

La co-construction : définition, enjeux, discours et pratiques

Laurent Fraisse

*Socio-économiste, membre associé au Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie
Économique (LISE/CNAM)*

WEB CONFÉRENCE RTES « LA CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES »

MARDI 4 DÉCEMBRE 2018

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 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 (Economie sociale et solidaire, vie associative, arts et culture, jeunesse, politique de la ville, etc.).

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.

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).

Qu'est-ce que la co-construction ? Éléments 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 *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*.

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.

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 lobbyings** dans la co-construction.

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.

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**

Extrait : « 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. (...). 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. »

- 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.

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.**

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 assoc., 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 ?*

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.**

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.

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 têtes de réseau**.

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** ?

Merci de votre attention !