes. Il s'agit notamment de présenter et comparer les différentes expériences et méthodes de co-production des savoirs (diagnostic partagé, observatoire participatif, recherche action, contre-expertise citoyenne, etc.).

Nouvelles problématiques de recherche

Les partenaires de la recherche sont d'accord pour poursuivre et approfondir les analyses en 2019 et 2020 sur des problématiques peu ou pas traitées dans le rapport « Co-construction de l'action publique » de 2018. Voici les premières thématiques identifiées :

- 8) Mieux identifier et évaluer **les effets et les impacts de la co-construction**. C'est sans doute une des lacunes du rapport qui traite bien des enjeux de définition (quoi ?), des acteurs impliqués (qui ?), des conditions, étapes et procédures (comment ?) mais reste un peu évasif, du moins peu systématique, sur ce que la co-construction produit. Les effets de l'application des textes législatifs repérés mentionnant la co-construction sera une des dimensions privilégiées de l'analyse.
- 9) Analyser **les contextes, situations et processus où associations et citoyens participent ensemble à la décision publique**. Dans un contexte de remise en cause des corps intermédiaires par l'Etat comme par les « gilets jaunes », il est important de mieux comprendre les interactions entre les différentes parties prenantes de la co-construction en indiquant l'éventuel rôle de médiation et d'accompagnement des associations entre les citoyens et les pouvoirs publics. On se demandera notamment dans quelle mesure davantage de « procéduralisation » de la co-construction peut ou non garantir l'accès, l'expression et la participation des acteurs les plus marginalisés et les moins socialisés à l'action publique.
- 10) Penser le temps de la co-construction comme un cycle itératif plutôt que comme une succession d'étapes linéaires articulant des espaces de dialogue institutionnels et autonomes, mixtes et non mixtes.
- 11) Analyser les conditions et les obstacles pour que les démarches de co-construction participent et intègrent la co-décision et la cogestion, les deux principes problématiques repérés comme particulièrement sensibles dans le contexte français.
- 12) **Comparer les enjeux, définition et pratiques** des démarches de co-construction en France avec des **pratiques équivalentes dans d'autres Etats-membres de l'Union européenne**.
- 13) Elargir **le repérage et l'analyse de démarches de co-construction à d'autres enjeux, secteurs et politiques publiques**, notamment le développement économique local, la transition écologique, l'agriculture et l'alimentation durable, les sciences citoyennes et recherches participatives.
- 14) **Diffuser le rapport** « co-construction de l'action publique » auprès des **partenaires institutionnels des réseaux**.
- 15) Revendiquer et animer la proposition de mise en œuvre d'un **programme national de soutien et d'accompagnement à une vingtaine d'expérimentation de co-construction** dans les politiques nationales de l'ESS et de la vie associative.

Plaidoyers

Les résultats de la recherche-action sur la co-construction ne sont pas sans faire échos à l'actualité récente (« grand débat ») ainsi qu'aux agendas du gouvernement comme des collectivités locales. Aussi des actions de plaidoyers sont potentiellement à considérer selon les contextes.

16) Faire valoir *les expériences et méthodes de co-construction à l'occasion du grand débat national.*

Annexe 2 - liste des rencontres 2018-2019 de valorisation de la recherche-action co-construction

- 27 novembre 2018 à Paris. UFISC « Formation-action sur les Soso (sodavi, sodarep, solima, sodam...) et enjeux, pratiques et méthodes autour de concertations territoriales » <http://ufisc.org/item/327-formation-coconstruction.html>
- 13 novembre 2018 à Paris : Conférence finale « Co-construire l'action publique : des discours aux pratiques ? »
https://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/medias/institut_cdc_pour_la_recherche/seminaire_co-construction_13_novembre_2018_-_programme_vf.pdf
- 4 décembre 2018 à Paris. Webformation RTEs : Retour sur la conférence en ligne « La co-construction des politiques publiques »
<http://rtes.fr/Retour-sur-la-conference-en-ligne,5063>
- 7 décembre 2018 à Rennes. Journée PEKEA « Initiatives citoyennes et développement local », table ronde Table ronde « Co-construire l'action publique locale » <https://www.ess-bretagne.org/uploads/files/Programme6D%C3%A9cembre2018V5.pdf>
- 13 décembre 2018 à Mulhouse. 49e Rencontres Nationales du RNMA « La co-construction dans toutes ses dimensions - Acte II »
<http://www.maisonsdesassociations.fr/39/agenda/1047-journee-d-etude-sur-la-co-construction-49e-rencontres-nationales-du-rnma>
- 13 février 2019 à Limoges. 9ème Université Buissonnière des arts de la rue. « Co-Construire l'action publique », intervention de Laurent Fraise.
- 21 mars 2019 à Paris. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Présentation du rapport sur la co-construction de l'action publique auprès du groupe de travail IdéaCteurs.
- 15-17 mai 2019 à Marne la Vallée. XIXe rencontres du RIUESS. Communication de Laurent Fraise et al. « Acteurs artistiques et

fédérations associatives dans les processus de co-construction des politiques culturelles en France ».