|  |
| --- |
| *Coproduction des politiques publiques et de l’action publique*  *Vendredi 20 mai 2016 colloque Karl Polanyi*  Eléments de synthèse : les questions qui pourraient être des sujets a approfondir lors de séances suivantes.   * à quelles conditions peut on parler d’une co construction démocratique ? * la co décision et la co évaluation font elles partie de la co construction ? si oui, peut on distinguer plusieurs types de co décision et de co évaluation ? * Quel est le type d’organisation de l’institution territoriale congruent avec la co construction ? la co construction conduit elle à la cogestion dans ce type d’organisation ? * co construction et instrumentalisation, deux aspects d’une même réalité ? les pièges de la co construction * les instruments de la co construction : réflexion sur les appels à initiatives, la déclinaison locale des chartes territoriales d’engagement réciproque, les lieux de co construction * comment et quelles conditions faire vivre dans la durée la co construction ? |

*Synthèse des interventions*

Yves Vaillancourt, professeur à l’UQAM, introduit la séance en rappelant qu’il travaille depuis 40 ans sur les sujets de politique sociale et que la jonction avec l’économie solidaire s’est faite, pour lui, il y a 20 ans.

Au sens fort, le mot co-construction renvoie à quelque chose qui est plus que la participation des acteurs dans la mise en œuvre de l’action publique ; car cela est finalement assez banal ; par contre, la contribution des acteurs à l’architecture des politiques publiques nécessite un pas qui est immense.

L’enjeu de l’intervention est réconcilier deux co-constructions.

La co-constructions des connaissances qui soutiennent des innovations sociales implique une concertation co-décisionnelle entre chercheurs et acteurs

La co-construction des politiques publiques implique une concertation co décisionnelle ; le mot co-décisionnelle est clef. Co-décision, Co-délibération

Sa première mise en garde est de ne pas dissocier co construction et démocratie. On peut tout à fait avoir des co constructions de type corporatiste lorsque les acteurs de l’ESS se parlent entre eux. La société civile autrement dit ne se résume pas à l’ESS surtout lorsque l’ESS se résume aux entreprises.

Sa seconde mise en garde concerne le sens des mots : peu importe qu’on ne soit pas d’accord avec sa définition mais il ne faut pas confondre participation, co construction et co production. Il préfère réserver la notion de coproduction à la mise en oeuvre de la politique publique, à l’aval et le terme de co construction à l’amont, c’est à dire à l’élaboration de la politique publique. Et cette co construction induit selon lui nécessairement une codécision.

Cette co construction est un idéal type. Elle dépend beaucoup

* des contextes dans lesquels se situe l’action publique (la co construction est elle vraiment possible en période d’austérité budgétaire où l’on assiste souvent à la déconstruction de processus de co construction, à l’image de ce qui se fait au Québec depuis plusieurs années ?),
* des territoires (y a t’il une facilité plus grande pour la co construction sur les territoires plus petits avec des politiques publiques locales ?)
* des réseaux d’acteurs, soulignant au passage que l’on a souvent l’habitude de déplorer ce qui se meurt sans voir ce qui se crée ; il a ainsi cité des réseaux comme le réseau québécois des villes et villages en santé (RQUUS) ou les territoires innovantes en ESS (TIESS) qui sont de nouveaux réseaux québécois.
* des modes de gestion publique qui sont plus ou moins attentifs à faciliter la co construction

La discussion qui s’en suit apporte trois apports à souligner :

* le conflit des légitimités est peut être plus important maintenant qu’avant (l’élu politique est contesté, l’habitant revendique une place, la légitimité de la compétence professionnelle est contestée par la légitimité de la compétence de l’usage)
* la dimension co décision dans la co construction n’apparaît pas toujours très évidente : d’une part, on peut avoir des processus de co construction qui ne se pérennisent pas à l’occasion d’un changement politique, d’autre part, la co décision peut porter sur des dimensions budgétaires marginales.
* L’évaluation appartient à la phase aval de la mise en oeuvre et a pourtant un effet sur l’élaboration, ce qui nuance cette distinction co construction /amont, co production /aval

Christian Andreo, Directeur général de l’association AIDES, souligne la tension perpétuelle entre co construction et établissement d’un rapport de forces entre son association et l’Etat. AIDES est particulièrement attachée à la pérennisation des réponses apportées. Et elle s’appuie sur :

* le jeu de la représentation et pas de la chaise vide dès lors qu’il y a reconnaissance de la parole,
* le jeu du rapport de forces et du refus de délégation de service public.

Plusieurs modes d’action sont mis à la disposition de cette stratégie.

* les programmes innovants et expérimentaux
* s’affranchir de l’état de subordination financière en ayant recours aux financements privés
* l’utilisation des travaux de recherche pour faire la preuve.

Lydia Martins Viana, présidente de la fédération gymnique du travail, fédération omnisport qui réunit 4 800 associations, 25 000 bénévoles et 200 salariés souligne le sentiment d’une instrumentalisation plus que d’une coopération avec les pouvoirs publics. Elle fait référence aux conventions pluriannuelles par objectifs qui sont centrées sur des indicateurs de publics alors que les association veulent éviter la ghettoïsation des publics, sur des objectifs d’emploi alors que la fédération promeut l’engagement bénévole. Elle souligne toutefois la plus grande facilité à co construire au niveau local en relatant un projet, né à Pau, de sport /insertion /jeunes en lien avec la mission locale. Mais aussi en soulignant que ce projet n’a pas été terminé , du fait de la fragilité économique, de la rotation des élus et professionnels pendant le temps long de la co construction, de l’insuffisante prise en compte des effets de ce projet dans les politiques locales. La co construction suppose une capacité des acteurs qui y participent à changer de posture, des espaces publics de concertation, une remise en cause permanente du projet associatif.

Peut on dire pour autant que ce qui marche le mieux dans la co construction est la co construction à l’initiative des pouvoirs publics ? (Question posée par Eric Dacheux). Si la réponse est positive, cela laisserait penser que tout cela est le fait du prince. En réalité, il y a une difficulté pour les associations d’être au bon moment dans le bon lieu pour avoir l’information et être en capacité de prendre l’initiative. Il faut être dans l’appareil d’Etat ou, ajoute Jean Louis Laville, travailler de nouvelles institutionnalités, comme les villes de Saragosse, Madrid ou Barcelone. Pour travailler la co construction, il faut s’ouvrir à ces nouvelles formes d’action publique, de cogestion de l’action publique.  
  
Laurent Fraisse, chercheur au LISE, présente alors la co construction des politiques locales dans le domaine de l’ESS. L’élu à ESS parle volontiers de co construction parce qu’il s’agit d’un marqueur politique ; cela lui est d’autant plus facile que l’élu à l’ESS est souvent un ancien militant associatif qui a eu cette pratique et qu’il s’agit bien d’une mise en cohérence avec les valeurs de l’ESS.

Parler de co construction est aussi un enjeu cognitif : l’ESS définie désormais par une loi doit elle être transversale à toutes les politiques ou une nouvelle niche politique ? Comment mettre en oeuvre cette co construction ? Par des appels à projet, des évènements, des dynamiques de représentation collective. Il n’est donc pas rare que la politique publique construise l’acteur collectif.

Evidemment, il y a une gradation dans la co construction :

* s’agit il uniquement de peser ensemble en interne d’une collectivité sur le montant et la répartition de la ressource budgétaire ?
* s’agit il de la seule confrontation avec les têtes de réseau de l’ESS dans une logique corporatiste ? En général il s’agit plus d’une co construction avec des têtes de réseau et aussi des associations mobilisées
* ou co construit on avec les multiparties prenantes ? (exemple de Rennes métropole, département de Meurthe et Moselle..)

Mais a t’on aussi des modalités de co construction adaptées entre la commande publique et la subvention ?

Jean Claude Boual, Président du CAC, souligne une ensemble d’évolutions qui font sens et système (contrat à impact social, philanthropie, entrepreneuriat social, chaire des écoles de commerce, innovation sociale). Quelle place y a t’il pour les associations dans un contexte de philantropie ?

On aboutit à des mots valises qui cachent un agenda néolibéral et dont il faut se départir dans ces processus de co construction de politiques publiques.

Un mouvement massif de mise en place de chaires d’ESS dans les écoles de commerce financées par les grands financeurs, qui vont préparer les futures générations de cadres de l’ESS : cela interroge

Les acteurs n’ont pas bien conscience de ce qui est en train de se passer.

Son intervention repose

* la question du périmètre de la co construction : ESS, type de financement.
* la question de la limite des processus de co construction en période d’austérité budgétaire volontairement provoquée.

Christine Audoux évoque une autre dimension de la co construction, celle entre acteurs associatifs et chercheurs, à travers l’analyse de la politique publique du PICRI en Ile de France. Ce partenariat citoyen chercheur, du à la force de conviction d’un élu vert, a duré 10 ans en Ile de France, sur le modèle de l’ARUC au Québec. 115 projets de toutes tailles et dans tous les domaines d’activité ont ainsi bénéficié de 15 millions d’euros. Ils ont permis de re symétriser les capacités de production des acteurs, donnant aux acteurs associatifs des capacités de reconnaissance dans la recherche et des capacités de délibération. Du moins, certains de ces projets ont abouti à ce résultat car on peut distinguer trois cas de figure

* polarisation : l’une des composantes du PICRI impose son référentiel et l’autre s’y plie de manière consentante ou non,
* dualisation : le projet est une longue suite de conflits et n’aboutit que grâce à la présence d’un tiers,
* distribution différentiée et intégrée : la visée est partagée, les objets de recherche sont variés et multiples, il y a reconnaissance des capacités des uns et des autres et de l’altérité de chacun.

Ce cas de figure est assez rare car dans le milieu de la recherche, se situer ainsi n’est possible que lorsqu’on a une notoriété dans son champ de recherche suffisamment forte pour l’imposer. Dans le cas contraire, l’institution peut disqualifier le chercheur dit engagé. (notamment dans les sciences du vivant)

La discussion porte sur un autre cas de figure, celui de la relation conflictuelle entre chercheurs et acteurs où aucune co construction n’est possible. Peut on aussi apprendre de ces situations ? A contrario, il arrive parfois que le chercheur dans son désir de justifier sa posture dans ce genre de co construction en arrive à avoir un discours complètement hermétique. Et on peut également signaler toute une série de recherches « bricolées » entre acteurs et chercheurs qui donnent lieu à validation et publication tout aussi intéressantes.

On assiste aussi dans ce domaine à un confit de légitimité, entre la légitimité de l’expertise et la légitimité de l’usage ou du savoir d’expérience ou d’action. Ce conflit demande du temps pour être résorbé et peut rendre difficile des processus de co construction. Ce témoignage aura ainsi bien mis en évidence la question de l’altérité et de la confusion des rôles en sens inverse, la question plus anthropologique du savoir profane et donc du rapport au sacré, la question du temps de la co construction. Lorsqu’un appel à projets PICRI donne trois mois aux équipes de chercheurs et d’acteurs pour se mettre d’accord, c’est d’ores et déjà impossible en matière de processus de co construction. Ne faudrait il pas imaginer des pépinières de projets qui laissent le temps à la co construction et se présentent en fonction de leur maturité à un appel à projet permanent PICRI ?

La discussion montre aussi que :

* la co construction suppose non une logique de procédure mais bien une logique de processus et de projet.
* Les distinctions entre élus et institution, élus et service sont nécessaires pour bien comprendre les blocages
* L’outil appel à projets actuel n’est pas forcément un outil du collaboratif et qu’il faut améliorer la boite à outils.

Patricia Andriot représente le RTES, ce qui induit la remarque que son discours n’est pas forcément représentatif de tous les élus. Le RTES est particulièrement sensible et pro-co-construction des politiques publiques.

Elle souligne qu’elle est plutôt en accord avec différentes expressions entendues tout au long de cette matinée.

* elle rappelle que la co construction entre élus est la première difficulté. C’est parfois le système politique qui organise cette concurrence.

Les relations entre élus et associations sont souvent des rapports de force et empreints d’ambiguité. Elle souligne qu’elle perçoit une certaine frilosité de la part de certaines associations. Et de la même manière que les citoyens expriment un fort rejet des femmes et hommes politiques, il y a aussi une part de volonté de ne pas prendre de responsabilité ; il y a une logique de transfert de pouvoir qui est non seulement acceptée mais recherchée par une partie des individus ; de la même manière, les associations entretiennent aussi un certain rapport de subordination et n’organisent pas toujours le contre pouvoir pour y résister.

La co construction s’arrête à la dimension de la décision.

* La co construction peut alors être une vitrine ou effet d’annonce où l’on met beaucoup de choses. Il faut aussi reconnaître les associations pour ce qu’elles sont.
* Elle n’est pas sure que la démocratie est plus vivace au niveau local. Du moins faut-il penser que le niveau local doit être enserré dans des niveaux départemental ou régional qui favorisent aussi une vraie démocratie.

Il ya des freins juridiques, institutionnels, culturels, politiques, budgétaires qui expliquent cette situation. La co construction est ainsi difficile parce qu’il manque des instruments juridiques pour ce type de méthode. Nous sommes ainsi obligés de détourner la subvention ou des appels à projet qui ne sont pas des appels à initiative.

* Les futures conférences régionales de l’ESS prévues par la loi ESS sont des lieux de recherche et d’ouverture sur ces voies nouvelles.

Didier Minot, CAC, termine les témoignages en évoquant la situation des associations écologiques et les réflexions menées notamment avec Alternatiba. Il souligne les sensibilités différentes entre associations et entre générations. Dans ces associations, on trouve différents mobiles d’indignation qui expliquent la variété des initiatives mais aussi la difficulté de la réponse globale. Cela ne facilite par forcément une co construction de la réponse.

Jacques Dughera conclut la matinée en soulignant que les différentes contributions ont permis d’appréhender différents sujets à approfondir dans d’autres réunions. L’hypothèse envisagée en effet avec le CNAM est de construire un séminaire sur la co construction des politiques publiques qui s’adressent aux chercheurs, acteurs associatifs et élus. Les participants à la réunion du 20 mai seront ainsi tenus informés d’éventuelles suites auxquelles ils pourraient se joindre.