

La démarche partenariale de recherche-action

Une recherche-action a été coordonnée entre 2016 et 2018 par Laurent Fraisse pour le Collège d'études mondiales, en lien avec Jean-Louis Laville, et 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). Elle a bénéficié du soutien de l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts.

Entre 2016 et 2018, plusieurs rencontres ont été organisées par les différents réseaux partenaires de la recherche-action, dont un séminaire organisé par le RTES le 4 novembre 2016 à Bordeaux, et une étude a été réalisée par Laurent Fraisse. Un séminaire de restitution s'est tenu fin 2018 à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les partenaires souhaitent poursuivre la recherche-action en 2019 afin d'approfondir les questions d'impacts des démarches de co-construction, identifier les obstacles et élargir le repérage et l'analyse des enjeux, secteurs et politiques publiques étudiés, notamment le développement économique local, la transition écologique, l'agriculture et l'alimentation durable, etc.

« Il ressort de ces travaux que des contextes et conditions sont nécessaires pour créer de réelles avancées en la matière; au premier rang desquels la volonté politique, l'évolution de la posture des participants (bienveillance, confiance, coopération, humilité, etc.), la nécessaire mobilisation d'une diversité de participants et la pertinence du périmètre territorial retenu, des conditions méthodologiques et un accompagnement (transparence et circulation de l'information, processus à inscrire dans la durée, tiers neutre, appui législatif), mais aussi une acculturation nécessaire qui passe par des moments de formation et un discours général qui doit diffuser et infuser plus largement. La co-construction ne se généralisera qu'au prix d'une certaine maturité démocratique qui doit prendre du temps et qui mérite de la communication et des travaux comme ceux qui ont été menés en amont et durant cette journée. »

Patricia Andriot, vice-présidente du RTES, conseillère communautaire Auberive, Vingeanne et Montsaugeonnais, 13 novembre 2018.

Le RTES vous accompagne

Le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES) réunit aujourd'hui plus de 130 collectivités, régions, départements, intercommunalités et communes, qui ont manifesté le besoin d'un espace d'échanges et de coordination nationale.

Créateur de liens, il met en relation ses adhérents qui se retrouvent face à des questionnements, difficultés ou enjeux similaires dans la construction ou la mise en place de leurs politiques d'ESS. Lieu ressource, il capitalise les expériences des collectivités, en favorise le transfert, forme et informe ses adhérents. Force de proposition, il porte la voix de ses adhérents pour renforcer l'appui des politiques publiques en ESS aux niveaux local, national et européen.

Pour rejoindre le réseau, rendez-vous sur www.rtes.fr

6

La co-construction des politiques publiques

> Points de repèreESS



La co-construction des politiques publiques est de plus en plus affirmée comme une dimension importante.

La reconnaissance légale de la co-construction de la politique publique apparaît avec les lois relatives à la politique de la ville (février 2014), à l'ESS (juillet 2014) et à l'Egalité et la Citoyenneté (décembre 2016), renforçant ainsi les démarches engagées depuis de nombreuses années par des élus locaux, œuvrant notamment dans le champ de l'ESS.

Convaincu de l'importance de ces démarches renouvelant les modes d'action publique, le RTES publie ce Point de RepèreESS dans le cadre d'une démarche partenariale de recherche-action associant le Mouvement Associatif, le Réseau National des Maisons des Associations, l'U.F.I.S.C, le Collectif des Associations Citoyennes, et des chercheurs.

Après deux ans de recherche-action ayant donné lieu à l'organisation de plusieurs rencontres, une étude a été réalisée par Laurent Fraisse : *La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques*. Elle a été présentée en novembre 2018. Ce Point de RepèreESS synthétise quelques points clés qui ressortent de cette recherche-action.



« **La co-construction est un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques** ».

Définition retenue dans le cadre de la recherche-action.

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

La co-construction se démarque d'autres conceptions de la décision publique. Elle se démarque de la conception décisionniste, de la conduite technocratique et de la nouvelle gestion publique. Processus ouvert et organisé de participation, la co-construction se distingue également des consultations informelles, bilatérales et en coulisse d'organisations de la société civile qui peuvent être captives de réseaux notoriaux, de pratiques clientélistes ou du lobbying des groupes d'intérêts.

Au vu de la prolifération de notions voisines souvent utilisées comme des synonymes par les élus locaux comme les responsables de l'ESS, il n'est pas inutile de rappeler que **la co-construction ouvre une perspective ambitieuse en matière d'élaboration et de suivi de politiques publiques**. Sur l'échelle de la participation, la co-construction ne se réduit

pas à une simple consultation en recherchant un accord commun au-delà d'un recueil sans engagement d'avis ou de points de vue. Elle se différencie de la négociation dans la mesure où elle repose sur la construction collective des enjeux et des solutions et ne vise pas uniquement à un compromis entre intérêts opposés. Elle va plus loin que la concertation en tant que processus portant sur une politique publique et pas seulement sur la résolution d'un problème ou la réalisation d'une action. Enfin, elle se différencie de la co-production qui relève plus de la coopération nécessaire à la création, à la mise en œuvre et à la gestion de services d'intérêt général par le tiers secteur.

La co-décision et la co-gestion, limites de la co-construction. La co-construction implique rarement une co-décision au sens où la délibération qui engage un plan d'actions co-construit et son budget relèvent généralement d'un vote par une instance représentative et souveraine où siègent des élus. Seconde limite, la co-construction d'une politique ne va pas jusqu'à une cogestion de l'argent public. Les questions budgétaires restent l'un des points aveugles de la co-construction.

Eléments de définition issus de l'étude de Laurent Fraisse, *La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques*, 2018.

Quelles sont les parties prenantes associées ?

Les organisations et associations de l'ESS ou l'ensemble des acteurs économiques et sociaux d'un territoire (entreprises privées lucratives, syndicats, médias, etc.) ?

Quelles places pour les citoyens dans les processus de co-construction ?

Le Rameau, laboratoire de recherche appliquée sur les alliances innovantes au service du Bien commun, témoigne d'un « devoir d'alliance » entre entreprises, associations et collectivités pour répondre aux fragilités des territoires. Dirigeants associatifs, d'entreprises et élus sont aujourd'hui de plus en plus convaincus que les partenariats sont des sources d'innovation.

Jean-Louis Laville, en mobilisant le terme d'action publique plutôt que de politique publique, insiste sur la construction des problèmes publics et de leurs solutions à partir d'initiatives citoyennes solidaires. « *La crise de la démocratie représentative est d'abord le fait du trop de procédures descendantes qui caractérisent l'Etat social. Les citoyens veulent avoir un autre rôle. Dans cette crise culturelle germent les prémisses de la co-construction...* »

Les mécanismes démocratiques doivent changer et mobiliser toutes les énergies citoyennes qui sont en œuvre. L'une des caractéristiques actuelles, c'est la multiplication des initiatives. Le scénario catastrophe, ce serait des initiatives qui se battent dans la pénurie et des pouvoirs publics qui méprisent les initiatives par technocratie. Les initiatives publiques doivent encourager les initiatives citoyennes. »

Séminaire du RTES sur la coconstruction, Bordeaux, 4 novembre 2016

L'exemple de Brescia : « ville zéro compétition »

Ville du nord de l'Italie de 100 000 habitants, Brescia s'est attelée à renforcer le bien-être collectif de la population autour de deux principes forts : le renforcement du bien-être collectif n'est pas l'affaire uniquement de l'administration, toute la ville doit être engagée ; et travailler ensemble implique d'éliminer les différentes formes de concurrence. Brescia a ainsi été déclarée « Ville zéro compétition ».

Des **“tables de citoyenneté”** ont été mises en place, réunissant les organisations de productions de services, les associations d'usagers, et l'administration. Ces tables ont pour objectif d'identifier ensemble les besoins et d'imaginer les réponses, autour par exemple des personnes âgées, du handicap, des services pour la petite enfance, de la lutte contre la pauvreté...

Il s'agit ensuite d'organiser les relations entre l'administration et les organisations pour consolider ce qui est fait et surtout pour favoriser l'innovation. On parle ainsi de **“coprojection”**, formule non compétitive d'organisation des relations entre l'administration et les organisations de gestion des services sociaux. Un **appel à disponibilité**, et non pas un appel d'offres précis sur certains services, a dans ce cadre été lancé, entendant la disponibilité comme un moyen de se mettre en jeu pour innover, bâtrir des choses qui ne sont pas mises en place aujourd'hui.

L'administration retient ensuite les organisations qui ont la capacité, les liens avec la communauté locale et crée une table de travail commune, identifiant les moyens

économiques, le bénévolat mobilisé... C'est dans ce cadre que sont créés les services pour plusieurs années.

Après une année de mise en place, la mise en œuvre a démarré en 2015. Pour Felice Scalvini, adjoint au maire de Brescia en charge de cette nouvelle démarche, ce processus s'inscrit bien dans la nouvelle législation européenne, avec notamment la directive sur les achats publics. Une directive qui illustre le développement d'une vision différente, qui n'est plus basée sur la religion de la concurrence, mais qui permet de développer au niveau local la capacité des communautés à répondre à leurs propres besoins de façon transparente, collaborative et non compétitive.

Cette manière de faire part d'une autre vision de l'action publique. Quand la vision de la collectivité est simplement gestionnaire, la compétition est omniprésente.

La coconstruction permet au contraire de promouvoir la coopération.

Témoignage de **Felice Scalvini**, adjoint au maire de Brescia, séminaire sur la co-construction, Bordeaux, 4 novembre 2016.

Le SOLIMA, un exemple de co-construction entre Etats, collectivités et acteurs des musiques actuelles

Initié par la fédération nationale des musiques actuelles (FEDELIMA), le SOLIMA (Schéma d'orientation pour le développement territorial des musiques actuelles) est issu de la structuration des acteurs et des politiques publiques des musiques actuelles aux échelles locales et nationales. Inscrits dans la Loi Liberté de Création, Architecture et Patrimoine de 2015, 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 ».

La Région Normandie a initié un SOLIMA afin d'avoir une meilleure lecture des acteurs musiques actuelles, de favoriser l'interconnaissance, de valoriser la diversité des acteurs et d'identifier les manques potentiels (en matière d'accompagnement, de métiers...). La démarche de co-construction, avait un objectif clair : alimenter le contrat de filière 2018/2021.

L'agence de la participation citoyenne de la ville de Mulhouse

L'agence de la participation citoyenne de la ville de Mulhouse a été créée en 2015, fonctionnant en régie autonome, son rôle est de mettre en œuvre le programme de démocratie participative de la ville de Mulhouse et de soutenir les initiatives citoyennes. 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 130 000 euros et d'une équipe de 10 personnes mises à disposition.

Elle donne à voir les pratiques de participation citoyenne, comme les conseils participatifs, et anime un espace continu de concertation, la plateforme « Mulhouse c'est vous ». L'agence assume une fonction de « metteur en lien » entre citoyens, société civile et collectivité.

L'agence de la participation citoyenne de la ville de Mulhouse intervient sur deux axes :

- L'accompagnement des démarches participatives des services de la ville : intervention en transversalité en fonction des demandes. L'agence et le service concerné construisent et mettent en œuvre ensemble les démarches participatives. Ces démarches donnent généralement lieu à une restitution sur la plateforme « Mulhouse c'est vous ».
- L'accompagnement des initiatives citoyennes : accompagnement d'instances comme les conseils participatifs, « Mulhouse ainés », etc et accompagnement de projets citoyens en direct. L'agence de la participation travaille en articulation et mutualisation avec les services Vie associative et Politique de la ville notamment.

La mise en synergie des politiques publiques et des équipes de la démocratie participative, du soutien à la vie associative et de l'ESS relève d'une démarche volontaire de l'élué Cécile Sornin et de la Ville (pilotage administratif commun, coordination d'équipe commune et hebdomadaire, mutualisation ponctuelle de moyens). Une bonne articulation entre ces directions suppose 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 ;
- œuvrer à la création d'un écosystème favorable au développement d'initiatives citoyennes, associatives et entrepreneuriales.

Témoignage de **Christine Edel**, Directrice de l'agence de la participation citoyenne et du service Soutien à la vie associative de la Ville de Mulhouse, le 13 novembre 2018.

► « Convictions et postures des élu.e.s, agents et acteurs »

La conviction d'élu.e.s locaux à s'engager dans un processus de co-construction de la politique publique dont ils ont la responsabilité est une condition minimum pour entraîner la collectivité et faire évoluer les pratiques vers un partage de l'expertise et de la définition des politiques. La co-construction suppose de reconnaître la capacité des acteurs à être des interlocuteurs légitimes pour travailler sur les enjeux territoriaux et penser l'évolution des politiques publiques en fonction. Cela positionne les acteurs dans le rôle de contributeur et les élu.es davantage dans un rôle de coordinateur que de décideur. Ces dynamiques supposent de chacune des parties d'adopter une posture de bienveillance tout en acceptant les désaccords et potentiels conflits qui pourraient survenir.

► « Se connaître et se faire confiance »

L'interconnaissance est un préalable à tout processus coopératif entre acteurs. Cela suppose de distinguer et comprendre les relations qui existent entre partenaires engagés au début de l'action et d'aider les membres du groupe à en prendre conscience. Sur un territoire, dans le contexte actuel de « coopération » entre acteurs de l'ESS, prendre le temps d'exprimer les doutes, les peurs, les besoins, les conflits et ainsi gagner la confiance permet de favoriser une meilleure interconnaissance.

Se mettre d'accord sur un diagnostic partagé est un bon moyen de favoriser cette interconnaissance. Il permet également le repérage et la mobilisation des acteurs, ressources et besoins du territoire.

Exemple d'observation partagée : **la construction du Livre blanc de l'ESS en Gironde** :

Lancé par la première conférence départementale de l'ESS en Gironde, en avril 2014, devant plus de 130 participants, ce Livre blanc est le résultat d'un processus de concertation et de co-construction. Après 3 grandes étapes (état des lieux, par entretiens individuels ou collectifs, 6 ateliers thématiques d'approfondissement des problématiques identifiées, et 6 concertations régionales), le Livre blanc :

- identifie les forces et faiblesses du territoire en matière d'ESS,
- construit des pistes d'action visant au développement de l'ESS,
- jette les bases d'une meilleure coordination et animation des actions ESS sur le territoire, dont l'action publique.

(Présenté par Cécile Hébrard, directrice de projet ESS au conseil départemental de Gironde, lors du séminaire sur la co-construction du 4 novembre 2016 à Bordeaux).

► « Être au moins deux » La structuration d'acteurs autonomes

Il n'est pas rare qu'une politique publique de l'ESS se construise en même temps que les acteurs de la société civile, d'où la priorité donnée à la structuration des acteurs dans les plans locaux de développement de l'ESS.

Cette structuration donne aux acteurs les clés de leur indépendance vis à vis des pouvoirs publics, notamment des lieux qui leur soient propres pour élaborer leurs stratégies et propositions. La co-construction démocratique suppose ainsi des partenaires égaux.

► « Indiquer ce qui est négociable et ce qui est non négociable et définir la place de chacun¹ »

Définir les attendus, se mettre d'accord sur la méthode (animation ? copilotage ?, etc.), le calendrier, le rôle des différentes parties prenantes et les étapes de la co-construction sont essentiels au bon déroulement des processus de co-construction.

¹ Co-construire les politiques publiques. Comment on fait ?, Guide de la Ville et l'Eurométropole de Strasbourg, 2018.

« Il faut lever toutes les ambiguïtés pour ne pas créer des malentendus ; dans la Charte sur les conseils de quartier, le terme de voeux a été utilisé maladroitement car les gens comprennent qu'ils soient exaucés ! »

Michel Souillac, adjoint à la ville de Fresnes en charge de l'ESS et de la vie associative - Séminaire du RTEs sur la coconstruction, Bordeaux, Novembre 2016.

► Prévoir les ressources et anticiper les coûts

Il est important de prévoir les ressources nécessaires à l'animation du processus de co-construction et à la participation effective d'acteurs et d'organisations dans leur diversité.



Séminaire du du RTEs sur la coconstruction, novembre 2016 à Bordeaux - Table ronde avec les éclairages notamment de: Christiane Bouchart, conseillère municipale à Lille, présidente du RTEs ; Ester Vidal Pujol-Xicoy, directrice des services d'économie coopérative, sociale et solidaire de Barcelone ; Felice Scalvini, adjoint à la mairie de Brescia (Italie).

3 Les étapes et outils de la co-construction

► Les différentes étapes de la co-construction

- Etat des lieux, diagnostic partagé, expertise citoyenne et observatoire participatif : vers une co-production des savoirs
- Débattre publiquement des enjeux, dégager des thématiques prioritaires et préciser les modalités de la co-construction
- Valider les objectifs et les propositions, décider d'un plan d'actions et en déterminer les moyens
- Suivi et mise en œuvre
- Bilan commun et évaluation partenariale

► Lieux ou espaces de co-construction :

Les Groupes de travail à Barcelone

La municipalité de Barcelone a mis en place des groupes de travail au niveau de la ville avec objectif de les démultiplier sur chaque quartier en fonction des attentes et des besoins de la population.

« La mairie crée un outil nouveau pour coproduire avec les acteurs de l'ESS. C'est un espace de travail et de rencontres ; une espèce de conseil, avec les fédérations, entités de second niveau, (une dizaine de réseaux) avec l'équipe projet de coordination. Nous créons des groupes de travail pour coproduire des projets concrets. L'idée est que soit le secteur, soit la mairie propose la création de groupes de travail en fonction des nécessités. Il ne s'agit pas d'un conseil car on veut renforcer l'idée que c'est un espace de travail et pas de décision. Les groupes de travail comprennent une douzaine de personnes. Cette organisation est générale sur la ville. Dans les quartiers où la politique ESS existe, ce sont des groupes de travail propres, avec un espace physique particulier. On préfère travailler et après on aura des espaces de conseils là où ils auront du sens. »

Témoignage d'**Esther Vidal Pujol-Xicoy**, Directrice des services d'économie coopérative, sociale et solidaire de la Ville de Barcelone, Bordeaux, Novembre 2016.

3 Les étapes et outils de la co-construction

► Des cadres nationaux favorables

La Charte des engagements réciproques

signée en février 2014 entre l'Etat, le Mouvement associatif et les associations d'élus, dont le RTES, peut être déclinée au niveau local ou sectoriel. Le représentant du Mouvement associatif de la Réunion, 17 collectivités territoriales et la préfecture ont ainsi signé le jeudi 21 décembre 2017 la Charte d'engagements réciproques de la Réunion. Issue d'un travail de concertation mené depuis 2016 entre Etat (DRJSCS), collectivités territoriales et représentants du monde associatif, l'objectif est de mettre en œuvre une démarche partenariale pour intensifier la coopération des différents signataires au service de l'intérêt général.

La Charte propose un plan d'actions et 10 mesures concrètes autour de 4 thèmes de travail : la structuration du monde associatif, le financement des associations, la mise en réseau des acteurs institutionnels et des structures relais de proximité, la promotion de l'engagement civique et moral.

La co-construction en Nouvelle Aquitaine

La CRESS avait lancé une concertation (sous forme de questionnaires, d'entretiens et d'ateliers de concertation), dont la synthèse a été présentée à la Conférence régionale de l'ESS et a servi de support au SRDEII. Elle a été entièrement reprise en annexe du SRDEII.

« Au-delà du volontarisme politique, nous avons l'obligation de travailler dans la co-construction avec d'autres collectivités, car notre compétence seule n'est pas suffisante pour porter des politiques efficaces. Par exemple, dans le secteur du handicap, où le Conseil départemental de Gironde intervient via une politique d'aide à la personne, le taux de rotation des personnes employées est catastrophique (environ 30%). Pour mener une politique efficace, nous avons besoin de pérenniser l'emploi dans le secteur de l'aide à la personne, donc nous devons travailler avec le Conseil régional qui est chef de file dans le domaine de la formation professionnelle, nous devons travailler avec l'Agence Régionale de Santé sur les problématiques de santé. »

Sébastien Saint-Pasteur, conseiller départemental de Gironde délégué à l'ESS, octobre 2017.

► La contractualisation

La co-construction n'est pas toujours facile à traduire contractuallement, du fait d'un mode de contractualisation binaire entre structures et pouvoirs publics en France déterminé par l'initiative du projet, sous forme de marchés publics ou subventions. La circulaire de 2015 relative aux relations entre pouvoirs publics et associations prévoit la possibilité de procéder à un « recueil d'initiatives associatives » pour favoriser la « coopération plus

étroite entre pouvoirs publics et associations dans une dynamique de co-construction », mais cette possibilité est peu utilisée. Des appels à projets souples ou des Appels à Manifestations d'Intérêts (AMI) peuvent également faire émerger des réponses aux enjeux de territoires co-construits entre acteurs et collectivités.

Ces résultats ne sont pas ceux de la seule Eurométropole, mais bien ceux du territoire, alliant les objectifs de chacun des partenaires, dans une gouvernance partagée, en réseau, au sein d'un comité stratégique.

Témoignage de **Sandra Guilmot**, chargée de mission ESS de Strasbourg Eurométropole, lors du séminaire du 4 novembre 2016 à Bordeaux.