



De la concertation à la co-construction, analyse des dispositifs de conception des politiques régionales d'économie sociale et solidaire

Jérémie Colomes

► To cite this version:

Jérémie Colomes. De la concertation à la co-construction, analyse des dispositifs de conception des politiques régionales d'économie sociale et solidaire. Economies et finances. Université de Poitiers, 2019. Français. NNT : 2019POIT4002 . tel-02529641

HAL Id: tel-02529641

<https://theses.hal.science/tel-02529641>

Submitted on 2 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE POITIERS

ÉCOLE DOCTORALE SSTSEG

Laboratoire de recherche CRIEF

T H È S E

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS

Discipline : Sciences économiques

Présentée et soutenue par :

Jérémie COLOMES

le 16 octobre 2019

De la concertation à la co-construction, analyse des dispositifs participatifs de conception des politiques régionales d'économie sociale et solidaire.

Sous la direction de :

M. Gilles CAIRE – Maître de conférences HDR, Université de Poitiers

Mme. Sophie SWATON – Maître d'enseignement et de recherche, Université de Lausanne

Membres du jury :

M. Pascal GLEMAIN – Maître de conférences HDR, Université de Rennes

Mme. Florence JANY-CATRICE – Professeur des universités, Université de Lille

M. Olivier BOUBA-OLGA – Professeur des universités, Université de Poitiers

Mme. Liliane BONNAL – Professeur des universités, Université de Poitiers



Remerciements

Il est indéniable que la rédaction d'une thèse de doctorat nécessite un long travail, un grand engagement et une certaine humilité. Ces trois dernières années ont été pour moi formatrices, passionnantes, libératrices, mais aussi riches en rencontres et en débats.

Ces débats ont impacté mon propos dans des proportions que j'ignore. Mon propos s'est enrichi des propos de personnes interviewées au cours de ma thèse. Il a été affecté par les nombreux débats avec mes encadrants et d'autres chercheurs confirmés. Il a été amendé par mes relecteurs. Il prend en compte l'apport d'autres étudiants, de ma famille, et d'amis.

En prolongeant ma réflexion, en apportant de nouveaux éléments et en faisant évoluer ma perception des choses, ces interlocuteurs sont devenus indirectement parties prenantes de mon propos.

En vérité, cette thèse est une construction commune. À toutes les étapes — conception, production, évaluation —, de très nombreuses parties prenantes sont intervenues. En vérité, elles sont si nombreuses que je ne saurais les citer sans craindre d'oublier l'une ou l'autre. Aussi, je me limiterai à remercier sincèrement toute personne qui a apporté d'une quelconque manière à ce travail, ou qui le fera en lisant, commentant, s'inspirant de cet ouvrage.

Table des matières

AVANT-PROPOS	7
DE L'INTÉRÊT D'UNE DÉMARCHE PLURIDISCIPLINAIRE.....	7
DE LA PRÉCISION DES TERMES	8
LISTE DES ENCADRÉS	13
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	14
INTRODUCTION	15
DES RAISONS DE SE QUESTIONNER SUR LA CO-CONSTRUCTION.....	18
DE LA NÉCESSITÉ D'UN TERRAIN D'EXPÉRIMENTATION : LE CAS DE L'ESS.....	21
STRUCTURE DE LA THÈSE.....	25
CHAPITRE 1 — UNE NÉCESSAIRE APPROCHE THÉORIQUE DE LA CO-CONSTRUCTION ET DE SES CONCEPTS PROCHES ..	31
1.1. LES « CO » : D'UN ÉTAT DE L'ART À SON NÉCESSAIRE QUESTIONNEMENT	32
1.2. BALISES THÉORIQUES DE LA CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE.....	41
CHAPITRE 2 — UNE VOLONTÉ DE COCONSTRUIRE : CADRE PRATIQUE ET LÉGISLATIF DE LA CO-CONSTRUCTION EN ESS	
.....	74
2.1. CONTEXTUALISATION DU CHOIX DU LÉGISLATEUR	75
2.2. LOI ESS ET LOI NOTRE : UNE RÉELLE VOLONTÉ DE COCONSTRUIRE ?	79
2.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : UNE CO-CONSTRUCTION INCERTAINE.....	91
CHAPITRE 3 — UN CADRE FORMEL : PREMIER ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE..	92
3.1. LA CONCERTATION PRÉPARATOIRE COMME CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES	94
3.2. DE LA CONCERTATION AU SRDE2I : QUELLE PRISE EN COMPTE DES PARTIES PRENANTES SOCIOÉCONOMIQUES ?	116
3.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : LA QUASI CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN NOUVELLE-AQUITAINE	159
CHAPITRE 4 — LA CONSCIENCE DU COCONSTRUIT : SECOND ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE CO-CONSTRUCTION	
IMPLIQUANTE	162
4.1. L'IMPACT DU PERÇU SUR LE RÉEL	164
4.2. CONFIRMATION DES HYPOTHÈSES PAR LA TRIANGULATION DES RÉSULTATS	183
4.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : UNE CO-CONSTRUCTION IMPERCEPTIBLE ?.....	218
CHAPITRE 5 — QUELLE CO-CONSTRUCTION EN NOUVELLE-AQUITAINE ? DISCUSSION AUTOUR DE LA CO-	
CONSTRUCTION IMPLIQUANTE.	223
5.1. DE LA DIFFICULTÉ À CRÉER UN OBJECTIF IMPLIQUANT	228
5.2. PARTIES PRENANTES LEGITIMES ET LEGITIMITE D'UNE CO-CONSTRUCTION : LA JUSTE SÉLECTION	232
5.3. LE CADRE ORGANISATIONNEL COMME ÉLÉMENT CENTRAL ET COMPLEXE	241
CONCLUSION — METTRE EN PLACE UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE : PRÉCONISATIONS GÉNÉRALES.....	257
TABLE DES ILLUSTRATIONS	268
LISTE DES ANNEXES	271
ANNEXE 01 — LISTE DES AXES ET SOUS AXES RETENUS LORS DE LA CONFÉRENCE DE L'ESS NOUVELLE AQUITAINE 2016.....	272

ANNEXE 02 — MODÈLE DE FICHE-ACTION PROPOSÉE PAR LA CRESS.....	274
ANNEXE 03 — GRILLE D’ENTRETIEN PROPOSÉE PAR LA CRESS LORS DES ENTRETIENS EN PRÉSENTIEL	281
BIBLIOGRAPHIE	282

AVANT-PROPOS

DE L'INTÉRÊT D'UNE DÉMARCHE PLURIDISCIPLINAIRE

Bien qu'ayant été préparée au sein d'un laboratoire d'économie, cette thèse ne peut être considérée comme un travail portant uniquement sur l'économie. Cela est lié à la fois à son cadre, son objet et sa méthode.

Son cadre, car cette thèse s'intéresse à l'économie sociale et solidaire (ESS), qui constitue une part entière de notre économie, avec ses spécificités. Ainsi, elle possède une forte composante sociale. Elle cherche à créer des services tout en produisant des « bénéfices collectifs et particulièrement de la cohésion sociale » (Drahi et Zaoual, 2007). Elle possède une double dimension politique et économique (Laville, 2005 : 253).

Sa méthode, car cette thèse ne se limite pas à un seul outil. Elle recourt à la fois au questionnaire et à l'entretien, au traitement quantitatif et au traitement qualitatif, à l'analyse de corpus législatifs et réglementaires.

Enfin, son objet, en s'intéressant à la *co-construction des politiques publiques en économie sociale et solidaire*, notre propos englobe nécessairement plusieurs disciplines. La co-construction peut être vue comme un *outil de gestion* des politiques publiques, mais aussi comme une *philosophie politique*. L'objet politique ne peut être omis, mais il s'intéresse ici à la fois à une *sphère marchande — économique — et non marchande — sociale*.

Cet état de fait nous a conduits à lire, nous inspirer, et développer la pensée de nombreux auteurs de champs disciplinaires variés : sciences politiques, sciences économiques, sociologie, droit, philosophie, sciences de gestion. Le croisement des disciplines est au centre de notre propos. Nous affirmons cependant l'attachement de celui-ci, en premier lieu, aux sciences économiques.

DE LA PRÉCISION DES TERMES

L'aspect pluridisciplinaire de cette thèse peut créer certaines confusions. Certains termes et certains concepts renvoient à des réalités très différentes selon la discipline. Cette section entend limiter la confusion en précisant ce qu'entend l'auteur par certains termes.

- (1) Le terme de *bureaucrate* a traversé le temps. Nous le retrouvons tout autant chez Weber (1921) que chez Monbeig (2007). Du fait de sa connotation péjorative, nous lui préférons le terme de *technicien public*. Précisons que ce terme qualifie l'ensemble des agents publics (fonctionnaires, contractuels, vacataires...).
- (2) Le concept de *partie prenante* peut-être interprété de différentes manières. L'approche par sa traduction anglaise — *stakeholder* — nous donne certains éléments de définition. Ainsi, une partie prenante est un détenteur (*stake*) possédant un enjeu (*holder*). Nous adoptons cependant dans cette thèse une approche plus globale, en partie inspirée par Freeman (Bonnafeuf-Boucher, Rendtorff, 2013 : 10).

À notre sens, tout individu ou groupe d'individus pouvant être affecté par la mise en place d'une politique, d'un objectif, d'un dispositif peut être considéré comme *partie prenante* à celui-ci.

Cela sous-entend qu'une partie peut être prenante alors qu'elle n'était pas préalablement concernée par la politique considérée ; c'est là l'un des objectifs (ou l'une des externalités) de la co-construction des politiques publiques que de créer de nouvelles parties prenantes à celle-ci. Nous développons notre approche des parties prenantes chapitre 1.

- (3) La notion même d'économie sociale et solidaire (ESS) est difficile à appréhender. Son rôle et sa composition varient dans le temps comme dans l'espace. Il nous apparaît pertinent, dans le cadre de ce travail de thèse, de retenir la définition légale telle que posée par la Loi relative à l'ESS (dite Loi Hamon) du 7 juillet 2014¹. Cette définition

¹ Cette Loi effectue une approche de l'ESS par le statut juridique des structures. Elle y inclut les associations, coopératives, mutuelles, fondations, et entreprises sociales.

est cependant extrêmement large, et décrit un ensemble de structures hétérogènes. Nous effectuons dans l'encadré 01, ci-après, deux précisions supplémentaires.

- (4) La Loi NOTRe attribue la compétence exclusive en matière de solidarité au département, et la compétence exclusive en matière d'économie à la région². Or, l'ESS possède des structures affectées par l'un et/ou l'autre champ de compétence. Nous avons ainsi été contraints de distinguer deux sous-groupes au sein de l'ESS ; d'une part, la part dite marchande de l'ESS — naturellement éligible aux dispositifs régionaux — et d'autre part la part non-marchande de l'ESS, qui semble plus dépendre de dispositifs d'autres collectivités territoriales, dont notamment le département.

Il reste envisageable que certaines entreprises ne produisant que de la solidarité bénéficient de politiques publiques régionales, sans que celles-ci leur soient spécifiquement dédiées (par exemple, dans le cadre de l'aide à l'embauche).

- (5) Le droit communautaire ne reconnaît l'appellation d'entreprise qu'aux structures ayant une activité marchande (règlement [CEE] n° 696/93). Cette exclusion relègue les structures qui ne produisent que de la solidarité au rang d'organisations ou de structures. Réfutant cette distinction, nous utilisons dans notre propos indifféremment organisation ou entreprise de l'ESS (OESS ou EESS).

- (6) Certains termes possèdent différents sens. Nous retenons trois sens au concept de *politique* :

- Le politique au sens du *politikos*, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir (ex. : les politiques publiques) ;
- Le politique au sens *politikè*, c'est-à-dire la pratique du pouvoir (ex. : les luttes de pouvoir visant à obtenir le pouvoir) ;
- Le politique en tant que fonction (ex. : l'homme politique) ;

Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>
(consulté le 01/09/2016)

² Il est à noter que les communes et intercommunalités jouissent encore, à date, d'une clause générale de compétence. Ces collectivités sont donc compétentes en matière d'économie comme de solidarité.

Notre propos étant centré à la fois sur les politiques publiques, l'exercice du pouvoir et les parties prenantes politiques, il convient de prendre garde à contextualiser le terme afin d'en comprendre l'utilisation.

Encadré 01 — *La difficile définition de l'économie sociale et solidaire*

L'ESS est une construction institutionnelle. Ainsi, sa définition évolue dans le temps (par exemple avec la Loi ESS de 2014) et dans l'espace (suivant l'institution). Ainsi, le Portugal recourt avant tout à la finalité de la structure pour qualifier l'appartenance au secteur, quand la France recourt à l'appartenance statutaire.

Allemand et Boutillier (2010) démontrent pourtant que la qualification de l'ESS est plus complexe. Elle passe cumulativement par l'activité, le ou les acteurs composant la structure, et l'organisation elle-même. Car la question se pose : « un entrepreneur qui crée une entreprise sociale est-il un entrepreneur social³ ou bien [...] un entrepreneur avisé et fin connaisseur du marketing ? » (Ibid, 2010). Caire et Lemaignan (2010) démontrent que les entrepreneurs de l'ESS ne sont pas des marginaux, mais bien des individus effectuant un choix de vie. Leurs motivations ne sont donc pas nécessairement homogènes.

L'ESS évolue en fonction des besoins sociaux. Il existe cependant une certaine continuité dans les objectifs (protéger des risques...). L'ESS se manifeste à travers une multitude de formes, que ce soit en France ou dans le monde (Rousselière, 2003 ; Caire & Tadjudje) ; certains éléments sont cependant nécessaires à l'inclusion d'une structure dans le secteur. Notamment, les structures sociales et/ou solidaires ont toutes une visée humaniste, qui prévaut sur toute visée lucrative. En ce sens, l'ESS est, notamment en France, un réel coproducteur des politiques publiques (Laville, 2010a).

Dans notre propos, nous limitons et appliquons sciemment notre démonstration à la définition retenue par le législateur français, posée par la Loi ESS (dite Loi Hamon) de 2014. Celle-ci propose une approche par le statut juridique ; sont ainsi organisations de l'ESS les associations, coopératives, mutuelles, fondations et entreprises sociales.

Si cette approche est tout autant limitée qu'ici indiquée, il ne s'agit pas là seulement d'un choix de l'auteur ; l'étude des politiques publiques sous-entend de retenir certains cadres comme envisagés par le législateur lors de la rédaction des textes afférents.

³ La notion d'entrepreneur social peut être litigieuse. Elle est retenue par les auteurs que nous citons ; nous n'entendons pas pour autant comparer les entrepreneurs de l'ESS aux entrepreneurs du lucratif privé.

Encadré 02 — *ESS marchande et ESS non marchande*

Le critère de différenciation entre le secteur marchand et le secteur non marchand s'apprécie suivant que la structure fournisse ou non un bien ou un service à un prix économiquement significatif. Certaines structures peuvent être principalement marchandes ou principalement non marchandes. Les structures non marchandes se rencontrent dans les domaines de l'éducation, la santé, l'action sociale et l'administration (INSEE, TEF 2018).

Il n'existe aucune donnée précise permettant de mesurer la répartition des structures de l'ESS entre secteur marchand et non marchand. L'estimation obtenue par l'analyse de la répartition des structures par secteur d'activité est imprécise ; en effet, les deux catégories principales (non classés, 26,7 % et sport et loisir, 21,4 %) comprennent notoirement un nombre indéfini de structures marchandes et de structures non marchandes (CNCRESS, 2017 : 133).

L'approche par statut juridique montre que 93,9 % des structures de l'ESS sont des associations (CNCRESS : 8). Ce statut semble plus adapté au secteur non marchand (notamment du fait de la contrainte d'une lucrativité limitée). Les structures vendant à des prix économiquement significatifs peuvent utiliser des statuts hors ESS, qui peut être plus adaptés (entreprise individuelle, EURL, SAS...). Ceux-ci peuvent apporter des avantages comparables à ceux des associations (exonération de TVA...) dans le cadre d'une activité au chiffre d'affaire limité.

Une autre approche peut se faire par la masse salariale. En effet, si l'action sociale (structures principalement non marchandes) ne représente que 10,8 % des structures de l'ESS, elle pèse pour 40,8 % des emplois ETP (CNCRESS : 52). L'enseignement et les activités financières (structures principalement marchandes) représentent quant à eux deux 25,6 % des emplois ETP.

Il est donc possible de supposer que l'activité non-marchande peut être majoritaire dans le secteur de l'ESS ; ces données ne permettent cependant pas de le conclure.

LISTE DES ENCADRÉS

Vous trouverez, tout au long de cette thèse, des encadrés numérotés. Ceux-ci apportent des éléments centraux, indispensables à la bonne compréhension de notre propos. Ils justifient par ailleurs, le cas échéant, la posture retenue.

Encadré 01 – La difficile définition de l'économie sociale et solidaire	10
Encadré 02 — ESS marchande et ESS non marchande	11
Encadré 03 – Le comportement des parties prenantes	53
Encadré 04 — Extrait du rapport Dubedout (1983)	54
Encadré 05 — Comparaison de la co-construction impliquante à l'apport de Fraise	67
Encadré 06 – Les pôles territoriaux de coopérations économiques (PTCE), une co-construction des politiques publiques ?	69
Encadré 07 – Co-construction impliquante et théorie des communs	72
Encadré 08 — Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 relative à la ville — Article 9	77
Encadré 09 — Loi ESS du 31 juillet 2014 — Article 7 (relatif à la stratégie régionale de l'ESS)	
Encadré 10 — Loi ESS du 31 juillet 2014 — Article 8 (relatif à la Conférence de l'ESS)	80
Encadré 11 — Loi NOTRe — Article 2 (relatif au SRDE2I)	83
Encadré 12 — Fonctionnement de Nvivo	183

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAP	Appel à projets
CEE	Communauté Economique Européenne
CRESS	Chambres Régionales de l'Économie Sociale et Solidaire
CNCRESS	Conseil National des CRESS
EES	Entreprise de l'Économie Sociale et Solidaire
ESS	Économie Sociale et Solidaire
ETP	Équivalent Temps Plein
EUURL	Entreprise Unipersonnelle à Responsabilité Limitée
OESS	Organisation de l'Économie Sociale et Solidaire
PTCE	Pôle Territorial de Coopération Economique
RTES	Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire
SAS	Société par Actions Simplifiées
TEF	Tableau de l'Économie Française
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

INTRODUCTION

La préférence pour le pouvoir n'est pas nouvelle ; Montesquieu estimait en son temps que « tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser » (*De l'Esprit des Lois*, XI, 4).

La démocratie représentative, telle que pratiquée actuellement en France, place entre les mains d'une part infime de la population des pouvoirs considérables. Le contrat — le mandat électoral — est quasiment irrévocable avant son terme. Un tel dispositif favorise indéniablement la stabilité du système politique ; dans le même temps, il limite la responsabilité des élus devant les électeurs. Lorsque les citoyens deviennent, entre chaque élection, simples sujets des élus, peut-on encore parler de démocratie ?

Nous faisons deux constats :

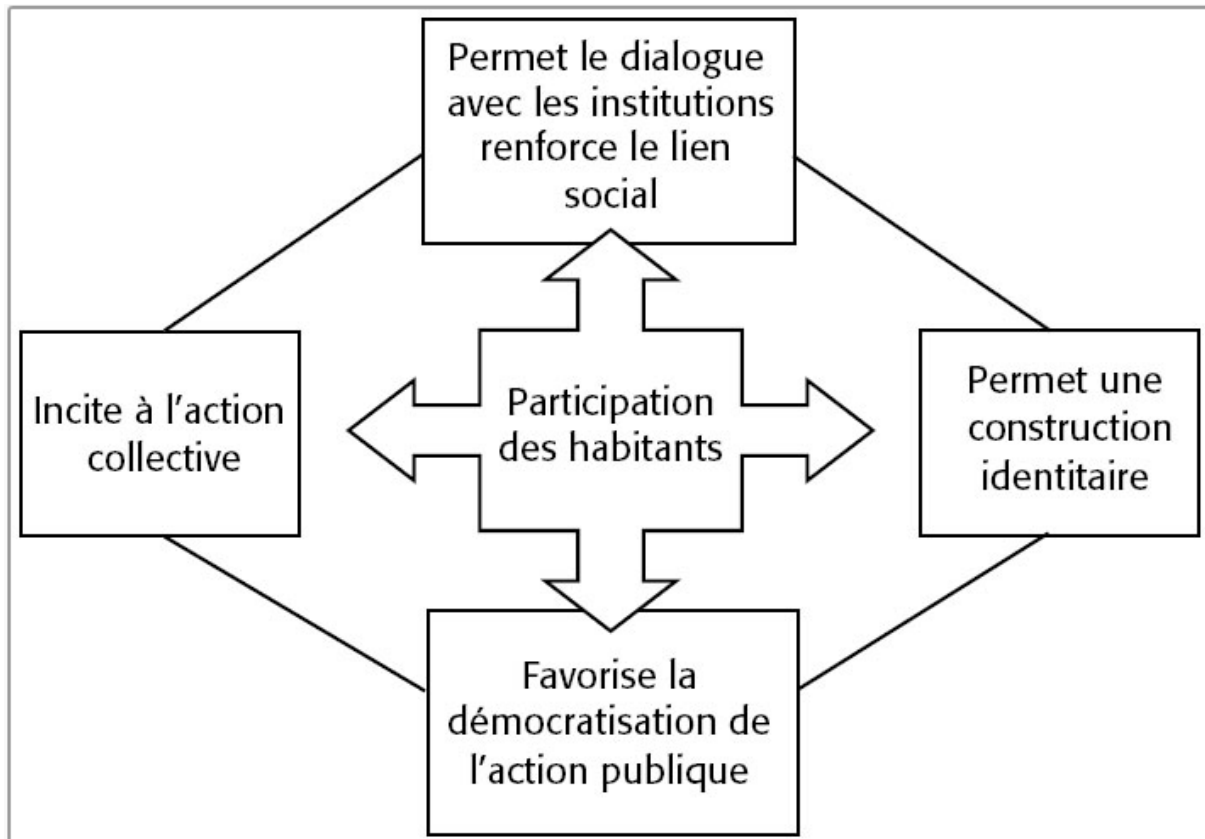
D'abord, il apparaît que la démocratie représentative, tout du moins en France, connaît une crise durable (Falise, 2000 : 325). Ce constat est actuel et notoire et s'accompagne de symptômes. Certains sont quantifiables ; par exemple, une diminution constante, quoiqu'intermittente (par exemple, la participation aux élections présidentielles est bien plus forte qu'aux européennes), de la participation aux diverses élections. Certaines enquêtes pointent également le manque de légitimité des personnalités politiques (CEVIPOF, 2017). Cela peut être vu comme cause ou conséquence de la crise du système représentatif.

Face à cette crise, les systèmes participatifs peuvent être considérés comme une option. Selon Monbeig (2007), ils sont vecteurs de démocratisation de l'action publique, de lien avec les institutions, d'action collective (figure 1).

Mais le même auteur identifie également plusieurs limites à la démocratie participative (ibid., 2007). La première se situe dans une « absence de moyens, de temps, éventuellement de savoir-faire spécifiques, de formation des acteurs » (ibid., 2007). Autrement dit, les citoyens ne trouvent pas l'information, identifient mal les interlocuteurs clefs. Ce n'est pas qu'ils n'ont pas d'idées ; ils n'ont pas le savoir-faire pour les faire émerger dans la sphère politique. La seconde est liée aux habitants, « premiers responsables de cet état de fait insoumis : individualiste, peu ou pas intéressés, peu ou pas éduqués » (ibid., 2007). Alors même qu'il ne sait pas faire, le citoyen ne veut pas plus s'engager dans la vie de la cité. Troisième limite à une démocratie participative à une échelle régionale ou nationale : l'immensité et l'hétérogénéité du territoire,

de sa population, et du champ politique. Parvenir à un consentement, voire au consensus d'un grand nombre d'individus, sur chaque thème, dans un délai «raisonnable», semble extrêmement difficile.

Figure 1 – impact de la participation des habitants



Source : Monbeig (2007)

Nous ne pouvons pourtant pas en déduire une nécessaire « fin de la démocratie ». Certes, le système représentatif manque de légitimité ; mais chaque bénéfice identifié par Monbeig (2007) (**figure 1**) peut être considéré comme un possible vecteur de légitimation des élus.

Car les citoyens ne rejettent pas *le* politique (*cf. de la précision des termes*). Des travaux contestent ainsi le fait même que les jeunes se désinvestissent massivement du politique (Halpern, 2012). Ils sont en demande *de* politique, tout en défiant *les* politiques. Cela se traduit notamment par une forte participation de ces publics à des manifestations contestataires (Halpern, 2012 : 7), alors même que les partis politiques traditionnels les fédèrent très mal (*ibid.*, 2012 : 7). Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'une des revendications majeures du mouvement des « Gilets Jaunes » est éminemment politique : la mise en place d'un « référendum d'initiative citoyenne ».

Les citoyens parviennent, lorsqu'on leur en donne l'occasion, à s'inscrire dans le débat public (Monbeig, 2007). Mais leurs propositions « ne sont pas reprises. [...] Elles sont invalidées par la logique de l'activité politique. [...] Pour avancer, il faut du temps. Ce temps-là, les opérateurs décident de ne pas l'accorder. Il faut [...] tenir les délais, prendre des décisions » (Ibid., 2007)

La problématique serait donc moins liée aux citoyens qu'aux « opérateurs », c'est-à-dire aux élus et techniciens. Si en l'état actuel de notre société, l'émergence d'une démocratie directe ou « participative » semble peu réaliste, il n'est pas pour autant exclu de mettre en place des systèmes participatifs moins contraignants, des espaces de discussion légitimés par des engagements tacites.

De tels cadres ont été évidemment théorisés. Ainsi, le RTES (2017) décrit « un cadre institutionnel et juridique, une manière de faire de la politique autrement, entre démocratie représentative et démocratie participative ». Le but n'est pas d'éliminer « le conflit ou les rapports de force », mais d'introduire « un mode de régulation coopérative ». Selon cet auteur, ce cadre aboutit souvent à la démocratisation de l'action publique (a), plus rarement à la co-décision (b) » (Ibid., 2017).

Nous relevons ici deux concepts : d'une part, la démocratisation de l'action publique (a), déjà relevée par Monbeig (2007) ; d'autre part, le principe de co-décision (b). Pour Vaillancourt, d'ailleurs, la co-construction *fait* référence à un processus de codécision (RTES, 2017). Est-on pourtant contraint de recourir à un « vote » pour *décider ensemble* ?

Nous revenons ainsi à cette notion, introduite au début de notre propos, de pouvoir : est-il nécessaire que les élus se dessaisissent du pouvoir d'arbitrer pour assurer une co-décision ? Autrement dit, une co-construction implique-t-elle nécessairement l'expression d'un consentement de la part d'une partie ou de l'ensemble des citoyens ou des coconstructeurs ?

DES RAISONS DE SE QUESTIONNER SUR LA CO-CONSTRUCTION

Mobiliser utilement le concept de co-construction sous-entend d'en comprendre les bénéfices potentiels. Peut-elle être une solution aux problématiques rencontrées par les démocraties représentatives comme participatives ? En vérité, la réponse est ardue, car le concept de co-construction est multiforme.

En effet, il n'existe pas une co-construction, mais un grand nombre de co-constructions envisageables. Ainsi, la définition du terme évolue selon l'auteur qui y recourt, le segment ciblé (l'ESS, la sécurité...), la méthode envisagée. La co-construction concerne-t-elle l'élaboration de la stratégie, son approbation, sa mise en œuvre opérationnelle, son évaluation, ou encore toutes ces phases ?

Résoudre cette première inconnue nécessite de qualifier précisément ce que nous entendons par co-construction ; cela doit se faire en tenant compte des nombreux termes qui, à défaut d'être concurrents, sont proches ou se superposent. Afin de marquer les particularités de la co-construction telle que nous l'envisageons dans cette thèse, nous avons cherché à déterminer les différences essentielles existantes par rapport aux concepts que nous identifions comme concurrents.

Quatre concepts concurrents : codécision, consultation, cogestion, concertation

Selon le RTES (2017), Vaillancourt estime qu'un processus de co-construction fait référence à un processus de co-décision. Le concept de co-décision est également multiforme. Il est cependant largement usité par les institutions européennes, qui lui ont donné une signification précise : la co-décision fait référence à un processus d'édiction de normes nécessitant l'accord de deux institutions distinctes.

Elle ne concerne ainsi qu'un public restreint : le parlement européen, et le conseil de l'Union européenne. Ces parties sont spécifiques : elles sont élues ou nommées pour légiférer, et donc censées être impliquées dans le processus décisionnel. Étendre un processus de co-décision à une pluralité importante de parties prenantes créerait un système proche d'une démocratie directe ou participative, avec les limites identifiées par Monbeig (2007).

La co-construction semble plus se rapprocher d'une **consultation**. C'est également un concept populaire : de nombreuses consultations sont organisées avant la mise en place de projets locaux. Elles concernent l'ensemble du territoire. Pour autant, une consultation peut apparaître

comme de façade, répondant plus à une obligation légale ou morale qu'à une volonté de *construire en commun* de l'autorité organisatrice⁴.

Ce risque disparaît complètement dans le cadre d'une **co-gestion**. Ce concept est surtout utilisé en Allemagne (Brun, 2006), et permet de mettre en place une gestion commune autour d'un organisme. Il vise au sein des entreprises les salariés, ou leurs représentants. Nous sommes donc face à un système possiblement représentatif.

Ce système répond bien à une problématique : l'inclusion de parties prenantes possédant initialement moins de « pouvoir » au sein des instances dirigeantes. Il existe pourtant une limite de taille : l'implication doit exister préalablement ; les systèmes de co-gestion ne cherchent généralement pas à la provoquer.

En l'absence d'une réelle activité syndicale, ce contre-pouvoir reste donc symbolique⁵. La notion de *contre-pouvoir* reste cependant problématique. Il existera très souvent une minorité opposée à une politique particulière. À notre sens, une co-construction des politiques publiques se doit d'impacter les choix des élus, sans pour autant devenir contraignante ; autrement dit, **elle doit contraindre l'élue à prendre en compte l'apport de tous sans pour autant l'empêcher de prendre une décision contraire à cet apport si les circonstances l'exigent, tant qu'il la motive et qu'il agit dans un cadre transparent.**

⁴ Malgré son aspect peu contraignant, la consultation peut permettre l'expression d'un avis complet. Ce n'est pas le cas de nombreux outils de consultation contraignants, comme les référendums, qui n'admettent que quatre réponses : oui, non, ne se prononce pas, ou s'abstient.

⁵ Par ailleurs, ouvrir les débats à l'ensemble des parties prenantes concernées est moins limitatif que l'ouvrir uniquement aux syndicats, qui ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des sensibilités.

Finalement, une co-construction des politiques publiques *impliquante*, visant à permettre l'expression des citoyens, tire à notre sens des attributs de ces trois concepts. Elle doit notamment :

- (1) Être adaptée à la création de politiques publiques ;
- (2) En favorisant l'expression de l'ensemble des parties prenantes intéressées ;
- (3) Grâce à un système impactant⁶ (et non contraignant) ;
- (4) Arbitré par un individu élu ou nommé par un élu.

Concept	Objet	Exemple de terrain connu	Public concerné	Résultat
Consultation	Action de demander son avis	Aménagement du territoire	Toutes les parties prenantes	Dépendant de l'autorité organisatrice
Co-décision	Décision en commun	Édition de normes EU	Parlement et conseil de l'UE	Obtention d'un consensus
Co-gestion	Gestion commune d'un organisme	Structure économique privée	Salariés, actionnaires	Création d'un réel contre-pouvoir aux actionnaires
Co-construction	Construction en commun	Aménagement du territoire, politique de la ville	Toutes les parties prenantes intéressées	Démocratisation de l'action publique

⁶ La notion d'*impactant* est centrale. Nous ne considérons pas qu'une co-construction puisse être contraignante, sauf à renouveler les limites d'une démocratie directe. Elle doit cependant être impactante, c'est-à-dire que l'apport des coconstructeurs doit avoir un effet sur la décision finale. Il s'agit à notre sens d'une condition d'implication d'un grand nombre de parties prenantes.

Le cadre d'étude retenu par Monbeig (2007) démontre qu'il existe des prémices de co-construction dans le cadre de la politique de la ville⁷. En revanche, nous n'identifions pas de système pérenne mis en place à des échelons territoriaux plus larges. Or, l'échec ou le succès d'une co-construction des politiques publiques peut dépendre de son terrain d'application. Le concept exige d'être testé dans un cadre favorable avant d'être éventuellement translaté par ailleurs.

Comme nous le verrons au chapitre 2, le choix de l'économie sociale et solidaire (ESS) provient du législateur. Cela ne doit pas occulter le fait que l'ESS présente des caractéristiques spécifiques, qui peuvent rendre une co-construction de ses politiques publiques plus aisées.

D'abord, l'ESS est empreinte d'un idéal démocratique fort (Démoustier, 2000). Certes, pour Genereux (2016), les élections internes des structures de l'ESS sont jouées d'avance, et les votes de pure forme. Il n'empêche : l'engagement bénévole est une spécificité unique au secteur, et ce marqueur nous permet d'espérer une meilleure implication des parties prenantes que par ailleurs.

D'autre part, certains secteurs de l'ESS — notamment une grande partie du secteur associatif — sont fortement dépendants des politiques publiques. Son autonomie de gestion dépend en effet de sa capacité à réaliser une hybridation de ses ressources (Gianfaldoni, 2013). L'implication de ses bénévoles, salariés et bénéficiaires dans le processus de création des politiques publiques est donc un enjeu qui peut sembler central.

Enfin, et surtout, l'ESS est partie prenante des processus d'innovation sociale (Richez-Batesti & Vallade, 2009). Recourir à un secteur habitué à innover semble pertinent, puisqu'une co-construction des politiques publiques reste une tentative d'innovation sociale.

L'agrégat de ces trois traits fait du tiers-secteur un terrain d'expérimentation digne d'intérêt pour un grand nombre d'innovations sociales. Il ne s'agit pas pour autant du seul élément favorable à l'implantation d'une co-construction des politiques publiques en son sein.

⁷ Michel Monbeig a essentiellement travaillé sur l'étude des dispositifs participatifs locaux de la ville de Grenoble.

Un secteur en développement

L'ESS s'intéresse à des activités qui font l'objet d'une double défaillance de l'Etat et du marché capitaliste. En prenant en charge cette « zone grise », l'ESS vise plus le développement humain que le profit (Démoustier, 2000). C'est également un secteur en plein développement (CNCRESS, 2017).

Figure 2 — Volume et taux de croissance des emplois en ESS (2008-2014)

<i>Entreprise et emploi - Volumes et taux de croissance</i>								
	<i>Entreprises</i>		<i>Etablissements</i>		<i>Effectifs au 31/12</i>		<i>Effectifs ETP</i>	
	<i>Volume</i>	<i>Evolution*</i>	<i>Volume</i>	<i>Evolution*</i>	<i>Volume</i>	<i>Evolution*</i>	<i>Volume</i>	<i>Evolution*</i>
ESS	164 077	1,00%	221 136	3%	2 372 812	5,00%	2 024 605	7,00%
Privé hors ESS	635 023	-1,10%	1 931 439	-1,10%	14622540	-0,70%	13 200 652	-0,80%
Public	72 137	-5,90%	162 390	-10,00%	5 672 041	-2,50%	5 224 352	0,70%

Source : CNCRESS (2017)

Entre 2008 et 2014, l'ESS s'est largement développée (+3 % d'établissements et +7 % d'effectifs ETP). Dans le même temps, nous constatons un repli⁸ marqué du secteur public (-10 % ; -2,5 %). Les sphères économiques et financières, et par ricochet l'emploi public comme privé ont été affectés par la crise des subprimes de 2007 et ses conséquences. L'ESS est le seul secteur qui a créé massivement de l'emploi entre 2008 et 2015 en France, alors même que le secteur privé lucratif en détruisait.

Cette progression peut s'expliquer, du moins en partie, par la crise économique ; en effet, une partie de l'ESS répond à une problématique tout autre que le privé lucratif : elle cherche à réduire les inégalités, qui s'accroissent dans les périodes de moindre croissance (Observatoire des inégalités, 2014 : 2). Pourtant, dans le même temps, de nombreux indicateurs témoignent d'un retrait du soutien de l'État à l'ESS, comme la raréfaction des contrats aidés (DARES, 2018 : 1). Or, une large part de l'ESS ne peut se passer, sans modification profonde de fonctionnement, des financements publics (Gianfaldoni, 2013).

Ce contexte peut pousser les parties prenantes de l'ESS vers une demande de co-construction, afin de s'associer aux modalités d'affectation des fonds publics encore alloués au secteur. Leur

⁸ Il est difficile de déduire de ces chiffres une réelle réduction des effectifs, puisque l'effectif ETP est quasi stable. Cela peut correspondre à une réorganisation des services.

mobilisation n'est pas pour autant aisément envisageable, le secteur étant profondément fragmenté.

- D'une part, petites et grandes structures ne partagent pas nécessairement les mêmes besoins et aspirations. Il est notable que les grandes structures attirent la grande majorité des financements quand les petites structures sont bien plus précaires (CNCRESS, 2017).
- Cette différence existe également entre l'économie sociale et l'économie solidaire. La première répond plus à un partage du risque (Azam, 2003). C'est le cas notamment de la plupart des coopératives et des mutuelles (Ibid., 2003) La seconde œuvre souvent pour réduire les inégalités ou faire du lien social.
- Enfin, l'ESS est fragmentée entre de très nombreux champs d'activités. Il existe différentes typologies, qui divisent le secteur en 9 (CNCRESS, 2017 : 24), 13 (Ibid., 2017 : 55) ou plus (Ibid., 2017 : 53).

Cet éparpillement peut rendre difficile la création d'un sentiment d'appartenance et de liens intrasectoriels ou intersectionnels⁹. Il est surtout avéré que cela crée un manque de visibilité du secteur lui-même (Daghri et Zaoual, 2007). Malgré cela, l'ESS est un secteur potentiellement favorable à la mise en place d'une co-construction des politiques publiques. Il n'est sans doute pas le seul, mais cumule les avantages : parties prenantes formées au débat participatif interne (car les structures de l'ESS possèdent très souvent des instances démocratiques, qu'elles soient propres à la structure ou au sein de fédérations) et, comme nous venons de le voir, intérêt potentiel des parties prenantes ; il semble par ailleurs exister une réelle volonté politique en ce sens.

⁹ Cette difficulté est accrue par le statut de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS). En effet, l'adhésion est facultative pour les structures de l'ESS, ce qui ne peut que diminuer la légitimité de la CRESS et sa capacité à animer le secteur.

Ce n'est pas le cas de la majorité des autres entreprises, qui doivent obligatoirement se déclarer et cotiser à leur chambre consulaire (artisanat, agriculture, industrie et commerce).

L'apport législatif : un élément moteur de cette démarche

La nécessaire autonomie de gestion d'une partie de l'ESS dépendant de l'existence d'une intervention publique spécifique¹⁰ (Gianfaldoni, 2013), il semble logique que ces entreprises désirent avoir la possibilité d'interférer dans la mise en place des politiques publiques. Le législateur, en incluant le concept de co-construction au sein de la Loi relative à l'ESS de 2014 (dite Loi Hamon ou Loi ESS), répond partiellement à cette demande. Il encourage en effet les régions à *coconstruire les politiques régionales de l'ESS* au cours d'une *conférence de l'ESS*¹¹.

Cette possibilité intrigue. La Loi doit être en effet interprétée, et c'est en l'espèce l'interprétation par les collectivités territoriales qui peut donner vie à *une* co-construction des politiques publiques régionales de l'ESS, sans plus de précision. Le rôle des élus et techniciens territoriaux, qui vont construire le dispositif, ne peut être que central.

L'apport de la conférence de l'ESS est amplifié par l'entrée en vigueur de la Loi NOTRe. Ce texte redéfinit les compétences et l'étendue de certaines collectivités. Il rend obligatoire la prise en compte des conclusions de la conférence de l'ESS dans la rédaction du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDE2I).

Si cela donne une portée nouvelle au concept de co-construction, c'est parce que ce schéma est prescriptif : il s'impose aux régions, qui ne peuvent y déroger. Le coconstruire (rappelons-le, il s'agit d'une suggestion du législateur, et non d'une contrainte) sous-entend donc de confier à des parties prenantes apolitiques un pouvoir sur des parties prenantes politiques en dehors des élections ; cela est tout à fait contraire au principe d'une démocratie représentative, qui élit non pas des mesures (des politiques publiques), mais des individus. Une telle approche pourrait-elle permettre de réimpliquer des parties prenantes apolitiques (c'est-à-dire socioéconomiques) dans le débat politique ?

¹⁰ L'apport législatif est détaillé dans la deuxième partie du second chapitre.

¹¹ La Loi dispose d'une part de la mise en place d'une stratégie régionale de l'ESS en concertation notamment avec la CRESS. Elle précise d'autre part qu'une conférence de l'ESS, possiblement coconstruite, doit permettre de discuter des orientations politiques.

C'est possible. Cependant, une telle évolution sous-entend la validation de nombreuses conditions. La demande de co-construction — qui, nous le verrons tout au long de notre propos, existe — doit rencontrer une offre crédible ; car, comme nous l'enseigne Monbeig (2007), il ne suffit pas de faire du participatif pour mettre en place un système participatif. Par ailleurs, Savidan (2003) précise que la simple mise en place d'un processus participatif ne permettra pas de juguler la crise de l'implication des citoyens dans le politique.

Il est donc nécessaire d'aller plus loin. Pour faire, une co-construction ne peut répondre à l'ensemble des codes d'un système de démocratie directe ou de démocratie représentative. Il doit cumuler les avantages des deux afin de créer un système crédible, légitime. Nous nommons ce juste milieu la *co-construction impliquante des politiques publiques*.

STRUCTURE DE LA THÈSE

Nous évoquons en introduction le concept de pouvoir. Sa centralité est indéniable. Dans une démocratie représentative, le pouvoir est cependant indissociable de l'implication des représentés. Si le vote ne permet plus d'impliquer les citoyens, ceux qui détiennent le pouvoir deviennent alors de moins en moins légitimes.

L'enjeu, et c'est la problématique centrale de notre travail, est finalement de rechercher si la co-construction des politiques publiques peut permettre de réimpliquer le citoyen dans la vie de la cité.

Cette réimplication n'a pas pour unique finalité une participation accrue de parties prenantes habituellement exclues de la construction des politiques ; elle vise également à atteindre une plus grande efficacité économique en adaptant au mieux l'offre de politiques publiques aux demandes des citoyens. Elle peut également permettre une meilleure connaissance et une meilleure acceptation des dispositifs prescrits, décuplant leur effectivité (en améliorant le taux de recours, en adaptant les dispositifs...). À notre sens, ces objectifs sont cependant des conséquences d'une implication accrue des parties prenantes socioéconomiques.

Cette problématisation laisse apparaître trois enjeux centraux, créant autant de sous-problématiques à notre propos.

- (1) **Quel type de co-construction est adaptée à un tel objectif ?** Répondre à cette question nécessite ainsi d'identifier un périmètre (quels coconstructeurs), une méthode (quel cadre décisionnel, quel cadre organisationnel) et un objectif.
- (2) **Comment constater l'existence d'une co-construction ?** En effet, l'annonce d'un dispositif coconstruit ne vaut pas co-construction réelle. Il est essentiel de mettre en place des métriques afin de parvenir à qualifier à la fois l'existence, mais aussi la qualité d'une co-construction des politiques publiques.
- (3) **Quelle est la perception de la mise en place d'un tel procédé ?** Il reste envisageable qu'une co-construction pourtant adaptée et objectivement réelle ne soit pas perçue ainsi par une partie des habitants, des citoyens ou des coconstructeurs. Un tel dispositif pourrait-il prétendre à la qualification de co-construction ? Sa capacité à impliquer ne s'en retrouverait-elle pas limitée ?

Répondre à ces questions nécessite l'agrégation d'un grand nombre de données, à la fois quantitatives et qualitatives. Celles-ci sont notoirement peu accessibles ; notamment, il est difficile d'observer les processus internes des administrations publiques.

Opportunité nous a été donnée de participer à l'organisation de la conférence de l'ESS en Nouvelle-Aquitaine¹². Dans ce cadre, nous avons consulté de nombreuses parties prenantes de l'ESS afin de transmettre leurs recommandations à la Région. Nous avons également recueilli, à cette occasion, un grand nombre de données sur la consultation mise en place sur ce territoire préalablement à la conférence de l'ESS 2016.

Cette approche porte sa limite : en partant d'un terrain existant, nous ne pouvons qu'analyser des réalisations et ses conséquences sans influencer sur la réalisation. Nous analysons les faits et perceptions sans définir les variables du modèle.

Dans cette recherche, nous avons largement utilisé des apports de terrain afin d'affiner notre théorie, tant les entretiens et questionnaires exploratoires ont bousculé notre vision du concept de co-construction. Ainsi, notre réflexion initiale s'est nourrie à la fois d'un état de la littérature

¹² Il s'agit d'un stage effectué par l'auteur au sein de la CRESS Nouvelle-Aquitaine durant son année de master 2, entre les mois de mars et juillet 2016.

et d'une exploration de la perception des parties prenantes, l'un impactant notre perception de l'autre. En ce sens, notre approche est indubitablement longitudinale.

Pour rendre notre propos plus aisément compréhensible, nous avons fait le choix d'une restitution plus linéaire, logique. Si seule une lecture cursive peut permettre la pleine compréhension de toutes les nuances du propos, chaque chapitre a vocation à pouvoir être lu avec une certaine indépendance. Ce choix de présentation n'empêche pas les chapitres d'effectuer un apport cumulatif.

Cette linéarité s'appuie sur l'exploitation de cinq jeux de données, composés d'une part de littérature et de textes (lois, règlements, productions régionales...) et d'autre part d'études quantitatives et qualitatives croisées (dite quanti-quali). Ils sont désignés par les lettres A à E, correspondant à :

- A. Une étude des données ouvertes de l'Assemblée nationale, du CNCRESS, et de la littérature (traitée chapitre 2).
- B. Une analyse du panel des répondants contactés par la CRESS en Nouvelle-Aquitaine dans le cadre du processus de co-construction de la conférence de l'ESS en 2016 (traitée chapitre 3, Partie 1). Les données brutes sont confidentielles.
- C. Une comparaison entre divers documents publics, notamment issus de la consultation opérée en vue de la conférence de l'ESS en Nouvelle-Aquitaine, en Normandie, en Bretagne et en Région PACA (traitée chapitre 3, Partie 2).
- D. Une première étude quanti-quali, opérée par questionnaire administré par mail, portant sur la perception des parties prenantes à la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine 2016 (traitée chapitre 4, Partie 1).
- E. Une seconde étude quali-quanti, opérée par entretiens semi-directifs, portant sur la perception du concept même de co-construction de quelques parties prenantes à la conférence de l'ESS de Nouvelle-Aquitaine (traitée chapitre 4, Partie 2)

Les deux premiers chapitres, qui s'appuient sur le jeu de données A et l'analyse de la littérature, se centrent sur l'aspect théorique de l'objet.

Le premier chapitre isole le concept de co-construction, puis le qualifie, le précise, et enfin l'applique de la manière la plus globale possible. Il cherche avant tout à qualifier un cadre — la *co-construction impliquante des politiques publiques* — dont la grille de lecture servira de référence à notre propos. Cet apport a guidé nos recherches, structuré nos questionnaires, créé notre approche. Nous tirons de sa synthèse la structure de l'ensemble de nos conclusions.

Le deuxième chapitre applique ce prisme de recherche à l'économie sociale et solidaire (ESS). L'implication des parties prenantes exige des motivations ; nous cherchons quels éléments de contexte tendent à prouver que les parties prenantes de l'ESS ont une préférence pour la co-construction. Cette étude utilise des données préexistantes variées : textes de loi, données INSEE/CNCRESS, littérature... Elle tend à démontrer que le cadre légal et contextuel existant ne peut suffire à assurer seul une réelle co-construction impliquante des politiques publiques.

Les effets potentiels de l'apport législatif, et la marge interprétative laissée aux régions nous conduisent à rechercher l'existence d'une co-construction impliquante des politiques publiques en ESS sur le territoire. Nous présentons ainsi par la suite quatre études de terrain. Si elles se basent majoritairement sur une même aire géographique — la Nouvelle-Aquitaine —, elles interrogent des éléments différents, à l'aide de méthodes variées.

Le troisième chapitre se base sur des données factuelles. Sa première partie (3.1) s'intéresse au mode de récolte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques (c'est-à-dire à l'exclusion des élus et des techniciens publics) de l'ESS, effectuée lors de la conférence de l'ESS néo-aquitaine. Nous constatons que si le dispositif se revendique être une co-construction, il présente de larges faiblesses. Malgré ces défauts, la deuxième partie (3.2) nous montre, à travers une comparaison entre l'apport des parties prenantes et la production de politiques publiques de la région, la mise en place d'une réelle co-construction. Malgré un cadre légal peu contraignant, la Nouvelle-Aquitaine prend largement en compte l'avis des parties prenantes consultées.

Le quatrième chapitre permet de comprendre l'impact des défaillances constatées chapitre 3. En analysant la perception des parties prenantes, via deux études qualitatives et quantitatives, elle permet de comprendre que la simple prise en compte de l'apport des parties prenantes non institutionnelles ne peut suffire pour qualifier une co-construction impliquante. La légitimité d'un processus « coconstruit » ne vient pas seulement de la réelle prise en compte de l'avis des parties prenantes, mais aussi de la perception subjective de celles-ci. Nous en concluons, en accord avec notre cadre initial présenté chapitre 1, qu'une co-construction impliquante des

politiques publiques doit autant s'attacher à *être impliquante* qu'à *être considérée comme légitime* par l'ensemble des coconstructeurs, l'un n'assurant pas l'autre.

Enfin, **le cinquième chapitre** agrège et croise l'ensemble de nos constats. Il montre toute l'exigence d'une co-construction impliquante, qui exige à la fois un cadre et un contexte favorable, une mise en œuvre volontariste et sincère, et une communication proactive et efficace.

Figure 3 — Typologie des jeux de données utilisés

Jeu	Loc	Sources	Commentaires
A	Chap. 2	CNCRESS Assemblée nationale Étude exploratoire 1 Étude exploratoire 2 ¹³	Données Atlas de l'ESS 2014/2017 Retranscriptions des débats parlementaires 10 entretiens semi-directifs (1-1 à 1-10) 13 questionnaires (2-1 à 2-13)
B	Chap. 3 Partie 1	CRESS Nouvelle-Aquitaine	Base de données des structures contactées (349 structures) Méthodologie d'étude, communications internes et externes, notes, retranscription d'entretiens, apports des parties prenantes (121 documents) <i>Ces données, qualitatives, ont été transformées en données quantitatives</i>
C ¹⁴	Chap. 3 Partie 2	CRESS Régions	Synthèse reprenant les apports des parties prenantes socioéconomiques de l'ESS SRDE2I, Règlement d'intervention <i>Ces données, qualitatives, ont été transformées en données quantitatives</i>
D	Chap. 4 Partie 1	Étude principale 1	29 questionnaires complétés (R-1 à R-29) <i>Données quantitatives et qualitatives</i>
E	Chap. 4 Partie 2	Étude principale 2	17 entretiens semi-directifs (3-1 à 3-17) <i>Données qualitatives traitées quantitativement et qualitativement</i>

¹³ Ces entretiens et questionnaires ne sont pas cités ; ils ont cependant été centraux dans la définition de notre cadre théorique, en étant partie intégrante de notre approche longitudinale.

¹⁴ Concernant le jeu de données C, seuls les documents des territoires suivants ont été exploités : Bretagne, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, PACA

CHAPITRE 1 — UNE NÉCESSAIRE APPROCHE THÉORIQUE DE LA CO-CONSTRUCTION ET DE SES CONCEPTS PROCHES

Nos premières approches prouvent que la co-construction est un concept obscur et multiforme. Au-delà de son étymologie — *construire en commun* —, il existe un grand nombre de perceptions du terme, dont l'analyse a nourri notre pensée.

Ce chapitre, en s'appuyant essentiellement sur l'étude de la littérature et sur des hypothèses induites, effectue un focus sur le concept de co-construction. Il part de l'état de l'art, passe par un premier balisage théorique, puis interroge les liens qui unissent les coconstructeurs avant d'en théoriser certains effets. Il montre toute la diversité des concepts que l'on peut trouver derrière une *co-construction*. Il évoque enfin les concepts proches de coproduction et de coévaluation.

Plan détaillé

1.1. Les « co » : d'un état de l'art à son nécessaire questionnement	31
A. La coproduction comme première approche du lien Etat-ESS	31
B. L'émergence de la co-construction	34
C. L'apport de Vaillancourt	35
D. La co-construction : un système complet ?	37
1.2. Balises théoriques de la co-construction impliquante	40
A. Cadre méthodologique de la co-construction impliquante	40
B. Co-construction des parties prenantes	48
C. Favoriser l'implication : pistes théoriques	61
D. Synthèse et conclusion	64

« *Nul n'est meilleur juge d'une maison que celui qui l'habite* » — Aristote

1.1. LES « CO » : D'UN ÉTAT DE L'ART À SON NÉCESSAIRE QUESTIONNEMENT

Le concept de co-construction répond à plusieurs définitions, qui peuvent être complémentaires ou opposées. Revenir à son étymologie — « construire en commun » — nous semble être la meilleure approche préliminaire.

Au-delà de cette simple définition, cette première partie (1.1) définit quelques concepts essentiels qui ont irrigué notre pensée, en commençant par la co-production (section A). Elle précise ensuite le concept de co-construction (section B), en revenant particulièrement sur l'apport de Vaillancourt (section C). Enfin, elle introduit le concept de co-évaluation (section D).

A. LA COPRODUCTION COMME PREMIÈRE APPROCHE DU LIEN ÉTAT — ESS : L'ART DE FAIRE FAIRE

Le concept de coproduction est à la fois étymologiquement proche du concept de co-construction — il s'agit de « *produire en commun* ». Il peut également être — nous le verrons *infra* — directement lié à un dispositif co-construit. Nous identifions plusieurs approches, mettant en jeu divers buts et mécanismes.

Réfléchir au terme nous amène indéniablement face à un dilemme. Car co-produire, c'est ce que nous faisons tous ; le travailleur produisant avec son employeur « co-produit », puisque son patron réalise bien souvent également un apport, ne serait-ce qu'en capital ? Cette réflexion nous a poussés à souscrire en première intention à la définition introduite par Verschuere *et al.* (2012), qui limitent la coproduction à ce qui « désigne le fait d'introduire des *connaissances générées par l'utilisateur* dans la prestation de service public ». Nous isolons notamment deux éléments saillants de cet apport.

- Les utilisateurs sont désignés comme parties prenantes. Il apparaît donc que la coproduction ne peut se passer de concepteurs (qui s'opposent alors aux utilisateurs) ;
- L'utilisation apporte des (ou un surplus de) connaissance(s) dans un système déjà conçu. Le rôle de chaque partie est donc défini.

La coproduction permet, ici, d'établir une relation permettant à des bénéficiaires (ou, si l'on s'extrait du cadre public retenu par Verschuere *et al.*, des clients) d'enrichir, directement ou indirectement, la prestation.

Ces auteurs restent en revanche peu précis sur les modalités d'application. Par exemple, l'ESS est composée d'utilisateurs spécifiques : certaines structures sont marchandes, contrairement à d'autres. La notion même d'utilisateur est floue : s'agit-il des bénéficiaires, des structures, des bénévoles, voire même des salariés ?

Laville (2010) et Vaillancourt (2012) répondent d'une même voix à cette question : les utilisateurs ne sont autres que les organisations (ou entreprises) de l'ESS. Une intéressante distinction est opérée. Si, pour le premier, la co-production se traduit par une « relégation du tiers-secteur au rang de simple prestataire de service », Vaillancourt (2012) estime que « le concept [...] est utilisé principalement pour référer à l'engagement des acteurs du tiers-secteur dans la livraison ou l'application des politiques publiques ».

Ce point nous interroge sur la liberté opérationnelle des coproducteurs. Un simple prestataire de service ne fait que suivre une procédure édictée. Un engagement dans l'application peut sous-entendre une certaine autonomie. Par extension, il se pose ici la question de la possibilité d'un impact du co-producteur sur la gouvernance stratégique de l'objet.

Revenons sur notre exemple initial : un travailleur réalise une tâche. Est-il en capacité de faire part à son employeur de ses suggestions ? D'adapter la marche à suivre, de demander plus de moyens, de modifier sa production en fonction des besoins du marché ? Le cas échéant, nous nous éloignons d'une simple prestation de service, certes. Pourtant, Pestoff (2006) comme Cunill (2004) utilisent le concept de co-production pour décrire une méthode permettant une réelle transformation du cadre institutionnel, c'est-à-dire de la gouvernance stratégique.

Cette vision, plus participative, est pourtant largement minoritaire. Laville (2010) et Vaillancourt (2012) restent de fait, dans le cadre d'une co-production des politiques publiques, sur une vision purement organisationnelle du rôle de l'économie sociale et solidaire, leur niant tout impact stratégique.

Conséquence, l'ESS est alors limitée à un rôle de fournisseur des prestations mises en place par les politiques publiques. Cela porte atteinte à leur potentiel novateur, pourtant régulièrement mis en avant (Vaillancourt, 2012).¹⁵.

¹⁵ Il peut exister des pressions informelles des parties prenantes de l'ESS sur les élus ou techniciens de l'administration publique. Celles-ci sont peu visibles, et rien ne prouve qu'elles ne restent pas très limitées.

Nous n'avons pas trouvé, dans la littérature sur l'ESS, d'exemple de coproduction jugée réussie. En revanche, les apports concernant le secteur de la sécurité laissent entrevoir, à travers des exemples pratiques, les possibilités du concept.

L'exemple de la coupe du monde de football organisée en France en 1998 est ainsi un exemple de coproduction réussie : un dispositif impliquant des techniciens publics « déshabillés », intégrés au sein d'organismes privés chargés de la sécurité, a été créé (Robert, 1999 : 156). Pour autant, le contrôle stratégique des pouvoirs publics est resté total. Seule l'absence d'incident a rendu possible une grande discrétion des forces de l'ordre, au profit des « placiers ».

Ce pan très régalien de l'activité économique se prête plus aisément à des coproductions réussies, y compris selon la définition de Pestoff (2006) et Cunill (2004). Autre exemple : la coproduction de la sécurité sur un campus universitaire en Géorgie, favorisée par l'implication de plus en plus importante des citoyens à la fois dans *la conception* et *la prestation* du service, a été saluée. Elle a en effet permis de comprendre de nombreux enjeux publics tout en améliorant l'efficacité de la puissance publique. Par ailleurs, l'adhésion du public aux politiques coproduites est meilleure (Williams et al., 2015).

Cette notion est en évolution. De fait, « partout dans le monde, Alford (1998) et d'autres parlent de la volonté des gouvernements d'adopter des politiques qui encouragent la coproduction dans le but de modifier le comportement quotidien des citoyens. » (Robert, 1999 : 157). Si le concept se développe, il est indéniable qu'il présente une teneur très variable selon les pays ou les secteurs.

Le développement de cette notion, appliqué à la construction des politiques publiques, doit permettre d'en déduire une définition permettant l'inclusion d'une économie sociale et solidaire attachée à préserver son autonomie de gestion. En ce sens, la définition donnée par Vaillancourt (2012), reproduite *infra*, est réaliste, mais restrictive.

La simple co-production peut sembler peu acceptable, car elle bride le potentiel de nombreuses parties prenantes. Les possibilités du concepteur sont bien plus étendues que celles de l'utilisateur ; le premier garde notamment la gouvernance stratégique de son dispositif. Une coproduction des politiques publiques appliquées à l'ESS pourrait donc déboucher sur une instrumentalisation de ce secteur. Nous rejoignons ici la pensée de Laville (2010).

C'est pour cela qu'il importe de marquer la différence entre la co-production et la co-construction. Si ces concepts peuvent peut-être se compléter, ils restent fondamentalement différents.

Nous rejoignons en ce point Vaillancourt (2012), selon qui il vaut mieux tenir compte de « la distinction entre deux formes de participation – coproduction et co-construction ». Il qualifie la seconde de plus « prometteuse, car elle favorise une plus grande démocratisation de la politique et de la gouvernance publiques ».

B. L'ÉMERGENCE DE LA CO-CONSTRUCTION

La co-construction en ESS est un concept assez ancien. Bien qu'il soit difficile à dater, il est possible d'en suivre l'évolution dans un pays donné. Salaméro (2016) effectue une synthèse de son développement au Québec. Elle permet de constater que dès les années 1930, le mouvement coopératif s'y est développé, en réponse à la crise économique. Cependant, c'est essentiellement dans les années 1970 qu'en zones rurales sont apparues les coopératives de développement. Créées en réaction aux projets de fermetures de villages par le gouvernement, elles avaient pour but de prendre en charge les problématiques liées au développement et à l'aménagement du territoire.

Ce n'est cependant qu'en 1998, lors de « L'appel », qu'est lancée la première instance participative visant à démocratiser l'économie sociale et solidaire au Québec. Celle-ci peut être considérée comme co-construite ; il s'agissait de créer un système « ouvert à la démocratisation de l'ensemble de l'économie et des services collectifs » (Arteau et al, 1998 : 5). Le système participatif induit est particulièrement lié à l'ESS ; il répond en effet à l'idéal de démocratie, de responsabilité et de solidarité du secteur. Cependant, il s'oppose dans le même temps au principe d'autonomie de gestion et d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics, la partie prenante politique restant l'unique régulatrice.

La France va suivre un schéma quelque peu semblable. Les années 1980 et 1990 vont être marquées par l'existence d'un Etat Jacobin, garant de l'intérêt général. Si l'économie sociale est reconnue dès 1982, avec la création d'une délégation interministérielle, elle reste un sujet « top-down » (Sibille, 2016).

La société française va, par la suite, reprendre l'idée du « mieux concevoir ensemble » (ibid., 2016)¹⁶. Ce concept va particulièrement être exploité par la création des premiers pôles territoriaux de compétitivité (PTCE) dès 2009 (cf. encadré 06, p.74). Leur développement — encore aujourd'hui très limité — a été encouragé par un projet public de soutien en 2013.

La mise en avant de la co-construction ne s'est pas faite sans l'émergence de plusieurs définitions. Si l'approche étymologique est naturellement limitée, elle donne un bon point de départ : il s'agit de *construire ensemble*. Au nombre des auteurs qui travaillent sur la co-construction, on peut citer Vaillancourt (2012), Laville (2010) ou encore Fraisse (2018). Ce dernier définit la co-construction des politiques publiques comme « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ».

Or l'ESS fait preuve d'un certain entrain pour les systèmes de gouvernance plus participatifs (Ndiaye, 2010 : 78). Le concept de co-construction apparaît dans le discours de nombreux élus locaux et de parties prenantes de l'ESS (Fraisse, 2017 : 102). Le terrain semble donc favorable à une *construction commune* des dispositifs finançant la partie de l'ESS liée à des politiques publiques. Il importe cependant de s'entendre sur ce que nous entendons par co-construction ; Vaillancourt (2012) distingue trois variations du concept.

C. L'APPORT DE VAILLANCOURT

Vaillancourt, auteur central dans la littérature de la co-construction des politiques publiques en ESS, effectue une triple distinction lorsqu'il définit le terme.

D'une part, il introduit le concept de *co-construction néolibérale des politiques publiques* (Ibid., 2012), forme de légitimation de ce courant de pensée. Encouragée par le new public management (NPM), la co-construction néolibérale se base sur une coopération Etat-secteur privé. En France, nous la retrouvons notamment à travers les partenariats public-privé. Face à l'analyse, cette approche démontre rapidement ses faiblesses. Vaillancourt pointe ainsi des « arrangements institutionnels qui favorisent une régulation concurrentielle souvent qualifiée de quasi marchande » (Vaillancourt et Leclerc, 2011 : 126).

¹⁶ Nous relevons essentiellement des itérations dans le cadre des politiques locales. Ainsi, Jospin, alors Premier ministre, déclare que la « participation des habitants [...] est au cœur de la politique de la ville ».

La *co-construction corporatiste est des politiques publiques*, identifiée dès les années 1940 au Québec, se caractérise par une « forme de coopération entre les acteurs de la société politique, des partenaires sociaux et de la société civile. Cependant, ces relations se déploient selon des modalités qui demeurent parfois associées à une inégalité de représentation » (Vaillancourt et Leclerc, 2011 : 127).

Dans ce cadre, « la participation à l'élaboration d'une politique est le fait d'une ou de quelques organisations du tiers secteur et de la société civile, qui exercent effectivement une influence décisive sur le travail du gouvernement ; d'autres acteurs concernés, de la société civile ou de la classe politique, sont donc alors laissés de côté » (Vaillancourt, 2012).

Or, l'ESS est indéniablement constituée de plusieurs corps, ayant des intérêts parfois divergents. La co-construction des politiques publiques ne peut être accaparée par des intérêts particuliers. Ces deux co-constructions permettent une co-construction des pratiques, y compris au niveau étatique. Mais, « dans ces deux cas, l'objectif de poursuivre l'intérêt général est abandonné » (Vaillancourt et Leclerc, 2011 : 127).

En dernier lieu, Vaillancourt (2012) définit une *co-construction* qu'il qualifie de *démocratique*. Celle-ci nous semble approcher plus justement le concept que nous souhaitons définir. Plus exigeante, elle nécessite un certain nombre de conditions pour être qualifiée. Nous en relevons un certain nombre : la mise en place d'un processus délibératif (1), impliquant une variété de parties prenantes (2), dans le but de travailler ensemble (3) pour construire des politiques publiques répondant aux besoins sociaux (4).

Ce concept délimite également une temporalité (5) en définissant la co-construction comme pertinente à la genèse d'une politique, mais aussi à son évaluation, son examen de suivi ou ses contrôles. Elle précise aussi un public (6) : la société civile et la société politique.

Nous l'avons constaté, toutes ces conceptions ne se valent pas. Un développement selon la logique néolibérale aboutira, selon Laville (2012), à une instrumentalisation totale des associations, qui se transformeraient en « secteur public au rabais ». La co-construction corporatiste n'est de son côté qu'une forme de lobbyisme. La dernière conception, la co-construction démocratique, semble être socialement plus juste, et nous semble avoir de meilleures chances de provoquer l'implication des parties prenantes.

La co-construction démocratique n'échappe cependant pas à tout questionnement. A ce stade, trois éléments nous apparaissent prégnants.

(a) D'une part, les groupes désignés comme publics (la société civile et la société politique) sont extrêmement vastes.

(b) Par ailleurs, les territoires ne sont pas uniformes. Au regard de la taille des régions françaises, compétentes depuis la Loi NOTRe (2016) pour définir les politiques publiques en ESS, nous nous questionnons sur la légitimité, par exemple, des citoyens à prescrire pour des territoires plus ruraux ou plus éloignés (géographiquement et/ou socialement) de la capitale régionale.

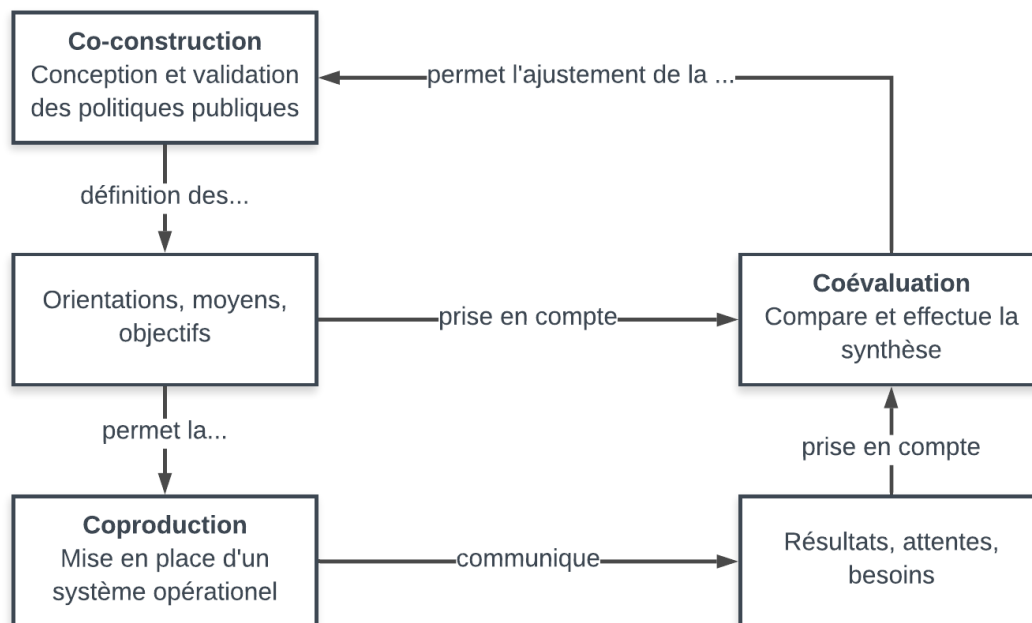
(c) Enfin, la définition de la co-construction doit répondre à l'objectif envisagé de celle-ci. Si elle vise à favoriser la participation des parties prenantes impactées, son cadre doit permettre de la rendre légitime. Autrement dit, il est nécessaire que les parties prenantes aient confiance en la pertinence du processus de co-construction pour que ceux-ci y participent.

La simple mise en œuvre des politiques publiques par des associations — précisons de nouveau que Laville (2010) parle d'une relégation au rang de simple prestataire de service — ne permet pas de construire avec. Ce concept ne peut renvoyer qu'à une pseudo délégation de service public comme l'Etat peut en avoir, dans une logique tout à fait libérale, avec certaines sociétés marchandes lucratives (Vaillancourt et Laville, 1998).

D. LA CO-CONSTRUCTION : UN SYSTÈME COMPLET ?

Si Vaillancourt comme Laville distinguent la co-construction de la co-production, ils abordent peu les liens qui les unissent. À bien des égards, ces deux dispositifs paraissent pourtant complémentaires. À la condition d'y additionner un dispositif de coévaluation, il est possible à notre sens de les unir dans un dispositif complet de conception et de déploiement des politiques publiques (**figure 4**). La co-construction assurerait alors la conception et la validation des politiques publiques, la co-production son déploiement, et la co-évaluation permettrait de créer un *lien*, une boucle de rétroaction entre les deux. Bien entendu, le tout doit être entendu comme un dispositif continu : après toute co-construction prendra place une co-production afin de déployer les politiques décidées ; après toute co-production aura lieu une nouvelle phase de co-construction afin d'adapter les politiques à la réalité et aux besoins du terrain.

Figure 4 — Mécanisme liant co-construction, co-production et co-évaluation



Cette modalité n'est pas unique. Ainsi, plusieurs travaux distinguent co-construction et co-décision, « comme si la première n'incluait alors pas forcément la seconde » (Fraisie, 2018). Le cas échéant, la validation finale échoirait aux élus, « détenteurs ultimes de l'intérêt général » (Ibid., 2013). La relation entre les élus et les coconstructeurs demeurerait ainsi asymétrique (Vaillancourt, 2014).

La question de la co-décision est intéressante. Pour Vaillancourt (2014), « la co-construction implique que la participation des acteurs de la société civile ait une portée décisionnelle ». C'est en effet une condition d'implication des parties prenantes socioéconomiques. À notre sens, la co-construction incorpore la co-décision, car la première ne peut exister sans la seconde ; autrement dit, les coconstructeurs auraient bien peu d'intérêt à co-construire s'ils n'avaient pas l'assurance d'impacter sur la décision finale.

Autre modalité : la co-production peut être intégrée au sein d'une co-construction (Fraisie, 2018). Les deux dispositifs liés créent alors un système complet, qui peut concevoir, légitimer, appliquer et évaluer un ensemble de politiques publiques. À notre sens, la coproduction devrait cependant rester déconnectée du processus de co-construction. La création de deux entités peut en effet contraindre à la transparence, en forçant la mise en place d'une instance de suivi et de contrôle.

Pointons ici l'intérêt central de la co-évaluation. Ce dispositif, qui a vocation à comparer les orientations, moyens et objectifs définis par les coconstructeurs aux résultats, attentes et besoins transmis par les co-producteurs, agit comme une boucle de *rétroaction*.

La co-évaluation n'a pas pour objectif de contraindre co-producteurs ou coconstructeurs. Elle se borne à apporter des éléments d'appréciation, dont l'objectivité est assurée par le recours à une pluralité d'évaluateurs et l'utilisation de données publiques et vérifiables. L'intérêt est autre : les conclusions permettront aux coconstructeurs (de la co-construction suivante) de justifier leurs décisions. Une co-évaluation négative (c'est-à-dire une évaluation négative de la co-production d'une politique précise) donnera des arguments aux défenseurs d'un retrait de la politique publique concernée lors d'une co-construction. Une co-évaluation positive aura l'effet inverse.

Le nom qu'on donne au dispositif importe finalement peu. Il convient simplement de s'assurer de :

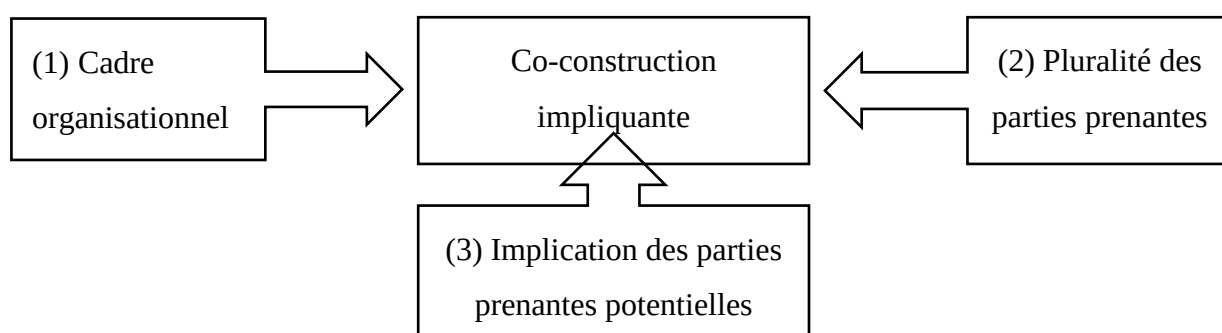
- l'existence des 4 phases (conception, décision, production, évaluation) ;
- l'impact de chaque phase sur la suivante ;
- la transparence de chaque phase.

Nous reviendrons peu, dans notre propos, sur la co-production et la co-évaluation. Il importe cependant de garder à l'esprit que conception, validation, production et évaluation des politiques publiques sont des processus dépendants. Selon les approches, une co-construction peut incorporer les quatre. Si ce n'est pas l'approche ici retenue, il est indéniable qu'une certaine cohérence dans la construction et les objectifs des 4 étapes favorisera leur réussite.

1.2. BALISES THÉORIQUES DE LA CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE

Une construction commune sous-entend deux impératifs : un cadre organisationnel permettant la réalisation d’une construction (1), et une pluralité de parties prenantes permettant d’insérer la notion de communauté (2). La co-construction impliquante pose un objectif supplémentaire : elle cherche à impliquer le plus grand nombre de parties prenantes potentielles (3).

Figure 5 — Les déterminants de la co-construction impliquante des politiques publiques



Cette approche est complexe. Elle nécessite dans un premier temps de définir ce cadre (section A). Elle nécessite également de définir ce que nous entendons par parties prenantes (section B). Enfin, il est indispensable que le dispositif puisse provoquer, ou tout au moins favoriser, l’implication de ces dernières. Nous explorons quelques pistes en ce sens dans la section C. Nous faisons enfin synthèse de cet apport, en développant une grille d’analyse en 11 jalons (section D).

A. CADRE MÉTHODOLOGIQUE DE LA CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE

Le cadre d’une co-construction des politiques publiques incorpore un grand nombre de paramètres. Citons pour exemple la localisation des débats, la temporalité du dispositif, la mise en place du système d’information ou le mode décisionnel.

Cette section revient d’abord sur le positionnement que nous adoptons par rapport à sept concepts périphériques. Nous abordons la théorie des parties prenantes. En nous appuyant sur cet apport, nous précisons dans une dernière sous-section quels éléments nous semblent indispensables à la mise en place d’une co-construction impliquante des politiques publiques.

Quelques précisions et rappels

(1) En premier lieu, il importe de préciser que nous envisageons l'élu comme un élément central de toute co-construction des politiques publiques. Nous nous opposons ici à certaines théories, comme celle de l'économie plurielle, qui tendent à minimiser le rôle de celui-ci (Sibille, 2016). Si légitimer les politiques publiques passe essentiellement par le renversement du modèle « top-down » vers un modèle « bottom-up », cela ne peut se faire que sous le contrôle d'un élu, garant de l'intérêt public et du dispositif de co-construction.

(2) Cela se justifie également par la structuration du marché. Même si celui-ci est mondialisé, nous estimons que les citoyens, au niveau local, sont en capacité de co-construire la gestion « d'une économie des territoires qui serait complémentaire et convergerait même sur certains points avec la recherche d'une économie planétaire capable de résoudre les problèmes de gouvernance globale » (Fouquet, 1994). La co-construction ne peut être appréhendée comme un simple agrégat de décisions locales individuelles ni comme un ensemble de décisions nationales ou internationales. La mise en place d'individus qui arbitrent entre des intérêts locaux, nationaux et internationaux potentiellement antagonistes est donc inévitable, tout comme le recours aux parties prenantes locales dans le cadre d'une co-construction.

(3) La littérature de la démocratie participative nous le prouve : l'intérêt pour les systèmes participatifs est vif. Cependant, le besoin exprimé n'est pas proportionnel à l'intérêt porté (Falise, 2003 : 50-52). À notre sens, cela est en partie lié à l'absence d'un cadre formalisé et peu altérable. Or, une co-construction (et à plus forte raison une co-construction impliquante) limitera sa légitimité perçue si le cadre est informel ou peu déterminé. Formalisme et transparence doivent permettre d'éviter toute manipulation ou perversion du dispositif (report d'une réunion, modification du processus ou du calendrier en la faveur d'une partie...).

(4) Nous actons également que cette asymétrie entre demande et appétence pour les instances participatives est, au moins en partie, causée par une différence de conception entre les parties prenantes politiques et socioéconomiques (Monbeig, 2007). Ces deux groupes n'ont en effet pas recours au même cadre de référence, au même vocabulaire, aux mêmes informations. Ils ne se comprennent pas nécessairement (Ibid., 2007)

(5). Nous souscrivons à l'analyse de Savidan (2008), qui estime qu'« il semble qu'il faille tout d'abord admettre que le problème de l'adhésion des citoyens aux décisions que l'on prend en leur nom ne pourra pas être résolu par la simple mise en place de procédures participatives

et délibératives ». La mise en place d'une co-construction des politiques publiques est indissociable d'actions d'information et de sensibilisation de l'ensemble des parties prenantes.

(7) Enfin, et cela guide notre travail, nous estimons qu'il existe un lien entre légitimité du dispositif, implication des parties prenantes, et respect des balises théoriques de co-construction impliquante développées infra. Cela sous-entend notamment que même si les parties prenantes politiques gardent un pouvoir discrétionnaire fort, l'usage qu'ils en feront conditionnera le bénéfice qu'on peut espérer d'une co-construction. Autrement dit, tout abus de pouvoir décrédibilisera le processus de co-construction, affectant la légitimité du dispositif et l'implication des parties prenantes. Nous considérons cette pression informelle comme contre-pouvoir à l'arbitre (*cf.* points 1 et 2).

La théorie des parties prenantes

Nous avons défini le concept de partie prenante dès l'avant-propos, et pour cause ; la *partie prenante* est au centre de notre réflexion. L'expliquer ne peut se faire qu'en faisant référence à la théorie des parties prenantes (TPP). Cette théorie, mobilisée primitivement par Ansoff (1968), sous-entend que « la responsabilité de l'entreprise est de concilier les intérêts contradictoires des groupes qui sont en relation directe avec elle [...]. L'entreprise doit donc ajuster ses objectifs de manière à donner à chacun d'eux une part équitable de satisfactions » (Kpodekon, 2018 : 109).

La TPP entend donc — tout du moins dans son interprétation initiale — donner des obligations supplémentaires aux entreprises, du fait « d'obligations éthiques envers leurs parties prenantes » (Ibid., 2018 : 111). Cet emprunt à la théorie managériale n'est pas vain ; en vérité, la TPP peut être transférée dans d'autres champs disciplinaires et étendue à la gestion des politiques publiques. Les groupes en relation directe ne sont alors plus les fournisseurs, salariés ou clients, mais les bénéficiaires, techniciens de l'administration publique, élus, fournisseurs de services... Comme dans le cadre de la théorie managériale, la TPP peut dès lors constituer « un excellent moyen [pour la gouvernance] d'exprimer son point de vue et d'expliquer ses buts et ses plans, tout en [...] donnant l'occasion de connaître l'opinion des parties prenantes et de [les] intégrer au plan » (Ibid., 2018 : 110).

Certes, « inclure dans la gouvernance [...] les intérêts et les droits » (Ibid., 2018 : 110) des non-élus est une évidence lorsqu'on parle de la gouvernance de la nation. Pourtant, au même titre

que dans le cadre de la TPP appliquée à l'entreprise, les élus n'ont-ils pas l'obligation d'inclure (c'est-à-dire de donner une possibilité d'expression directe) en sus dans le dispositif de conception d'une politique publique l'ensemble des parties prenantes potentielles à celle-ci ?¹⁷

Cette réflexion sous-entend de définir précisément ce que nous entendons par *partie prenante*. Comme nous l'avons précisé *ante*, nous considérons que *tout individu ou groupe d'individu pouvant être affecté par la mise en place d'une politique, d'un objectif, d'un dispositif peut être considéré comme partie prenante à celui-ci*.

Cette définition n'est pas unique, le concept étant travaillé par plusieurs auteurs. Selon Kpodekon (2018 : 106), qui effectue un travail de synthèse des apports, la définition la plus mobilisée — et la plus large — est celle de Freeman (1984). Une partie prenante est pour lui « un individu ou un groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels » (1984 : 46). Notre définition est d'inspiration directe, et n'effectue que la translation du management privé au management des politiques publiques.

Comme dans le cadre de la TPP, l'ensemble des parties prenantes ne sont pas au même niveau dans cette adaptation au contexte public ; par exemple, l'élu à une position souvent bien plus favorable que l'administré pour impacter la construction des politiques publiques. En vérité, une « partie prenante peut très bien être affectée sans pouvoir affecter l'entreprise » (Kpodekon, 2018 : 106), ou dans le cas d'espèce la politique publique. Il existe donc des parties prenantes impactantes, et des parties prenantes non-impactantes ; l'enjeu d'une co-construction impliquante devient alors de rendre chaque partie prenante désireuse d'être impactante.

L'ensemble de ces réflexions ont largement nourri notre approche théorique ; elles nous amènent à définir une méthodologie de la construction commune (c'est-à-dire la co-construction) des politiques publiques.

¹⁷ Nous sommes à ce stade conscient des limites imposées par le nombre de parties prenantes potentielles à une politique publique (identification des parties prenantes, difficulté à les consulter dans un temps raisonnable...). Nous proposons par la suite un modèle visant notamment à dépasser ces limites.

Principes d'organisation d'une construction commune des politiques publiques

En effet, construire en commun, au moins à partir d'une certaine échelle, implique de définir un cadre, régi par des règles. C'est l'un des trois éléments fondamentaux de la co-construction impliquante (*cf.* **figure 5**).

S'il est fondamental, c'est que du cadre — c'est-à-dire de la manière dont on coconstruit — dépendra tout le processus (portée, périmètre, légitimité...). Il est évident que n'importe quelle méthodologie demande à être adaptée suivant le segment où elle est mise en place¹⁸ ; cependant, il nous semble que deux principes sont communs à toute conclusion souhaitant provoquer l'implication de l'ensemble des parties prenantes.

Dès lors que nous avons cherché à définir un cadre organisationnel, nous avons été face à un grand nombre de paramètres et de possibilités. Nous revenons dans cette sous-section sur les plus importants : l'organisation temporelle du débat (i), le principe de « juste sélection » (ii) puis enfin la notion d'arbitrage (iii).

(i) *Du système d'information à l'organisation temporelle d'une co-construction*

La cadre doit d'abord s'appuyer sur une organisation matérielle ; il s'agit notamment de savoir dans quel ordre, comment et/ou organiser les consultations et les débats.

En l'espèce, nous souscrivons à l'apport de Vaillancourt (2012), qui spécifie qu'un débat démocratique doit nécessairement commencer à l'intérieur du périmètre sur lequel porte le débat (1). Par exemple, le débat concernant la construction des politiques publiques en ESS doit nécessairement être abordé entre les différentes composantes de l'ESS avant d'être abordé dans la phase de co-construction avec les parties prenantes politiques.

Le processus doit ensuite inclure des parties prenantes politiques (2) ; nous l'avons précisé *ante* : nous n'envisageons pas la co-construction impliquante des politiques publiques sans élus et techniciens publics (c'est-à-dire les parties prenantes politiques). À notre sens, une telle co-

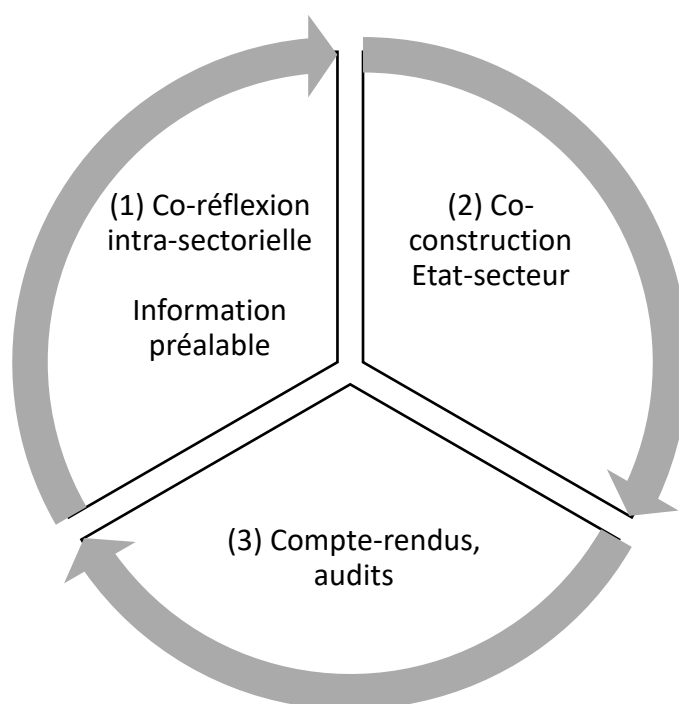
¹⁸ On ne coconstruira pas le secteur des sociétés coopératives de production SCOP comme le secteur de la finance, par exemple.

construction demeure un système où « l'Etat demeure la principale instance de régulation et de redistribution » (Arteau et al., 1998 : 5).

Cela ne doit pas mener à une tutelle des parties prenantes socioéconomiques par les parties prenantes politiques ; l'ESS, notamment, repose sur une réelle autonomie de gestion. Il est évident qu'une *construction commune* peut mener à une forme d'interdépendance. Il ne faut pas pour autant confondre co-production et co-construction : si l'Etat est légitime dans son rôle de contrôle de la réalisation des politiques publiques co-construites (qui peut, pour autant, être réalisé dans le cadre d'une co-évaluation plurielle), il n'est pas pour autant censé avoir la main sur le processus de production.

Enfin, et cela constitué la troisième grande étape d'une co-construction, nous estimons indispensable la mise en place de systèmes d'information (3). Nous en distinguons trois : les systèmes d'informations préalables, de sensibilisation à la co-construction, les comptes-rendus des instances de co-construction et enfin les systèmes d'audit des mesures coconstruites (**figure 6**).

Figure 6 — Organisation temporelle de la co-construction inclusive des politiques publiques



Nous envisageons une forme d'organisation temporelle continue de la co-construction. Le dispositif ne se résume donc pas à un débat, par exemple, tous les deux ans ; la temporalité doit être adaptée aux besoins anticipés, et adaptables en cas d'imprévus. Une co-construction doit permettre des débats fréquents. Vaillancourt (2011) considère une co-construction possible lors de la genèse d'une politique, mais aussi lors de son évaluation, son examen de suivi ou ses contrôles. Notre exposé tend à prouver que plus qu'une possibilité, cela est indispensable.

Cette obligation n'est pas anodine. Elle répond à la nécessité de construire un système de conception des politiques publiques pérenne et efficace. En effet, à la condition qu'il existe une série de traces, de multiples itérations du dispositif vont avoir tendance à créer des routines, simplifiant sa mise en application. Il s'agit là d'un effet d'expérience.

Notons en dernier lieu que cette organisation doit permettre à toute partie prenante le souhaitant d'être audible. Il s'agit sans doute de l'élément le plus complexe à mettre en place, tant il dépend de nombreux facteurs (implication, modalités d'organisations, temporalité...). Pour autant, il nous semble évident qu'une co-construction ne peut être idéale que si chacun à l'occasion de défendre ses intérêts, aussi minoritaires soient-ils.

(ii) Le principe de « juste sélection »

Nous avons déjà largement abordé cette condition de réussite, et pour cause : exclure des parties prenantes reviendrait à passer d'une co-construction impliquante à une co-construction corporatiste. En vérité, il n'existe que trois modalités permettant d'envisager une « juste sélection » : les parties prenantes peuvent être représentées (par exemple par des groupes intermédiaires) sélectionnées (par exemple par un tirage au sort), ou présentes en personnes (par une libre participation).

La dernière proposition est peu réaliste dès lors que nous parlons d'un secteur complet de l'économie, d'autant plus quand le secteur est vaste et/ou atomisé. Il paraît évident que dans ce cadre, c'est de la légitimité de la représentation que viendra la solution au problème d'adhésion des citoyens aux décisions qu'on prend en leur nom ; nous ne faisons ici que paraphraser Savidan (2003).

La désaffection des citoyens pour les politiques et les modes d'expression politiques conventionnels est réel (CEVIPOF, 2017). Ce fait a son importance, quand on cherche à les

intéresser à la construction des politiques publiques. Les Français, méfiants, voire dégoûtés, ne se reconnaissent plus dans leurs hommes et femmes politiques. La stabilité de cette désaffection est par ailleurs établie depuis au moins 2011 (Ibid., 2017). Or, la co-construction impliquante *visé indirectement* le renforcement de l'adhésion des citoyens aux politiques publiques. En effet, l'implication est à la fois conséquence et cause de la légitimité du processus, et reste en tout état de cause liée à la confiance qu'ont les parties prenantes dans le politique.

Revenons à nos parties prenantes ; en réalité, il existe de fait autant de sensibilités que de personnes. Sur chaque question, il peut être nécessaire de recomposer une majorité (Généreux, 2004). Ainsi, ce n'est pas parce que deux individus seront en accord pour appuyer le développement de l'insertion par l'activité économique (IAE) qu'ils le seront pour appuyer celui des coopératives d'activités et d'emplois (CAE).

La solution apparaît dès lors comme évidente : il doit être admis que certaines parties prenantes ont des intérêts plus ou moins convergents, et doivent être groupées afin de rendre la consultation matériellement possible. Ce n'est pas pour autant que ce groupe peut être assimilé aux individus qui s'y engagent (Falise, 2000). Nous arrivons de fait à un double enjeu :

- Sélectionner justement le nombre suffisant de parties prenantes tout en optimisant le temps de la consultation. Il s'agit du *droit à participer*.
- Inciter les parties prenantes sélectionnées à participer. Il s'agit de la *participation effective*.

Le *droit à participer* est de la responsabilité des organisateurs — législateur ou responsables désignés. Il passe par un apport légal, réglementaire ou pratique mis en place dans une logique *top-down*.

La *participation effective* est quant à elle liée aux parties prenantes invitées. Si elle semble être dans une logique *bottom-up*, il ne faut pas négliger l'action du législateur pour favoriser cette participation.

Les deux sont liées par une variable unique : c'est l'incitation à mener ces actions qui va permettre la mise en place du système. L'action du législateur est de fait prédominante : une co-construction ne pourra se mettre en place qu'à son initiative, ou du moins avec son accord.

Ainsi, l'élus est un élément central dans la mise en place de toute co-construction des politiques publiques.

(iii) La notion d'arbitrage

De fait, il doit être considéré comme possible et normal que l'élu possède un pouvoir exorbitant (au sens juridique du terme), à la fois dans la mise en place du cadre, mais aussi dans son rôle d'arbitre. Cela s'explique par deux raisons :

- (1) L'élu doit agir à la fois sur l'appareil législatif — il crée le droit — mais aussi au niveau des parties prenantes en les sensibilisant et en créant un processus actif d'implication et d'adhésion.
- (2) Il est impératif de mettre en place une instance d'arbitrage, ou de médiation. L'ouverture de la construction à des parties prenantes disruptives provoquera des blocages, qu'il importera de résoudre. Reprécisons ici qu'une co-construction des politiques publiques est, à notre sens, un système ou « l'Etat demeure la principale instance de régulation » (Arteau et al., 1998). L'arbitre doit cependant viser autant que possible un réel consensus. En ce sens, la co-construction ne peut ni être ni comporter une co-décision formalisée. Tout processus démocratique de validation pourrait entraîner un blocage ou une temporalité trop longue, potentiellement préjudiciable. Le recours à l'arbitrage doit être aussi limité que possible ; il peut par exemple n'être utilisable qu'après épuisement d'un recours ou d'un temps de débat. Un arbitrage jugé illégitime videra toute co-construction de son sens et de sa légitimité.

B. TYPOLOGIE ET MOTIVATIONS DES PARTIES PRENANTES DE L'ESS

On ne peut pas plus coconstruire seul que danser une valse sans partenaire. Force est de constater, cependant, qu'un mauvais choix de partenaire peut nous emmener, contre notre gré, à effectuer un tango.

Toute co-construction sous-entend la participation de plusieurs parties prenantes dans le processus de négociation. Celles-ci doivent être ce que nous nommons des parties prenantes au thème de la négociation. Tout comme le cadre, la définition et la sélection des parties prenantes doivent permettre de provoquer et de favoriser l'implication. Ces généralités posées, les mettre en application nécessite de prendre en considération un contexte, c'est-à-dire un secteur ou un marché.

Dans le cas de l'ESS, l'approche est particulièrement complexe. En effet, le périmètre même du secteur est sujet à débat. Même si nous retenons comme base la définition fournie par la Loi ESS de 2014, il s'opère un certain nombre de fractures qu'il convient de prendre en compte.

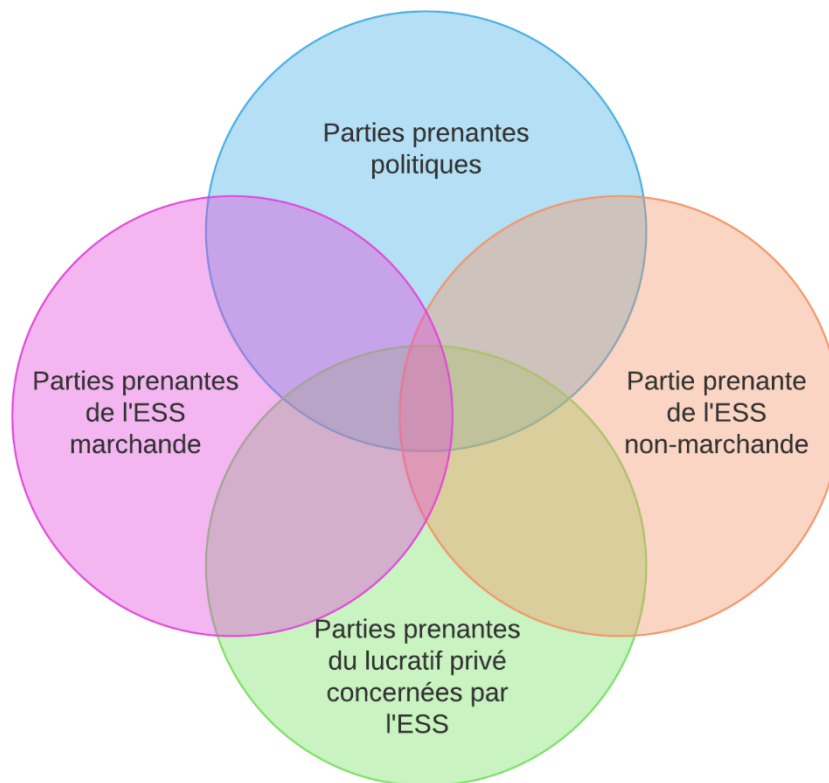
Typologie des coconstructeurs en économie sociale et solidaire

La typologie des parties prenantes varie dans la littérature. Nous identifions trois conceptions : une vision s'intéressant uniquement au marché et à l'État, une seconde portant sur les interactions entre l'État et la société civile, et enfin une approche tripolaire articulant État, société civile et marché (Vaillancourt, 2011).

Nous proposons, dans le cadre d'une co-construction des politiques publiques en ESS, de prendre en compte dans des catégories distinctes les structures marchandes lucratives — qui peuvent être parties prenantes de l'ESS, comme partenaires par exemple — et les structures marchandes de l'ESS — coopératives et mutuelles notamment. En intégrant l'existence de parties prenantes politiques (élus, institutions, administration) et non marchandes de l'ESS (incorporant notamment les bénéficiaires, certains salariés et syndicats, mais aussi les associations), nous arrivons à une approche quadripartite, c'est-à-dire qu'il existe 4 *groupes de parties prenantes*.

Le périmètre de chaque groupe n'est pas plus simple à définir. Vaillancourt (2011) considère que « le marché constitue une sphère distincte de celle de la société civile ». Pourtant, des structures nous semblent relever à la fois du « marché » et de la « société civile », comme certaines mutuelles. De ce fait, nous admettons que les groupes de parties prenantes n'ont pas de frontières « fixes ». Leurs limites sont mouvantes, et certaines parties prenantes peuvent tout à fait changer de groupe suivant la question soulevée (**figure 7**).

Figure 7 - Chevauchement des groupes de parties prenantes en ESS



La définition des parties prenantes politique est sans doute la plus aisée. Ce groupe inclut l'ensemble des hommes, femmes et structures institutionnelles publiques (élus, qu'ils soient du groupe majoritaire ou non, techniciens de l'administration publique, organisations publiques). Les instances représentatives légales comme les chambres régionales de l'ESS (CRESS) sont également partie prenante du groupe des parties prenantes politiques (mais aussi d'autres groupes)¹⁹. L'ensemble de ces parties doivent, à notre sens, être audibles lors d'une co-construction, si elles sont concernées par sa thématique.

¹⁹ L'exemple de la CRESS est parlant : instance politique (car créé par la Loi et en lien privilégié avec l'administration et les élus), elle est également un acteur social (car elle défend l'intérêt de nombreuses structures non lucratives). Elle représente également des structures possédant une lucrativité limitée (coopératives par exemple), et possède parfois une activité économique (p-ê : audit). Elle peut alors se classer dans la catégorie des acteurs économiques de l'ESS.

Les parties prenantes économiques lucratives sont majoritairement identifiées par leurs statuts juridiques (SA, SAS, EURL...) ²⁰. L'ensemble des structures lucratives s'y classent par défaut.

Les parties prenantes de l'ESS — définies par la Loi Hamon (2014) comme étant les associations, mutuelles, coopératives, fondations et sociétés commerciales d'ESS — sont classées, suivant qu'elles exercent ou non une activité marchande, comme parties prenantes marchandes de l'ESS ou parties prenantes non marchandes de l'ESS. Ces deux derniers groupes comprennent également des salariés, bénévoles, bénéficiaires et citoyens, intégrés suivant leurs affinités et leurs liens ²¹.

Figure 8 — Typologie des parties prenantes dans le cadre d'une co-construction impliquante des politiques publiques en ESS

Parties prenantes...	Composition du groupe (non exhaustive ; une partie prenante peut être intégrée à plusieurs groupes)
Politiques	Élus (majoritaires, d'opposition), techniciens de l'administration publique, structures institutionnelles (notamment les CRESS)...
Marchandes lucratives	EURL, SA ou SAS (hors ESS), certains lobbies (CCI, FNSEA) ayant des liens directs ou indirects avec l'ESS...
Marchandes de l'ESS	Structures marchandes de l'ESS (coopératives, mutuelles...) et leurs salariés, bénévoles, dirigeants...
Non marchandes de l'ESS	Structures non marchandes de l'ESS et leurs salariés, bénévoles et dirigeants, « simples » citoyens intéressés par l'ESS non marchande...

²⁰ Notons que certaines structures de l'ESS sont également formées en SAS, SARL ou SA : les coopératives. Leur lucrativité limitée les classe dans la catégorie des structures marchandes de l'ESS, mais il est possible de les classer également en partie dans le groupe des structures lucratives privées.

²¹ Cette division s'explique par l'attribution de la compétence en matière de solidarité au département et l'attribution de la compétence en matière économique à la région depuis l'entrée en vigueur de la Loi NOTRe ; Or, seules les politiques publiques régionales sont concernées par le concept de co-construction. Nous détaillons les raisons de cette dichotomie partie 2.2.

Une fois la tâche de définition des parties prenantes terminée, est-il pour autant possible de procéder à une sélection afin de commencer à coconstruire ? Les choses ne sont pas si simples ; en faisant abstraction de la complexité du processus, un échantillon représentatif serait peu légitime à coconstruire pour le secteur dans son entièreté.

En effet, une co-construction — tout du moins une co-construction impliquante — doit permettre, dans une certaine mesure, la prise en compte d'opinions minoritaires. Il s'agit là d'une condition de crédibilité. Elle doit — logiquement — permettre à ces parties prenantes de s'impliquer, et une attention particulière doit leur être portée afin qu'elles s'expriment. Cela peut amener à surreprésenter les sensibilités minoritaires, ou à incorporer des sensibilités extrêmement minoritaires dans les débats. En tout état de cause, il est important de porter une attention particulière aux sensibilités minoritaires.

Cela est indissociable d'un autre ensemble de leviers d'actions visant à amplifier l'implication des parties prenantes *potentielles*. En effet, une simple sélection comme partie prenante autorisée à coconstruire ne conduit pas automatiquement à la participation de la structure. Les motivations des parties prenantes doivent donc être prises en compte.

Or, il est difficile de les appréhender, tant elles sont variées ; un élu peut, par exemple, souscrire à son mandat par appât du gain ou du pouvoir, par volonté de servir l'intérêt général, par vocation et sans doute pour bien d'autres raisons. Par ailleurs, chaque individu possède son propre *mix* de motivations.

La motivation croisée des différents groupes de parties prenantes

Il existe, face à ce *mix* de motivations propre à chacun, un levier d'implication adapté. Nous faisons ici, d'une certaine manière, l'extension de la théorie du contre-don de Caillé (2007), en estimant que les parties prenantes ne réalisent pas d'actes désintéressés : ils espèrent toujours une contrepartie ; la nature même de cette contrepartie peut être extrêmement variée (prestige social, pécuniaire, satisfaction personnelle...). Elle peut être également sans rapport avec l'importance de l'acte (par exemple, un don majeur qui reçoit en contrepartie pour le donneur une simple satisfaction personnelle), décalée dans le temps, ou espérée sans assurance de réalisation (c'est l'exemple du crowdfunding). Enfin, nous n'excluons pas l'existence d'exceptions à la règle, c'est-à-dire d'actes purement désintéressés (sacrifice altruiste, par exemple). Nous considérons cependant ces derniers comme extrêmement minoritaires.

Encadré 03 – Le comportement des parties prenantes

Nous postulons que l'existence d'un contre-don est un préalable à l'existence de tout don. Cette conception, portée par Caillé (2012), est indéniablement litigieuse ; elle semble notamment exclure l'altruisme. Ce n'est pourtant pas le cas.

(1) Si nous estimons qu'un contre-don est indispensable, il est essentiel de retenir que sa nature peut être très variable. Envisageons cette relation sous un autre angle : un individu réalisera-t-il une tâche s'il est strictement neutre par rapport à celle-ci ? Autrement dit, y prêtera-t-il de l'intérêt de lui-même, sans incitation extérieure ? Cela est peu probable ; par ailleurs, il semble tout aussi improbable qu'un individu se lance dans une tâche, s'il estime que celle-ci n'est qu'une *perte de temps* (c'est-à-dire qu'il n'en attend aucun effet, ou contre-don) ou qu'elle lui sera néfaste.

Cette incitation est centrale ; dès lors qu'elle est créée (par exemple par une sollicitation), elle peut valoir contre don ; la simple satisfaction procurée par le fait d'y répondre (un simple *bien-être*) suffit à le caractériser. Plus la tâche sera considérée par l'individu comme ingrate ou difficile, plus l'incitation devra être forte (et vice-versa).

(2) Dans le cadre d'une co-construction, le contre-don ne peut pas toujours être immédiat. Si celui-ci est constitué par la mise en place d'une politique publique spécifique, le contre-don sera nécessairement différé.

Il n'est pas pour autant impossible qu'un individu agisse dans l'espoir d'un contre don différé ; celui-ci anticipe alors le comportement du receveur. Autrement dit, il lui accorde sa confiance. Or, Cornu (2013) montre que la capacité à *faire confiance* est limitée. Celle-ci nécessite une vision panoptique, globale. L'humain n'est capable d'un tel degré d'analyse que sur un petit groupe (Ibid, 2013).

Si certains outils peuvent permettre d'amplifier cette capacité (les réseaux sociaux, par exemple), il demeure impossible de faire confiance à un grand groupe. Le contre-don différé est donc naturellement limité par la méfiance naturelle de l'homme. Il est, *in fine*, nécessaire que les parties prenantes aient confiance non pas dans *l'autre*, mais dans le dispositif de co-construction lui-même. L'importance et la légitimité de l'arbitre est ici renforcée, puisqu'il est garant de la bonne marche du dispositif. Les systèmes de contrôle (processus, règles, informations) encadrant cet arbitre jouent également un rôle central.

Le positionnement des élus²²

En appliquant l'hypothèse de rationalité limitée à l' élu, nous parvenons à envisager trois cas de figure. Précisons que ces trois approches ne sont pas exclusives les unes des autres.

- (1) La théorie du public choice appliquée à la science politique, portée par Downs (1958), envisage l' élu comme égoïste. Dans ce cadre, celui-ci aurait alors tout intérêt à restreindre l' accès au pouvoir, afin d' en garder la quasi-exclusivité. Il se positionnerait alors contre toute co-construction.

Cependant, cette démarche opportuniste rencontre un obstacle de taille : l' élu est par définition porté au pouvoir par ses électeurs ; l' élu égoïste cherchera à conserver le pouvoir, et donc à faire souscrire le maximum de votes sur son nom (Ibid., 1958). Si l' intérêt de l' électeur se porte donc sur une co-construction au point de porter au pouvoir l' élu qui la proposera, les opportunistes auront alors tout intérêt à délaissé une partie de leur pouvoir au profit de leur mandat. Autrement dit, la satisfaction de l' intérêt personnel de l' élu égoïste passe par la satisfaction des intérêts des parties prenantes socioéconomiques, et son choix ira nécessairement dans leur sens.

- (2) A l' autre bout du spectre, l' élu peut être considéré comme désireux de contribuer à l' intérêt général. Ce cas entraîne la même conséquence : il suivra la demande des parties prenantes socioéconomiques, si ceux-ci se positionnent en faveur d' une co-construction des politiques publiques²³.

- (3) Enfin, nous considérons que certains élus peuvent être portés par des motivations autres. Par exemple, ils peuvent désirer confisquer le pouvoir à tout prix, même si cela se fait au prix de leur mandat. Nous considérons cependant ce cas comme minoritaire, du fait

²² Précisons d' emblée que les comportements tels que décrits constituent des exceptions. Tout acteur est à la fois, dans une certaine part, égoïste et altruiste. L' enjeu de cette partie est de montrer que peu importe le comportement adopté par l' élu, celui-ci sera favorable à une co-construction si la demande citoyenne est suffisamment forte.

²³ Ici se trouve aussi la justification d' un pouvoir discrétionnaire de l' élu. En effet, l' intérêt général peut être soutenu par une minorité. Dans ce cas précis, le rôle de l' élu est d' opérer une médiation, et en dernier recours de prendre une décision contre l' avis de la majorité des parties prenantes.

d'une préférence supposée de l'élu pour la pérennisation de son mandat, mais aussi du fait de la pression exercée sur celui-ci par sa famille politique, pour qui la perte de son mandat signifierait une perte de ressources et de crédibilité.

De plus, l'élu n'est pas seul décideur. Il est situé dans un environnement complexe, et doit souvent emporter la voix d'autres élus pour agir (voter une loi par exemple). Ainsi, l'atomicité de l'appareil politique aura tendance à dissoudre l'intérêt personnel d'un élu. Ce n'est ici que l'extension de la théorie de la bureaucratie Wébérienne aux instances politiques.

Nous considérons donc que le choix de l'élu est intimement lié au choix des électeurs, c'est-à-dire l'ensemble des autres parties prenantes (nous nommons ce *supergroupe* les parties prenantes *socioéconomiques*), ou tout au moins leurs groupes intermédiaires (lobbies, syndicats, associations...) ²⁴. Cette interaction entre les groupes électeurs et les élus est déjà une forme de co-construction, même si elle est informelle et excluante.

Reprécisons en dernier lieu que l'élu *se doit de rester arbitre d'une co-construction*. Cela répond en partie à la nécessité de parfois mettre un terme au débat, de trancher ; par ailleurs, l'élu est garant de l'intérêt général ; il est également souvent jugé légitime, tout au moins dans le cadre de la conception des politiques publiques d'ESS (Fraisie, 2017). Qu'il soit égoïste ou altruiste, peu d'élus ont intérêt à la survenance d'une crise économique ou sociale, qui pourrait émerger si une décision considérée comme rationnelle par une partie prenante au niveau sectoriel ou local pouvait entraîner des conséquences désastreuses au niveau macroéconomique. Le choix de l'élu ne semble donc pas devoir se porter sur une co-construction sur laquelle il n'aurait aucun ou peu de contrôle.

²⁴ Cela est lié aux coûts de l'information politique, qui « sont démesurés [pour une] rentabilité quasi nulle » (Ibid., 2004). Le pouvoir d'agir est de fait réservé aux groupements possédant des moyens humains et financiers.

Le positionnement de l'administration publique

Autre organe politique essentiel, l'administration interprète et applique les textes. Elle translate les contraintes issues de la Loi, et les traduit en dispositifs opérationnels qu'elle impose aux autres parties prenantes.

L'hypothèse de rationalité de la partie prenante nous pose face à la même dichotomie que pour l'élus, bien que les leviers d'actions soient différents.

- (1) Le technicien public cherche le pouvoir. Cette conclusion, portée par Mueller (2010 : 412), s'applique indéniablement au technicien égoïste, qui rejoint en ce point l'élus égoïste.

Le technicien n'échappe cependant pas à tout contrôle. Son pouvoir est lié au budget de son administration, lui-même voté par les élus, ainsi qu'à sa position hiérarchique. Il est même dans une certaine manière en position de force, puisque l'élus n'a qu'une vision limitée sur son action ; son contrôle s'arrête de fait à l'affectation des objectifs et du budget, puis au contrôle des réalisations (Ibid., 2010 : 414). L'enjeu, pour le technicien égoïste, est d'obtenir fonds et promotions ; or, l'une des meilleures voies qu'il possède pour obtenir un surplus de pouvoir reste de plaire aux élus.

L'action de l'élus, dans ce cadre, sera décisive. En effet, la capacité du technicien à interpréter les textes est un pouvoir que certains pourraient vouloir, au même titre que les élus, confisquer. De fait, pour les techniciens égoïstes, il n'existe ainsi pas de préférence pour la co-construction, celle-ci pouvant diluer leur pouvoir ou occasionner des pertes de temps (et donc des surplus de travail). Il est donc nécessaire de recourir à la contrainte (par exemple, légale) afin d'obtenir un dispositif coconstruit si les techniciens publics responsables sont égoïstes.

- (2) L'enjeu pour le technicien soucieux de l'intérêt général est proche de celui de l'élus altruiste ; recourir aux parties prenantes de terrain ne peut qu'enrichir son action et l'aider à maximiser son intérêt, à savoir prendre en compte les besoins des parties prenantes socioéconomiques.

La position de l'administration reste ambivalente. Dirigeant l'action publique en interprétant les lois (et en ventilant les fonds alloués), elle est jugée à la fois par les citoyens et les élus. Ainsi, un technicien dont la motivation est de gagner en prestige social pourrait se montrer réticent à coconstruire. Ce corps est en effet caractérisé par une réelle aversion au risque (Niskanen, 1991) ; or, tout nouveau procédé, co-construction impliquante comprise, comporte un risque d'échec, qui peut être perçu comme difficile à surmonter pour le technicien. Cela peut affecter leurs réalisations, dans des proportions qu'il est difficile d'anticiper (Mueller, 2010 : 421). Cette aversion présumée pour la co-construction peut également s'étendre aux techniciens possédant une aversion aux tâches supplémentaires. En effet, une co-construction constitue une charge de travail, qui pourrait être importante.

La question de l'implication des techniciens publics est donc plus complexe que celle des élus. Théoriquement, seule la contrainte légale peut permettre la mise en place d'un dispositif coconstruit, du moins vis-à-vis des techniciens les moins intéressés par la satisfaction de la volonté des citoyens et/ou l'intérêt général.

Le positionnement des citoyens et groupes intermédiaires

Mueller (2010) précise que si l'administration cherchait le pouvoir, l'entrepreneur cherche le profit. Cela ne peut s'étendre à l'ESS, dont la lucrativité est, par définition, limitée. Celle-ci cherche cependant un autre type de « profit » : servir l'intérêt général (Demoustier, 2000).

Il existe cependant un point commun entre toutes les structures : elles ont besoin de ressources pour fonctionner. L'ESS recourt en partie, pour cela, aux subventions publiques. La raison est double :

- L'utilisation de ressources différenciées (mécénat, subventions, bénévolat...) leur permet de garantir leur autonomie de gestion et leur caractère désintéressé. C'est que l'on nomme l'hybridation des ressources (Gianfaldoni, 2013).
- Par ailleurs, le principe de lucrativité limitée rend les structures de l'ESS peu compétitives pour les investisseurs privés.

Cette hybridation est indispensable à la survie du secteur (Gianfaldoni, 2010), et ne peut créer qu'une appétence de l'ESS pour une participation à la conception des politiques publiques. En

effet, la perte de ces ressources pourrait contraindre le secteur à un isomorphisme compétitif. Celui-ci serait délétère pour leurs ressources non-monétaires (Ibid., 2010), et pourrait à minima leur faire perdre leur visée initiale (c'est-à-dire de s'intéresser à des segments non pris en charge par le marché lucratif ou l'Etat).

Toute partie prenante rationnelle de l'ESS semble donc avoir intérêt à impacter la construction des politiques publiques afin d'obtenir des subventions. La demande de co-construction est d'ailleurs réelle, comme le montrent Dubedout (1983) et Monbeig (2007).

Encadré 04 — *Extrait du rapport Dubedout (1983)*

« La participation des habitants à la conception des opérations et au suivi de leur déroulement n'a guère eu le succès et les effets escomptés. Au comportement traditionnel des responsables locaux s'ajoute la méfiance des occupants face aux changements provoqués en dehors d'eux. Il en a résulté une incapacité à reconnaître l'originalité et la spécificité des pratiques des aspirations et des revendications des populations concernées. »

La difficulté consiste à construire une offre valable pour y répondre. En effet, s'il semble entendu que les parties prenantes socioéconomiques demandent un modèle plus participatif, ces dernières se sentent dans les mêmes temps illégitimes à coconstruire (Monbeig, 2007). Cela explique l'absence d'implication constatée lors de la plupart des processus participatifs mis en place dans le cadre de la définition des politiques publiques (par exemple, au niveau des politiques de la ville).

Selon Dubedout (1983), « aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation »²⁵. La participation des habitants, citoyens et/ou structures devient alors un élément central de la réussite.

Le secteur de l'ESS possède en cela, peut-être, certaines spécificités lui ouvrant une voie différente. En effet, si l'économie lucrative privée est soumise aux lois du marché et l'économie publique régie par les normes institutionnelles²⁶, l'ESS réalise une hybridation réelle et inédite qui permet de « favoriser l'expression de nouvelles demandes sociales et stimuler la démocratie

²⁵ Dubedout s'intéresse ici essentiellement aux politiques sociales, mais il semble possible d'étendre ce constat à l'économie sociale et solidaire, celle-ci étant coproductrice de nombre de politiques publiques (Laville, 2010)

²⁶ L'ensemble étant, ipso facto, soumis à d'autres ensembles de règles juridiques, formelles et informelles

participative » (Dacheux, Laville, 2003). Elle semble donc la candidate idéale à un processus de co-construction.

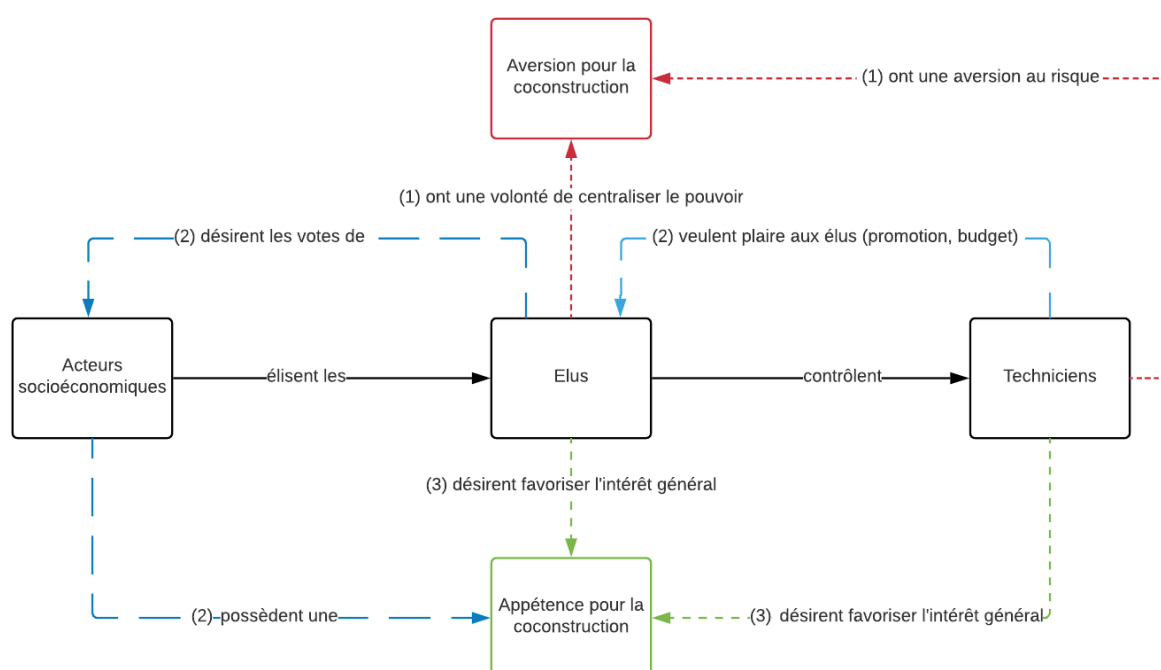
Les choix des parties prenantes socioéconomiques semblent donc liés aux choix de l' élu. Celles-ci ne prendront part à une co-construction que si elles s'estiment incluses, impliquées. Or, nous identifions de multiples raisons, pour les élus, de mettre en place une co-construction. Les égoïstes y trouveront légitimité ; les altruistes répondront à une demande récurrente.

La demande de co-construction est réelle, et chaque partie peut y trouver des avantages. Le réel enjeu est de parvenir à construire un modèle où élus, techniciens et citoyens seront satisfaits dans le même temps. Nous faisons une proposition en ce sens avec le concept de la co-construction impliquante des politiques publiques.

Synthèse de la motivation des parties prenantes

L'ensemble des parties prenantes sont en relation. La préférence semble aller, le plus souvent, vers une co-construction. Ce n'est pas une constante : ainsi, si nous considérons l'élus comme animé uniquement par la volonté de centraliser le pouvoir, celui-ci n'a aucun attrait pour la co-construction. Nous avons fait le choix de considérer que la majorité des élus étaient motivés par le renouvellement de leur mandat (Downs, 1958) ou par la poursuite de l'intérêt général. Ce cadre permet d'envisager la mise en place d'une co-construction.

Figure 9 — Vecteurs de motivations des acteurs (modèle simplifié)



La figure 9 reprend — de manière simplifiée — le propos tenu dans la présente section (1.2.B). Les relations affichées en pointillés courts (1) se montrent hostiles à une co-construction, au contraire des relations affichées en pointillés intermédiaires (2). Les relations affichées en pointillés longs (3) ont été démontrées *ante*.

C. FAVORISER L'IMPLICATION : PISTES THÉORIQUES

De fait, les procédés participatifs ont déjà prouvé que, dans certains domaines, ils étaient viables. Ils sont sans nul doute un vecteur de mieux-être sociétal, de meilleure prise en compte de la parole des minorités et d'avancées sociales. Tout du moins, ils permettent une meilleure adhésion. Ce point est d'importance, puisqu'il légitime le recours à la co-construction.

Par exemple, « dans le domaine de l'aménagement urbain et de la préservation de l'environnement, des résultats concrets tout à fait probants ont été obtenus, liés notamment au fait que les décisions publiques prises au terme de ces processus participatifs jouissaient d'un taux d'adhésion collectif plus significatif » (Savidan, 2003)

La solution la plus simple semble être une reconfiguration des consultations. Il ne faut plus que les citoyens ou les groupes intermédiaires interviennent sur une périodicité pour laquelle ils n'ont que peu de visibilité, mais au « fil de l'eau », suivant la conjoncture.

Cela suppose une prise de conscience des enjeux économiques et sociopolitiques des parties prenantes, et la mise en place d'une pédagogie adaptée aux trois grands corps que constituent les élus, l'administration et la société civile. « La clef de la démocratisation réside aussi dans cette meilleure connaissance et compréhension de la société » (ibid., 2003).

Cette prise en compte ne peut que difficilement être globale. Donner les clefs, c'est-à-dire sensibiliser, pour agir et susciter l'intérêt est plus pertinent si cela concerne des éléments qui appartiennent au champ d'expertise des parties prenantes de la société civile. Pour reprendre l'expression de Monbeig (2007), les citoyens — comme les organisations — sont des « experts de leur quotidien ». On ne peut les consulter que sur des problématiques qu'ils maîtrisent.

L'intérêt est double. D'abord, une consultation permet potentiellement d'améliorer la compréhension du citoyen des enjeux, des limites et des possibilités, afin de limiter les frustrations et les incompréhensions ou d'améliorer le taux d'utilisation par exemple. Ensuite, les décisions de ces populations pourraient être plus efficaces que celles d'une partie prenante éloignée du territoire, telle que la Région. La loi NOTRe a modifié la configuration territoriale, espaçant parfois considérablement les centres décisionnels des terrains d'application. C'est le

cas à la fois sur le plan géographique, mais aussi sur le plan pratique ; un élu urbain ne sera pas toujours le mieux à même de comprendre des enjeux périurbains ou ruraux²⁷.

Les organisations de l'ESS sont bien placées pour défendre les enjeux locaux. Elles possèdent en effet une forte attache au niveau local. Même les organisations qui sont parvenues à croître jusqu'à atteindre une échelle régionale ou nationale préservent leurs liens avec le territoire, en gardant des cellules locales autonomes disposant de moyens suffisants pour agir (Chevalier et Gaulène, 2015).

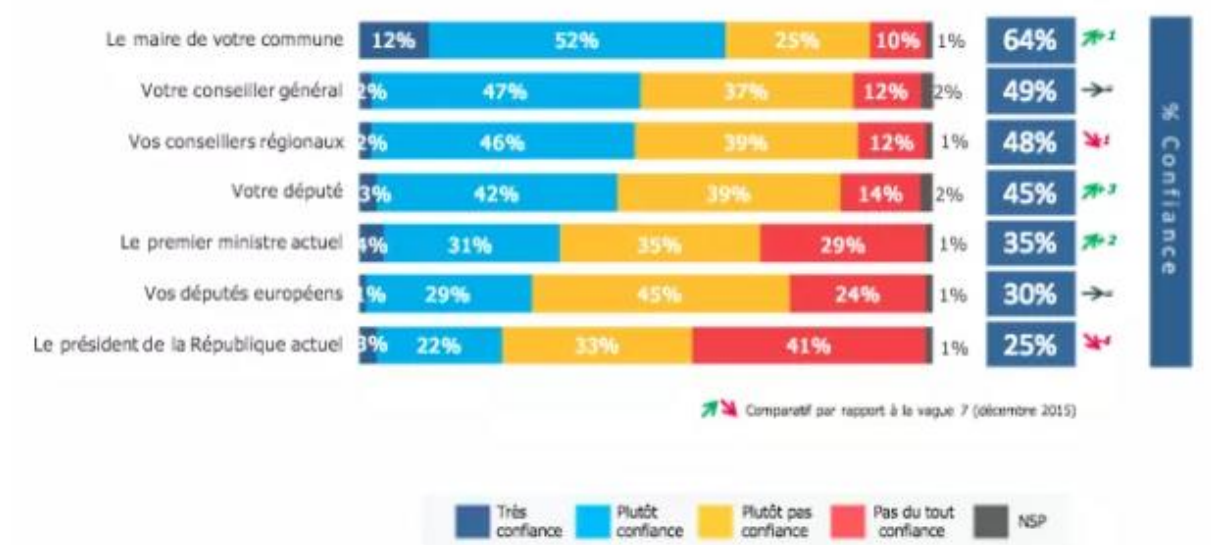
Un processus participatif local est « non seulement un idéal politique moderne, mais aussi un modèle performant. Plus les citoyens sont en capacité de s'exprimer et de délibérer sur le devenir de la cité, plus une communauté est en capacité d'agir pour ces fins. Plus un régime politique prend en compte les attentes de ses membres, plus il est efficace » (Cedis, Adels, 2010). Cela sous-entend que la mise en place d'instances de co-construction locales pourrait permettre une meilleure participation au niveau régional ou national.

Ndiaye (2010) précise d'ailleurs que « d'une manière plus générale, le processus participatif local est appréhendé comme le moteur des stratégies de développement local si tant est qu'il donne la possibilité de la combinaison d'une forte appropriation locale et d'une approche large qui inclut la prise en compte des institutions et la "bonne gouvernance" ».

Cela est d'autant plus vrai que les élus locaux (les maires) possèdent une légitimité bien supérieure aux élus départementaux, régionaux ou nationaux. La confiance des Français envers un élu est corrélée à son mandat (figure 10). Plus l'institution qu'il gère est grande, plus cette confiance diminue. Ainsi, les maires sont particulièrement bien placés pour proposer et promouvoir des politiques permettant une adhésion des citoyens.

²⁷ Ce constat peut s'étendre à l'infini : l'élu issu des îles pourra avoir du mal à comprendre l'économie métropolitaine. L'élu d'une grande ville en expansion pourra ne pas comprendre les problématiques d'une grande ville sur le déclin. L'élu d'une capitale pourra avoir du mal à comprendre les problèmes d'une ville qui a perdu ce rang...

Figure 10 — Sondage OpinionWay pour le CEVIPOF — janvier 2017 (CNRS/Sciences Po)



Source : CEVIPOF (2017)

Ainsi, la participation effective peut être liée à l'organisation de la co-construction. La temporalité et le facteur géographique doivent être pris en compte afin de construire un cadre favorisant l'implication. Le rôle des élus comme des techniciens semble ici central, puisqu'ils sont désignés comme arbitres et organisateurs d'une co-construction impliquante des politiques publiques.

D. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

L'ensemble de ces considérations nous permet de définir et de poser les balises théoriques d'une co-construction impliquante. Celle-ci vise évidemment à favoriser l'implication des parties prenantes ; ce n'est pas pour autant son objectif affiché. Cela n'est que conséquence.

Nous définissons la co-construction impliquante des politiques publiques comme toute conception de dispositif stratégique produit par un ensemble de parties prenantes intéressées par un enjeu exprimé, qui respecte l'ensemble des 11 jalons théoriques définis ci-après.

Le dispositif stratégique englobe le cadre et les moyens utilisés. Sa mise en place est du ressort de l' élu. Il doit permettre un engagement de réalisation des mesures prescrites, mais également garantir aux politiques structurantes un engagement de long terme.

Ces 11 jalons se divisent en trois groupes. Le premier s'intéresse aux parties prenantes. Il reprend 4 conditions, listées dans la sous-partie (A). Le second au cadre organisationnel ; il comporte 5 conditions, développées sous la sous-partie (B). Enfin, le troisième groupe concerne les objectifs de la co-construction. Il comprend deux conditions (C).

A. La nécessité de parvenir à identifier le périmètre des coconstructeurs, les légitimer et les impliquer

1. Une co-construction impliquante doit nécessairement identifier et faire appel à une pluralité de parties prenantes. La mise en commun des apports d'acteurs nombreux et diversifiés est en effet au centre du concept.
2. Toute partie prenante concernée, c'est à dire pouvant être affectée par la mise en place de la politique, peut y prendre part.
3. S'il s'avère nécessaire de limiter le nombre de coconstructeurs, afin de rendre le dispositif matériellement, humainement et temporellement réalisable, l'organisateur peut mettre en place une juste sélection à certaines étapes du processus. La sélection est juste si la diversité des parties sélectionnées est respectée, et si elle n'est ni limitée aux groupements intermédiaires (syndicats, lobbies, unions...) ni aux seuls dirigeants. Le but est d'atteindre un équilibre entre représentativité des coconstructeurs et implication d'un maximum de sensibilités différentes.

4. La participation doit être favorisée. Cela peut se faire par divers moyens, en informant et en sensibilisant les parties prenantes, voire en les indemnisant pour les frais engagés, mais aussi en les valorisant, en vue qu'ils se sentent légitimes à participer.

B. La mise en place d'un cadre organisationnel

5. Il est nécessaire de formaliser un cadre organisationnel. Celui-ci doit rendre la consultation publique et légitime. À ce titre, l'information préalable sur les objectifs et les moyens, la communication sur les diverses étapes du processus, l'affichage des règles décisionnelles et la réalisation de comptes rendus réguliers sont indispensables.

6. La co-construction impliquante nécessite le recours à arbitre, afin notamment de limiter la durée des débats et de la prise de décision. Si prendre en compte l'apport de l'ensemble des parties prenantes est essentiel pour créer la nécessaire implication, cela ne doit pas bloquer le dispositif.

7. Le respect des décisions issues d'une co-construction est essentiel. Le respect des mesures prescrites est garant de la légitimité de l'ensemble du processus. Les mesures illusoires doivent être bannies. Par mesure illusoire, nous entendons des mesures prises uniquement pour gagner l'approbation des coconstructeurs, sans intention de réalisation.

8. La temporalité doit être définie. La co-construction est possible à la création de la politique publique, mais aussi au moment de son évaluation, de son suivi.

9. Le recours aux instances et aux parties prenantes infrarégionales doit être encouragé. Il est nécessaire de les légitimer en les hissant au rang d'expertes du quotidien.

C. La satisfaction d'objectifs potentiellement antagonistes

10. La co-construction vise à arriver à un ensemble de décisions consenties. La réalisation d'un débat contradictoire est indispensable. Le consentement ne doit cependant pas rendre les débats interminables ; il est du rôle de l'arbitre de faire le juste choix entre durée des débats et obtention d'un consentement de chaque acteur.

11. Chaque coconstructeur doit percevoir l'existence d'une co-construction, et comprendre les raisons des choix de l'arbitre. Si le dispositif est perçu comme étant « de façade », sans impact réel, il sera déprécié aux yeux des parties prenantes.

Ces trois groupes de jalons théoriques — qui structurent par la suite notre propos — entrent en interaction (figure 11) dans une *boucle améliorative*.

En effet,

- A. Une participation satisfaisante est nécessaire, mais pas suffisante à la réalisation d'une co-construction. Si elle n'en est pas garante, elle est nécessaire à la mise en place d'un processus légitime.
- B. Le cadre, s'il est correctement appliqué, permet de légitimer le dispositif, ce qui peut s'avérer indispensable pour en assurer la pérennité ; un dispositif illégitime ne permettra qu'une faible implication, et rendra improbable la satisfaction des objectifs des coconstructeurs.
- C. Enfin, la satisfaction des objectifs des coconstructeurs permettra de maintenir l'implication des parties prenantes dans le temps, tout en recrutant de nouveaux coconstructeurs.

Précisons en dernier lieu que si l'objectif d'une co-construction est par nature variable et pluriel (car il s'adapte à l'objet coconstruit et diffère selon les parties prenantes impliquées), il doit en tout état de cause être stable et transparent. Dans le cas contraire, cela pourrait occasionner des malentendus (Fraisie, 2018) ou des désillusions (encadré 05). Cette stabilité doit être étendue au respect du calendrier initial, dont les modifications doivent être les plus rares, justifiées et consensuelles possible.

Encadré 05 — *Comparaison de la co-construction impliquante à l'apport de Fraisse*

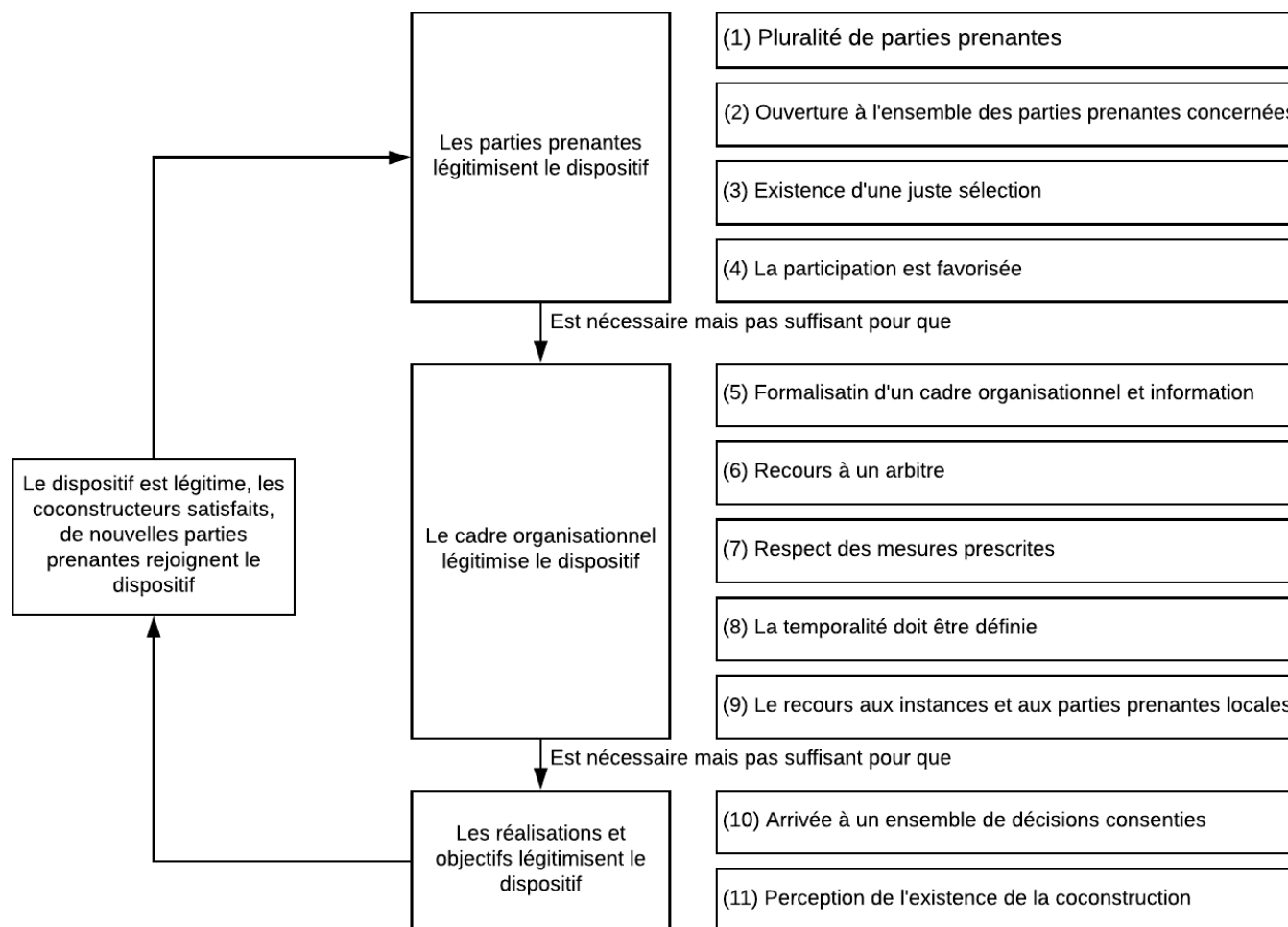
L'apport de Fraisse (2017) est éclairant. En prenant largement appui sur l'apport de Vaillancourt (2014), il apporte une définition actualisée de la co-construction des politiques publiques. Il distingue pour sa part trois types de co-construction : institutionnelle, professionnelle et citoyenne. Fraisse (2017) pointe notamment trois « balises théoriques » de Vaillancourt (2014), qui ont considérablement impacté notre propos (cf. 1.2.C). Elles concernent la territorialité d'une co-construction, sa temporalité, et la pluralité des parties prenantes.

Territorialité, car il précise également qu'une co-construction est plus pertinente à l'échelle locale. Nous avons avancé quelques arguments en faveur d'une telle approche : plus grande légitimité des élus locaux (CEVIPOF, 2018), recours aux « experts du quotidien » locaux, mais aussi — concernant spécifiques l'ESS — attache territoriale des structures. Nous le rejoignons donc en ce point.

Temporalité, car il estime qu'une co-construction est « moins pertinente pour les politiques plus anciennes » (Fraisse, 2017). Vaillancourt (2014) précise également qu'une co-construction est possible « principalement » à la « genèse » d'une politique, « mais pas seulement ». Il ne nous semble pas qu'une co-construction tardive soit moins pertinente ; elle sera en revanche probablement plus complexe à mettre en place, certaines habitudes étant prises. Il nous semble cependant qu'avec une information adaptée, une co-construction peut être perçue comme suffisamment disruptive pour réimpliquer des parties prenantes qui s'étaient exclues des processus institutionnels de conception des politiques publiques ; de fait, la co-construction doit pouvoir être envisagée à tout moment clef de la vie d'une politique publique.

Enfin, Fraisse (2017), en citant Courty (2006), précise qu'une co-construction est revendiquée par des acteurs « peu familier des arènes institutionnelles et dotées d'une faible capacité à se constituer en groupe d'intérêt pour influencer l'agenda public local ». Il fait ici écho à l'essence même de la co-construction impliquante : réintégrer des parties prenantes exclues du débat.

Figure 11 — mise en relation des jalons théoriques de la co-construction impliquante des politiques publiques



Encadré 06 — *Les pôles territoriaux de coopérations économiques (PTCE), une co-construction de politique publique ?*

Les PTCE constituent une entité spécifique reconnue par la Loi ESS de 2014. Il s'agit de regroupements locaux de structures pouvant assembler acteurs de l'ESS, du public et du lucratif privé. Cette construction doit permettre l'émergence d'une « stratégie commune » inter-structures, tout en mutualisant leurs ressources.

Cette construction peut légitimement être considérée comme une forme de co-construction. Pourtant, il est impossible de parler ici de co-construction des politiques publiques. En effet, la présence de l'État et des collectivités territoriales n'est en aucun cas contrainte dans ces regroupements, ou tout au moins dans des proportions anecdotiques. Il ressort ainsi que l'acteur public n'est jamais incorporé dans la cellule de gouvernance des PTCE (Labo de l'ESS, 2017).

Le décret d'application relatif aux PTCE (n° 2015-431 du 15 avril 2015) précise que l'Etat n'est pas partie prenante du PTCE à proprement parler. Il n'intervient qu'à trois étapes distinctes : la sélection des lauréats (soit en amont du PTCE), au niveau du soutien financier (il adopte alors une position de financeur) et enfin lors de l'évaluation du PTCE. Il ne participe donc en rien à la gouvernance.

Si de nombreux traits montrent que les PTCE sont effectivement coconstruits (pluralité des parties prenantes, introduction d'un cadre formel, recours à un développement local, contrôle périodique contraignant à une certaine transparence), cette co-construction reste limitée à des structures privées. Il est de fait impossible d'appliquer le prisme d'analyse de la co-construction impliquante des politiques publiques aux PTCE.

D. Un processus complexe : degré de réalisation d'une co-construction impliquante

À la fin de ce chapitre, nous concédons que le dispositif et ses éléments sous-jacents forment un tout complexe. Par exemple, définir les parties prenantes à une politique publique est tout sauf aisé. Les impliquer peut également être difficile, du fait par exemple du manque d'intérêt d'une partie prenante essentielle. Ainsi, chaque co-construction doit être adaptée afin de répondre aux exigences de son terrain.

Une co-construction doit cependant répondre à certaines conditions, sans quoi elle devient tout au moins imparfaite. Tous les jalons posés n'ont cependant pas la même importance. Nous effectuons une distinction entre conditions de premier et de second ordre.

Les premières sont indispensables à la réalisation d'une co-construction des politiques publiques ; il s'agit des jalons numéro 1 et 10. En effet, toute co-construction doit inclure au moins une pluralité de parties prenantes, et viser à obtenir des décisions consenties par celles-ci.

Toutes les autres conditions sont de second ordre : leur non-réalisation ne rend pas la co-construction moins réelle ; elle en diminue juste la qualité, jusqu'à parvenir à une absence perçue de co-construction.

Le croisement des conditions de second ordre permet d'établir une typologie de la co-construction (**figure 12**). Nous retenons comme cadre de référence cinq cas.

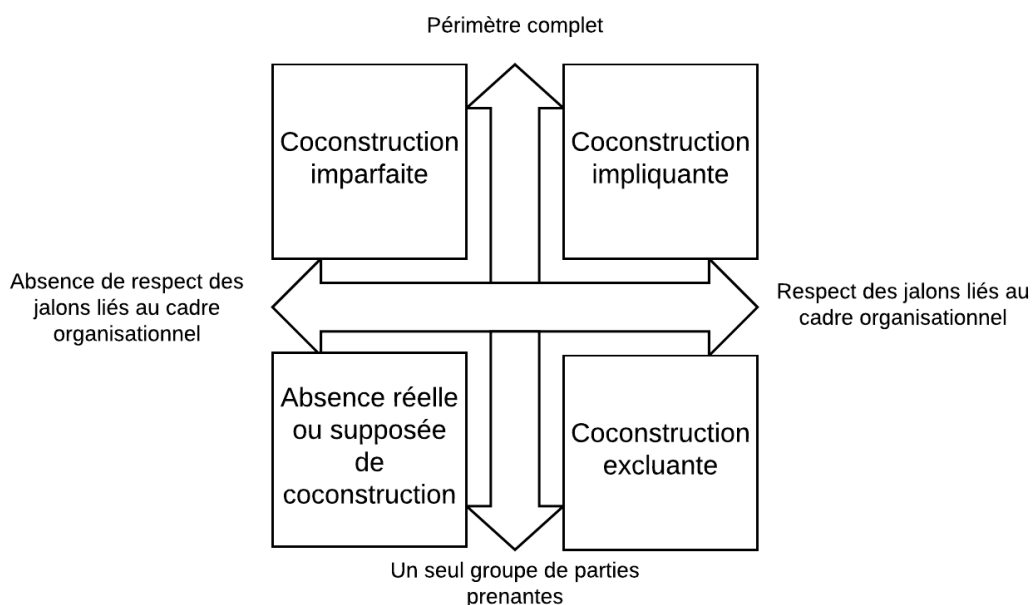
- (1) Dans le cas optimal, nous parlons d'une **co-construction impliquante**. Celle-ci prend en compte l'avis de chaque partie prenante. C'est un cas quasi utopique, puisqu'il implique une absence d'asymétries d'information et une parfaite transparence et honnêteté de l'ensemble des parties prenantes.
- (2) Avec une moindre satisfaction des conditions de second ordre **liées au cadre organisationnel**, la co-construction devient **imparfaite**. L'intérêt d'une partie prenante est alors illégitimement *minoré*, du fait de sa position, d'un oubli, d'une alliance entre certaines parties prenantes, d'une asymétrie d'information, d'un défaut d'arbitrage....
Le défaut est ici lié au cadre organisationnel.

(3) La co-construction peut également être **excluante**. L'intérêt d'une partie prenante impactée n'est alors, d'une manière ou d'une autre, pas (ou plus) du tout pris en compte. Cela peut être le résultat, par exemple, de l'absence d'invitation d'une partie prenante à la co-construction (asymétrie d'information), ou de l'absence totale de prise en compte de son opinion (co-construction illusoire), pourtant exprimée. **Le défaut concerne ici le périmètre.**

(4) En l'absence d'un certain formalisme, il devient impossible de qualifier la co-construction. C'est notamment le cas lorsque la co-construction n'est pas perçue (jalon n° 11). Dès lors que nous ne disposons pas d'éléments fiables pouvant indiquer une co-construction (pluralité de parties prenantes, consensus), nous parlons d'une **absence réelle ou supposée de co-construction**.

Ce dernier cas pointe l'importance de la réalisation d'une information fiable sur le processus. En son absence, le chercheur comme la partie prenante ne pourra établir l'existence d'un processus participatif, ou tout du moins s'assurer qu'il est légitime.

Figure 12 — Typologie des co-constructions selon le respect des jalons de second ordre



Encadré 07 – Co-construction impliquante et théorie des communs

Certaines théories présentent de grandes ressemblances avec le concept de la co-construction impliquante des politiques publiques développées *ante*. À ce titre, la théorie des communs retient notre attention.

Selon Dardot et Laval (2010), un « système de règles », *qu'on pourrait appeler cadre formel*, doit être établi pour faire exister un commun. Ce système doit identifier les « parties concernées par le commun » [1] et être adapté « aux besoins et conditions locales [2] ». Par ailleurs, « les individus concernés par ces règles doivent participer régulièrement afin de modifier ces règles ; leur droit à modifier ces règles est reconnu [...] [3] ; les membres ont accès à un système peu coûteux de règlement des conflits [4] et peuvent compter sur un ensemble d'activités réparties entre eux pour accomplir les différentes fonctions de régulation [5] » (Ibid., 2010 : 120).

On peut y voir là un certain écho à quelques jalons théoriques exposés *infra* : la pluralité des parties prenantes est introduite [1], tout comme la prise en compte des parties prenantes locales [2]. On identifie également la nécessité de prendre en compte l'apport des coconstructeurs [3] et le concept d'arbitrage [4]. Enfin, les auteurs font référence à un système de coévaluation [5].

Certes, nous évoquons tous ces éléments dans notre propos. La théorie des communs entend cependant introduire un « droit à modifier » les règles (Ibid., 2010). Elle s'oppose en cela au concept de la co-construction impliquante des politiques publiques ; en effet, s'il existe un dispositif informel de contrôle de l'arbitre (la participation étant facultative, un abus entraînera une illégitimité ; les bénéfices escomptés seront alors perdus par tous), celui-ci garde en tout état de cause des pouvoirs exorbitants. Il ne peut par ailleurs être destitué.

CHAPITRE 2 — UNE VOLONTÉ DE COCONSTRUIRE : CADRE PRATIQUE ET LÉGISLATIF DE LA CO-CONSTRUCTION EN ESS

Le premier chapitre a permis la qualification du concept de la co-construction impliquante des politiques publiques. Le second vise à confronter la grille d'analyse qui en découle par un premier terrain : l'approche législative.

Nous nous intéressons ici aux lois ESS et NOTRe, dans leurs termes, interprétations et contextes. Dans un premier temps, nous montrons que le recours au concept de co-construction est récent dans les textes légaux français (partie 1). Nous nous intéressons ensuite aux lois suscitées, qui créent la possibilité d'une co-construction dans le secteur de l'ESS (partie 2). Nous abordons dans une troisième partie la limite portée par l'affectation de compétences spécifiques aux collectivités territoriales.

Plan détaillé

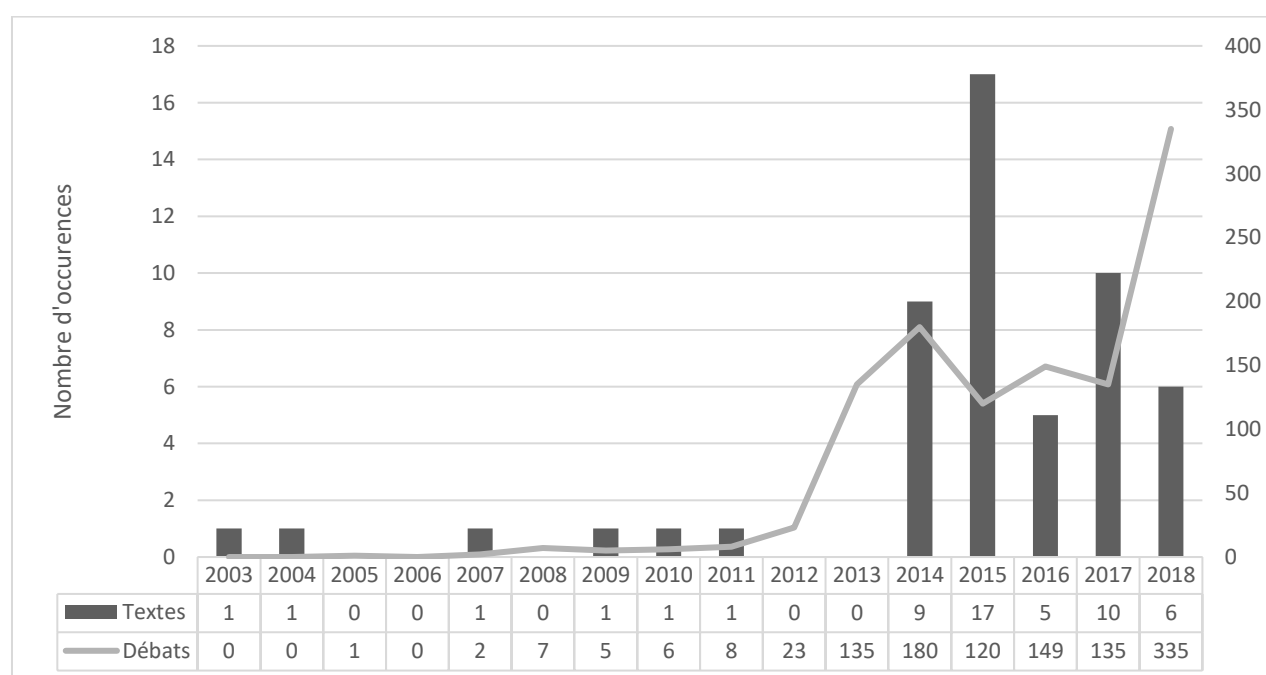
2.1. Contextualisation du choix du législateur	74
2.2. Loi ESS et Loi NOTRe : une réelle volonté de coconstruire ?	78
A. La Loi ESS, ou la suggestion d'une co-construction	78
B. La Loi NOTRe, ou la complexité d'une co-construction	83
C. L'importance de l'échelon territorial : comment gouverner l'ESS	85
2.3. Conclusion intermédiaire : une co-construction incertaine	90

2.1. CONTEXTUALISATION DU CHOIX DU LÉGISLATEUR

L'avis du législateur n'est pas anodin dans le cadre de la mise en place d'une co-construction des politiques publiques. Celui-ci peut en effet favoriser la mise en place d'un tel dispositif en légiférant en ce sens. En ce sens, il est notable que l'utilisation du terme dans les textes et les débats de l'assemblée nationale a considérablement progressé en 15 ans.

L'environnement semble favorable au concept de co-construction. Notamment, l'utilisation du terme dans les textes et les débats de l'Assemblée nationale a récemment considérablement progressé (figure 13).

Figure 13 - Occurrences des termes « co-construction » et « co-construction » à l'assemblée nationale (plénières et commissions) et dans les textes réglementaires



Source : retraitement par l'auteur de données Légifrance (2018)

Lecture : Les retranscriptions des débats de l'Assemblée nationale (plénières et commissions) contiennent 149 occurrences des termes co-construction et co-construction en 2016. La même année, ces termes figurent 5 fois dans des textes (Lois et arrêtés).

Ainsi, entre 2004 et 2017, nous trouvons 1105 occurrences (et de sa variation « co-construction »). L'utilisation n'est pas linéaire dans le temps : le terme est repris en moyenne 4 fois par an entre 2004 et 2011, sous la présidence de l'UMP il est ensuite utilisé 116 fois entre

2012 et 2014, lors de l’accession de la majorité socialiste au pouvoir. Il est enfin usité 145 fois par an entre 2014 et 2017 (figure 14). L’affinité pour le concept semble donc être liée au parti politique. Cette idée est renforcée par le positionnement des députés vis-à-vis du concept.

Figure 14 — Nombre d’occurrences moyennes du terme « co-construction » à l’Assemblée nationale (plénières et commissions) et majorité parlementaire associée

Période	Occurrences annuelles	Majorité
2004 — 2011	4	UMP
2012 — 2014	116	PS
2015 — 2017 ²⁸	145	PS
2018	341	LREM

Source : retraitement par l’auteur de données Légifrance (2018)

En effet, la lecture des débats montre une certaine partition des interventions, la majorité socialiste/EELV (Europe Ecologie-Les Verts) soutenant la mise en place d’une réelle co-construction quand Les Républicains (LR) s’y opposent. Le mouvement s’est poursuivi en 2018, avec l’arrivée au pouvoir de La République en marche (LREM)²⁹. Plus précisément, nous notons que :

- Le principe de co-construction — ou des concepts proches, comme la codécision — est introduit uniquement par le groupe socialiste/EELV.
- L’opposition la considère comme inutile. Un député LR, notamment, annoncera au cours du débat sur la Loi ESS que « nous élisons des hommes et des femmes pour diriger les collectivités territoriales et non pour négocier de manière permanente avec des acteurs de terrain, fussent-ils légitimes ! » (Assemblée nationale, 2014).

²⁸ Les élections législatives ont eu lieu en juin 2011 ; la majorité est alors devenue socialiste. Les données s’arrêtent en juin 2017.

²⁹Par ailleurs, nous assistons à l’éclosion de nombreuses consultations sur internet (sur la bioéthique, sur les retraites...) qui se décrivent comme des co-constructions de politiques publiques (participation libre, publicité dans les médias, sélection des mesures proposées effectuées par une « assemblée citoyenne »...). L’analyse est cependant limitée, LREM n’étant à ce jour majoritaire que depuis un an. Par ailleurs, la large contestation autour du manque de participation citoyenne portée par les « gilets jaunes » démontre que cette volonté n’est pas perçue par les français.

L'utilisation du concept, même si elle évolue considérablement, reste anecdotique : seules deux Lois (Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine de 2014, et Loi ESS de 2014) et 53 textes réglementaires (voir encadré) prescrivent ou suggèrent une co-construction. Il convient de préciser que le terme est en émergence, et il est en concurrence avec de nombreux termes (codécision, concertation, consultation...). Fraisse (2018) analyse notamment co-construction par rapport à des notions voisines couramment utilisées : débat public, participation, coopération, partenariat, consultation, négociation, concertation, co-production, dialogue civil ou structuré.

Le concept de co-construction dans les textes législatifs et réglementaires

Le législateur recourt à la *co-construction* à deux reprises dans la Loi, pour signifier une co-construction des politiques publiques. Le gouvernement est plus prolifique, puisqu'il utilise 53 fois le terme *co-construction*³⁰ dans des textes réglementaires.

L'objectif est variable. Il sous-entend parfois une logique de co-construction ou de co-production des politiques publiques ; il entre par exemple dans la mission d'un adjoint régional que de mettre en place des « démarches de co-construction et d'écoutes usagers ». Cette démarche, considérée comme une modernisation de l'action publique, est inscrite dans 9 textes réglementaires. Si l'étendue de cette co-construction est variable, elle est toujours limitée à un groupe spécifique d'habitants ou de citoyens.

Nous relevons trois cas d'utilisation du concept dans le cadre d'une co-construction de projet entre l'administration et un bénéficiaire de l'action publique, comme par exemple dans le cadre de « co-construction des projets d'accueil personnalisé »³¹

De nombreux autres cas existent. Si la co-construction s'applique parfois uniquement à deux administrations (par exemple afin de croiser les informations dans une logique de « co-construction de la régulation »³²), la plupart des occurrences concernent à la fois des parties prenantes politiques et des parties prenantes socioéconomiques.

³⁰ Données Légifrance recueillies le 03/09/2018 - <https://www.legifrance.gouv.fr/>. La période de collecte s'étend du 15 mai 2002 au 15 mai 2017.

³¹ Décret n° 2017-552 du 14 avril 2017 relatif à la formation des accueillants familiaux (au 03/09/2018)

³² Avis n° 2016 -0837 de l'ARCEP (au 03/09/2018)

En outre, cette émergence limitée s'est essentiellement faite dans les débats ; Elle ne se traduit pas par une inscription dans les textes. Le choix de l' élu vis-à-vis de la co-construction est donc, au regard de l'analyse quantitative, indécis. Une analyse qualitative des textes permet d'affiner l'analyse.

Encadré 08 — Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 relative à la ville — Article 9

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

La Loi de programmation sur la Ville est le premier texte à introduire le concept de co-construction des politiques publiques. Plus précisément, elle prescrit la co-construction des projets de renouvellement urbain. Le choix du législateur va donc dans le sens d'un système participatif obligatoire ; il en attend une adhésion du citoyen au projet.

« Si [la Loi] ne s'inscrit pas dans une démarche de co-construction avec les habitants, pour reprendre le terme de l'article, si elle n'implique pas ces derniers, ils n'en seront pas les premiers soutiens. Or, nous avons besoin qu'ils le soient si nous voulons que cette politique réussisse » (Débat sur la Loi de programmation pour la Ville, Assemblée nationale, 2013).

Cette co-construction est étendue ; elle inclut les habitants, mais aussi des associations. Au-delà d'une simple implication des citoyens, le législateur reconnaît la nécessité d'une co-construction, et la qualité de l'apport des structures (et notamment des structures de l'ESS). Cette pluralité de parties prenantes est appuyée par un cadre formalisé via une temporalité : la co-construction prend place à la définition du projet, à sa mise en place, à son évaluation, c'est-à-dire aux temps majeurs identifiés par Vaillancourt (2012). Nous identifions ici un certain nombre des jalons théoriques du concept de co-construction impliquante des politiques publiques.

Le terme est également utilisé pour décrire, par exemple, des cadres très confidentiels (comme la co-construction d'une procédure entre un patient et son équipe médicale par exemple). Il existe cependant un dénominateur commun entre toutes ces co-constructions : le dispositif créé permet d'inclure et d'impliquer de nouvelles parties prenantes, habituellement exclues, dans un processus décisionnel. Le choix de l' élu est donc lié à ce paramètre.

2.2. LOI ESS ET LOI NOTRE : UNE RÉELLE VOLONTÉ DE COCONSTRUIRE ?

Si l'élu démontre une volonté de recourir à la co-construction, le cadre établi par la loi de la programmation pour la Ville reste flou, limité. L'article 9 concernant notablement l'implication des habitants n'est en effet prolongé d'aucun texte au niveau national.

Notre postulat — le cadre organisationnel conditionne la participation, car il est partiellement garant de la légitimité du dispositif — sous-entend un réel soin dans le cadre de la rédaction du texte de loi. En effet, intention ne vaut pas nécessairement réalisation. Les raisons à cela sont multiples, et peuvent être volontaires (détournement, manque de volonté...) ou involontaires (mauvaise interprétation de l'intention du législateur). Au-delà de l'intention, un dispositif conçu pour être participatif peut échouer à l'être (Monbeig, 2007).

Certes, la Loi ne peut que contraindre la présence, et non pas l'entraîner. Elle est en revanche en capacité de définir un cadre visant à favoriser une implication améliorée, en rendant la co-construction légitime, intéressante, utile.

A. LA LOI ESS, OU LA SUGGESTION D'UNE CO-CONSTRUCTION

La Loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (Loi ESS, dite Loi Hamon) est considérée comme une avancée majeure pour l'ESS. Outre une définition du secteur (que nous avons retenue dans notre approche théorique) et une sanctuarisation de ses particularités, elle reprend également quelques principes visant à impliquer ses acteurs.

Encadré 09 — *Loi ESS du 31 juillet 2014 - Article 7 (relatif à la stratégie régionale de l'ESS)*

La région ⁽⁴⁾ élabore, en **concertation** ⁽¹⁾ avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire ⁽²⁾, une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire ⁽³⁾ et peut contractualiser avec les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la mise en œuvre de **stratégies concertées** et le déploiement de l'économie sociale et solidaire sur le territoire régional.

A ce niveau, le législateur ne parle pas de co-construction, mais de concertation³³ (1), terme guère plus précis que co-construction. Il identifie les parties prenantes (2) : la chambre régionale de l'ESS (CRESS) — organisme représentant le tiers-secteur au sens de la Loi — et « les organismes et entreprises » de l'ESS. Cette qualification laisse une large part à l'interprétation, mais semble exclure de fait les bénéficiaires du secteur. Le reste du texte est moins sujet à interprétation ; il précise que la concertation vise l'élaboration d'une stratégie (3), et que son périmètre est régional (4). Cette concertation n'est pas la seule assemblée « participative » que prescrit la Loi. Elle dicte également, dans son article 8, la tenue d'une conférence de l'ESS.

Encadré 10 — *Loi ESS du 31 juillet 2014 - Article 8 (relatif à la Conférence de l'ESS)*

I. — Le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional organisent, au moins tous les deux ans, une conférence régionale de l'économie sociale et solidaire à laquelle participent notamment les membres de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, les réseaux locaux d'acteurs de l'économie sociale et solidaire, les représentants des collectivités territoriales concernées ainsi que les partenaires sociaux concernés.

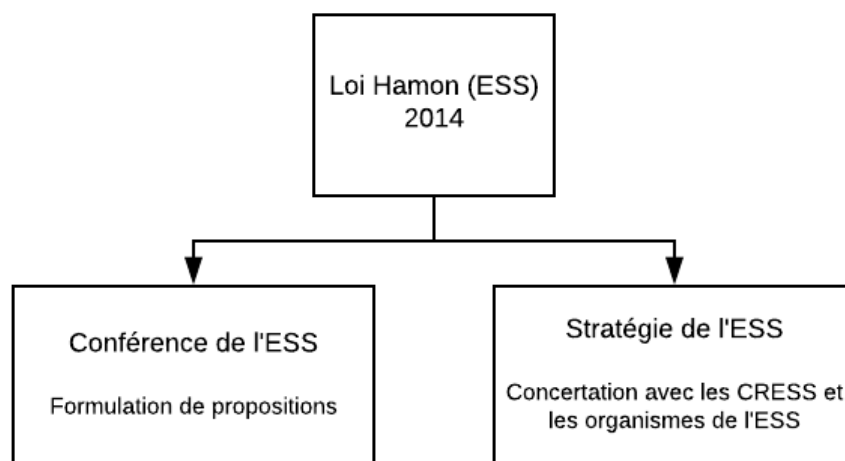
II. — Au cours de la conférence régionale de l'économie sociale et solidaire, sont débattus les orientations, les moyens et les résultats des politiques locales de développement de l'économie sociale et solidaire. Ces débats donnent lieu à la formulation de propositions pour le développement de politiques publiques territoriales de l'économie sociale et solidaire. Est également présentée l'évaluation de la délivrance de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » mentionné à l'article L. 3332 — 17-1 du Code du travail.

Les politiques publiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de l'économie sociale et solidaire *peuvent* s'inscrire dans des démarches de **co-construction** avec l'ensemble des acteurs concernés. Les modalités de cette **co-construction** 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.

³³ Le législateur parle également de contractualisation, mais celle-ci semble difficile à mettre en place. En effet, départements et régions partagent peu de compétences communes, et il semble peu probable que l'un ou l'autre accepte d'engager des ressources (monétaires ou non monétaires) sur un domaine où il n'est pas directement compétent. Cela peut cependant créer une forme de coproduction intercollectivités locales des politiques publiques.

La conférence est distincte de l'élaboration de la stratégie : elle rassemble des parties prenantes différentes, et n'a pas la même vocation. Elle vise à « débattre des orientations, moyens et résultats des politiques locales de développement de l'ESS ».

Figure 15 — Éléments prescrits par la Loi ESS (articles 7 et 8)



Cette conférence possède cependant deux spécificités intéressantes : elle est dotée d'un cadre temporel strict — elle doit être organisée au maximum tous les deux ans et peut (cela reste facultatif) s'inscrire dans une démarche de co-construction avec de nombreuses parties prenantes sommairement spécifiées.

Il devient dès lors complexe de comprendre l'intention du législateur. Quelle distinction opère-t-il entre concertation et co-construction ? Seule certitude : la seconde est facultative quand la première est impérative. Le rôle de la conférence de l'ESS peut cependant interroger si celle-ci ne permet pas la mise en place d'un dispositif participatif.

Les députés, lors du débat, ont largement relevé l'aspect peu contraignant du texte. Ils préciseront d'ailleurs qu'en l'état, le texte n'est que du « bla-bla ». Pour Brottes (député LR), « en l'espèce, très franchement, il s'agit d'une déclaration d'intention insérée dans un texte de loi ! Il en résulte que la législation n'est plus la législation, mais tout à fait autre chose. » (Assemblée Nationale, 2014).

Le recours au terme provoque par ailleurs quelques réactions hostiles, qui peuvent expliquer l'imprécision du texte. Aubert (député LR) précisera ainsi, au cours du même débat, que « nous élisons des hommes et des femmes pour diriger les collectivités territoriales et non pour négocier de manière permanente avec des acteurs de terrain, fussent-ils légitimes ! La légitimité

à représenter un secteur ne leur donne pas le droit de décider d'une quelconque co-construction ! » (Ibid, 2014)

Ces propos sont en effet inconciliables avec une forme de démocratie directe ou participative ; ils ne sont pour autant pas fondamentalement hostiles à une co-construction impliquante telle que définie *infra*. Nous constatons là toute la résistance de certains élus³⁴ sur les concepts limitant leurs pouvoirs ; cette approche est cependant, tout au moins dans le cadre du débat autour de la Loi ESS, minoritaire.

Revenons sur la production des députés. Car, n'oublions pas, la conférence l'ESS « [peut] s'inscrire dans des démarches de co-construction », sans aucune obligation. Le dispositif contraignant n'est que « concerté ».

Le cadre de cette éventuelle co-construction est très peu défini. La rédaction du texte donne une très large marge d'interprétation à l'administration régionale, dans le cadre du principe de libre administration. Cela peut être considéré comme une tentative d'expérimentation. C'est d'autant plus vrai que chaque collectivité est libre de mettre en place un dispositif coconstruit qui lui est propre, ce qui leur offre la possibilité d'innover. Par ailleurs, la possibilité laissée aux Régions de contractualiser avec d'autres organismes s'identifie plus volontiers à une forme de coproduction. La marge interprétative laisse, encore une fois, des questionnements.

La conférence de l'ESS (et son éventuelle co-construction), comme envisagé par la Loi ESS, n'avait donc que peu d'atouts pour apparaître légitime (**figure 16**), son rôle étant limité par la stratégie de l'ESS. La Loi pour la Nouvelle Organisation du Territoire de la République (dite Loi NOTRe) va lui donner un rôle bien plus central.

Figure 16 — Analyse comparative des éléments favorisant la légitimité des dispositifs participatifs de création des politiques publiques en ESS (concertation et conférence)

	Éléments de légitimation	Éléments inscrits dans la Loi ESS
Parties prenantes	Recours à des parties prenantes identifiées, représentatives ; dispositifs pour favoriser leur implication	Exclusion d'une partie des parties prenantes (bénéficiaires), recours à des dénominations floues, pas de modalité de sélection, pas de système pour favoriser l'implication.
Territorialité	Échelon local	Échelon régional
Temporalité	Lors de l'élaboration, la mise en place, l'évaluation	Non précisé (concertation), tous les deux ans (conférence)
Cadre organisationnel	Cadre formel permettant une prise en compte transparente des avis, systèmes d'information accessibles	Création de deux systèmes concurrents : conférence et stratégie de l'ESS. Cadre peu formalisé ; la co-construction permet de formuler des propositions, pas d'infos sur le mode décisionnel et les systèmes d'information.
Objectifs	<u>Acteurs socioéconomiques</u> : Gain d'influence, sentiment d'être consulté et/ou obtention de ressources <u>Acteurs politiques</u> : Assurer une réélection, favoriser l'adhésion aux politiques publiques et/ou servir l'intérêt général	Favoriser l'adhésion des acteurs socioéconomiques à travers l'implication de ceux-ci dans la création des politiques publiques

B. LA LOI NOTRe, OU LA COMPLEXITÉ D'UNE CO-CONSTRUCTION

La Loi NOTRe est votée un an après la Loi ESS. La première conférence de l'ESS, prévue pour 2016, n'a pas encore été organisée. La Loi NOTRe est un texte majeur, qui va affecter l'ensemble des collectivités locales. Elle redéfinit les compétences des différents échelons (régions, départements...), fusionne certains territoires et prescrit certains outils de gouvernance.

Le législateur va entendre inscrire la stratégie régionale de l'ESS dans un schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (ou SRDE2I). Ce document est prescriptif, c'est-à-dire qu'il est difficile d'y déroger. La Loi NOTRe ne fait cependant pas référence à la stratégie régionale de l'ESS (qui devait être issue, selon la Loi NOTRe, d'une concertation) ; elle contraint la Région à s'appuyer « notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales » de l'ESS.

Encadré 11 — *Loi NOTRe – Article 2 (relatif au SRDE2I)*

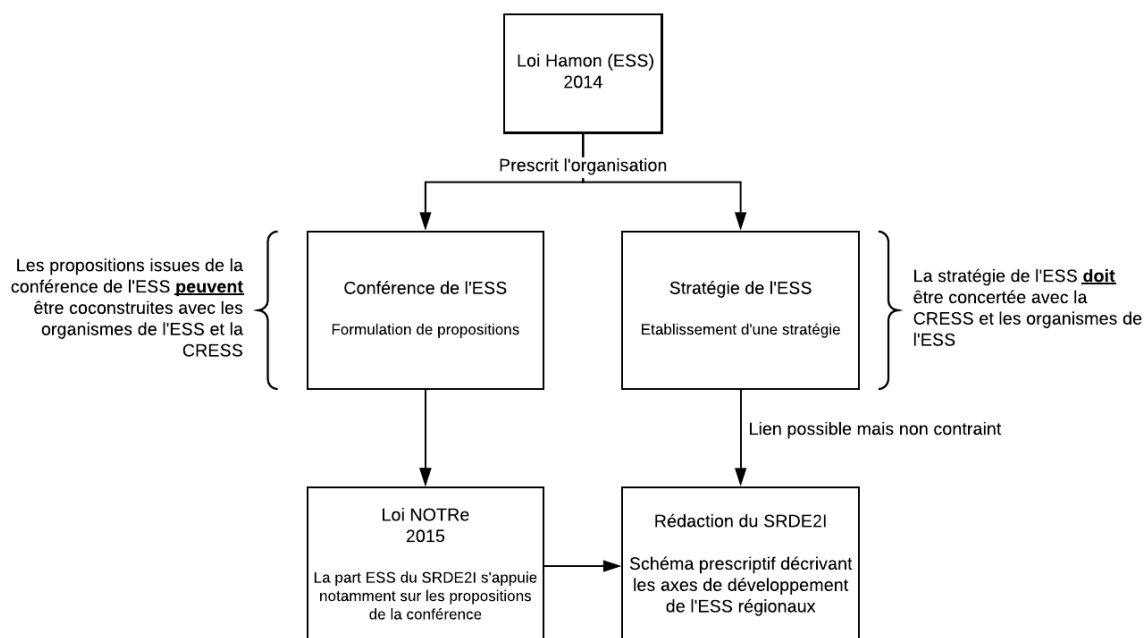
Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.

L'imbrication de ces deux Lois (**figure 17**) donne une nouvelle envergure à la conférence. La Loi NOTRe donne une place particulière à l'ESS, en l'intégrant comme rubrique fondamentale et incontournable du SRDE2I. Elle modifie également les compétences des collectivités territoriales, attribuant la compétence en matière de politique économique exclusivement à la Région.

Ce n'est pas la première fois que les compétences des collectivités territoriales sont profondément remodelées ces dernières années. Un nouveau cadre semble cependant se dégager, privilégiant une attribution précise des compétences. D'abord, la Loi NOTRe supprime la clause générale de compétence (CGC) des départements et des régions, qui

octroyait une compétence globale. Ensuite, elle procède à une partition précise de certaines compétences³⁵.

Figure 17 — Implications de la Loi NOTRe sur la Loi ESS



L'ESS est directement impactée par cette nouvelle redistribution des compétences ; en effet, les compétences en matière de solidarité ont été affectées au département tandis que les compétences en matière d'économie et d'innovation ont été affectées à la région.

Le secteur dépend pourtant indéniablement de ces trois compétences. Il est en effet partitionné entre un secteur marchand (et donc économique) et un secteur non-marchand (qui dépend donc tout autant des politiques publiques économiques que de solidarité). Certaines structures peuvent être concernées à la fois par des mesures régionales et des mesures départementales.

³⁵ Il est à noter que la CGC avait été partiellement supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, puis restaurée au profit des départements et des régions par la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). La loi NOTRe restaure, en ce point, la situation au 16 décembre 2010.

C'est l'exemple de l'insertion par l'activité économique (IAE) : activité économique par évidence, l'IAE est aussi solidaire : elle insère des individus éloignés de l'emploi³⁶.

Ce n'est pourtant pas l'obligation qui va être faite à ces structures de souscrire à plusieurs subventions (et autant de dossiers) qui constitue une problématique à notre sens ; en réalité, si la Loi NOTRe donne toute son importance à la conférence de l'ESS, elle en limite aussi la portée ; la région ne pourra en effet pas prendre en compte les propositions de politiques de solidarité formulées au cours de la conférence, celle-ci n'étant pas de sa compétence. Elle crée donc une conférence de l'ESS qui ne concerne qu'une partie des entreprises et des activités de l'ESS.

Par ailleurs, la grande marge interprétative laissée aux Régions entraîne une interprétation différenciée des collectivités locales. Ainsi, il n'existe pas en Nouvelle-Aquitaine de document publié intitulé « Stratégie régionale de l'ESS » (SRESS). En revanche, ce document existe par ailleurs. Dans les Pays de la Loire., « la SRESS s'adresse à l'ensemble des acteurs de l'ESS et concerne le développement de l'ESS dans son sens le plus large » (Région Pays de la Loire, 2017) quand « le SRDE2I concerne uniquement le développement économique (stabilisation, mutation ou croissance économique) des entreprises de l'ESS » (Ibid., 2017). En Bretagne, la stratégie de l'ESS est un document rédigé par la CRESS. Ce document, postérieur à la conférence de l'ESS 2016, est une synthèse des priorités retenues par les diverses parties prenantes (élus, structures de l'ESS) en matière de politiques publiques du secteur (CRESS Bretagne, 2017).

³⁶ Dans ce cas précis, le SRDE2I Nouvelle-Aquitaine précise que « dans le secteur de l'insertion par l'activité économique et de l'Économie Sociale et Solidaire, le Département est un acteur majeur (insertion des personnes en difficulté). La Région et le Département partageront leurs objectifs dans ce domaine ». Cette disposition n'est pas forcément partagée, et n'apparaît pas dans l'ensemble des SRDE2I. On note par exemple son absence dans les schémas édités par la Bretagne ou la Normandie.

Par ailleurs, certaines compétences ont cependant été jugées transversales. L'article L-1111-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que « les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ».

C. L'IMPORTANCE DE L'ÉCHELON TERRITORIAL : COMMENT GOUVERNER L'ESS

Cela n'est pas anodin, car dans le même temps certaines régions ont fusionné, créant des ensembles gigantesques. La Nouvelle-Aquitaine est devenue un territoire deux fois et demi plus grand que la Belgique. Dans le même temps, il s'avère complexe de déterminer quelle part de l'ESS est directement concernée par le SRDE2I. En effet, aucune base de données statistiques ne recense les entreprises de l'ESS exerçant une activité économique. Une analyse plus précise des compétences des collectivités locales éclaire sur ce point.

La répartition de la compétence : une limitation de la portée de la conférence de l'ESS

La loi NOTRe se veut un élément de renforcement des Régions françaises. Sur le plan politique, la détermination des différents schémas régionaux est un marqueur fort. Le SRDE2I est prescriptif : il s'impose aux échelons infrarégionaux.

Ce schéma s'adresse en premier lieu, selon la Loi NOTRe, aux entreprises³⁷. La réglementation européenne précise que cette notion concerne « toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique ». Sont notamment concernées les organisations exerçant une activité artisanale, ou les sociétés et associations qui exercent régulièrement une activité économique (règlement [CEE] n° 696/93). L'utilisation de cette définition, limitative, sous-entend l'exclusion du dispositif de co-construction de l'ensemble du secteur non marchand, mais aussi les organisations n'exerçant qu'occasionnellement des activités économiques.

Les coopératives sont naturellement incluses, dès lors qu'elles exercent une activité économique. C'est également le cas des entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS), formées en SA ou en SAS, mais aussi des mutuelles, bien que leur statut juridique rende leur appartenance au secteur marchand plus contestable.

³⁷ Pour rappel, nous appelons les organisations de l'ESS « entreprises ». Cette définition, contraire à la réglementation européenne, peut être source de malentendu. Nous utiliserons donc ici organisation de l'ESS (OESS).

Le cas des associations est plus complexe. Il est certes possible de mesurer leur utilité sociale (Le Roy, 2015 : 6). Il existe cependant de nombreuses associations n'ayant aucune activité marchande (c'est-à-dire ne procédant à aucune vente). Ce critère semble les exclure de la Conférence de l'ESS, ou tout du moins de la politique publique régionale. La non-prise en compte de ces structures est questionnant. En effet, des politiques coconstruites uniquement avec la part marchande de l'ESS peuvent être excluantes pour l'ensemble des structures non marchandes, même si elles peuvent y prétendre par ailleurs³⁸.

Or, une inadéquation entre les besoins des structures non marchandes et la politique régionale en matière d'ESS peut mettre les structures qui dépendaient de la Région en péril, en limitant les possibilités d'hybridation des ressources.

La reconfiguration des départements

L'avenir des Départements agite la sphère publique depuis 2008. Les considérations visant à simplifier le « millefeuille territorial » français ont en effet sérieusement mis en péril l'existence de ceux-ci³⁹ (Manier, 2015 : 84).

Si les compétences exclusives des départements restent conséquentes, c'est avant tout parce que les élus ont jugé que le projet global manquait de cohérence (Ibid., 2014 : 85). La Loi NOTRe, sous le prétexte du transfert de la politique économique à la région, devait initialement transférer un groupe de compétences bien plus large.

Le débat a laissé dans le giron des départements une double compétence affectant particulièrement l'ESS. Ils restent en effet garants des solidarités humaines et territoriales. Ils conservent donc les attributions pour lesquelles une grande proximité a été jugée nécessaire : la réduction des inégalités territoriales.

³⁸ Il est tout à fait envisageable qu'une structure non-marchande puisse bénéficier d'une aide régionale coconstruite avec les structures marchandes ; par exemple, la Région Nouvelle-Aquitaine subventionne les emplois salariés et les formations des bénévoles des structures de l'ESS, peu importe qu'elles soient marchandes ou non-marchandes. Cela n'est pas considéré comme une politique de solidarité, mais comme une politique visant à favoriser l'emploi et la formation des individus.

³⁹ Notre « millefeuille » ne compte que quatre (voire trois) niveaux de collectivités (l'intercommunalité se substituant de plus au plus aux communes). 20 des 27 pays de l'UE sont dans le même cas.

L'ensemble des politiques publiques affectant uniquement les OESS non-marchandes sont donc légalement tributaires des départements. Il importe pour autant pour le conseil départemental de prendre les précautions nécessaires à la sécurisation de son action. Par exemple, en matière d'emploi et d'accès à la formation, les conseils départementaux devront assortir leurs mesures d'une dimension sociale pour ne pas illégitimement empiéter sur les compétences régionales.

Cette dichotomie entre économie marchande et non marchande n'est pas sans effet. L'action sociale et l'enseignement cumulent, à eux seuls, 53,9 % des structures de l'ESS en France (CNCRESS, 2014). Il est fort probable qu'une majorité du tiers-secteur soit de fait exclue du dispositif éventuel de co-construction mis en place dans la Loi ESS.

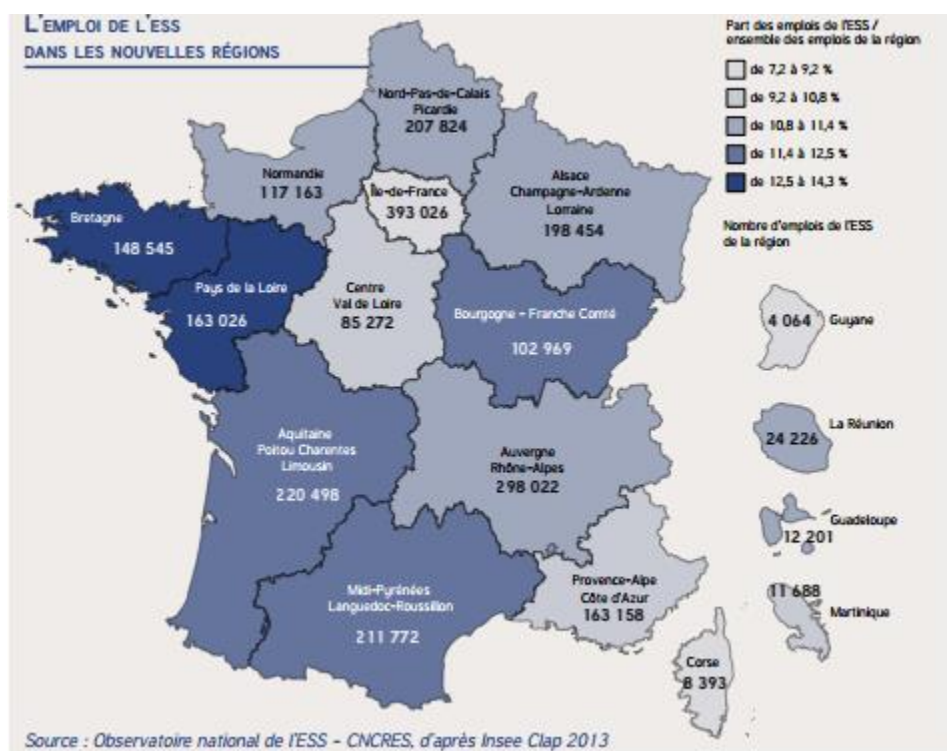
La dynamique territoriale spécifique de l'ESS

Si la proximité est une source d'implication, c'est au moins pour deux motifs : d'une part, les citoyens accordent plus fréquemment leur confiance aux élus locaux (CEVIPOF, 2017) ; d'autre part, ils sont (et s'estiment plus) légitimes à défendre un milieu dont ils sont « experts » (Monbeig, 2007). Les citoyens ont en effet tendance à se sentir plus concernés par ce qui les touche plus concrètement ; cette logique peut être étendue aux organisations.

Or, l'ESS se distingue par « un ancrage territorial important » (Peraldi, Rambaldi, 2009). La répartition des structures de l'ESS est par ailleurs assez atypique. Si celle-ci est assez équitable sur le territoire (CNCRESS, 2014 : 143), elle ne suit pas le même schéma que l'économie lucrative privée.

Ainsi si, en 2012, 91 % des plus grandes sociétés de capitaux françaises avaient leur siège en Ile-de-France, 76 coopératives sur 100 l'avaient implanté en dehors (CNCRESS, 2014). Les mutuelles sont également impactées. Une large part a préféré conserver son siège historique à Niort, dans les Deux-Sèvres.

Figure 18 — Répartition de l'emploi de l'ESS dans les nouvelles Régions



En vérité, il est complexe d'expliquer la territorialisation des organisations de l'ESS. L'analyse à la lumière d'un seul critère ne permet en effet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la Bretagne, mais aussi le Poitou-Charentes (intégré à la Nouvelle-Aquitaine), le Pays de la Loire et la Basse-Normandie (intégrée à la Normandie) sont, proportionnellement à la population, les territoires les plus actifs en matière d'ESS (CNCRESS, 2014).

L'explication la plus probable pour le CNCRESS (Ibid., 2014) est liée à la vitalité économique d'un territoire ; en effet, moins un territoire compte d'emplois (et donc d'activités), plus le taux d'emploi de l'ESS sera fort. Autrement dit, moins un territoire est actif, plus l'économie lucrative laisse le pas à l'ESS.

Cette répartition n'est pas dénuée de sens. Les départements plus ruraux sont en effet désertés par les entreprises du privé lucratif. L'importance de l'ESS devient alors capitale. Celle-ci diminue de manière relative dans les agglomérations. Cependant, le nombre absolu d'emplois reste en rapport avec la vitalité de l'agglomération (Chevalier & Gaulène, 2015).

2.3.CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : UNE CO-CONSTRUCTION INCERTAINE

L'exploration des textes légaux et des implications théoriques permet de jeter un autre regard sur la co-construction. L'étude de ce terrain tend à prouver qu'une co-construction est non seulement possible, mais également désirée par les parties prenantes politiques, c'est-à-dire les nécessaires initiateurs d'un dispositif participatif. Cette volonté, traduite par les lois NOTRe et ESS, se heurte à de nombreuses difficultés dans le cadre de sa mise en application.

D'une part, la loi apparaît comme très limitée, et peu incitative. Elle n'assure pas la légitimité d'un dispositif coconstruit, qu'elle ne décrit d'ailleurs pas. La faible formalisation du cadre proposé questionne sur sa crédibilité.

Par ailleurs, les textes juxtaposent les termes de débat, proposition, concertation et contractualisation, ce qui ajoute à la confusion. Ils ne décrivent qu'une temporalité sommaire, et prescrivent surtout la mise en place d'un schéma uniforme, le SRDE2I, au niveau d'une région. Il apparaît complexe de prendre en compte les besoins de l'ensemble de l'ESS d'un territoire aussi immense que la Nouvelle-Aquitaine sans recourir aux instances locales, d'une part, et sans créer de plans spécifiques à un plus petit échelon (quartier, ville, département), d'autre part.

Dans le même temps, il est fait exclusion de la majorité de l'économie sociale (qui compose une large partie de l'économie non-marchande). Ainsi, la loi NOTRe remet presque en cause la loi ESS, puisque la *Conférence de l'ESS* ne peut prescrire pour l'ensemble de son secteur. Il existe enfin d'autres faiblesses conceptuelles liées au cadre organisationnel. Notamment, la question des systèmes d'information est éludée.

En donnant la possibilité de créer un dispositif coconstruit, le législateur peut être considéré comme un préconisateur d'innovation. Cela peut également résulter d'un faible engagement réel, qui apparaîtrait alors comme incohérent avec la volonté qu'affiche le législateur à l'Assemblée.

En tout état de cause, les lois ESS comme NOTRe ouvrent le champ des possibles. Les réalisations des Régions peuvent, effectivement, devenir de réelles innovations sociales. En ce sens, elles peuvent donner lieu à l'émergence d'une co-construction impliquante des politiques publiques. Leur cadre peu contraignant rend cependant la réalisation d'une co-construction tout à fait incertaine.

CHAPITRE 3 — UN CADRE FORMEL : PREMIER ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE

Synopsis

L'ensemble des régions avaient l'obligation, pour mettre en place leur SRDE2I, d'organiser une conférence de l'ESS avant le 01/01/2017. Ce troisième chapitre porte sur l'analyse des divers documents (rapports de concertation, SRDE2I, comptes-rendus) édités à ces occasions.

Une exploration préalable nous a démontré l'impossibilité de traiter l'ensemble des conférences ; l'accès aux documents et aux interlocuteurs est en effet très inégal. Nous avons approfondi l'étude des régions PACA (renommée SUD), Normandie et Nouvelle-Aquitaine.

La première partie de cette analyse ne s'intéresse d'ailleurs qu'à ce dernier territoire, auprès duquel nous avons recueilli un corpus de documents plus étendu. Notre développement s'intéresse à la méthode mise en place par la région afin de recueillir les apports des parties prenantes socioéconomiques. La seconde partie, qui aborde les trois territoires susnommés, recherche le degré de prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques par les parties prenantes politiques.

Nous concluons à l'existence, en Nouvelle-Aquitaine, d'une large concertation qui peut être qualifiée de préalable à une co-construction (partie 3.1). La seconde partie s'intéresse au degré de prise en compte de cet apport par les parties prenantes politiques (partie 3.2). Nous constatons que le degré de prise en compte des apports est variable, mais que l'absence de consentement de parties prenantes socio-économiques disqualifie ces processus au titre de co-construction.

Plan détaillé

3.1. La concertation préparatoire comme co-construction des politiques publiques... ..	93
A. Une méthodologie « discutable » : la problématique de la juste sélection	95
B. L'influence des spécificités de l'entreprise sur la participation	104
C. Un lien évident entre sensibilisation et participation	107
D. Discussion intermédiaire	112
3.2. De la concertation au SRDE2I : quelle prise en compte des parties prenantes socioéconomiques ?	115
A. Études de cas : la Nouvelle-Aquitaine.....	118
B. Éléments de comparaisons interrégionales	144
C. Discussion intermédiaire	156
3.3. Conclusion intermédiaire : une co-construction excluante	158

3.1. LA CONCERTATION PRÉPARATOIRE COMME CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La conférence de l'ESS n'est pas un événement unique, que ce soit d'un point de vue géographique (une par région), temporel ou organisationnel. En 2016, ces conférences ont pris place à des dates variables, de juin à décembre 2016. Il existe également des variations concernant la localisation (une ou plusieurs conférences [réalisées sur des territoires différents], concertation préalable organisée dans une ou plusieurs villes...) ou l'ampleur de la consultation (et notamment les acteurs concernés).

Lors de notre étude préalable, nous nous sommes intéressés à l'ensemble des éléments en rapport avec l'organisation de toutes les conférences de l'ESS en 2016. Dans la plupart des cas, les méthodologies mobilisées n'ont pas été publiées, et les techniciens responsables se sont avérés peu disponibles pour répondre à nos questions.

Les informations accessibles permettent cependant de comprendre que les logiques générales des dispositifs sont souvent proches, avec une organisation en deux séquences : une « première étape [qui] consiste en la réalisation d'un état des lieux de l'ESS [puis] une seconde étape [qui] se déroule autour d'une réunion publique (conférence, séminaire) ouverte à tous les acteurs » (Fraisie, 2017). Autre constante : l'apport considérable des CRESS et de leur conseil national, le CNCRESS. Ces structures ont, en effet, été associées — voire en charge, sous délégation — aux travaux de préparation de la conférence de l'ESS.

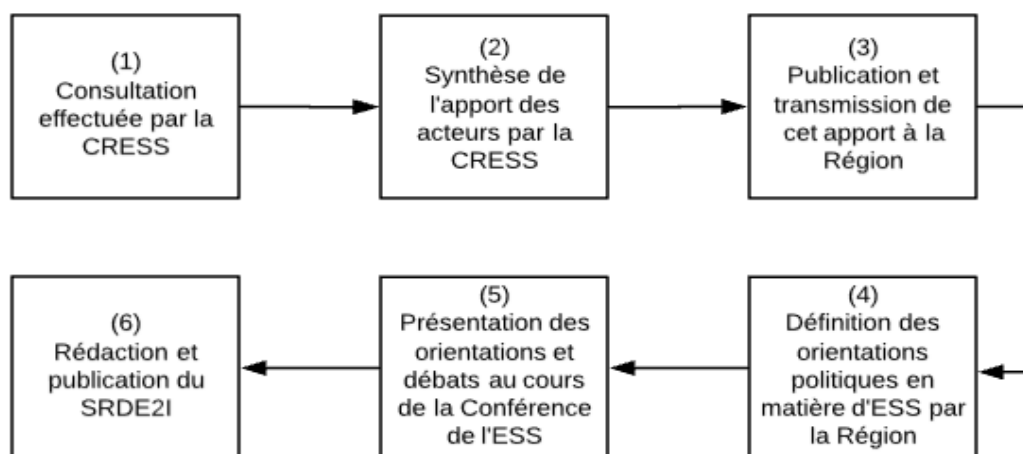
Nous voyons ici une référence à l'article 7 de la Loi ESS, qui prescrit la réalisation d'une « stratégie de l'ESS » en concertation avec la CRESS et les organisations de l'ESS. Dès lors qu'une co-construction était envisagée, il semblait logique de procéder — nous l'avions constaté *infra* — à une fusion des deux dispositifs participatifs préconisés par la Loi ESS.

Cette concertation a débouché, dans la plupart des cas⁴⁰, à la présentation d'un document de synthèse reprenant une liste de préconisations adressées par la CRESS à la Région, puis par une

⁴⁰ Cela a été moins le cas en Bretagne, où une large consultation en direction de l'ESS a été organisée peu de temps avant. La conférence est dès lors venue plus en complément, et n'a pas débouché sur l'élaboration d'une stratégie complète. Cela n'est pas pour autant une moindre co-construction : la Bretagne avait anticipé la conférence, et a été contrainte de réorganiser un événement très proche pour des raisons légales peu après sa première conférence de l'ESS.

rédaction par la région du SRDE2I (figure 19). Souvent, ce document est, avec le SRDE2I, la seule trace que nous sommes parvenus à obtenir.

Figure 19 — Processus appliqué au cours de la co-construction des politiques publiques en ESS en Nouvelle-Aquitaine (2016)



Le cas de la Nouvelle-Aquitaine est spécifique, car nous étions au moment de la conférence, stagiaire à la CRESS. Nous avons donc été en capacité d'observer et de documenter le dispositif visant à recueillir l'avis des parties prenantes socioéconomiques néo-aquitaines (c'est-à-dire la consultation, première étape de la figure 19).

Nous avons notamment recueilli de nombreuses données brutes⁴¹. L'analyse développée dans cette partie s'appuie sur ces données retraitées. Elle se structure en 4 sections. La première s'intéresse à la méthodologie, et notamment à ses biais (section A). Nous revenons ensuite sur l'influence des spécificités d'une structure sur sa participation (section B) puis sur le lien entre sensibilisation et participation (section C). Nous discutons l'ensemble de ces résultats dans une dernière section ; nous montrons notamment qu'il importe tout particulièrement d'informer et

⁴¹ Le corpus de données comporte :

- La méthodologie envisagée et adoptée à chaque étape de la consultation ;
- Les coordonnées de chaque structure contactée ;
- Le nombre et la qualité de contacts avec chaque structure (mail, téléphone, présentiel) ;
- Les différents apports des répondants (fiche-actions, questionnaires remplis, comptes-rendus d'entretiens, comptes-rendus d'ateliers) ;
- Des listes d'émargements, diverses communications, des documents divers.

d'expliquer l'existence et l'enjeu d'une co-construction afin de maximiser l'implication des acteurs (section D).

A. UNE MÉTHODOLOGIE « DISCUTABLE » : LA PROBLÉMATIQUE DE LA « JUSTE SÉLECTION »

Il existe une certaine proximité entre le dispositif retenu par la Région Nouvelle-Aquitaine et l'approche suggérée par Vaillancourt (2012). Celui-ci estimait alors préférable la mise en place d'un temps pour que chaque groupe d'acteurs se mette en accord avant la formulation de propositions.

La CRESS Nouvelle-Aquitaine⁴² s'est chargée, par délégation, de la quasi-totalité du travail préparatoire à la conférence de l'ESS. Elle a notamment pris en charge la concertation préalable (*fig. 19*, étape 1) et le travail d'information et de sensibilisation préalable.

Cette concertation s'est conclue par la rédaction d'une synthèse des apports. Ce support possède une importance majeure. Il résume en premier lieu la position des parties prenantes. Il a également été publié, ce qui lui confère la qualité de trace des échanges.

Cette section s'intéresse aux conditions de réalisation de cette synthèse. Elle aborde d'abord la méthodologie retenue par la CRESS, puis revient sur la structure de la population consultée.

⁴² La conférence de l'ESS s'est déroulée au cours de la fusion des Régions initiée par la Loi NOTRe. La Loi ESS précisant qu'il ne doit exister qu'une seule CRESS par région, les CRESS Limousin, Poitou-Charentes, et Aquitaine étaient en cours de fusion. Chaque ancienne CRESS de la Nouvelle-Aquitaine est devenue une antenne locale de la CRESS Nouvelle-Aquitaine.

Quelques précisions relatives aux termes et à la position du chercheur

1. Si nous sommes en capacité de rendre compte avec fidélité de la méthodologie déployée, c'est parce nous avons été partie prenante du dispositif de concertation (dans une posture d'enquêteur de la CRESS) que nous avons ensuite étudié (à travers une posture critique de *chercheur*). Précisons donc d'emblée que **le recours dans notre propos au nous renvoie systématiquement au chercheur et non à l'enquêteur.**
2. Lorsque nous parlons de population interrogée, nous nous référons à la base de données utilisée par la CRESS pour contacter les structures de l'ESS. Celle-ci comprend l'ensemble des adhérents de la CRESS Nouvelle-Aquitaine (l'adhésion étant facultative et payante), additionnée des structures ayant participé au salon de l'ESS 2015.

Une méthodologie n'offrant aucune garantie

L'analyse de la métrologie présente un double enjeu. Elle permet (1) de s'assurer de la pertinence et de la représentativité des apports recueillis par la CRESS ; (2) de contextualiser les conditions de transmission de ces apports ; (3) de constater ce qu'entend la collectivité locale lorsqu'elle parle de co-construction, la Région Nouvelle-Aquitaine qualifiant son SRDE2I de co-construit.

Dans les faits, la consultation préalable à la conférence de l'ESS s'est déroulée de mars à juin 2016. La CRESS a mis en place un protocole d'enquête complexe⁴³, composé de la constitution d'une population (1), de la codification des structures (2) et enfin de la mise en place de plusieurs canaux d'enquête (3).

La première étape a pris appui sur une base de données constituée à partir du fichier des adhérents de la CRESS et de la liste des participants au salon de l'ESS 2015. Les enquêteurs

⁴³ Le dispositif utilisé a été élaboré en interne.

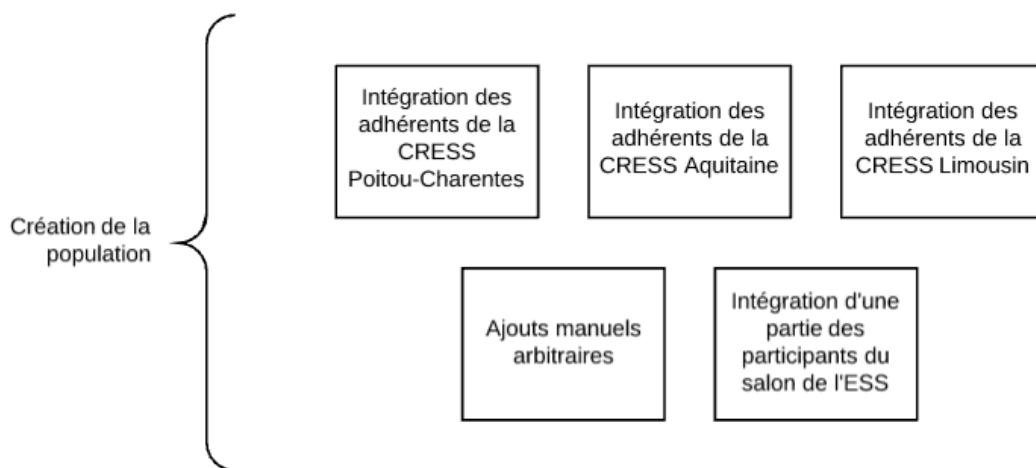
ont également procédé à quelques ajouts manuels de structures de l'ESS dont ils avaient connaissance (figure 20).

Le protocole d'enquête était ensuite différencié selon les structures (figure 21). Ainsi, certains acteurs ont été plus sollicités que d'autres. Dans les faits, la plupart des acteurs ont été identifiés par un code, correspondant à un protocole d'enquête plus ou moins poussé.

L'attribution de ce code – A, B, C ou D – ne dépend pas de l'importance de la structure dans le paysage de l'ESS Nouvelle-Aquitaine, mais de critères subjectifs⁴⁴. Cette codification a déterminé l'intérêt porté par la CRESS à la structure. En effet, les structures les mieux classées (code A et B) ont été bien plus sollicitées que les structures moins bien classées (code C et D).

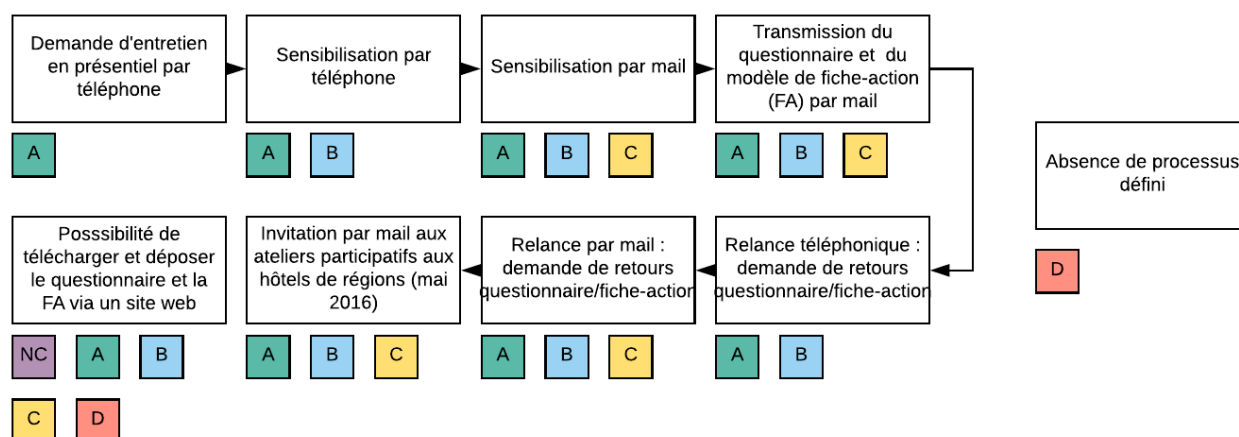
Précisons que certaines structures ne possèdent pas de code («NC»); elles peuvent correspondre à des répondants non contactés préalablement par la CRESS, mais qui ont eu connaissance de l'enquête par un effet de réseau, par une veille sur le site web de la CRESS, ou par un article informant de la consultation.

Figure 20 — Composition de la population des structures contactées par la CRESS en Nouvelle-Aquitaine



⁴⁴ Les chargés d'études de la CRESS ont effectivement codifié les structures selon des critères majoritairement subjectifs et/ou personnels. Il s'agissait de la proximité géographique des structures par rapport à l'enquêteur, du statut de groupe intermédiaire (représentant), de l'intérêt porté par la structure à la CRESS (participation aux événements, contacts réguliers...) et des préférences personnelles (affinités avec les dirigeants, disponibilité de ces derniers, intérêt porté par l'enquêteur à la structure...).

Figure 21 — Protocole d'enquête — Etude préparatoire de la conférence de l'ESS 2016



Une fois la codification réalisée, la CRESS a ouvert 4 canaux, à travers :

- (1) La réalisation d'interviews, entretiens qualitatifs de 45 minutes en présentiel ou par téléphone (uniquement pour les codes A). Le guide d'entretien est reproduit en annexe 03 ;
- (2) l'émission d'un questionnaire, par mail, reprenant les questions posées oralement aux acteurs interviewés. Il était possible de répondre par retour de mail (code A, B, C) ;
- (3) l'émission de fiche-actions. Ces documents permettaient de relater une action mise en place, qui aurait, selon l'acteur, intérêt à être soutenue par une politique publique (code A, B et C). Le document est reproduit annexe 02 ;
- (4) l'organisation d'ateliers. Ces événements ont permis de débattre et de compléter les propositions effectuées par les acteurs via les autres moyens de participations. Ils ont été réalisés aux hôtels de Régions de Bordeaux, Poitiers et Limoges, sur une journée unique. Ils ont également permis l'émission et la structuration de nouvelles suggestions (code A, B et C).

Les codes attribués plaçaient les différentes structures dans des positions plus ou moins favorables. Ainsi :

- Les membres du groupe C ont été contactés uniquement par voie électronique. Ils ont reçu un premier mail d'information/sensibilisation, un mail comportant le matériel d'enquête (modèle de fiche-action, questionnaire, notices d'utilisation).

- Les membres du groupe B ont été contactés par téléphone après l'envoi du matériel d'enquête. Cette interaction permettait de répondre aux questions, mais aussi de s'assurer que la personne responsable avait pris connaissance de la correspondance transmise par mail. Une relance téléphonique était prévue en l'absence de retour ; elle n'a pas toujours été effectuée.
- Les membres du groupe A bénéficiaient enfin, en sus des interactions suscitées, d'une proposition d'interview par un chargé d'étude de la CRESS. Une retranscription partielle des propos de l'acteur était effectuée. Même si le questionnaire était proche de celui envoyé par mail, l'interaction orale ne peut être comparée à l'interaction écrite.

Dans tous les cas, un mail supplémentaire a été envoyé aux acteurs interrogés afin de les convier aux ateliers. Il existe également des structures classées « D », sans protocole de contact associé. Enfin, toutes les structures de l'ESS avaient la possibilité de télécharger et déposer une fiche-action ou un questionnaire via le site internet de la CRESS.

Si le protocole d'enquête était complexe, il n'est pas dénué de biais. Nous en relevons quatre :

1. Les politiques d'adhésion des trois CRESS n'étaient pas les mêmes avant leur fusion. Cela se manifeste notamment par des coûts d'adhésions et des axes d'évolutions différenciés. Ainsi, l'Aquitaine était plus portée sur le développement territorial et le recrutement (2 ETP sur 3) quand le Poitou-Charentes orientait une large partie de ses ressources (2,5 à 3 ETP sur 5) sur des concepts novateurs et des études.
2. Il est peu probable que cette population, non échantillonnée, soit représentative du secteur de l'ESS en Nouvelle-Aquitaine.
3. La sélection via une codification arbitraire peut affecter l'implication des parties prenantes en créant des asymétries d'informations ;
4. Enfin, il est à noter que chaque participant avait pour consigne d'intégrer son apport dans un axe prédéterminé (cf. annexe 01). Cette obligation, portée par la Région, avait pour but de guider les propositions. Dans les faits, toute proposition ne s'inscrivant pas dans un axe – coopérer, innover ou entreprendre – ainsi que dans un sous-axe limitatif

ne pouvait être prise en compte par la CRESS. Ce cadre limitatif peut être considéré comme nécessaire ou injustifié⁴⁵.

Bien entendu, la CRESS ne prétend pas réaliser une enquête scientifique ; elle n'a aucunement l'obligation d'éviter d'influencer ses répondants ou de recourir à un échantillon représentatif. Par ailleurs, il convient de retenir que :

- La CRESS n'a disposé que de 4 mois pour réaliser cette concertation ; il était donc inenvisageable d'être exhaustif en un temps aussi limité.
- Elle n'avait par ailleurs en sa possession aucune base de données recensant les coordonnées des structures de l'ESS de son territoire, les données INSEE étant obsolètes.

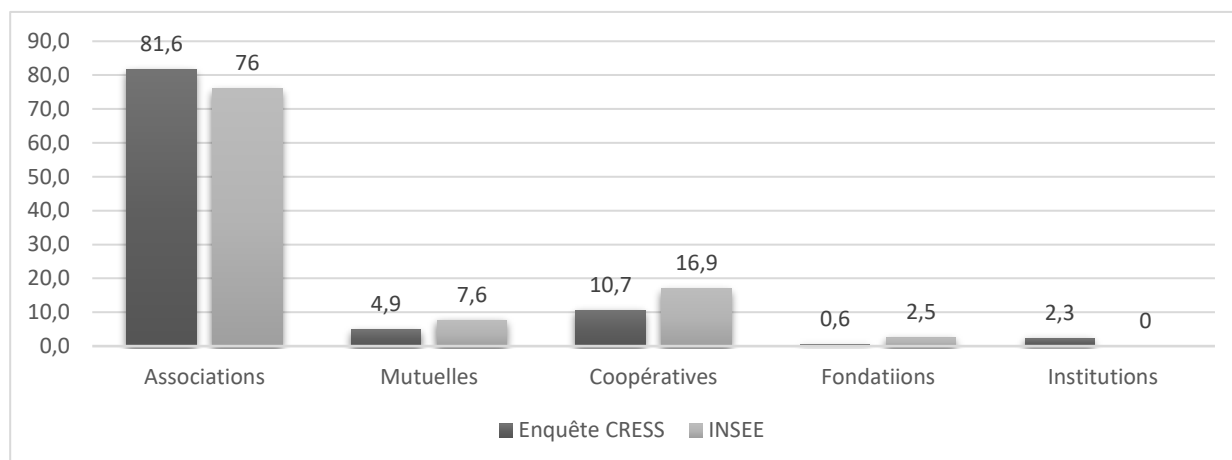
Une image relativement représentative de l'économie sociale et solidaire

Le premier biais constaté avait rapport avec la constitution de la base de données. En effet, la population interrogée n'a pas été échantillonnée afin d'être représentative de la répartition géographique ou juridique des structures de l'ESS. Il est donc surprenant de constater que, en certains aspects, elle peut être considérée comme quasi représentative du secteur de l'ESS.

Ainsi, la répartition par statut juridique de cette population est proche de la répartition constatée au niveau national (figure 22). Deux éléments sont notables : (1) l'inclusion de quelques structures institutionnelles (universités, collectivités), qui ne font pas partie du secteur de l'ESS au sens de la Loi de 2014 et (2) une surreprésentation des associations au dépend des autres catégories. Aucune structure de l'économie lucrative n'est incluse.

⁴⁵ Par exemple, il apparaît inopportun de discuter les politiques de solidarité au niveau régional, la compétence revenant aux départements. Ce type de cadrage semble donc admissible.

Figure 22 — Représentativité (par statut juridique) des structures contactées par la CRESS

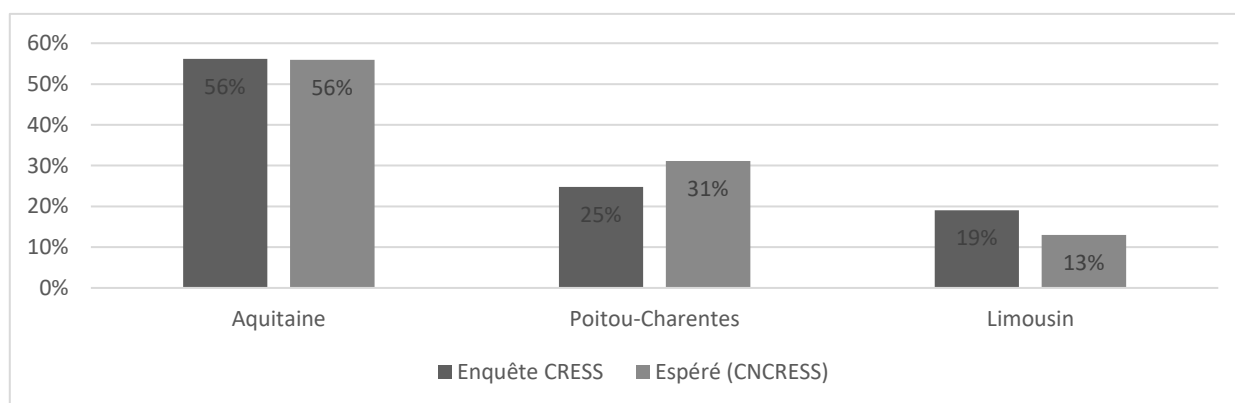


Source : données INSEE 2014 et retraitement de données CRESS Nouvelle-Aquitaine

Lecture : « 81,6 % des structures contactées dans le cadre de cette enquête étaient des associations ; 76 % des structures de l'ESS (au niveau national) sont des associations. »

La répartition territoriale par ancienne région (ou par *antenne CRESS*) répond également à une certaine logique. Le Limousin est légèrement surreprésenté (+ 6 %) aux dépens du Poitou-Charentes (– 6 %) (figure 23).

Figure 23 — Répartition des structures contactées par la CRESS par ancienne région

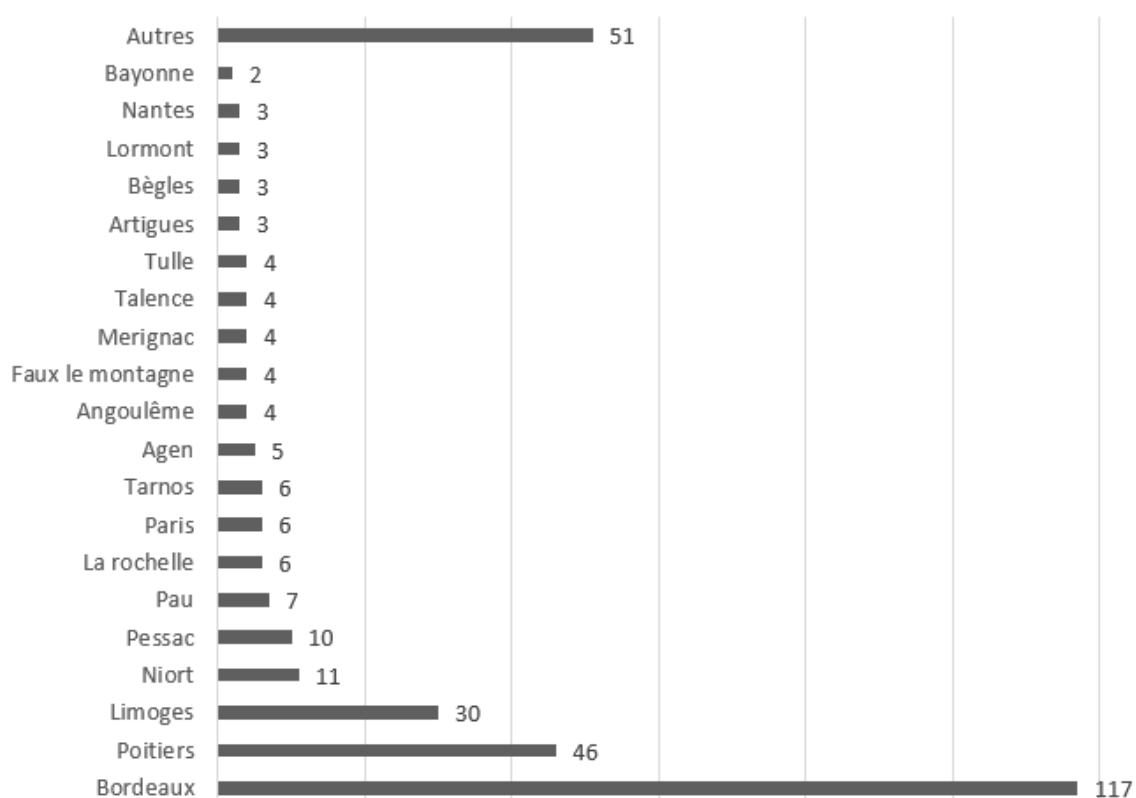


Source : données CNCRESS (2012) et retraitement de données CRESS Nouvelle-Aquitaine

Lecture : l'antenne Poitou-Charentes de la CRESS a contacté 25 % du total des structures contactées par la CRESS Nouvelle-Aquitaine, alors que 31 % des structures de l'ESS de Nouvelle-Aquitaine sont implantées en Poitou-Charentes.

L'analyse par commune laisse en revanche apparaître une polarisation des répondants dans les villes où sont implantées les antennes de la CRESS : Bordeaux, Poitiers et Limoges. Ces villes constituent également les aires les plus peuplées et les anciennes capitales de leurs anciennes régions respectives (figure 24).

Figure 24 — Répartition géographique (par commune) des structures contactées par la CRESS



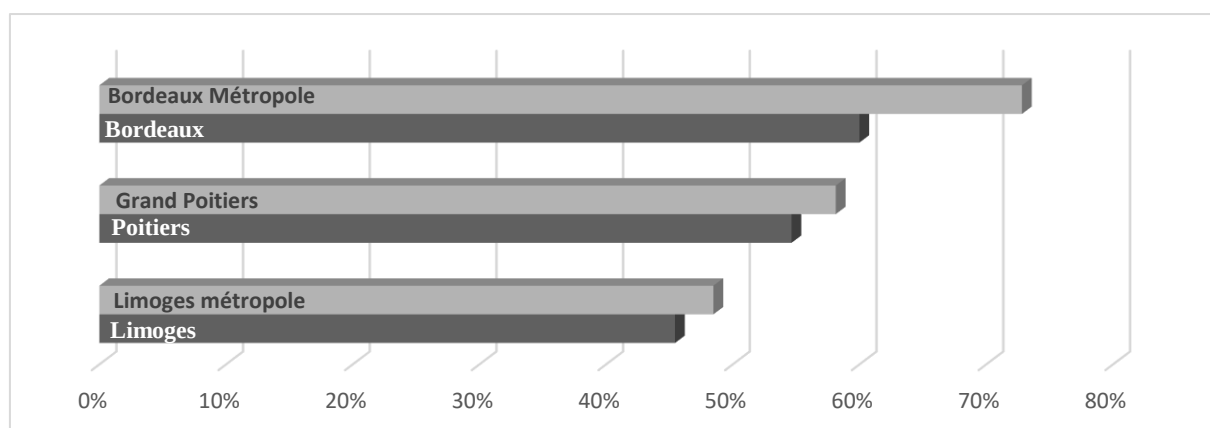
Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Le nombre de structures contactées est par ailleurs complètement décorrélié du nombre d'habitants. Ainsi, certaines villes densément peuplées, comme Angoulême ou La Rochelle, sont reléguées dans la catégorie « autres » (c'est-à-dire qu'elles ne comptent qu'au mieux deux structures contactées). Bayonne, seconde ville la plus peuplée rattachée à l'antenne de Bordeaux, ne compte que 2 structures répondantes quand Pau, troisième ville de ce périmètre,

en compte ⁷⁴⁶. De nombreuses villes sont exclues de l'échantillon malgré une population significative, comme Périgueux ou Ussel (figure 25).

Une analyse par métropole renforce l'idée de prise en compte majoritaire des anciennes capitales de régions (figure 25). Ainsi, si 60 % des structures contactées par l'antenne de Bordeaux sont effectivement localisées à Bordeaux, 73 % proviennent de Bordeaux Métropole. Cela n'est pas illogique ; la métropole centralisant une grande part de l'activité économique et de la population de l'ex-Aquitaine. Cependant, la question de la prise en compte de la ruralité et des autres villes, dont les problématiques peuvent être différentes, peut alors se poser⁴⁷.

Figure 25 — Taux de structures contactées par la CRESS dont le siège social est situé sur les capitales et sur leurs métropoles



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

⁴⁶ Sans qu'il soit possible de le confirmer, il est possible que ces phénomènes s'expliquent par des effets de réseaux. Dans certaines villes, nous constatons l'existence de groupes de répondants hébergés, par exemple, au sein de locaux mutualisés.

⁴⁷ La surreprésentation des métropoles peut être liée à l'existence des sièges sociaux des fédérations. Cependant, les groupes intermédiaires ne peuvent agréger parfaitement les préférences des structures qu'ils représentent. Ainsi, une fédération œuvrant dans une métropole est-elle légitime à représenter des structures rurales ou périurbaines ? Bien que cela soit possible (important travail de terrain, démocratie interne réelle...), ce n'est pas certain ; en accord avec notre exposé théorique initial, nous considérons que les groupes intermédiaires peuvent avoir en certains points des positions différentes des structures qu'ils représentent.

Nous notons enfin la présence de certaines structures localisées à Paris ou Nantes. Cela s'explique par l'existence de structures avec une mission ou une antenne en Nouvelle-Aquitaine, mais dont le contact principal est situé ailleurs que sur le territoire. Ce cas est cependant marginal (9 structures sur 347). Le cas échéant, ces structures ont été rattachées géographiquement aux antennes CRESS qui les ont contactées.

B. L'INFLUENCE DES SPÉCIFICITÉS DE L'ENTREPRISE SUR LA PARTICIPATION

Il convient de différencier les structures contactées des structures répondantes. Bien entendu, un simple contact n'a pas entraîné obligatoirement une réponse. Par ailleurs, quelques répondants ne figurent pas dans la liste des structures contactées. Nous analysons dans cette seconde section quelques caractéristiques des structures répondantes.

Nous réalisons une première approche par les canaux de participation dématérialisés : les fiche-actions et les questionnaires. Ceux-ci sont en effet moins engageants (la réponse se fait par mail) et plus flexibles (réponse possible pendant 2 mois).

Sur les 347 structures interrogées, 74 ont transmis un questionnaire et 46 une ou plusieurs fiche-actions. 18 structures se sont impliquées dans les deux canaux. Les fiche-actions — qui génèrent moins d'implication — s'adressaient à un public plus restreint, puisqu'elles nécessitaient d'être en capacité de présenter une action originale, pouvant s'inscrire dans les grands axes prédéfinis des politiques régionales, et étant déjà, au moins, en cours d'expérimentation. Ce résultat n'est donc pas surprenant.

Approche par la répartition géographique des répondants

Nous avons constaté *supra* une répartition relativement représentative des structures contactées par anciennes régions. Ce n'est pas le cas de la répartition des répondants, qui diffère largement (figure 26).

Figure 26 — Répartition des réponses reçues par type de réponse et par antenne de la CRESS

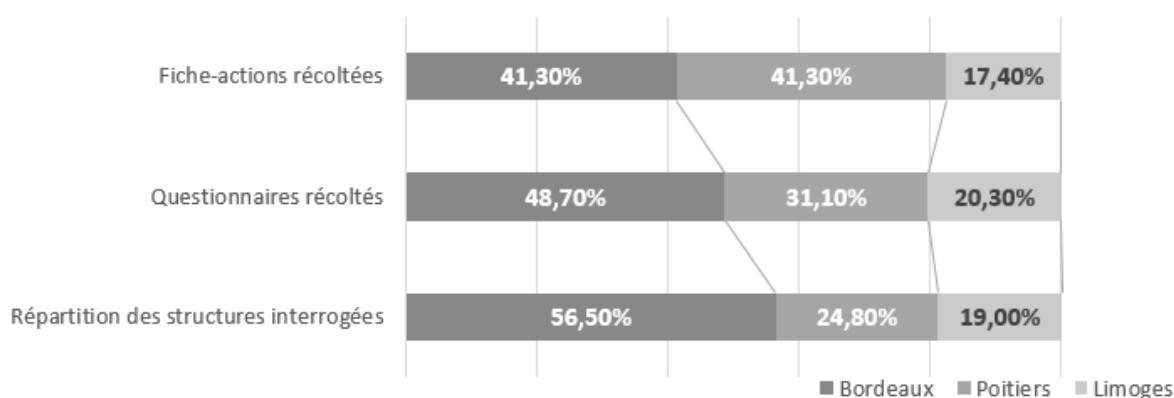
Antenne	Interrogés	Questionnaires reçus		Soit	FA reçues		Soit
Bordeaux	195	36	18,46%	48,65%	19	9,74%	41,30%
Limoges	66	15	22,73%	20,27%	8	28,79%	17,39%
Poitiers	86	23	26,74%	31,08%	19	22,09%	41,30%
Total	347	74	21,33%	100,00%	46	13,25%	100,00%

Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Lecture : « 195 acteurs ont été interrogés par l'antenne CRESS de Bordeaux. 18,46 % ont répondu, ce qui constitue 48,65 % des réponses reçues par la CRESS Nouvelle-Aquitaine. »

Certes, l'antenne bordelaise est, en valeur absolue, première contributrice ; elle est suivie par Poitiers puis Limoges. La mise en perspective de ce résultat par rapport à la valeur relative (c'est-à-dire le nombre de *réponses attendues* par rapport à la répartition des structures interrogées par antenne) donne un résultat différent (figure 27).

Figure 27 — Répartition des réponses par type et par localisation



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Lecture : 24,8 % des structures interrogées par la CRESS Nouvelle-Aquitaine dépendaient de l'antenne CRESS de Poitiers. 31,1 % des questionnaires ont été récoltés par l'antenne de Poitiers, ainsi que 41,3 % des fiche-actions.

Le territoire aquitain apparaît alors comme sous-représenté (-7,8 % pour les questionnaires et -15,2 % pour les fiche-actions), au profit du territoire pictavien (respectivement + 6,3 % et + 16,5 %), le solde étant capté par le territoire limougeaud.

Au regard des faibles valeurs considérées, il importe de prendre en compte la marge d'erreur afférente à toute étude quantitative. Cependant, deux biais potentiels méritent d'être cités ; (1) tout d'abord, les politiques de recrutement des anciennes CRESS (récemment fusionnées au sein de la CRESS Nouvelle-Aquitaine) différaient considérablement, tout comme leur histoire et leurs axes de développement. Par ailleurs, l'enquête de l'antenne bordelaise a rencontré des difficultés administratives (départ d'un salarié enquêteur). La question de la moindre implication des structures de l'Aquitaine pourrait être expliquée par l'un, l'autre, ou l'ensemble de ces facteurs.

L'impact de la catégorie juridique des structures sur la participation

Il est envisageable que le statut juridique d'une structure impacte sur son implication dans un processus coconstruit. Il existe en effet des particularités à chaque statut. Si l'analyse permet de supposer l'existence d'un lien, elle se heurte à deux limites de taille :

1. Certaines catégories sont très peu représentées (fondations et institutions publiques notamment) (figure 28) ;
2. Certaines structures sont représentées par des groupes intermédiaires. Ceux-ci sont parfois liés au statut juridique ; par exemple, l'URSCOP représente uniquement des coopératives de travailleurs et les SCIC. Il est envisageable que certaines structures interrogées aient laissé ces intermédiaires répondre en leur nom.

Figure 28 — Répartition des structures contactées et des réponses associées

	Associations	Mutuelles	Coopératives	Fondations	Institutions	Total
Population	283	17	37	2	8	347
Réponses — Fiche-actions	38	4	3	1	1	47
Équivalent %	13,4 %	23,5 %	8,1 %	50,0 %	12,5 %	100 %
Réponses — Questionnaire	65	4	4	1	1	75
Équivalent %	23,0 %	23,5 %	10,8 %	50,0 %	12,5 %	100 %

Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Lecture : 283 structures ont été contactées. 38 ont renvoyé une ou plusieurs fiche-actions, soit 13,4 %. 65 ont renvoyé un questionnaire, soit 23 %.

Concernant les autres catégories, les mutuelles apparaissent plus impliquées que les coopératives. Les associations se situent à des niveaux intermédiaires.

Le faible recours des associations aux fiche-actions (FA) nous conduit à supposer un lien entre le statut juridique et certains modes de réponses. En effet, ce canal exigeait d'expérimenter un dispositif (afin de le soumettre), et de posséder certaines compétences (remplir une matrice SWOT, capacité de synthèse). Ces critères peuvent favoriser certaines structures, comme les mutuelles et les coopératives. Cette conclusion reste cependant hypothétique au regard des biais affectant la concertation.

C. UN LIEN ÉVIDENT ENTRE SENSIBILISATION ET PARTICIPATION.

Les structures engagées dans le processus de concertation mis en place par la CRESS représentent environ 25 % des structures contactées. Celles-ci ne représentent pour autant que 1,5 % des 22150 structures de l'ESS du territoire (INSEE, 2015). La pluralité des réponses peut donc être considérée comme limitée. Quelle est la raison du faible engouement des structures de l'ESS du territoire pour ce dispositif ?

Il convient tout d'abord de contextualiser les choses : le taux de participation rapporté aux structures contactées est satisfaisant. Ce contact apparaît en fait comme étant une quasi-condition de participation. L'implication évolue d'ailleurs en fonction du niveau de sollicitation émis par la CRESS.

D'une codification arbitraire à une participation différenciée

Rappelons-le : l'attribution du code par la CRESS n'était pas liée à une recherche de représentativité, mais d'efficacité. Le but était surtout de favoriser les structures proches de la CRESS ou connues des enquêteurs. Chaque antenne de la CRESS avait désigné entre 14 et 20 structures codées A (pour un total de 54 structures). Le classement en catégorie B (101 structures) et C (130 structures) était discrétionnaire ; ces catégories comprennent la majorité des structures. Le classement en catégorie D (16 structures, effectué par la CRESS) ou NC (46 structures, pas de code attribué par la CRESS) n'est pas documenté. La répartition des structures est reprise figure 30.

Figure 29 — Répartition des structures contactées par la CRESS par codification

Code	A	B	C	D	NC
Nombre	54	101	130	16	46

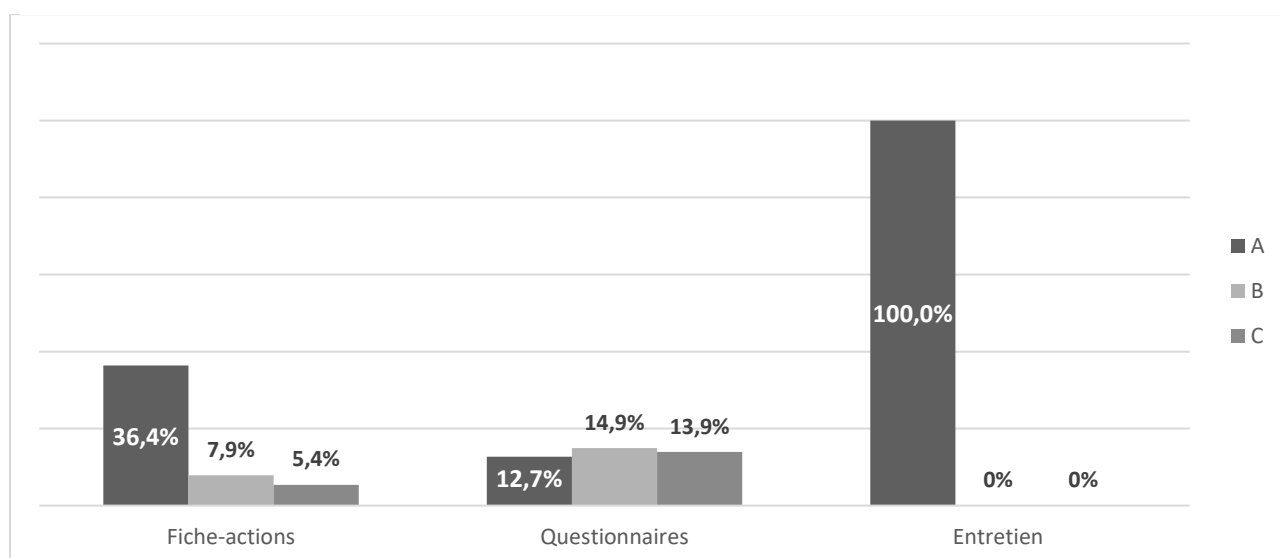
Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Chaque code entraînait un protocole d'enquête différencié (*cf.* figure 21).

- Le premier (« A ») est qualitativement comme quantitativement le meilleur, puisqu'il cumule une information par mail, plusieurs contacts téléphoniques et un entretien qualitatif.
- Le second (« B ») est moins qualitatif : il n'encourage pas la tenue de l'entretien.
- Le troisième (« C ») exclut tout contact téléphonique, dégradant la qualité de l'échange, mais aussi son intensité.

Cette hiérarchie se retrouve partiellement dans le niveau d'implication des structures⁴⁸ (figure 30).

Figure 30 — Taux de réponse aux fiche-action et au questionnaire suivant la codification



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

⁴⁸ Nous faisons abstraction des catégories D et NC, dont les modalités d'inscriptions dans la base de données ne sont pas claires, mais répondent au moins en partie à une manifestation spontanée (et donc associée à une participation effective).

Le taux de réponse au questionnaire est stable ; précisons cependant que le questionnaire proposé lors de l'entretien semi-directif était très proche du questionnaire envoyé par mail. Il pouvait donc paraître redondant de renvoyer ce document pour les structures codées A. En revanche, les taux de renvoi des fiche-actions et de participation aux entretiens sont très affectés.

Quelle raison à cette participation différenciée ? L'hypothèse la plus probable est qu'une meilleure sensibilisation entraîne une meilleure implication. L'impact de l'entretien en présentiel (qui a permis non seulement un apport qualitatif substantiel, mais a également été l'occasion de spécifier l'importance centrale des fiche-actions) apparaît comme critique ; en effet, les structures codées B (contactées par mail et par téléphone) enregistrent un taux de collecte bien plus faible et proche du niveau des structures codées C (mail uniquement).

Le cas des ateliers : la confirmation du lien sensibilisation - participation

Nous avons peu abordé les ateliers dans notre propos, du fait de leur spécificité. En effet, chaque étape de la consultation nécessitait un niveau d'engagement différent. Les fiche-actions et les questionnaires pouvaient être remplis deux mois durant, à n'importe quel moment. Ils étaient par ailleurs dématérialisés. Les entretiens nécessitaient une entrevue. Les ateliers requéraient une présence, sur une journée complète, sur un lieu déterminé : les hôtels de région de Bordeaux, Poitiers et Limoges.

Ces aspects contraignants (temporel et géographique) encadrent le seul moment de concertation collectif de cette étude. Nous pouvons donc supposer que les acteurs qui se sont rendus disponibles pour cet exercice étaient particulièrement impliqués.

Les ateliers ont été plus populaires que les fiche-actions, et presque aussi populaires que les questionnaires (figure 32). Cela tend à prouver que les structures ont une préférence pour les débats participatifs. Elles ont d'ailleurs, majoritairement, envoyé plusieurs personnes pour les représenter⁴⁹.

⁴⁹ Une structure représentée par plusieurs individus n'est comptabilisée qu'une seule fois.

Figure 31 — Nombre de participants à la concertation CRESS par type de participation



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

La répartition géographique est étonnante ; les limousins, peu actifs en matière de fiche-actions et questionnaires, se classent second (figure 33). Bien qu'en valeur absolue, les aquitains soient plus nombreux, une pondération des résultats par rapport à la population initiale montre une sous-représentation du territoire. Cela reste en accord avec nos observations précédentes.

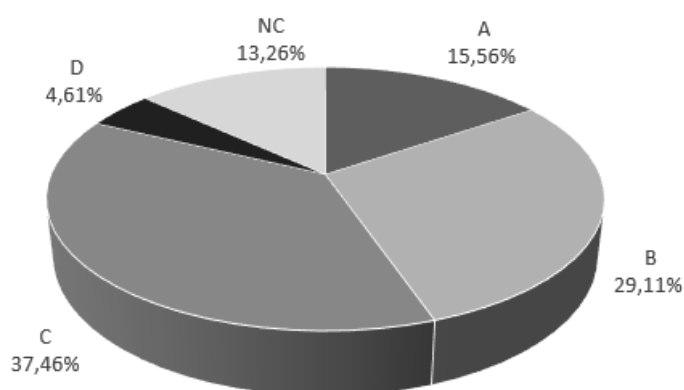
Figure 32 — Répartition des participants aux ateliers par antenne CRESS



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Concernant l'étude de la participation selon le mode de sensibilisation, il importe de rappeler quelques éléments de contexte. Les structures classées en « A » représentent 15,5 % de la population, pour 54 structures. Les structures classées en « C » représentent 37,5 %, pour 130 structures.

Figure 33 — Répartition des structures par codification CRESS

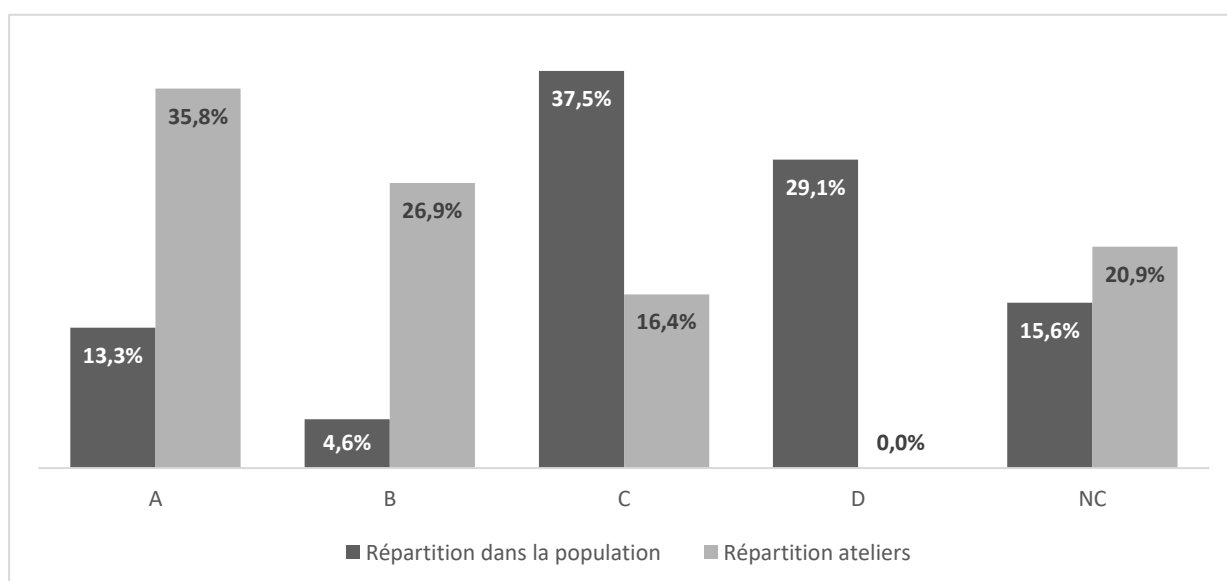


Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

L'analyse de la codification des participants aux ateliers met en lumière un réel impact du protocole de contact sur l'implication des parties prenantes. Ainsi, seuls 14 des 67 participants (soit 21 %) n'étaient pas codés (NC). Il s'agissait, dans 8 cas, de parties prenantes politiques (élus, techniciens de l'administration...).

La participation va crescendo avec le degré de sensibilisation. Les structures codées A constituent la majorité des présents (36 %) alors qu'elles ne constituent que 16 % des structures sensibilisées. L'implication est inversement proportionnelle à la population d'un groupe ; ainsi, le groupe le plus important (code C) ne compte que 11 participants, soit 17 % des présents. Il est à noter qu'aucune structure codée D n'était représentée.

Figure 34 — Répartition des structures aux ateliers par code CRESS



Source : retraitement des données CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016)

Lecture : 13,3 % des structures sont codées A ; 35,8 % des participants aux ateliers étaient des structures codées A.

D. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les données CRESS permettent de broser un portrait des répondants. Malgré le peu de structures sensibilisées et répondantes, il est possible d'ainsi porter un regard critique sur cette concertation, et sur l'importance de la sensibilisation.

Il est indéniable que le dispositif est participatif ; il fait appel à une pluralité de parties prenantes, de provenances géographiques et de statuts variés. Il cherche à impliquer et informer ; il recourt à un ou plusieurs arbitre(s)⁵⁰ dans le cadre de l'établissement d'une synthèse. Il est enfin temporellement délimité. L'ensemble de ces paramètres satisfait une ou plusieurs conditions du concept de co-construction impliquante, et cette concertation constitue une première étape à un tel procédé.

L'implication est cependant limitée, et cela tempère considérablement l'aspect inclusif de cette concertation. En effet, même si la participation était libre, la CRESS a bien procédé à une sélection en créant une asymétrie d'information entre les structures qu'elle avait identifiées, et les autres structures de l'ESS : plus de 80 % des réponses (tous canaux confondus) proviennent du premier groupe, alors même que celui-ci correspond à 0,15 % des structures de l'ESS de Nouvelle-Aquitaine⁵¹.

De fait, l'absence d'échantillonnage de la population constitue tout autant un parti-pris méthodologique qu'un biais d'interprétation des résultats. Il est probable que les structures éloignées de la CRESS, de ses manifestations et de son réseau n'aient pas eu la possibilité de participer. Au regard du lien existant entre connexion préalable avec la CRESS et implication, la sélection opérée par la CRESS n'était pas *juste* (au sens de notre troisième jalon théorique).

Par ailleurs, même si l'utilisation d'une méthodologie différenciée selon les acteurs est justifiable, il est dommage que la codification des structures ait été discrétionnaire. D'autre part, les structures concernées ne sont pas strictement représentatives du secteur, que ce soit en termes géographique ou juridique. Ces paramètres restent cependant, à notre sens, satisfaisants.

⁵⁰ Le manque de transparence du dispositif rend impossible de mesurer l'impact de la CRESS sur la rédaction du schéma régional. Selon un technicien régional, « [la part ESS du] SRDE2I et la stratégie régionale de l'ESS ont été écrits à deux mains » par la CRESS et la Région.

⁵¹ Selon le CNCRESS (2017), il existait, en 2014, 22113 structures de l'ESS en Nouvelle-Aquitaine (données INSEE/CLAPS).

En effet, dans le cadre d'une co-construction impliquante, telle que nous l'envisageons, la présence d'un maximum de sensibilités importe plus que l'exacte représentation des sensibilités. Nous notons avec intérêt la présence d'acteurs publics au sein des négociations préalables à la tenue de la conférence, mais aussi l'absence d'acteurs du lucratif privé⁵². Il est également complexe d'estimer si les groupes minoritaires en termes de pouvoir (élus d'opposition, bénévoles, bénéficiaires, salariés non-cadres...) ont été réellement consultés, ou si seule la voix des dirigeants a été entendue.

La représentation des territoires les moins urbanisés (ruralité, petites villes voire territoires périurbains) pose question. Les structures contactées sont surtout issues des anciennes capitales — Poitiers, Bordeaux, Limoges — et de leurs métropoles. La faible représentation des structures des autres communes peut être préjudiciable à la légitimité du dispositif.

Bien que ce soit indubitablement un handicap à une co-construction impliquante, la sélection effectuée par la CRESS présente cependant des avantages. Pour la concertation d'abord, puisqu'elle permet de la rendre réalisable dans les temps impartis, et donne aux acteurs les plus sollicités de bien meilleures conditions de participation. Pour le chercheur ensuite, car elle nous permet de constater tout l'impact d'une sensibilisation plus qualitative.

Ainsi, il est possible de conclure que la participation aux ateliers comme la récolte de fiche-action sont très nettement stimulées par le renforcement des systèmes d'information. L'effet peut être qualifié, au regard de cette étude, de décisif.

Cela dit, même une sensibilisation « faible » augmente sensiblement les chances de participation ; en effet, la plupart des structures participantes sont soit adhérentes des CRESS, soit incorporées dans ses bases de données. Cette proportion est sans doute encore plus importante qu'elle n'apparaît dans le cadre de cette analyse, puisqu'une partie des structures classées « NC » répondent par suite d'une sollicitation de la CRESS, mais en fournissant une autre dénomination (par exemple, le directeur de la structure X reçoit le mail de la CRESS, et répond au nom de son association Y, dont il est président).

⁵² Certaines structures du lucratif privé sont parties prenantes de l'écosystème des structures de l'ESS (fournisseurs, utilisateurs...). La question de leur inclusion ou exclusion est un choix politique, et peut être débattue.

D'autres éléments sont moins significatifs. Notons la faible participation (relative) des aquitains et des associations. Cependant, cela apparaît comme peu décisif au regard de l'impact du mode de sensibilisation.

En tout état de cause, et cela reste un de nos postulats de base, une co-construction sous-entend un cadre clair, transparent et précis, faute de quoi elle ne peut être légitime. La complexité de l'approche de la chambre régionale ne peut que desservir cet objectif. L'existence d'axes limitatifs peut notamment être questionnée. Limiter les débats peut être considéré comme nécessaire, notamment au regard des limites de compétence introduites par la Loi NOTRe ; le faire sans aucune concertation préalable reste une stratégie discutable.

La concertation préalable a, en tout état de cause, permis à certains acteurs de s'exprimer. Il ne s'agit pas d'une co-construction impliquante, au sens le plus strict : il est difficile d'imaginer que l'ensemble des sensibilités de l'ESS ait eu connaissance de la possibilité de s'exprimer. Par ailleurs, l'accès à la méthodologie et aux résultats de ce dispositif est bien trop confidentiel.

Pour autant, l'apport des acteurs socioéconomiques a été transmis à la région par le biais d'un rapport en effectuant la synthèse⁵³. En Nouvelle-Aquitaine, comme ailleurs, ces productions ont été publiées sur les sites internet des CRESS. Leur comparaison avec les documents officiels (SRDE2I, règlement d'intervention) permet dès lors de mesurer le degré de prise en compte des propositions des acteurs de terrain.

⁵³ Cette synthèse a été effectuée par l'observatoire régional de l'ESS (ORESS) Poitou-Charentes, et a été transmise sans concertation avec les acteurs. Ce travail n'est donc pas neutre, et hiérarchise l'information.

3.2. DE LA CONCERTATION AU SRDE2I : QUELLE PRISE EN COMPTE DES PARTIES PRENANTES SOCIOÉCONOMIQUES ?

La concertation préalable à la conférence de l'ESS par la Nouvelle-Aquitaine, détaillée partie précédente, peut être considérée comme la première étape d'une co-construction. La seconde étape est la prise en compte de cet apport. Cela nous conduit à évaluer celle-ci, en effectuant une analyse comparative des propositions soumises par la CRESS à la région et des SRDE2I locaux.

Ces lectures doivent être contextualisées ; en effet, si le cadre général est partout similaire (concertation organisée par la CRESS qui rédige et transmet une synthèse à la Région, cette dernière rédigeant alors le SRDE2I), des variations sont envisageables à toutes les étapes. La finalité est commune : tous les SRDE2I possèdent une partie « économie sociale et solidaire ». Il s'agit cependant d'une contrainte légale, et cela ne signifie absolument pas que la perception et le traitement de l'ESS est similaire dans tous les territoires.

Il s'avère que sur la base de la compilation des organigrammes politiques des régions, Abhervé (2016) observe une nette régression de la place de l'ESS dans les exécutifs régionaux métropolitains (hors Corse) issus des élections de décembre 2015. Alors que sur le mandat 2010-2015 seule l'Alsace n'avait ni vice-président ni conseiller délégué ayant explicitement l'ESS dans l'intitulé de ses fonctions⁵⁴, ce sont aujourd'hui sept régions qui sont dans ce cas : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France, Occitanie, Hauts de France, Pays de la Loire, PACA. En tenant compte de la réduction du nombre de régions (21 à 12), le poids de l'ESS sur ce critère a donc été réduit de plus de moitié (95 % à 42 %).

Figure 35 — Rang de l'ESS dans les organigrammes politiques (comparaison 2010 - 2016)

	2010/2015	2016
Vice-présidence dont l'intitulé comporte l'ESS	12 régions	3 régions
Conseiller délégué dont l'intitulé comporte l'ESS	8 régions	2 régions
% de représentation de l'ESS	95 % (20/21)	42 % (5/12)

Source : retraitement par l'auteur de données publiques

⁵⁴ L'Alsace disposait cependant d'une Commission jeunesse et ESS.

De même, lorsque l'on s'intéresse aux organigrammes de services qui ont été mis en œuvre (hors Corse et ROM), la place de l'ESS paraît faible (tableau 3). Seule la Nouvelle-Aquitaine possède une direction de l'ESS. Il est également notable que dans tous les cas recensés, l'ESS est rattachée au DGA ou au pôle Développement économique.

Figure 36 — Rang et rattachement ESS dans l'organigramme des services des nouvelles régions (au 01/01/2019)

Rang	
Direction	2 : Nouvelle-Aquitaine (Direction de l'économie sociale et solidaire et de l'innovation sociale)
Service	3 : Bretagne (innovation sociale et ESS), Normandie
Niveau inférieur	3 : IDF (délégation au sein d'un service), PACA (à l'intérieur du service économie circulaire et de proximité), Bourgogne-Franche-Comté (service ESS, TPE et entrepreneuriat)
Absent	Occitanie (l'organigramme ne présente que les directions), AURA (idem), Centre Val de Loire (idem), Grand Est, Pays de la Loire (idem, mais un DGA Culture, sport, associations, sans directions rattachées), Haut de France
Rattachement	
Développement économique	5
Autre	0

Source : retraitement par l'auteur de données publiques

Ces variations sont significatives. Le SRDE2I reste, au même titre que la nomination d'une direction ESS, un acte politique. Les choix qu'il dicte sont intimement liés aux choix des acteurs politiques majoritaires sur un territoire donné.

D'autres facteurs ont probablement impacté la conférence de l'ESS dans son organisation, son déroulé ou ses objectifs. Les élections régionales — qui ont engendré une alternance politique, et ont précédé les restructurations des services régionaux — prennent place dans un contexte de fusion de certaines régions (du fait de la Loi NOTRe). La prise en compte des spécificités territoriales doit donc être renforcée par la prise en compte des spécificités politiques interrégionales.

La Nouvelle-Aquitaine est le des seuls territoires à conserver une direction de l'ESS ; c'est également l'une des régions (avec la Bretagne) qui n'a pas connu d'alternance politique. Si elle est le résultat de la fusion du Limousin, de l'Aquitaine et du Poitou-Charentes, il s'avère que ces trois ex-régions étaient gouvernées par une majorité socialiste. L'ex-président de la Région Aquitaine, Alain Rousset, a repris la gouvernance du territoire. Cette double particularité — additionnée de la possibilité pour l'auteur d'accéder à des documents confidentiels qu'il n'a pas obtenus par ailleurs — en font un terrain d'étude particulièrement favorable.

De fait, la suite de notre propos (chapitres 3 à 5) est essentiellement centrée sur la Nouvelle-Aquitaine, et l'étude de son SRDE2I occupe la première section de cette partie (section A). Elle est suivie, à des fins comparatives, par l'étude des Régions Normandie et Sud (ex-PACA) (section B). Nous concluons en section C.

A. ÉTUDE DE CAS : LA NOUVELLE-AQUITAINE

Rechercher l'apport des parties prenantes économiques dans un schéma prescriptif (le SRDE2I) rédigé par des parties prenantes politiques nécessite le recours à une méthodologie spécifique. Cette analyse se fait dans un contexte d'information imparfaite ; la Région Nouvelle-Aquitaine a en effet été incapable de nous informer sur les modalités de rédaction de son schéma. Le suivi du devenir de la synthèse réalisée par la CRESS passe donc dans un premier temps par l'état des éléments accessibles. Ils sont en réalité peu nombreux.

Nous avons tout d'abord l'apport législatif, exploré chapitre 2. Il nous enseigne que la Région est censée se concerter avec la CRESS et les organismes de l'ESS pour établir la stratégie régionale ESS (SRESS). Elle est également censée consulter les acteurs de l'ESS au cours de la conférence de l'ESS, dont les résultats servent de base à la construction de la partie « ESS » du SRDE2I.

Nous avons ensuite l'apport de la CRESS. La synthèse⁵⁵ de la concertation qu'elle a organisée a été publiée ; elle est restée accessible durant un an via le site internet de la chambre régionale. Nous avons enfin l'apport de la Région, matérialisé par le SRDE2I et ses règlements d'interventions. Ces deux textes sont les seuls documents permettant d'effectuer une comparaison entre les besoins exprimés par les parties prenantes socioéconomiques et les réponses exprimées par la Région. Rappelons que cette synthèse n'était pas neutre : les propositions consignées devaient prendre place dans un axe – entreprendre, coopérer, innover – ainsi qu'un sous-axe, et elles avaient été hiérarchisées par la CRESS. Région et — potentiellement — CRESS avaient donc limité les possibles⁵⁶.

Nous possédons enfin quelques informations liées au contexte, récoltées au cours de nos entretiens exploratoires ou au cours de la réalisation de la concertation. Cet apport est limité, mais permet de faciliter l'émergence d'hypothèses.

Notre propos est structuré en 4 sous-sections. Nous abordons dans un premier temps la méthodologie utilisée. Nous l'appliquons ensuite à un premier terrain (les mesures

⁵⁵ Toute mention de « synthèse » dans cette partie renvoie à la synthèse des propositions des parties prenantes socioéconomiques transmise par la CRESS à la Région.

⁵⁶ Cette approche conforte la Région dans son rôle d'arbitre : elle permet de limiter le débat aux compétences effectivement dévolues à la Région et d'éviter tout enlisement de la co-construction. Elle peut également être considérée comme une limitation abusive du débat.

d'innovations sociales), puis à un second (les mesures en rapport avec les axes coopérer et entreprendre). Nous concluons en nous interrogeant sur l'existence d'une co-construction en Nouvelle-Aquitaine.

Méthodologie retenue

Mettre en rapport deux documents aussi différents qu'une synthèse de propositions et un schéma prescriptif impose la création d'une méthodologie d'analyse spécifique. En effet, faire converger une proposition (issue de la synthèse) et une mesure (inscrite dans le SRDE2I) comporte une part d'arbitraire, puisque nous ignorons tout du traitement effectué par les élus et les techniciens. De fait, rien ne permet d'évaluer directement l'apport de chaque partie prenante au SRDE2I.

La méthode d'analyse s'appuie donc sur les similitudes (de forme ou d'objectifs) relevées entre la synthèse CRESS et le schéma. La typologie constituée comporte 4 niveaux (ou catégories), afin de limiter les risques liés aux erreurs d'interprétations (figure 37).

La catégorie 1 correspond à une reprise mot à mot d'une proposition issue d'une synthèse de la CRESS ; si on ne peut alors parler de co-construction de la mesure (il ne s'agit que d'un consentement de la Région), ces occurrences prouvent la prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques, et concourent à une co-construction du SRDE2I.

A contrario, la catégorie 4 comprend toutes les mesures inédites, c'est-à-dire les mesures du SRDE2I non reprises de la synthèse CRESS et les propositions incorporées dans la synthèse non reprises par le SRDE2I. Ces occurrences limitent le niveau de co-construction du schéma.

Les catégories intermédiaires (2 et 3) comprennent les autres mesures. La première rassemble les cas de modification mineure ; la prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques est alors probable. La seconde rassemble les modifications majeures ; la prise en compte est alors incertaine.

En dernier lieu, nous comparons les mesures prises par les anciennes Régions (Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin) en faveur de l'ESS dans leurs SRDE, schéma régional remplacé par le SRDE2I. Cet ajout a pour but de détecter une éventuelle continuité dans les politiques publiques existantes. Nous tentons ainsi de relativiser ou d'affirmer l'impact que peuvent avoir les acteurs socioéconomiques sur la construction du SRDE2I (figure 38).

Figure 37 — Typologie de degré de probabilité de co-construction

Catégorie	Description simplifiée	Description détaillée et notes
1	Reprise « mot à mot »	La Région a retranscrit mot pour mot une proposition issue de la synthèse CRESS.
2	Modification mineure	La Région a retranscrit une proposition de la CRESS en y apportant des modifications de faible importance. Cela peut être une modification de forme (utilisation d'un synonyme, reformulation...) ou de fond (utilisation d'un procédé différent que celui envisagé par la CRESS, périmètre légèrement différent...).
3	Modification majeure	La Région a effectué une prescription qui peut éventuellement et/ou partiellement répondre à un besoin exprimé par la CRESS. Le mode opératoire envisagé par la Région n'est pas celui décrit par la CRESS. Il est possible que la mesure ait été coconstruite, ou que la prise en compte de l'intérêt des acteurs socioéconomiques soit fortuite ou partielle.
4	Absence de correspondance	Cette catégorie regroupe les mesures qui figurent dans le SRDE2I sans que nous ne trouvions aucun lien avec une mesure décrite dans le rapport remis à la Région par la CRESS (2 occurrences) ainsi que les mesures qui figurent dans ce même rapport et qui ne trouvent aucune réponse, même partielle, dans le SRDE2I (11 occurrences)

Source : création personnelle

Figure 38 - Comparaison des mesures ou propositions figurant dans les SRDE 2012 des trois anciennes régions (partie ESS), le SRDE2I 2017 (partie ESS) et la synthèse CRESS (2016)

Id	SRDE 2012 (non prescriptif)	Propositions de la CRESS	SRDE2I 2017 (prescriptif)	Cat.
1	Contribuer au développement économique* Études de la faisabilité de la création d'entreprise Études sur la mise en place d'outils d'ingénierie financière adaptée à l'ESS	Mieux connaître les enjeux, besoins et attentes des porteurs de projet et structures	Faire évoluer les indicateurs de suivi : sortir du quantitatif pour aller vers la valorisation du projet sociétal, acculturer au bénéfice raisonnable	3
2	Encourager la reprise d'une entreprise en coopérative	Faire connaître aux porteurs de projet l'ESS et ses possibilités	Sensibiliser le jeune public à l'entrepreneuriat dans l'ESS	3
3	Contribuer au développement économique*	Disposer d'une chaîne d'accompagnement visible et efficace	Créer des partenariats entre CRESS, prescripteurs et acteurs de l'accompagnement pour s'assurer d'un niveau d'information minimum de tous les porteurs de projet Créer avec les partenaires (CAE, Incubateurs...) un « parcours du créateur » reprenant les caractéristiques des structures ESS, les acteurs et dispositifs présents sur le territoire	2
4	Formation des chefs d'entreprise*	Accompagner la montée en compétence des porteurs de projet	Développer les compétences des dirigeants par et pour l'ESS (mise en relation de pair à pair)	2
5	Formation des chefs d'entreprise*	Développer les compétences des dirigeants de l'ESS	Développer les compétences des dirigeants par et pour l'ESS (mise en relation de pair à pair)	1

6		Accompagner les bénévoles dans la gestion d'entreprise		4
7		Reconnaitre l'entrepreneuriat ESS comme outil de développement économique		4
8	Soutien financier aux acteurs de l'ESS via les contrats de croissance Soutien financier via les « pass création » La reconduction d'AAP en ESS Soutien à l'IAE via notamment les clauses d'insertion. Poursuivre la démarche d'AAP	Prendre en compte les spécificités des projets ESS dans les modalités de financement	Consolider l'offre de financement adaptée aux entreprises de l'ESS Créer ou développer des outils financiers dédiés à différentes phases de la vie de l'entreprise : amorçage, reprise en SCIC/SCOP, start-up : bancarisation, micro finance, finance solidaire, circuit court financier, fonds d'investissement... Mobiliser les financements dédiés au développement des entreprises ESS et mettre en place des outils dédiés pour le haut de bilan Généraliser les clauses sociales et les marchés réservés quand cela est possible dans la commande publique	2
9		Simplifier l'accès au financement et la gestion et l'administration des financements publics		4

10	Développer le financement solidaire	Impulser des dynamiques innovantes et citoyennes via des modes de financements adaptés	Impulser des dynamiques innovantes et citoyennes via des modes de financements adaptés Prendre en considération le financement solidaire et territorial	1
11		Créer un sentiment d'appartenance à l'ESS		4
12	Soutien à une plus grande visibilité de l'action d'utilité sociale du secteur	Informer le grand public Informers les élus, techniciens et acteurs économiques de l'ESS		4
13		Soutenir le développement économique, le maintien et la création durable d'activités et d'emplois	Soutenir le développement de la silver économie et la coopération entre les acteurs du social et médico- social et les entreprises industrielles	2 + deux sous-parties 1 (IAE et Silver économie)
14	Promouvoir la culture de la coopération, la coopération sur les territoires	Encourager les dynamiques territoriales de coopération	Accompagner les démarches de mutualisation et de coopération : développement des groupements d'employeurs, d'achat, favoriser les réponses collectives aux appels d'offres	3

15		Dynamiser les territoires ruraux en s'appuyant sur la coopération	Coordonner et adapter l'offre d'accompagnement aux spécificités des territoires, tout en conservant un maillage territorial Soutenir la création et le développement des PTCE et/ou les initiatives collectives portées localement comme des outils d'ingénierie au service du développement des territoires	3
16		Encourager la coopération transfrontalière et internationale	Favoriser les coopérations transfrontalières et internationales, par des échanges en présentiel et numériques comme par exemple l'école transfrontalière de la coopération	1
17		Décloisonner l'ESS et créer du lien avec l'économie classique		4
18	Incitations aux actions collaboratives	Accompagner les démarches de mutualisation et de coopération	Accompagner les démarches de mutualisation et de coopération : développement des groupements d'employeurs, d'achat, favoriser les réponses collectives aux appels d'offres Accompagner les échanges et coordonner les espaces collaboratifs (tiers lieux, fablab, living culture lab, maisons de l'ESS...)	1
19	La mise en réseau des acteurs représentatifs de l'ESS Soutien à la structuration de réseaux régionaux à travers les PLIE	Faire se rencontrer les acteurs de l'ESS	Développer les compétences des dirigeants par et pour l'ESS (mise en relation de pair à pair)	3

20		Dynamiser le discours politique des structures de l'ESS	Dynamiser le discours politique des structures de l'ESS (lobbying)	1
21	Incitations aux actions collaboratives	Coopérer entre bénévoles/sociétaires, élus et salariés		4
22		Accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des politiques en faveur de l'ESS et favoriser les actions concertées		4
23		Renforcer les liens entre les collectivités et les acteurs de l'ESS du territoire		4
24		Reconnaitre l'innovation sociale au même titre que l'innovation technologique		4
25		Reconnaitre le droit à l'expérimentation		4
26		Capitaliser et diffuser les pratiques d'innovation sociale	Vulgariser l'innovation sociale dans les écoles, les universités, les centres culturels, par exemple avec l'intégration de modules de formation dédiés	3
27		Favoriser l'émergence de l'IS		3
28	Accompagner les démarches d'innovation sociale	Accompagner les acteurs dans leur volonté d'innover		3
29		Adapter les structures d'accompagnement à l'innovation	Développer des partenariats entre acteurs de l'innovation sociale et la recherche universitaire (en sciences humaines et sociales) afin de travailler sur l'analyse des besoins des porteurs de projet et sur la mesure des retombées	3

30		Appuyer les projets d'innovation sociale avec des outils financiers structurants et durables	Appuyer les projets d'innovation sociale avec des outils financiers structurants et durables : s'appuyer sur le financement participatif et solidaire en s'assurant de leur pertinence et en les rendant plus visibles et favoriser le développement de la mixité des financements publics et privés ou de nouveaux leviers de financement comme les titres associatifs ou les fonds à impact social	1
31	Lancer des AAP « innovations sociales »	Financer l'expérimentation	Consolider l'offre de financement adaptée aux entreprises de l'ESS Accompagner et financer des projets d'innovation : entreprises de l'ESS et les acteurs qui en partagent les valeurs dans leur adaptation perpétuelle aux évolutions (financement, nouvelles formes de gouvernance, modèle économique, numérique, écologie, organisation)	2
32	Formation des chefs d'entreprise*	Faire monter en compétences les porteurs de projet et les dirigeants (des structures IS)	Développer les compétences des dirigeants par et pour l'ESS (mise en relation de pair à pair)	2
33		Prendre en charge les formations liées à l'IS	Vulgariser l'innovation sociale dans les écoles, les universités, les centres culturels, par exemple avec l'intégration de modules de formation dédiés	3
34		Assurer l'efficacité des politiques publiques sur le champ de l'IS	Développer des partenariats entre acteurs de l'innovation sociale et la recherche universitaire (en sciences humaines et sociales) afin de travailler sur l'analyse des	3

			besoins des porteurs de projet et sur la mesure des retombées	
35		Assurer la pertinence des critères d'évaluation	Faire évoluer les indicateurs de suivi : sortir du quantitatif pour aller vers la valorisation du projet sociétal, acculturer au bénéfice raisonnable	2
36		Réduire les différences de traitement entre les territoires	Coordonner et adapter l'offre d'accompagnement aux spécificités des territoires, tout en conservant un maillage territorial	3
37	Accroître la sécurisation des parcours professionnels des salariés			NC
38	Encourager la formation des salariés			NC
39	Développer la production et l'achat responsable		Développer les achats responsables en région Nouvelle-Aquitaine en facilitant les recherches des donneurs d'ordre publics ou privés.	4
40	Faire vivre le Laboratoire régional de l'ESS			NC
41	Création de fonds de co-investissement			NC
42	Accompagnement au développement des entreprises porteuses d'emploi			NC
43	Soutien à l'ORESS Limousin			NC
44	Aide à l'investissement et au fonctionnement			NC
45	Mesure en faveur du financement bancaire et solidaire			NC

46			Faire reconnaître les entreprises de l'ESS qui interviennent dans l'intérêt général et aussi l'accompagnement à la création d'entreprises de l'ESS notamment comme un SIEG, pour faciliter la mobilisation des crédits européens et les financements locaux	4
----	--	--	---	---

Sources : agrégation et retraitement de données Région Nouvelle-Aquitaine (2017), Région Aquitaine (2012), Région Poitou-Charentes (2012), Région Limousin (2012), CRESS Nouvelle-Aquitaine (2016).

*Les mesures indiquées par une étoile correspondent à plusieurs mesures du SRDE2I ou de la synthèse de la CRESS.

*Les mesures annotées non concernée (NC) ne correspondent à aucune proposition issue de la synthèse CRESS.

Zoom sur l'innovation sociale

La classification opérée possède une part d'arbitraire. Outre l'affectation des catégories, qui peut être litigieuse, nous avons fait le choix d'exclure les mesures listées en dehors de la sous-partie « ESS » des SRDE/SRDE2I, même si celles-ci pouvaient affecter l'ESS.

En effet, de nombreuses politiques publiques⁵⁷ à destination des TPE-PME (décrites dans l'orientation 5 du SRDE2I, « renforcer l'économie territoriale, l'entrepreneuriat et le maillage du territoire ») pourraient concerner certaines structures de l'ESS, dont les statuts peuvent être très proches de certaines structures du lucratif privé (coopératives formées en SARL ou en SAS, par exemple). De ce fait, il existe parfois une réelle incertitude quant au champ d'application de certaines politiques décrites.

Ce choix affecte notre propos dans des proportions marginales. Afin de limiter son impact, nous procédons cependant à l'étude des mesures en rapport avec l'innovation sociale (axe innover, qui n'est pas affecté) et les autres mesures (c'est-à-dire les axes coopérer et entreprendre) de manière séparée.

Ce « zoom » sur l'innovation sociale (IS) nous permet d'étudier un échantillon réduit de 5 mesures. La CRESS avait dans sa synthèse incorporé 12 propositions concernant cet axe. Enfin, l'ensemble des SRDE (documents datant de 2012) des Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes comportaient 3 propositions spécifiques à l'innovation sociale.

Seules deux mesures n'ont pas trouvé de correspondance ; certains « leviers d'actions » énumérés dans le SRDE2I répondent en effet à plusieurs propositions CRESS.

⁵⁷ Nous utilisons, tout au long de cette partie, le terme « mesure » comme synonyme de « politique publique décrite par le SRDE2I » afin de simplifier la lecture.

Figure 39 — Catégorisation des mesures concernant l'innovation sociale (SRDE2I NA 2016)

Catégorie	Occurrences
Cat. 1 : reprise de la proposition « mot à mot »	1
Cat. 2 : modification mineure	3
Cat. 3 : modification majeure	7
Cat. 4 : absence de correspondance	2
Non concerné	0

Source : retraitement figure 38

Sur cet ensemble, une seule mesure relève de la catégorie 1 : « d'appuyer les projets d'innovation sociale avec des outils financiers structurants et durables ». Il est précisé, à la suite de ce copier-coller, des moyens d'action (financement participatif, titres associatifs, fonds à impact social). Le mode opératoire de la région est ici intéressant, puisqu'elle opérationnalise une proposition des parties prenantes socioéconomiques.

Les autres mesures et propositions sont plus complexes à ventiler. Nous classons 3 mesures en catégorie 2 ; nous relevons cependant ici deux approches différentes :

- Les premières modifications que nous considérons comme mineures ne concernent que le style ou l'ajout de complément. C'est par exemple le cas lorsqu'afin de « financer l'expérimentation » (proposition CRESS) la région prescrit « d'accompagner et financer des projets d'innovations » (formulation du SRDE2I) tout en précisant des structures cibles. Il s'agit donc d'une forme d'opérationnalisation.
- Les secondes sont plus litigieuses, et pourraient être incluses dans la catégorie 3. Par exemple, la CRESS propose qu'on « s'assure de la pertinence des critères d'évaluation » ; la Région entend-elle faire « évoluer les indicateurs de suivi, afin de prendre en compte les retombées non économiques » ? L'objectif est à notre sens équivalent, et la modification est donc mineure (reformulation, complément).

7 mesures se classent dans la catégorie 3. Il existe un risque analogue : certaines mesures peuvent être classées, selon l'interprétation, dans les catégories 3 ou 4. Chaque cas est unique ; ainsi, « vulgariser l'innovation sociale dans les écoles et universités par des modules spécifiques » revient, dans une certaine mesure, à « prendre en charge les formations liées à l'IS ». Cela peut également permettre de « capitaliser et diffuser les pratiques d'innovation sociale ». Le lien est pour autant ténu.

D'autres propositions CRESS semblent difficilement intégrables dans un tel schéma ; ainsi, « favoriser l'émergence des acteurs de l'IS » ou « accompagner les acteurs dans leur volonté d'innover » constituent sans doute des propositions trop vastes pour recevoir une réponse spécifique. Pour autant, un certain nombre de mesures mises en place dans le SRDE2I peuvent répondre à ce besoin, ce qui classe ces propositions en catégorie 3.

Certaines mesures catégorisées 4 ou absence de mesure pourraient être le résultat d'une prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques ; si le SRDE2I ne parle pas du « droit à l'expérimentation » (proposition CRESS), il ne lie pas pour autant résultats concrets et financements dans ses modalités d'octroi des subventions (règlement d'intervention). De la même façon, toute mesure favorable à l'innovation sociale peut être considérée comme un pas vers une « égalité de traitement entre celle-ci et l'innovation technologique », ce qui constitue une autre proposition CRESS.

Notons enfin qu'il existe un cas spécifique : la demande de formation des chefs d'entreprises et des dirigeants, transmise par la chambre régionale, ne trouve pas, en effet, de réponse directe dans la partie « innovation sociale » du SRDE2I. La région prévoit cependant, au sein de la partie « ESS » (orientation 6), de « développer les compétences des dirigeants par ou pour l'ESS ». Certaines demandes, redondantes, peuvent ainsi avoir été regroupées sous le même intitulé. Elles se retrouvent alors intégrées à la catégorie 2 ou 3.

L'existence de cette multitude de cas de figure invite à la prudence. Nous sommes conscients de cette limite ; elle est cependant condition de l'étude. Le recours à une typologie en 4 catégories permet d'apporter la nécessaire nuance.

Il est ainsi possible d'apporter une conclusion à ce « zoom » en trois points :

- D'une part, la prise en compte des besoins exprimés par les acteurs est certaine. Seules 2 propositions CRESS sur 13 ne trouvent aucune traduction au sein du SRDE2I (catégorie 4).
- D'autre part, il apparaît que la région est allée plus loin qu'une simple prise en compte. Elle a, dans 4 cas sur 12, répondu de manière concrète à une demande (catégories 1 et 2).
- Enfin, la majorité des mesures (7 sur 12) semblent plutôt le résultat d'une prise en compte de l'apport des acteurs socioéconomiques, sans qu'il soit possible de le confirmer (catégorie 3).

Si elle ne montre pas précisément la portée de la prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques, cette ventilation prouve qu'elle existe.

Extension de l'étude à l'ensemble du SRDE2I Nouvelle-Aquitaine

L'extension de notre étude à l'ensemble de la part ESS du SRDE2I confirme ce constat : la région a pris en compte l'apport des parties prenantes socioéconomiques. Notre propos se structure ici en trois paragraphes ; nous précisons tout d'abord notre interprétation des occurrences placées en catégorie 1, puis de celles issues de la catégorie 4. Dans un dernier temps, nous revenons sur les catégories intermédiaires (figure 41).

Figure 40 — Catégorisation des mesures concernant l'ESS (hors IS) — SRDE2I NA 2016

Catégorie	Occurrences
Cat. 1 : reprise de la proposition « mot à mot »	5
Cat. 2 : modification mineure	4
Cat. 3 : modification majeure	5
Cat. 4 : absence de correspondance	11
Non concerné	10
Total	35

Source : retraitement figure 39

Les mesures catégorisées 1 : un consentement de la région ?

L'existence de « copier-coller » dans le SRDE2I n'était pas évidente. L'analyse du SRDE2I montre pourtant l'existence de 6 occurrences (dont une traitée dans le zoom sur l'IS) classées en catégorie 1. Ce cas correspond-il à un simple consentement de la Région à une proposition ?

En vérité, ces copier-coller ne répondent pas nécessairement à une seule proposition CRESS ; ils sont parfois complétés, contextualisés, afin de répondre à plusieurs besoins. C'est, par exemple, le cas cité *infra* du développement « des compétences des dirigeants de l'ESS ». La réponse de la Région, qui pourtant utilise les mêmes termes, répond à deux besoins exprimés.

Propositions des parties prenantes socioéconomiques — Synthèse CRESS (2016)

Partie « entreprendre » de la synthèse

_ Développer les compétences des dirigeants de l'ESS (1)

Il faut professionnaliser les porteurs de projet et dirigeants à la gestion de projet innovant. Il ressort également un besoin de formation et d'information des professionnels sur les nouveaux usages. Pour cela il est nécessaire de dresser un inventaire des formations proposées afin d'identifier les manques ou les adaptations nécessaires de l'offre.

Partie « innover » de la synthèse

_ Faire monter en compétences les porteurs de projet et les dirigeants (2)

Les pratiques entrepreneuriales évoluent rapidement au gré des changements structurels et conjoncturels qui impactent les entreprises. Pour limiter l'impact négatif de toutes ces évolutions, il faut développer des formations adaptées

Réponse de la Région — SRDE2I Nouvelle-Aquitaine (2017).

Si la durée de vie des entreprises de l'ESS est supérieure à la moyenne, l'enjeu de leur pérennité et de leur développement reste posé pour de nombreux territoires où elles sont souvent le principal employeur et un facteur de lien territorial.

Il est donc nécessaire de construire ou parfois de consolider le tissu des partenaires techniques (financement, conseil, formation...) afin de structurer la chaîne d'accompagnement dédiée.

Proposition de levier d'action :

Développer les compétences des dirigeants de l'ESS (1) (mise en relation de pair à pair)

[...]

Vulgariser l'innovation sociale dans les écoles (2), les universités, les centres culturels, par exemple avec l'intégration de modules de formation dédiés

Nous faisons ici deux constats :

- Tout d'abord, les deux propositions sont très proches ; dans ce contexte, il est facile de répondre à l'une en abordant l'autre ;
- Par ailleurs, la réponse de la Région est largement contextualisée. Elle reprend certes la formulation de la CRESS (1) ; elle répond à la problématique dans le même point, en énumérant un autre levier d'action (2), catégorisé 2.

Il convient ici de préciser l'intérêt de la catégorie 1 ; il ne s'agit non pas du constat d'une co-construction, mais d'un constat de prise en compte. La réponse est partielle, voire différente : la proposition portait sur un inventaire des formations quand la Région précise qu'elle ne compte soutenir que la *formation de pair à pair* et la *vulgarisation de l'innovation sociale*. Il ne s'agit pas en effet de la mise en place de formations dédiées aux chefs d'entreprises, que ce soit pour les cadres de l'ESS ou au niveau plus spécifique des entrepreneurs en innovation sociale. Le constat de prise en compte se fait grâce à la reprise de la thématique — la formation — aussi bien que par la reprise des termes.

Il est impossible d'affirmer que la Région réalise ici un compromis. Est-elle dans une recherche d'opérationnalité ? Un réel effort d'inclusion des propositions d'autres parties prenantes dans sa politique ? Il reste certain qu'*a minima*, les rédacteurs du SRDE2I ont effectivement pris connaissance de la synthèse CRESS.

Cela se confirme par des citations plus longues. Le rédacteur réutilise, par exemple, la formule « impulser des dynamiques innovantes et citoyennes via des modes de financement adaptés », formule que nous retrouvons également dans la synthèse CRESS, au mot près. Enfin, deux titres du SRDE2I, concernant la Silver Économie et l'insertion par l'activité économique, sont des reprises directes de sous-parties de la synthèse CRESS, partie « soutenir le développement économique, le maintien et la création durable d'activités et d'emplois ».

L'ensemble des mesures catégories 1 sont indéniablement des preuves de prise en compte des parties prenantes socioéconomiques. A contrario, il existe de nombreuses mesures qui prouvent que la Région garde un rôle d'arbitre.

La catégorie 4, ou l'absence de correspondance

Ces arbitrages se manifestent sous la forme de « productions séparées » c'est-à-dire de mesures ou propositions ne trouvant aucune correspondance respectivement dans la synthèse CRESS, le SRDE2I, ou les anciens SRDE. Il existe donc 3 cas de figure :

- (1) Les mesures prescrites par la Région qui ne correspondent à aucune proposition de la CRESS (2 occurrences, cat. 4)
- (2) Les propositions de la CRESS qui ne correspondent à aucune mesure prescrite par la Région (11 occurrences, cat. 4)
- (3) Le dernier cas concerne les mesures des anciens SRDE qui ne sont repris ni par les propositions CRESS ni par le SRDE2I (cat. NC)

Le premier cas rassemble deux mesures. La première occurrence concerne la poursuite et l'extension d'une politique publique mise en place par le Poitou-Charentes : le développement de l'achat responsable. La deuxième occurrence porte sur la « la reconnaissance des entreprises de l'ESS qui interviennent dans l'intérêt général ».

Neuf propositions (dont deux dans la partie innovation sociale) sont classées dans la catégorie 4. Elles se partagent en trois cas de figure.

- (a) Les propositions CRESS liées aux collectivités territoriales et aux élus. Par exemple, la région n'a pas inscrit dans son schéma le principe d'« informer les élus » sur l'ESS, d'« accompagner les collectivités » à mettre en place les politiques publiques en ESS ou de « renforcer les liens entre les collectivités et les acteurs ESS du territoire ». Dans la même logique, il n'est pas fait mention, dans la partie ESS, d'une simplification de l'accès aux financements, mesure pourtant plébiscitée par la synthèse effectuée par la CRESS⁵⁸.

⁵⁸ En revanche, cette mesure est reprise à 5 reprises dans le reste du SRDE2I. Si l'impact de la non-prise en compte de l'ensemble du SRDE2I est marginal, il est dans le cas d'espèce réel ; cette mesure aurait été catégorisée 2 dans le cas contraire.

(b) Les dispositifs visant à impacter la perception du secteur ou les relations entre les acteurs socioéconomiques (par exemple « créer un sentiment d'appartenance »). La traduction d'une telle demande dans le SRDE2I semble cependant complexe.

(c) Enfin, aucune mesure ne vient répondre à la demande de formation des bénévoles formulée par la CRESS. La région a centré les actions de formations sur les seuls dirigeants⁵⁹.

Contrairement à la partie innovation sociale, un grand nombre de propositions ne trouvent donc aucune correspondance. Il importe de relativiser cela. Par exemple, le principe de simplification des démarches administratives, demande de la CRESS, est inscrit par ailleurs dans le SRDE2I. Il paraît donc probable qu'il concerne l'ESS, même si cela n'apparaît pas dans notre étude.

Catégories 2 et 3 : une prise en compte incertaine de l'apport CRESS

Les reprises mot à mot et les exclusions (catégories 1 et 4) présentent l'avantage indéniable de permettre des quasi-certitudes. Ce n'est pas le cas des données des catégories 2 et 3. Au total, 9 mesures prescrites par la Région répondent à différents degrés à 20 propositions de la CRESS.

Il est en vérité possible que la prise en compte des propositions des parties prenantes socioéconomiques soit accidentelle ; il est également possible que certaines mesures aient été anticipées et pré-écrites par la Région, le recours à des axes et sous-axes limitatifs permettant d'anticiper potentiellement certaines demandes. Les catégories 2 et 3 répondent ainsi à une prise en compte respectivement probable et potentielle de l'apport des coconstructeurs socioéconomiques. Elles regroupent souvent des mesures ou prescriptions très générales.

⁵⁹ Il apparaît cependant que la Région a mis en place, un an plus tard, un large plan de financement des bénévoles-dirigeants (membres du conseil d'administration ou du bureau). La formation des dirigeants était donc à prendre au sens large (dirigeants salariés et dirigeants bénévoles).

Il existe de nombreux cas de figure et exemples. Une demande de prise « en compte des spécificités des projets ESS » (synthèse CRESS) obtient 4 réponses potentielles dans le SRDE2I. Il s'agit des mesures visant à :

1. Consolider l'offre de financement adaptée aux entreprises de l'ESS ;
2. Créer ou développer des outils financiers dédiés à différentes phases de la vie de l'entreprise [de l'ESS] ;
3. Mobiliser des financements dédiés au développement des entreprises ESS ;
4. Généraliser les clauses sociales, quand cela est possible.

Si aucune ne reprend textuellement la demande de la CRESS, ces mesures apparaissent cependant comme des traductions opérationnelles. Elles sont en ce sens catégorisées 2.

Un autre cas peut être cité : les mesures visant à « dynamiser les territoires ruraux en s'appuyant sur la coopération ». Cette proposition trouve une traduction partielle lorsque la Région propose de « coordonner et adapter l'offre d'accompagnement aux spécificités des territoires, tout en conservant un maillage territorial » et de « soutenir la création et le développement des PTCE et/ou les initiatives collectives portées localement comme des outils d'ingénierie au service du développement des territoires ». La modification du périmètre apparaît cependant comme trop substantielle pour considérer qu'il s'agit là d'une réponse directe. Ce contenu est donc inclus dans la catégorie 3.

Une réelle co-construction des politiques publiques de l'ESS en nouvelle-aquitaine ?

La question de l'existence d'une co-construction des politiques publiques en ESS est difficile ; Le législateur a indéniablement été affecté par la synthèse CRESS. Nous le constatons d'abord par l'abandon des mesures décrites par les anciens SRDE locaux (1) et la prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques (2). Pour autant, prise en compte ne vaut pas nécessairement co-construction.

L'abandon des mesures décrites par les anciens schémas régionaux de développement (SRDE)

Contrairement à la plupart des autres territoires, le Poitou-Charentes, le Limousin et l'Aquitaine ont connu une période de relative stabilité politique. Ces territoires, gouvernés par une majorité socialiste sur la mandature 2010-2015, ont été unifiés sous la présidence d'Alain Rousset, qui était élu à ce poste depuis 1997, en Aquitaine. Le SRDE2I reste la traduction de la volonté des acteurs politiques. Ainsi, en l'absence d'un renversement de la majorité régionale, les élus pourraient se satisfaire de maintenir les politiques publiques en place, en traduisant leur réélection comme un vote de confiance.

Or, il s'avère que le SRDE2I ne reprend que très peu des SRDE qui l'ont précédé. Cela signifie-t-il que les acteurs socioéconomiques ont impacté l'écriture de celui-ci ? La comparaison est malaisée. En effet, l'ESS a connu une réelle reconnaissance institutionnelle en 2014, et la partie ESS du SRDE2I répond à une obligation légale. Ainsi, les anciens SRDE contenaient rarement une partie spécifique à l'ESS. Par ailleurs, chaque région avait son histoire en matière de supports aux structures du secteur.

L'Aquitaine a, historiquement, préféré s'orienter vers la promotion de l'activité par l'insertion économique (IAE). Ce n'est qu'à partir de 2010 qu'on retrouve un élargissement des aides à l'ensemble de l'ESS sous forme d'appel à projets. L'objectif est alors l'aide à la mutualisation, la coopération, mais aussi la création de pôles territoriaux de compétitivité économique (PTCE).

La Région Poitou-Charentes a cristallisé ses aides autour de plusieurs entrées : une politique sociale territoriale visant à soutenir les acteurs locaux soutenant le dialogue social territorial, l'aide aux emplois relais (essentiellement dans l'associatif), mais aussi l'aide à l'IAE et aux coopératives d'activité et d'emploi (CAE).

Enfin le Limousin s'est démarqué avec une aide très forte aux emplois associatifs (7 millions d'euros investis par an) et une prise en compte accrue des spécificités locales. Son SRDE ne possédait cependant pas de partie dédiée à l'ESS.

Les SRDE se concentraient sur deux types de mesures :

- Des mesures très générales, concernant parfois l'ensemble des TPE. On parle notamment de mesures visant à fournir des « aides à l'investissement » (SRDE Aquitaine, 2006 : 36) ou à augmenter « l'effort de formation » (SRDE Poitou-Charentes, 2012).
- Des mesures très spécifiques. Il s'agit par exemple d'un « soutien à la structuration de réseaux régionaux à travers les PLIE » (SRDE Aquitaine, 2006 : 36) ou d'un soutien à « l'ORESS⁶⁰ Limousin » (SRDE Limousin, 2012).

La comparaison des mesures portées par les anciens schémas et les documents plus récents montre une certaine continuité. Ainsi, 18 des 27 mesures incorporées dans les trois SRDE correspondent à une proposition inscrite dans la synthèse CRESS⁶¹. Le SRDE2I n'incorpore quant à lui aucune mesure « originale » : tout son contenu figure, au moins en partie, dans les SRDE ou dans la synthèse CRESS. Il existe donc deux cas :

(1) Les politiques décrites par le SRDE et non reprises par la synthèse CRESS

Elles sont souvent très spécifiques et parfois dépassées ; ainsi, le soutien à l'ORESS Limousin ne semble plus d'actualité depuis la fusion de la CRESS (et de fait, la disparition de la CRESS Limousin, qui portait cet ORESS). D'autres sont plus générales (par exemple, la formation des salariés). Cependant, l'abandon d'une politique décrite par un SRDE ne se fait qu'à la condition qu'elle n'apparaisse pas dans la synthèse CRESS. Il n'existe qu'une exception à cette règle : la

⁶⁰ Observatoire Régional de l'Économie Sociale et Solidaire

⁶¹ L'appairage est souvent très arbitraire, les mesures des SRDE étant particulièrement imprécises. Ainsi, un « soutien à une plus grande visibilité de l'action du secteur » passe-t-il par « informer le grand public » ? Que peut-on ranger dans « contribuer au développement économique » ?

politique de développement des achats responsables, anciennement portée par le Poitou-Charentes⁶², qui a été maintenue dans le SRDE2I sans demande des acteurs socioéconomiques.

(2) Les mesures qui figurent dans le SRDE2I alors qu'elles n'étaient pas décrites par les SRDE

Logiquement, les nouveautés sont introduites par les parties prenantes socioéconomiques. Notons par exemple la prise en compte de la plupart des propositions des acteurs concernant l'innovation sociale, alors même que les SRDE des trois anciennes régions ne proposaient que deux mesures la concernant⁶³.

L'opacité du mode de prise en compte de l'apport des acteurs contraint à supposer plus qu'à affirmer. Sans préjuger des intentions des acteurs politiques, le résultat tend pour autant à confirmer une réelle prise en compte du rapport de la CRESS. L'abandon quasi systématique des politiques publiques des SRDE qui n'ont pas été reprises dans la synthèse de la CRESS en est une preuve : **la Région n'a probablement, dans cette partie ESS du SRDE2I, rien (ou presque rien) créé d'elle-même en 2016. Elle a utilisé quasi exclusivement l'apport des acteurs et/ou des précédents SRDE.**

⁶² Et qui avaient notamment donné lieu à la création d'un portail internet de l'achat responsable, construit par la CRESS Poitou-Charentes. Celui-ci semble inactif au 01/01/2017.

⁶³ Cette émergence de l'innovation sociale s'explique également par un contexte institutionnel favorable : sa reconnaissance par l'article 15 de la Loi ESS. L'innovation sociale faisait cependant l'objet d'un appel à projets préalable de la Région, l'un des axes de la consultation lancée par la CRESS étant « innover ». Cette prise en compte semble donc logique.

La prise en compte de l'apport des structures socioéconomiques

Si les acteurs politiques s'inspirent très peu de leurs précédents apports — les SRDE — afin de déterminer la politique publique à mettre en place, ils s'inspirent cependant fortement de l'apport des acteurs socioéconomiques

Figure 41 — Catégorisation des propositions et mesures en Nouvelle-Aquitaine (2016)

Catégorie	Occurrences	
Cat. 1 : reprise « mot à mot »	6	15 %
Cat. 2 : modification mineure	7	18 %
Cat. 3 : modification majeure	12	31 %
Cat. 4 : absence de correspondance	13	34 %
Totaux	38	100 %

Source : retraitement figure 39

Ainsi, la reprise mot pour mot de 15 % des propositions de la CRESS ne laisse aucun doute quant au fait que les rédacteurs du schéma ont pris connaissance des propositions des acteurs. Dans 21 % des cas (cat. 2), la demande des acteurs a été satisfaite, leur apport étant très probablement pris en compte.

Certes, 1/3 des mesures et propositions ne trouvent aucune correspondance. Cela s'inscrit à notre sens dans le dispositif de co-construction : l'acteur politique est en droit d'arbitrer. Cet arbitrage s'est fait ici non pas en prescrivant des mesures non proposées (à l'exception d'une, reprise, voir infra), mais ne consentant pas à certaines demandes. Certaines trouvent cependant réponse par ailleurs dans le SRDE2I (par exemple, la proposition de simplifier les démarches administratives)

Enfin, il faut prendre avec précaution la catégorie 3, qui rassemble presque un tiers des mesures et propositions. En effet, en prenant en compte le comportement des acteurs politiques dans le cadre de la rédaction de ce schéma, il est assez probable que ces mesures soient effectivement une réponse à tout ou partie d'une ou plusieurs propositions. Il est simplement impossible de s'en assurer, même avec un doute raisonnable, grâce à cette analyse.

Il est possible de retenir une métrique : entre 15 % (cat. 1) et 66 % (cat. 1 + cat. 2 + cat. 3) du SRDE2I Nouvelle-Aquitaine 2016, pour sa partie ESS, est le fruit d'une prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques.

Cela ne vaut pas pour autant co-construction selon nous ; rappelons-le : notre cadre théorique développé chapitre 1 conditionne l'existence d'une co-construction à deux jalons cumulatifs : l'existence d'une pluralité de parties prenantes (1) et de décisions consenties (2). Or, si la première condition est indéniablement réalisée, le respect de la seconde est plus discutable. Indubitablement, la Région a effectivement consenti à certaines propositions issues de la synthèse CRESS. A contrario, les apporteurs et rédacteurs de cette synthèse n'ont pas eu la possibilité d'apporter leur consentement au SRDE2I, ni même à la synthèse CRESS. Le processus de validation apparaît donc non coconstruit.

B. EXTENSION DE L'ANALYSE : COMPARAISONS INTERRÉGIONALES

Si le résultat est soumis à interprétations, la méthodologie en elle-même est duplicable. Elle s'appuie majoritairement sur des données publiques. Cela la rend applicable à d'autres territoires, ou les informations contextuelles sont plus limitées.

La reproductibilité sur d'autres régions ne peut cependant être parfaite. En effet, la Nouvelle-Aquitaine, nous l'avons constaté, accumule les spécificités politiques, géographiques et économiques. Notamment, sa gouvernance par le parti socialiste est potentiellement impactante.

La Bretagne peut être considérée comme un terrain d'étude de choix, notamment parce que c'est le seul autre territoire gouverné par les socialistes sur cette mandature. Nous avons en effet constaté que la couleur politique impacte le positionnement des élus par rapport à la co-construction (*cf.* chap. 2). Ce n'est pourtant pas le cas, du fait d'une autre particularité politique de ce territoire : la conférence de l'ESS n'a que prorogé un SRDE2I publié en anticipation de la Loi NOTRe, en 2013. Or, les éléments relatifs à la concertation préalable à l'élaboration de ce SRDE2I ne sont plus disponibles.

Au regard de l'information disponible (accessibilité des personnes-ressources, disponibilité des documents...), nous avons fait le choix d'étendre notre étude à deux territoires gouvernés par Les Républicains : (1) la Normandie et (2) la Région Sud (ex-PACA)

La Région Normandie

La Normandie constitue une région qui partage une particularité avec la Nouvelle-Aquitaine : son périmètre a été affecté par la Loi NOTRe, qui a procédé à la fusion de la Basse et de la Haute-Normandie. Elle connaît donc certaines problématiques similaires (partage des effectifs et compétences entre deux ex-capitales, phénomène de fusion de certaines structures, dont la CRESS...).

Concernant la mise en place de son SRDE2I, la Normandie connaît un processus sommairement analogue à celui appliqué en Nouvelle-Aquitaine (*cf.* figure 19). La consultation effectuée par la CRESS débouche également sur une synthèse transmise à la Région. Celle-ci comprend 16 propositions. La partie ESS du SRDE2I local en revanche est extrêmement concise : elle se

limite à deux pages peu denses. Les enjeux liés au secteur de l'ESS sont résumés en deux courts points.

SRDE2I 2016 Normandie — partie ESS (enjeux)

– Il s'agit d'abord d'accélérer le changement d'échelle de ce secteur en accompagnant les entreprises vers plus d'investissement, car beaucoup d'entre elles sont endettées et manquent de fonds propres. L'objectif est de les aider à se consolider et à mieux concilier performance et impact social.

– Il s'agit ensuite de soutenir la création d'emplois dans les territoires qui en ont le plus besoin — ruraux, en difficulté ou relevant de la politique de la Ville — en aidant les réseaux associatifs d'accompagnement à la création d'entreprise et en conditionnant l'aide à des résultats concrets.

L'application de la méthodologie décrite infra permet d'établir la figure 43. A sa seule lecture, nous pouvons faire le constat que le niveau de prise en compte des parties prenantes socioéconomiques est plus bas (entre 0 % et 49 %).

Figure 42 — Catégorisation des propositions et mesures en Normandie (2016)

Catégorie	Occurrences	
Cat. 1 : reprise « mot à mot »	0	0 %
Cat. 2 : modification mineure	2	12 %
Cat. 3 : modification majeure	6	37 %
Cat. 4 : absence de correspondance	8	50 %
Totaux	16	100 %

Source : retraitement de la figure 44

Ce résultat doit cependant être contextualisé ; il est indispensable, notamment, de prendre en compte (1) la dynamique locale, et (2) les spécificités du SRDE2I. Ainsi, les mesures affectant l'ESS sont bien plus dispersées dans le schéma normand que dans le schéma néo-aquitain. Par exemple, la création d'une monnaie locale (proposition CRESS) est confirmée dans la partie « innovation » du SRDE2I.

Nous avons donc été ici contraints d'étendre notre recherche à l'ensemble du document ; seules les mesures incluant spécifiquement l'ESS dans leur périmètre ont été prises en compte. Malgré l'adaptation de notre méthodologie, le nombre de correspondances reste faible (figure 42). Ce constat doit cependant être éclairé par l'analyse de la dynamique locale. En effet, des interviews exploratoires permettent de comprendre que la région est dans une démarche de prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques. Les échanges entre la CRESS et la Région sont notamment décrits comme « forts ». Ce canal de communication est cependant trop informel pour être, pour le chercheur, considéré comme une preuve tangible.

Ce constat est capital ; il démontre toute l'importance de la publication des traces, c'est-à-dire des comptes rendus des discussions. En son absence, la co-construction devient imperceptible. En tout état de cause, la consultation préalable réalisée par la CRESS Normandie est moins poussée que celle réalisée par la CRESS Nouvelle-Aquitaine. Par exemple, la première n'a pas accompagné sa synthèse d'illustrations (apportées, en NA, par les fiche-actions). La prise en compte est également moins qualitative : seules 2 propositions sur 16 (tirées de l'ensemble du SRDE2I) sont classées catégorie 2 (modification mineure, prise en compte très probable) ; 6 sont incluses dans la catégorie 3 (modification majeure, prise en compte incertaine), essentiellement grâce à une mesure large, qui peut potentiellement satisfaire 4 propositions CRESS (« promouvoir les dispositifs de soutien du territoire »).

La prise en compte du contexte permet de conclure à une prise en compte des parties prenantes socioéconomiques, mais dans des proportions inestimables. La reprise d'un faible nombre de mesures associées au manque de transparence du dispositif rend possible une prise en compte d'un nombre (très) limité de structures ou un comportement opportuniste (par exemple, l'inscription par la CRESS dans sa synthèse d'un projet déjà inscrit à l'agenda politique).

Comparaison des mesures figurant dans le SRDE2I 2016 (affectant avec certitude l'ESS) et les propositions effectuées par les acteurs au cours des ateliers de la conférence de l'ESS Normandie (2016)

Id.	Mesures proposées au cours de la conférence (2016)	Mesures prescrites par le SRDE2I Normandie (2017)	Catégorie
1	Création d'une monnaie régionale et soutien aux entreprises	Mise en place d'une monnaie régionale fédératrice des monnaies locales existantes	Cat. 2
2	Accompagner et stimuler les porteurs de projets, stimuler les coopérations	Promouvoir les dispositifs de soutien du territoire et les structures d'accompagnement	Cat. 3
3	Une communication axée sur les valeurs communes et les plus-values de l'ESS		Cat. 4
4	Renforcer la sensibilisation auprès des jeunes et des demandeurs d'emplois.	Soutenir la filière ESS par des actions de sensibilisation et de promotion	Cat. 3
5	Un accompagnement plus proche des porteurs de projet	Promouvoir les dispositifs de soutien du territoire et les structures d'accompagnement	Cat. 3
6	Renforcer les liens entre ESS et collectivités		Cat. 4
7	Un soutien renforcé des lieux-test		Cat. 4
8	Veiller, mettre en réseau et recenser les projets		Cat. 4

9	Renforcer la coopération entre les acteurs économiques ESS et non-ESS		Cat. 4
10	Faciliter la complémentarité entre les collectivités locales et les structure de l'ESS		Cat. 4
11	Diffuser les outils et les principes de l'ESS dans l'économie globale		Cat. 4
12	Renforcer l'implication des collectivités territoriales dans l'innovation*	Item transversal	Cat. 3
13	<i>Silver</i> Normandie : des passerelles à renforcer		Cat. 4
14	Une sensibilisation à l'économie circulaire	Sensibiliser les entreprises sur l'économie circulaire	Cat. 2
15	Soutien aux entreprises régionales	Promouvoir les dispositifs de soutien du territoire	Cat. 3
16	Accompagner et stimuler les porteurs de projets, stimuler les coopérations	Promouvoir les dispositifs de soutien du territoire et les structures d'accompagnement	Cat. 3

Sources : retraitement du SRDE2I Normandie (Région Normandie, 2017) et du panorama statistique et enjeux de l'économie sociale et solidaire en Normandie (CRESS Normandie, 2016)

La Région Sud (PACA)

La région Sud (anciennement appelée PACA) n'a pas vu, contrairement aux régions Normandie et Nouvelle-Aquitaine, son périmètre géographique modifié en 2017. Elle a en revanche connu une alternance politique en 2015, le parti socialiste (PS) perdant la majorité au profit de LR (Les Républicains).

Ce contexte a négativement affecté l'ESS. Le secteur est d'abord moins visible dans l'organigramme de la collectivité (*cf. infra*). Sa gouvernance a également été affectée. Historiquement, l'arrivée au pouvoir du PS (1998) a coïncidé avec une meilleure prise en compte de l'ESS sur ce territoire. Cela s'est notamment traduit par l'écriture d'un schéma régional du développement de l'ESS dès 2004.

La nouvelle majorité semble avoir considérablement minoré la place de l'ESS. Comme dans de nombreuses autres régions, celle-ci est tout d'abord moins visible dans l'organigramme de la collectivité. Cette alternance a également affecté la politique publique en matière d'ESS. Ce document de 60 pages présentait un plan de développement du secteur. L'écriture du SRDE2I (effectuée sous une majorité LR) n'a en revanche pas réservé de place particulière à l'ESS.

Initialement, le dispositif est analogue à celui mis en place en Normandie et Nouvelle-Aquitaine. Une consultation organisée par la CRESS a permis l'écriture d'une synthèse de propositions des parties prenantes socioéconomiques ; celle-ci a ensuite été transmise à la Région. La consultation est moins développée qu'en Nouvelle-Aquitaine (limitée à des ateliers en présentiel) ; la synthèse est sommaire, et la quasi-totalité des propositions issues de ces ateliers sont transmises, sans retraitement majeur.

La prise en compte est en revanche très limitée. En Normandie comme en Nouvelle-Aquitaine, la CRESS est citée comme coorganisatrice de la conférence de l'ESS ; ce n'est pas le cas dans la Région Sud. S'il existe une partie « ESS » dans le SRDE2I (son inclusion étant rendue obligatoire par la Loi NOTRe), celle-ci est tout à fait secondaire : elle est incluse sous l'engagement 2 (promouvoir l'entrepreneuriat), puis sous la partie 2.2 (promouvoir une économie circulaire et de proximité). Pour rappel, l'ESS était en Nouvelle-Aquitaine l'une des 7 orientations principales du schéma.

En outre, la section ESS ne fait que 2 pages (sur les 155 que comporte le schéma), et ne précise que peu de mesures spécifiques. La plupart font l'objet de renvois à la partie économie de proximité, à laquelle l'ESS est rattachée.

L'ESS, une économie de proximité — SRDE2I PACA (2016)

Une économie à dominante productive fondée sur la rencontre entre activités économiques : l'installation de plusieurs entités sur un même site permet des effets de synergie et une mutualisation des moyens qui sont source d'une compétitivité accrue. Ce pan de l'économie de proximité est plutôt tourné vers les activités de service et de conseil aux entreprises, l'économie sociale et solidaire, l'artisanat de pointe et l'industrie. Il regroupe la majeure partie des TPE et PME productives.

Globalement, la prise en compte du contexte montre donc une prise en compte dépréciée de l'ESS, et peu spécifique. La formule de la Région (qui considère que la conférence de l'ESS a « conforté l'inclusion de l'ESS dans le tissu économique régional et identifié les enjeux spécifiques auxquels sont confrontées ces entreprises ») ne trouve aucune traduction dans le SRDE2I, où l'ESS ne reçoit aucun traitement spécifique.

Revenons à la prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques.

L'application de la méthodologie décrite infra sur cette section permet la construction de la figure 44.

Figure 43 — Catégorisation des propositions et mesures en PACA (2016)

Catégorie	Occurrences	
Cat. 1 : reprise « mot à mot »	0	0 %
Cat. 2 : modification mineure	3	10 %
Cat. 3 : modification majeure	1	3 %
Cat. 4 : absence de correspondance	25	86 %
Totaux	29	100 %

La synthèse CRESS comprend 22 propositions ; la région incorpore au total 9 mesures affectant l'ESS dans son SRDE2I, ce total tenant compte de la totalité du document⁶⁴. Seuls 4 éléments sont communs (3 en catégorie 2, et 1 en catégorie 3).

À l'évidence, la région a effectivement pris en considération les propositions contenues dans la synthèse CRESS. Elle les suit d'ailleurs fidèlement sur trois thèmes : les partenariats entre l'ESS et l'économie « classique » (qui n'était en réalité demandé que pour le secteur spécifique du tourisme), le développement de l'achat public, et la formation des jeunes.

Pour autant, le niveau de prise en compte est faible. Ainsi, les 5 autres mesures mises en place par la Région ne font pas l'objet de propositions, alors qu'il s'agit de plans d'envergures concernant l'accompagnement RH, la mutualisation et l'innovation sociale. Si ces mesures ont une consonance « ESS » (elles figurent d'ailleurs dans le SRDE2I Nouvelle-Aquitaine), elles n'étaient pas appelées par les parties prenantes socioéconomiques. L'impact de la concertation préalable sur le SRDE2I apparaît donc comme limité.

Cela semble logique, puisqu'il existe une asymétrie entre la perception de la région du secteur et celle des acteurs ; la Région voit l'ESS comme partie intégrante de l'économie de proximité, quand les acteurs se placent, au regard de leur demande, dans la construction d'un secteur spécifique (une « économie positive, éthique, responsable »). Ces deux visions ne sont pas inconciliables. Cependant, l'économie éthique défendue par les contributeurs à la synthèse CRESS du PACA nécessite la mise en place de mesures spécifiques pour vivre.

⁶⁴ 5 mesures de la partie ESS sont de simples reprises des mesures détaillées auparavant dans la partie économie de proximité. Le rédacteur effectue d'ailleurs parfois un renvoi. Ces mesures n'ont été comptabilisées qu'une fois, malgré une rédaction légèrement différente.

Id.	Propositions issues des acteurs socioéconomiques	Mesures du SRDE2I affectant l'ESS	Catégorie
1	Favoriser et sécuriser l'entrepreneuriat individuel par la consolidation des Coopératives d'Activités et d'Emploi (CAE)		4
2	Créer des résidences d'entrepreneurs pour favoriser l'installation de créateurs d'entreprises dans les territoires : <i>Coworking</i>		4
3	Créer un fond local d'investissement (investisseurs privés de l'ESS, et hors ESS) pour accompagner les projets d'entreprises éthiques		4
4	« Booster » les entreprises éthiques engagées dans la croissance, l'emploi et le développement d'une économie positive		4
5	Développer le financement participatif et mobiliser l'épargne locale : <i>crowdfunding</i>		4
6	Mettre à disposition des TPE & PME de l'ESS une expertise dédiée en matière d'accès aux ressources européennes		4
7	Structurer et développer l'offre événementielle du territoire par un programme d'événements culturels et sportifs attractifs		4

8	Améliorer et valoriser les liens entre l'offre touristique de l'ESS et le tourisme d'affaires (Attentes des entreprises)	Inclusion pleine des entreprises de l'ESS dans une économie de proximité par des coopérations interentreprises dans les territoires ou les filières	3
9	Valoriser les savoir-faire et les produits locaux au travers du tourisme		4
10	Valoriser les produits locaux dans une logique patrimoniale		4
11	Faciliter l'accès des entreprises locales aux marchés publics	Mise en lien directe entre entreprises de proximité « offreuse » de biens ou services et acheteurs publics/privés	2
12	Développer les achats responsables		4
13	Créer des espaces test agricoles dédiés à l'accueil d'activités agricoles sur des filières nécessitant peu de foncier et d'équipements		4
14	Développer les circuits courts de produits alimentaires et artisanaux		4
15	Développer une véritable filière de la <i>Silver</i> Économie		4
16	Intensifier l'action collective en faveur des jeunes et relancer, en particulier, les classes de neige		4

17	Consolider et développer des Pôles Territoriaux de Coopérations Economiques		4
18	Soutenir dans le cadre du PRF [Plan Régionale de Formation] des formations adaptées aux potentialités de développement et d'emploi dans les nouvelles formes d'économie		4
19	Consolider des projets types «plateformes ressources humaines» et «plateformes de sécurisation des parcours professionnels» (GPECT)		4
20	Développer l'apprentissage dans l'ESS	Action spécifique de développement de l'apprentissage dans les entreprises de l'ESS.	2
21	Mobiliser des investisseurs privés de la Région PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR pour la mise en place de « Social Impact Bonds »		4
22	Emploi et formation des jeunes (enjeux du renouvellement générationnel dans l'ESS et métiers de demain)	Promotion et la communication sur les métiers de l'ESS (potentiels d'embauche auprès des jeunes) et l'amélioration des processus d'orientation.	2

23		Soutien aux projets de coopération économique et de mutualisation	4
24		Soutien à la transition numérique via des actions de sensibilisation, de diagnostic et de formation collective	4
25		Le déploiement du <i>Small Business Act</i> Provence Alpes Côte d'Azur, notamment sur le levier Commande publique	4
26		Accompagnement du volet RH des TPE/PME	4
27		Maintien d'une offre financière publique et privée, adaptée à la structure du capital de ces entreprises à lucrativité limitée, dans le cadre de création, de développement, de rebond ou de reprise/transmission ;	4
28		Soutien aux innovations notamment sociales apportées par ce champ, pourvoyeur de nouvelles réponses à des besoins peu ou pas satisfaits dans les conditions actuelles du marché.	4
29		Consolidation des partenariats opérationnels avec et entre les partenaires régionaux représentatifs de l'ESS	4

C. DISCUSSION INTERMÉDIAIRE

Il s'avère que les trois régions que nous avons analysées présentent des résultats très différents. Si elle nécessite quelques adaptations contextuelles, la méthodologie que nous retenons présente l'avantage de « détecter » la prise en compte des synthèses. Elle présente cependant deux faiblesses :

- (1) D'abord, il est nécessaire pour les parties prenantes socioéconomiques de formuler des propositions. Elles doivent pour cela être consultées. Par ailleurs, le dispositif de concertation doit être suffisamment formalisé et transparent pour permettre au chercheur de le contextualiser et d'obtenir les documents nécessaires.
- (2) D'autre part, elle n'analyse pas le processus décisionnel et se cantonne à la recherche de similitudes (dans l'objectif d'une politique, ou dans l'écriture). Elle ne s'intéresse pas aux objectifs et aux motivations des parties prenantes locales.

Il importe en dernier lieu de faire le passage de la prise en compte à la co-construction ; car nous parlons bien de prise en compte tout au long de cette partie. Celle-ci est condition pour une co-construction, puisqu'elle est nécessaire à la validation du jalon de premier ordre numéro 11 (décisions consenties).

C'est d'ailleurs la limite du dispositif mis en place à l'occasion des conférences de l'ESS : les mesures ne sont pas consenties par les parties prenantes socioéconomiques, mais suggérées. Le consentement est unilatéral, et provient des élus et techniciens. Ces dispositifs ne peuvent donc être qualifiés de co-construction impliquante.

La lecture des SRDE2I est instructive en d'autres points :

- (1) Nous remarquons tout d'abord l'importance de la forme. Certaines propositions sont peut-être trop globales pour être appliquées telles qu'elles, contraignant la région à une opérationnalisation de la mesure. Dans d'autres cas, la problématique est trop spécifique. Un dialogue entre les parties prenantes socioéconomiques et politiques, qui prendrait place à la suite du dialogue intrasectoriel, pourrait permettre une atténuation de cette limite. De la même façon, une forme approximative dans le SRDE2I rend

possible l'interprétation des mesures ; l'inclusion ou l'exclusion du secteur de l'ESS est alors incertaine, apportant une certaine insécurité aux structures du secteur (mais aussi une flexibilité aux élus et techniciens) ;

- (2) L'impact de l'opinion des élus est centrale, puisqu'à apport égal, elle impactera grandement le SRDE2I. La contrainte imposée à l'élu trouve rapidement ses limites. Ainsi, si l'insertion d'une partie « ESS » dans le SRDE2I est rendue obligatoire par la Loi NOTRe, la qualité de cette partie est extrêmement variable.
- (3) Le recours à des canaux informels est particulièrement problématique pour une co-construction impliquante. Si cela peut faciliter le dialogue entre parties prenantes impliquées, l'existence d'asymétries d'information peut bloquer l'entrée du dispositif aux nouvelles structures. Cela peut affecter la légitimité du dispositif et l'implication des structures, même dans le cadre d'une co-construction réelle par ailleurs ; la co-construction risque de devenir invisible.

3.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : LA QUASI CO-CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN NOUVELLE-AQUITAINE

Dans les trois cas étudiés, il semble évident que les acteurs de l'ESS ont impacté la rédaction du SRDE2I. Mais la force de cet impact reste extrêmement variable.

Une première conclusion s'impose : la co-construction des politiques publiques en ESS est portée, sur cette période, par le parti socialiste. Nous avons en effet constaté la résistance des élus LR à l'Assemblée nationale. La traduction faite du texte par les élus régionaux montre également une bien meilleure prise en compte (au moins apparente) des parties prenantes de l'ESS par la Nouvelle-Aquitaine (PS) que par le PACA ou la Normandie (LR). La chronologie en Région PACA montre par ailleurs une bien moindre prise en compte de l'ESS sous mandature LR (2015-2017) que sous mandature PS (1998-2015), alors même que le secteur a bénéficié d'une reconnaissance accrue via les Lois NOTRe et ESS (cf. partie 2.2).

Concernant la Nouvelle-Aquitaine — qui reste le cas d'étude le plus documenté — **nous concluons à une quasi co-construction des politiques publiques**. Ce processus prend en effet en compte plusieurs groupes d'acteurs (jalon n° 1). La question du consentement est plus litigieuse (jalon n° 10) ; ce n'est pas l'impossibilité pour le coconstructeur d'impacter le choix de l' élu (c'est-à-dire l'arbitre) qui pose ici un problème, mais l'absence de recherche par celui-ci d'un réel consentement. Cela disqualifie le dispositif à la qualification de co-construction, du moins si on retient notre définition du concept⁶⁵.

Un périmètre excluant

Par ailleurs, la concertation préalable peut être considérée comme excluante. Le secteur de l'ESS est en effet très partiellement sollicité : les salariés, bénévoles, sociétaires et coopérateurs ne sont représentés que par la voix de leurs dirigeants, qui s'expriment également au nom des bénéficiaires. Ils ne constituent pas pour autant un groupe intermédiaire, sauf à considérer que le dirigeant est représentatif des intérêts de l'ensemble des autres sous-groupes. Par ailleurs, les partenaires du lucratif privé sont exclus.

⁶⁵Cette approche peut être justifiée par une question de calendrier ; le SRDE2I devait être publié pour le 01/01/2017. Il restait donc 6 mois après la conférence (tenue en juillet) pour consulter de nouveau les acteurs socioéconomiques, rédiger le SRDE2I et le faire valider par l'instance politique. Ce laps de temps peut sembler trop réduit.

Cette limite se retrouve dans la dichotomie effectuée entre ESS marchande et ESS non marchande, à la fois par la Loi NOTRe — du fait de la répartition des compétences entre département et région et de l'utilisation du terme « entreprises » de l'ESS, connoté — et de la définition d'axes et de sous-axes excluant une large partie du secteur⁶⁶.

Malgré une représentativité certaine — en termes de statut juridique et de localisation —, la variété comme la quantité des acteurs interrogés exclut indéniablement certaines sensibilités du dispositif. Le mode de sélection, en particulier, exclut toute velléité de « *juste sélection* », dès lors que nous entendons par « *juste* » une sélection visant à consulter le plus grand nombre possible de sensibilités tout en rendant la co-construction matériellement envisageable.

Pour autant, ce mode de sélection possède des forces : il a permis la réalisation d'une consultation en trois mois, sur des sujets vastes, et dans un territoire étendu. Le cadre organisationnel répond en bien des points aux exigences d'une co-construction impliquante.

Un cadre organisationnel affecté par des asymétries d'informations

Le cadre organisationnel n'est pas exempt de qualités. Ainsi, la participation des structures sélectionnées a été favorisée par une communication certes variable, mais réelle, assurée essentiellement par la CRESS. Pour autant, nous relevons également certains défauts, et en premier lieu l'aspect confidentiel de ce dispositif. Ainsi, une partie prenante socioéconomique *lambda* est dans l'incapacité de percevoir l'existence d'une co-construction, et pour cause : seuls les documents finaux — SRDE2I et synthèse CRESS — ont été rendus publics. Cet état de fait affecte la qualité d'une co-construction (*cf.* jalons n° 5 et 11, section 1.2.D).

La question de l'arbitrage se pose alors. Il est certain que les élus et techniciens de l'administration ont pris en compte l'apport des parties prenantes socioéconomiques, de manière certes variable selon les cas étudiés (régions Normandie, Nouvelle-Aquitaine ou PACA). Les modalités de cet arbitrage restent cependant inconnues. Enfin, le facteur temporel

⁶⁶ De ce fait, certaines mesures peuvent être déportées dans d'autres schémas régionaux prescriptifs ou schémas départementaux. Cependant, ceux-ci ne bénéficieront pas d'une conférence de l'ESS institutionnalisée comme support. Chaque Région ou Département sera ainsi libre de poursuivre sa propre politique, sans incitation notable à la co-construction.

est relativement contraint. La consultation a été réalisée sur une période relativement courte, ce qui est en accord avec l'obligation légale d'organiser une conférence tous les deux ans.

Il apparaît, en tout état de cause, que la participation a permis une prise en compte de l'avis des acteurs, ce qui est indubitablement un facteur de satisfaction objectif de notre concept (jalon n° 7, section 1.2.D) ; l'un des buts centraux d'une co-construction est rempli. Cependant, entrer dans une boucle améliorative — que ce bon résultat favorise une implication plus large à la prochaine conférence — exige que l'ensemble des parties prenantes aient cette perception. Il n'est pas ici certain que ce soit le cas.

CHAPITRE 4 — LA CONSCIENCE DU COCONSTRUIT : SECOND ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE

Synopsis

D'après notre modèle conceptuel, une co-construction doit permettre d'arriver à des décisions consenties. Ce critère disqualifie factuellement les dispositifs néo-aquitain, normand et provençaux à revendiquer le consentement des acteurs, malgré la réelle prise en compte de l'apport des parties prenantes socioéconomiques.

Si la question du consentement est centrale, c'est parce qu'une co-construction ne peut exister que si ses parties prenantes en ont conscience. L'approche par la perception des parties prenantes est complémentaire de l'approche factuelle, et ce pour au moins deux raisons.

D'abord, la conscience du coconstruit est un puissant levier d'implication. Donner l'assurance à une partie prenante donnée que son apport sera effectivement considéré, pris en compte, ne peut être qu'un élément facilitateur (*cf. théorie du contre-don, chap. 1*). Ensuite, l'existence d'asymétries d'informations (qui affectent la transparence du dispositif) peut diminuer la qualité d'une co-construction, jusqu'à la rendre imperceptible. Autrement-dit, peu importe le dispositif : si les parties prenantes n'obtiennent pas une information qu'ils estiment satisfaisante, cela pourra affecter la légitimité du processus.

Le chapitre 4 s'intéresse à cette question de perception. En nous appuyons sur deux études quali-quantitatives, nous sondons les représentations des parties prenantes socioéconomiques de l'ESS néo-aquitaine ; nous nous intéressons notamment à leur perception de la conférence de l'ESS régionale à l'aide d'un questionnaire (première partie), ainsi qu'au concept de co-construction des politiques publiques en recourant à l'entretien semi-directif (seconde partie). Nous concluons à une grande proximité entre notre concept initial et les attentes des parties prenantes interrogées, tout en notant avec intérêt quelques divergences de fond.

Plan détaillé

4.1. L'impact du perçu sur le réel	163
A. Méthodologie et présentation générale des réponses	164
B. Un dispositif perçu comme satisfaisant, mais faiblement coconstruit.....	173
C Co-construction et perception de la co-construction.	178
D. Discussion intermédiaire	181
4.2. Confirmation des hypothèses par la triangulation des résultats	182
A. Un appel à une pluralité limitée.....	188
B. De la difficulté à organiser une co-construction.....	201
C. Les motivations des parties prenantes socioéconomiques.....	214
4.3. Conclusion intermédiaire : une co-construction imperceptible ?	217

4.1. L'IMPACT DU PERÇU SUR LE RÉEL

Est-ce que le perçu peut affecter le réel ? L'existence de prophéties autoréalisatrices (Merton, 1953) semble le prouver. Notre propos aborde l'impact de la perception à de multiples reprises, en érigeant comme condition de réussite d'une co-construction sa *légitimité*. À notre sens, la notion de perception est centrale. De cette hypothèse découle une question : une co-construction qui n'est pas perçue comme telle peut-elle être qualifiée de co-construction ? Autrement dit, un dispositif assemblant une pluralité de parties prenantes et générant des décisions consenties est-il nécessairement une co-construction, que les intervenants soient conscients ou non de la portée de leurs actions ?

Si c'est une question prégnante, elle n'est pas pour autant nouvelle. Notre 11^e jalon théorique introduit déjà la notion de perception des mesures coconstruites ; il place cependant celle-ci au rang de condition de second ordre. Nous remettons ici cette hypothèse en question, en nous interrogeant sur son aspect fondamental. La conférence de l'ESS a-t-elle été perçue comme coconstruite ? Quelles sont les raisons de cette perception ?

La méthodologie retenue dans le cadre de cette étude est quantitative-qualitative. Elle se base sur un questionnaire administré par mail aux 347 structures recensées dans la base de données utilisées par la CRESS lors de la concertation préalable à la conférence de l'ESS. Notre étude se limite donc géographiquement à la Nouvelle-Aquitaine, pour des raisons d'accessibilité des données ; rappelons-le, il n'existait pas de base de données fiable au moment de l'enquête. C'est par ailleurs un terrain assez favorable, puisque le SRDE2I Nouvelle-Aquitaine peut être considéré, nous l'avons constaté *infra*, comme quasi coconstruit.

Quasi coconstruit ne signifie pas réellement coconstruit. Malgré les limites relevées, il s'avère que le SRDE2I néo-aquitain satisfait quelques axiomes de la co-construction impliquante : pluralité des parties prenantes, organisation temporelle définie, recours à un arbitre, recherche d'implication... Seule l'absence de recherche de consentement final disqualifie le processus à l'appellation de co-construction⁶⁷ ; le dispositif peut donc être considéré dans une certaine mesure comme impliquant.

Cette partie se structure en 4 sections. Nous entamons par la présentation de la méthodologie et une présentation générale des réponses (section A). Nous enchaînons ensuite sur la perception

⁶⁷ La pluralité limitée du dispositif néo-aquitain ne le disqualifie pas à l'appellation de co-construction à notre sens. Cependant, celle-ci n'est pas impliquante.

des parties prenantes, et remarquons que le dispositif, bien que perçu comme satisfaisant, est considéré comme faiblement coconstruit (section B). La section C revient sur cette question de perception à travers une approche par l'information. Nous concluons dans une dernière section (section D).

A. MÉTHODOLOGIE ET PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES RÉPONSES

L'étude de la méthodologie (section 1) permet de contextualiser plusieurs éléments. Notamment, le faible nombre de réponses doit être relativisé. Nous effectuons une description générale des réponses dans une seconde section.

Précision sur la robustesse et la portée de l'étude.

Seules 29 réponses ont été collectées dans le cadre de cette étude. Le taux de réponse est donc de 8 %. S'il nous paraît satisfaisant, c'est notamment au regard du résultat obtenu par la CRESS sur la même base de données lors de la concertation préalable (environ 20 %). En revanche, le faible nombre de répondants affecte la robustesse de cette étude.

En effet, la marge d'erreur inhérente à cette étude statistique est supérieure à 17 points, que ce soit en comparant à l'ensemble des structures interrogées (347 structures) ou par rapport à l'ensemble des structures de l'ESS de Nouvelle-Aquitaine (~ 20 000 structures). Cette réalité statistique, induite par la Loi des grands nombres, ne nous permet pas de considérer que nous étudions ici un échantillon représentatif.

La portée de cette étude est donc limitée. Elle n'a pas vocation à mesurer l'opinion de l'ensemble du secteur ; elle doit être considérée comme la mesure du seul avis de ses 29 répondants.

De ce fait, cette partie ne peut être considérée qu'à l'éclairage de l'ensemble des éléments apportés dans notre propos. Il convient notamment d'interpréter la partie 4.1 en considérant les résultats apportés par la partie 4.2.

Présentation de la méthodologie de l'étude par questionnaire

Si nous avons obtenu un si faible nombre de réponses, c'est avant tout parce que notre population initiale était réduite. Nous avons en effet limité notre étude **aux 347 structures de l'ESS contactées par la CRESS** dans le cadre de la concertation préalable à la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine 2016. Ce choix a été dicté par une contrainte technique : l'inexistence d'une base de données fiable et exploitable des structures de l'ESS néo-aquitaine⁶⁸. Nous nous sommes donc basés sur le listing des structures contactées par la CRESS Nouvelle-Aquitaine lors de la concertation préalable à la conférence de l'ESS.

Bien que réduite, cette population présente par ailleurs un intérêt majeur : elle est composée de structures sensibilisées à la Loi ESS lors de la concertation préalable. C'est un atout majeur, le processus étant resté particulièrement confidentiel. Ces deux caractéristiques doivent être considérées comme impactante sur notre étude.

Le contact avec les 347 structures s'est fait par mail. Il leur était demandé de répondre à un questionnaire comprenant 14 affirmations (figure 45), en exprimant leur accord avec la proposition par une note allant de 1 à 10 (1 signifiant un désaccord total, 10 un accord total). Il n'était possible d'attribuer que des points entiers.

Rappel : méthodologie mobilisée par la CRESS Nouvelle-Aquitaine lors de la phase de concertation

La CRESS a contacté ces 347 structures selon des modalités différentes. Elles ont été invitées, par mail, à remplir un questionnaire, des fiche-actions, et à participer à des ateliers réalisés sur une journée aux hôtels de Région. Certaines structures ont été au surplus relancées et sensibilisées par téléphone et/ou ont bénéficié d'un entretien en tête à tête avec un chargé d'études de la CRESS.

⁶⁸ La Loi ESS (2014) impose certes au CNCRESS de mettre en place une base de données des structures de l'ESS. Celle-ci est cependant difficilement utilisable dans le cadre d'envoi en masse (affichage des structures 10 par 10). Par ailleurs, elle se base sur du déclaratif (données INSEE) ; or, un grand nombre d'associations ne mettent pas à jour leurs coordonnées. La CRESS Nouvelle-Aquitaine tente, depuis 2017, de tenir à jour une base de données à l'échelle de la région. Cette mission mobilise un salarié à mi-temps.

Figure 44 — Liste des affirmations soumises aux répondants

#	Renvoi*	Affirmation
A1	B.1	J'escompte une meilleure prise en compte des besoins de l'ESS, grâce à la co-construction.
A2	B.1	Les ateliers préparatoires de la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine étaient satisfaisants.
A3	B.1	La conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine était satisfaisante.
A4	B.1	La conférence a permis une réelle co-construction des politiques publiques.
A5	B.2	Un nombre suffisant d'acteurs ont participé à la conférence de l'ESS.
A6	B.2	Les acteurs ayant participé à la conférence de l'ESS sont représentatifs du secteur.
A7	B.3	La conférence a pris en compte les spécificités locales.
A8	B.3	La conférence de l'ESS était accessible.
A9	B.4	L'information sur l'organisation des ateliers (ateliers CRESS, fiche-actions, questionnaires par mail) était satisfaisante. ⁶⁹
A10	B.4	L'information sur l'organisation de la conférence de l'ESS était satisfaisante.
A11	B.4	L'information sur les résultats de la conférence est satisfaisante.
A12	C	La manière dont la participation et/ou les suggestions des acteurs ont été prises en compte est transparente.
A13	C	Lors de la conférence et de sa concertation préalable, l'avis des acteurs de l'ESS a été demandé.
A14	C	Lors de la conférence et de sa concertation préalable, l'avis des acteurs de l'ESS a été pris en compte.

*La colonne « Renvoi » précise dans quelle section est effectuée l'analyse de cette affirmation

⁶⁹ La question pourrait être mal interprétée, la notion « d'ateliers » étant extensive. Les précisions apportées par la suite (fiche-actions, questionnaires) apportent cependant les éléments nécessaires aux répondants : nous parlons ici de la concertation préalable.

Le questionnaire permettait par ailleurs d'apporter de courtes précisions, via un bloc texte. Ces compléments nous ont été particulièrement utiles pour interpréter les résultats. Il demandait également la localisation du répondant ou de sa structure.

Le document était enfin introduit par un court texte précisant les modalités de participation (anonymat, possibilité de ne pas répondre à une affirmation, nécessité de préciser la localisation du répondant) et un rappel du contexte. Elle permettait notamment de préciser au répondant ce que nous entendions par conférence de l'ESS (c'est-à-dire « la conférence de l'économie sociale et solidaire tenue par la Nouvelle-Aquitaine à l'été 2016 ») et par ateliers préparatoires (« les ateliers organisés par la CRESS précédant la conférence »).

Le taux de réponse, après relance, est de 8 % (29 répondants), dont 14 de l'ex-région Aquitaine, 8 de l'ex-région Poitou-Charentes, et 7 de l'ex-région Limousin. Au regard de la faible étendue de la population, il convient d'analyser les résultats avec une certaine prudence. Les résultats apportent cependant quelques éléments dignes d'intérêt. Ils mettent en exergue l'existence d'une demande de co-construction. Ils donnent aussi des indices sur certaines faiblesses du dispositif initié en Nouvelle-Aquitaine, confirmant certaines des conclusions du chapitre 3.

Pour les besoins de l'exploitation des résultats, nous avons agrégé les notes selon les classes suivantes :

Figure 45 — Interprétation des résultats par classe

Note comprise entre	Catégorie
[1 ; 3]	En désaccord
[4 ; 5]	Plutôt en désaccord
[6 ; 7]	Plutôt en accord
[8 ; 10]	En accord

S'il était impossible d'exprimer une opinion totalement neutre, il était toujours possible aux répondants de s'abstenir à une ou plusieurs questions. Enfin, précisons que le calcul des moyennes et des variances utilise les notes attribuées par les répondants, et non les classes.

Présentation générale des résultats

La moyenne des réponses aux 11 affirmations est de 5,86 ; cette mesure neutre cache une forte étendue des notes. Ainsi, l'acteur le plus en désaccord a attribué une note moyenne de 3,40. L'acteur le plus en accord a attribué une note moyenne de 8,31.

Figure 46 — Répartition des moyennes générales au questionnaire

Répartition — $\bar{x}$ par acteur	
] 0 ; 1]	0
] 1 ; 2]	0
] 2 ; 3]	0
] 3 ; 4]	5
] 4 ; 5]	2
] 5 ; 6]	5
] 6 ; 7]	10
] 7 ; 8]	2
] 8 ; 9]	5
] 9 ; 10]	0

La répartition est assez hétérogène. 17 réponses sur 29 se situent à proximité immédiate de la moyenne (+/— 1 point : entre 4,5 et 6,5). Aucun répondant ne parvient à une moyenne le plaçant globalement « en désaccord ». En revanche, 5 répondants obtiennent une moyenne supérieure à 8 (« en accord »).

Le résultat par question est bien plus homogène que le résultat par répondant. Les moyennes se situent entre 5 et 7,24. La variance, parfois supérieure à 5, indique dans certains cas une très large dispersion des réponses.

Figure 47 — Répartition des notes par question et par classe

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13
En désaccord*	3	4	6	1	6	7	3	3	6	7	8	4	1
Plutôt en désaccord*	7	7	9	8	5	6	3	3	8	6	3	11	4
Plutôt d'accord*	10	14	8	10	11	10	14	12	8	10	13	10	10
En accord*	7	4	6	10	7	5	8	8	4	3	2	1	14
Abstention*	2	0	0	0	0	1	1	3	3	3	3	3	2
Moyenne**	5,89	5,93	5,45	6,69	5,79	5,64	6,5	6,35	5,38	5,31	5	5,08	7,24
Variance**	3,8	2,96	4,59	4,56	5,2	4,73	4,04	3,61	4,39	3,91	4,15	2,46	3,98

*Nous indiquons par une couleur différenciée le résultat majoritaire.

** Les cases les plus foncées indiquent les valeurs les plus fortes.

B. UN DISPOSITIF PERÇU COMME SATISFAISANT, MAIS FAIBLEMENT COCONSTRUIT.

Cette sous-partie aborde un paradoxe : si le dispositif est globalement considéré comme satisfaisant, il n'est pas pour autant perçu comme une co-construction (B.1). Pourtant, les parties prenantes au dispositif sont jugées globalement légitimes (B.2). Nous remarquons d'une part un impact de la localisation sur l'appréciation du dispositif (B.3) et d'autre part des problématiques liées au cadre (B.4).

B.1. Le constat d'un paradoxe (A1 – A4)

Les premières affirmations (A1 à A4) étaient dédiées à la mesure de la satisfaction globale des répondants. La première portait sur la représentation du concept de co-construction.

A1 – J'escompte une meilleure prise en compte des besoins des structures de l'ESS, grâce à la co-construction.



La moyenne est de 7,2 et la variance de 4. Ces données ne cachent aucune surprise ; la réponse est consensuelle : 24 répondants sur 29 sont en accord. Nous constatons leur appétence pour les dispositifs coconstruits.

Il s'avère par ailleurs que les répondants considèrent que le dispositif néo-aquitain était satisfaisant, que ce soient les ateliers (organisés par la CRESS, jugée par A2) ou la conférence (organisée par la Région, jugée par A3).

A2 – Les ateliers préparatoires de la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine étaient satisfaisants.



A3 – La conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine était satisfaisante.



Les résultats de ces deux items sont d'ailleurs très proches, que ce soit en termes de moyennes (6,5 pour les ateliers et 6,3 pour la conférence), de variance (respectivement 4 et 3,6) ou de répartition des résultats.

La dernière affirmation sondait le niveau de co-construction perçu du dispositif néo-aquitain. Le résultat est bien plus mitigé, et contraire aux forts scores relevés pour les affirmations A1 à A3.

A4 – La conférence de l'ESS a permis une réelle co-construction des politiques publiques.



La moyenne est de 5, et la variance est relativement faible [3,8] ; la majorité des répondants [16 sur 24 ; deux abstentions] se montrent en désaccord.

Nous constatons, dans ce résultat, une forme de paradoxe, car le renversement est majeur : les trois premières affirmations récoltent trois des quatre meilleures moyennes de l'étude, quand la dernière obtient la plus basse. Comment des répondants demandant une co-construction [A1] et jugeant satisfaisant un dispositif considéré comme coconstruit par son initiateur [A2 et A3] peuvent dans le même temps estimer qu'il n'a pas conduit à une co-construction ?

B.2. Des parties prenantes jugées légitimes [A5 – A6]

Les réponses possibles sont nombreuses. Il apparaît que ce n'est pas, en tout état de cause, une problématique liée à la sélection ou l'implication des parties prenantes ; en effet, les deux affirmations liées au sujet ne permettent de conclure que les répondants estiment le dispositif inclusif.

A5 – Un nombre suffisant d'acteurs ont participé à la conférence de l'ESS.



A6 – Les acteurs ayant participé à la conférence de l'ESS sont représentatifs du secteur.



■ En désaccord ■ Plutôt en désaccord ■ Plutôt d'accord ■ En accord ■ Abstention

Ainsi, les répondants sont à la fois satisfaits du nombre de participants [A5] et de leur représentativité [A6]. Les résultats à ces deux affirmations sont très proches : ils obtiennent une moyenne équivalente [5,9] et une variance intermédiaire [respectivement 3 et 3,8]. La répartition des réponses est très proche et légèrement plus favorable pour A6. Aucun répondant ne s'est abstenu.

Il est à rappeler que les moyennes d'A5 et A6 restent proches de la note intermédiaire [5,5]. Le respect de la condition d'inclusivité est donc tout relatif. Il est probable que le manque de visibilité des parties prenantes socioéconomiques sur les modalités de sélection et le niveau de représentativité des participants rend leur jugement difficile. Nous ne relevons cependant pas de perception particulièrement négative, qui pourrait expliquer la faible perception de co-construction exprimée [cf. A4]. Nous concluons de fait que nos répondants considèrent la pluralité des parties prenantes comme satisfaisante.

Précisons enfin que deux compléments textuels [sur un total de 26] en été ajoutés par les répondants à ces questions. S'ils pointent tous deux un manque de pluralité [« tous les acteurs n'ont pas été pris en compte », R5 ; « pas assez d'ouverture en faveur des acteurs », R1], leur faible nombre semble surtout confirmer une position relativement neutre de la plupart des répondants.

B.3. La question du cadre à travers l'approche par le territoire [A7 – A8]

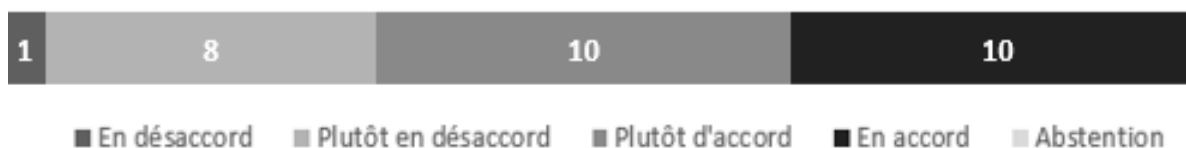
Il est possible de faire de multiples approches par le cadre méthodologique, qui peuvent permettre d'expliquer le paradoxe rencontré *supra*. Nous en avons retenu deux : la première est liée au territoire, et la seconde aux systèmes d'information. Deux affirmations visaient à jauger l'approche territoriale du dispositif. L'enjeu était ici d'estimer si le traitement territorial était perçu comme égalitaire.

L'affirmation A7 interrogeait sur la prise en compte des spécificités locales ; A8 était moins explicite : « accessible » pouvait renvoyer tout autant à des problématiques géographiques [liées par exemple aux distances] ou aux problématiques organisationnelles [par exemple à l'existence de parking ou à la sonorisation].

A7 – La conférence de l'ESS a pris en compte les spécificités locales.



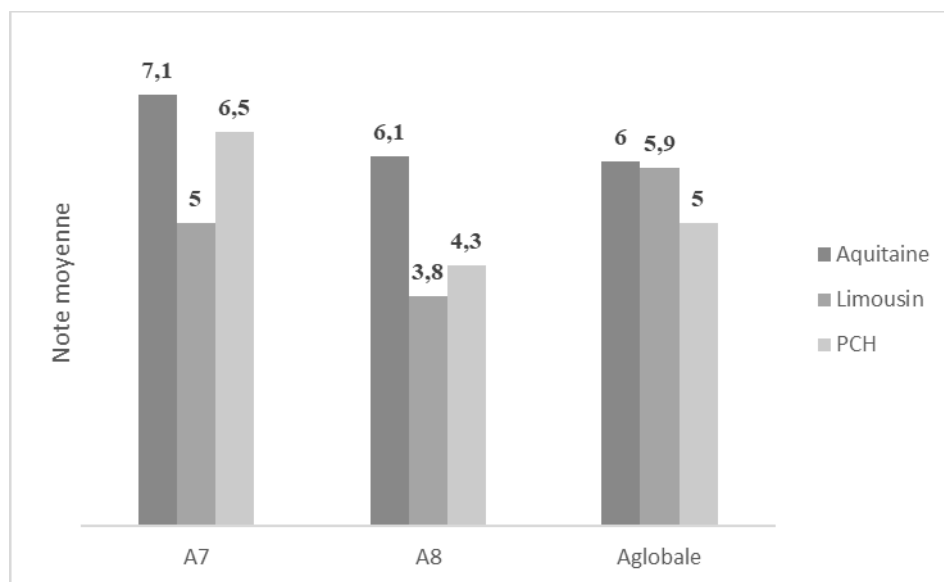
A8 – La conférence de l'ESS était accessible.



A7 obtient la note intermédiaire [5,5], avec une forte variance [4,6]. Il s'agit de l'une des deux affirmations dont la classe « plutôt en désaccord » est majoritaire. Les perceptions sont cependant très hétérogènes, les deux classes extrêmes accueillant chacune 6 répondants. A contrario, A8 récolte la seconde meilleure moyenne [6,7], mais une variance tout aussi importante [4,6].

Cette variabilité trouve son explication dans une divergence d'opinions entre les répondants aquitains, limougeaux et pictocharentais. Cet écart dépasse dans 3 cas sur 4 la marge d'erreur de l'étude [1,7] ; il est pour les limougeaux de 2,1 [A7] et 2,3 [A8] et pour les pictocharentais de 0,6 [A7, non significatif] et de 1,8 [A8] [figure 49].

Figure 48 - Comparaison des moyennes aux questions A7 et A8 par rapport à la moyenne globale selon le territoire d'origine du répondant



Source : retraitement des données — enquête principale 1

Globalement, cet écart affecte la moyenne générale [AGlobale] des répondants limougeaude, mais pas des pictocharentais. Cette moindre satisfaction est à mettre en écho avec le mode organisationnel de la conférence.

En effet, pour permettre la participation du plus grand nombre à la conférence, la Région Nouvelle-Aquitaine avait choisi d'organiser l'événement à Bordeaux, et de le retransmettre, via un système de vidéoconférence, à Poitiers, Tarnos et Limoges. Elle avait associé cette organisation à une forte incitation [inscription forcée sur un site selon l'adresse renseignée par la structure] à participer à l'événement le plus proche du siège de la structure.

Les annotations laissées par les répondants montrent que cette modalité est critiquée par les répondants ayant participé depuis Limoges ou Poitiers. Ainsi, sur 9 commentaires, 4 critiquent les modalités de retransmissions [difficultés techniques, asymétrie de participation] et 3 les choix géographiques [difficulté pour rejoindre les capitales, impossibilité perçue d'aller à Bordeaux]. 2 annotations — de répondants aquitains — sont positives.

B.4. La question du cadre à travers l'approche par l'information [A9 – A10]

Le cadre méthodologique affecte également le niveau d'information des parties prenantes, particulièrement lors des événements peu connus. Or, comme nous l'avons remarqué dans le chapitre 3, l'existence d'une conférence de l'ESS n'était pas notoire. C'est à travers l'information, diffusée essentiellement par la CRESS, et dans une moindre mesure par la Région, que les parties prenantes) ont été sensibilisées à son existence⁷⁰.

Nous distinguons trois « temps » d'information.

1. L'information préalable a porté sur l'organisation de la concertation préalable (les ateliers). Cette première campagne a été organisée par la CRESS Nouvelle-Aquitaine. L'information a essentiellement été transmise par mail, et pour une frange réduite d'acteurs, par téléphone.
2. Une seconde campagne a été initiée afin d'informer sur l'organisation de la conférence de l'ESS. Cette information co-diffusée par la Région est la CRESS, a été également transmise par mail et par affichage sur des sites internet.
3. Enfin, un troisième temps a informé les parties prenantes des résultats de la conférence, via des réunions d'informations, des mails, des flyers.

Nous avons sondé la qualité de l'information reçue par les participants sur trois éléments. A9 jugeait l'information sur les ateliers, A10 sur la conférence, A11 sur les résultats.

⁷⁰ Pour rappel, il existe une forte corrélation entre la participation à la concertation préalable à la conférence de l'ESS et l'inclusion dans la base de données créée par la CRESS pour informer certains acteurs de l'ESS (partie 3.2)

A9 – L’information sur l’organisation des ateliers (ateliers CRESS, fiche-actions, questionnaires par mail) était satisfaisante



A10 — L’information sur l’organisation de la conférence de l’ESS était satisfaisante.



A11 – L’information sur les résultats de la conférence est satisfaisante.



■ En désaccord ■ Plutôt en désaccord ■ Plutôt d'accord ■ En accord ■ Abstention

Les moyennes des réponses à ces trois questions conjuguent les mêmes particularités, à savoir une moyenne très proche de la note intermédiaire (respectivement 5,6 ; 5,8 et 5,3) et une forte variance (respectivement 4,7 ; 5,2 et 4,4). Les notes se répartissent de manière assez homogène dans les 4 classes, la classe « plutôt d’accord » apparaissant comme légèrement surreprésentée.

Cette répartition peut paraître surprenante ; en effet, tous les répondants à notre enquête ont été informés de l’organisation des ateliers et de la conférence. Il faut cependant rappeler que cela a été fait dans des proportions variables, une minorité ayant été mieux informée du fait de l’existence d’un protocole de contact différencié (*cf.* partie 3.1). Cela peut affecter la perception de nos répondants dans des proportions difficilement estimables.

L’information postérieure a été distribuée de manière équivalente. Elle était composée de deux canaux : des documents transmis sur internet, parfois difficilement compréhensibles sans information supplémentaire (car trop techniques : SRDE2I, règlement d’intervention, informations spécifiques...) et des réunions d’information réalisées en plénières. La répartition des réponses est ici légèrement différente : une majorité de répondants sont en effet en désaccord, et elle compte trois absents. Il apparaît donc que l’information postérieure à la conférence a été très peu reçue par les répondants.

Les ajouts textuels confirment ces conclusions. Certes, deux compléments (sur 12) sont positifs (« de nombreux échanges », R6, « une bonne information », R8) ; en revanche, 10 sont négatifs.

Ainsi, R16 considère ainsi comme « très frustrant » l'absence de retour de la Région. R22 n'est pas parvenu à se procurer « le résultat » de la conférence. R14 ne peut se considérer comme partie prenante en l'absence de « communication de la procédure et des résultats ».

Ces lacunes touchent également la communication effectuée par la CRESS. Certains répondants n'étaient ainsi pas au courant de l'existence de la concertation préalable, ou appellent de leurs vœux des « entretiens individuels » (R25), qu'ils avaient pourtant la possibilité d'effectuer lors de celle-ci. Enfin, deux compléments abordent la « verticalité » (R3 ; R18) de la conférence, notamment au moment de la plénière.

Globalement, nous constatons donc l'existence d'une communication difficile, voire déficiente ; un système d'information performant est pourtant indispensable à une co-construction impliquante (*cf.* section 1.4.D) ; puisqu'elle permet de favoriser l'implication, la participation et la légitimité du dispositif.

C. CO-CONSTRUCTION ET PERCEPTION DE CO-CONSTRUCTION (A11 – A13)

Cette communication — peu perçue — est à notre sens la raison de la faible perception de co-construction du dispositif (*cf.* section B.1) ; cela répond à une certaine logique au regard de son importance dans le processus de construction des représentations. En effet, l'information postérieure joue un rôle particulier ; en l'absence de retours, comment une partie prenante peut percevoir la réalité de son apport ? Il importe pourtant que chaque coconstructeur soit conscient de son action (c'est-à-dire du fait qu'elle coconstruit), mais aussi que chaque partie prenante potentielle puisse constater l'existence d'un dispositif réellement participatif ; nous faisons ici un retour à notre 11^e jalon théorique (*cf.* section 1.4.D), déjà mobilisé chapitre 3.

Les scores des trois dernières affirmations ont été probablement affectés par la défaillance (perçue) des systèmes d'information. Elles influençaient en effet le niveau de transparence du dispositif (A11) et de prise en compte de l'avis des parties prenantes (A12 et A13).

A11 – La manière dont la participation et/ou les suggestions des acteurs ont été prises en compte est transparente.



A12 – Lors de la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine 2016, l'avis des acteurs de l'ESS a été demandé.



A13 – Lors de la conférence de l'ESS Nouvelle-Aquitaine 2016, l'avis des acteurs de l'ESS a été pris en compte.



■ En désaccord ■ Plutôt en désaccord ■ Plutôt d'accord ■ En accord ■ Abstention

Les trois affirmations obtiennent 3 des 5 scores les plus faibles. Les résultats se caractérisent par des moyennes inférieures à la note intermédiaire (respectivement 5,3 ; 5,3 et 5,1). Les variances sont respectivement de 4,4 ; 2,5 et 3,9.

Les répartitions des notes sont hétérogènes. A12 se distingue par une majorité de notes « plutôt en accord » compensée à la baisse par un grand nombre de notes « en désaccord » ; la faible variance (2,5) indique un tassement des notes entre 6 et 1. Les résultats d'A13 sont proches, quoique moins marqués. A14 est quant à elle l'une des 4 (sur 14) affirmation qui obtient plus de notes « en désaccord » que de notes « en accord ».

Globalement, nous constatons une large frange peu satisfaite de l'aspect participatif du dispositif, appuyé par un grand nombre d'acteurs plutôt neutres par rapport à ces affirmations (notes entre 4 et 6). Ces trois affirmations sont pourtant centrales.

Il importe de rappeler qu'il a existé une réelle concertation préalable. En tout état de cause, l'avis de ces parties prenantes a été effectivement sollicité (certes, dans des conditions variables), et pris en compte (malgré l'absence de recherche de consentement) (*cf.* partie 3.2). Les résultats, et notamment les résultats de A13, s'expliquent donc uniquement par une

perception subjective, qui peut être erronée, ou liée à une prise en compte trop faible en comparaison des attentes.

Un plus petit nombre de répondants sont « en désaccord » avec A14 qu'avec A13 : ils ont vers la classe supérieure « plutôt en désaccord ». Ce résultat est peu logique, un avis non demandé pouvant être difficilement pris en compte ; il s'accompagne d'une légère diminution de la moyenne (de 0,3 point), qui démontre que les notes sont globalement plus basses.

Nous faisons à ce stade deux conclusions :

- La question du mode décisionnel est prégnante ; outre l'information sur les résultats, le manque d'information sur l'arbitrage peut également avoir affecté les notations de ces items ;
- Ces faibles scores sont également une justification aux résultats obtenus à l'affirmation A4 (le dispositif était-il coconstruit ?). Ils confirment toute l'importance d'un système d'information (concernant au moins l'information postérieure, mais potentiellement aussi sur le cadre et/ou l'arbitrage), et son impact potentiel sur une co-construction.

D. DISCUSSION INTERMÉDIAIRE

Force est de constater que le processus proposé par la Région Nouvelle-Aquitaine ne convainc pas, et cela malgré une organisation perçue comme satisfaisante. Le manque de transparence, d'information, de sensibilisation est sans doute le principal vecteur d'insatisfaction des répondants.

L'exploitation de ce questionnaire permet de convoquer des hypothèses complémentaires. Elle met surtout en exergue l'importance fondamentale du perçu. Il semble bien improbable qu'un dispositif puisse être qualifié de co-construction impliquante si celui-ci ne permet pas à ses parties prenantes d'avoir la perception de procéder à une co-construction. Un tel procédé peut-il créer une implication ? Peut-il être considéré comme inclusif ? Le manque d'information est-il le seul responsable de cette faible perception de co-construction ?

Les limites de cette étude sont évidentes. Elles sont liées à la fois au faible nombre de répondants et au recours à un questionnaire administré par mail. Un approfondissement qualitatif apparaît comme indispensable, afin de fiabiliser nos résultats (Denzin, 1978), mais aussi d'identifier plus précisément les motivations, perceptions et représentations des parties prenantes.

4.2. CONFIRMATION DES HYPOTHÈSES PAR LA TRIANGULATION DES RÉSULTATS

L'étude présentée en partie 4.1 apporte de nombreux éléments de réflexion, et des premiers résultats, qui demandent à être confirmés. La partie 4.2 se présente comme une étude qualitative-quantitative visant à trianguler les résultats, afin de réduire les biais induits par le faible nombre de participants. Cette logique, issue de la théorie de Denzin (1978), nous permet ainsi de composer avec la spécificité du secteur de l'ESS, particulièrement difficile à sonder sans une connaissance approfondie du réseau.

Cette démarche vise à confirmer — ou infirmer — nos premières conclusions, en apportant une meilleure compréhension de la perception des parties prenantes. L'approche retenue est différente ; nous interrogeons ici sur le concept de co-construction dans son ensemble, et non pas sur un événement spécifique. Pour autant, il importe de retenir que les répondants⁷¹ ont tous été sollicités au cours de la conférence de l'ESS 2016 Nouvelle-Aquitaine ; les raisons de ce choix sont analogues à celles mobilisées partie 4.1. L'étude a été réalisée entre 8 et 12 mois après celle-ci.

Nous avons utilisé dans ce cadre un questionnaire standardisé. Les entretiens, semi-directifs, laissaient une grande liberté au répondant. Il était démarré par une courte introduction, reproduite ci-dessous.

Introduction à l'entretien

Nous vous avons sollicité dans le cadre d'un entretien, car vous avez été contacté, en avril-mai 2016, par la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire en vue de participer à une concertation. Celle-ci répondait à une prescription du législateur imposant en région de consulter les acteurs de l'ESS dans le cadre de la définition des politiques publiques du secteur. Le texte utilise, notamment, le terme de « co-construction », c'est-à-dire étymologiquement de « construire en commun ».

⁷¹ L'étude mise en place dans la partie 4.1 était anonyme. Il nous est donc impossible de spécifier si les répondants interrogés dans la partie 4.2 ont également été interrogés dans la partie 4.1.

Nous entamions ensuite le questionnaire, qui comportait quatre questions :

1. Qu'est, pour vous, une co-construction ?
2. Connaissez-vous les dispositifs permettant ou favorisant une éventuelle co-construction en ESS ?
3. Estimez-vous que les politiques publiques engagées en 2017 en ESS soient coconstruites ?
4. Pour vous, quel est le but de la co-construction ?

Nous n'avons pas formulé nos thèmes de recherche⁷² ou nos hypothèses. Nous avons cependant constamment demandé précision dès lors qu'un répondant abordait une notion en rapport avec ceux-ci, notamment :

- Par des techniques de relance visant à permettre au répondant de compléter son propos jusqu'à épuisement du sujet ;
- En leur demandant de définir certains termes (par exemple : « acteurs », « professionnels », « politiques », « information », « ESS », « co-construction »...).

Nous avons ensuite retranscrit les interviews, puis classé les données suivant une typologie spécifique basée sur notre approche théorique initiale. Nous avons utilisé pour cela le progiciel NVivo 11.

⁷² Nous entendons par thèmes les éléments en rapport avec les jalons théoriques présentés chapitre 1 : le cadre organisationnel, les parties prenantes, la satisfaction des coconstructeurs.

Encadré 12 — Fonctionnement de Nvivo 11

Nvivo est un logiciel d'analyse de données qualitatives. Il permet, à partir de différents supports (retranscriptions d'entretiens, images, textes...) de rassembler sous des mots-clefs (appelés nodes, ou nœuds en français) un ensemble d'éléments. Le logiciel permet également d'effectuer de nombreuses statistiques et études lexicographiques, que nous utilisons peu.

Dans notre cas, nous avons rassemblé des éléments⁷³ issus de retranscriptions d'entretiens sous différents nœuds. Le jeu de données ainsi obtenu nous permet de tirer des conclusions par rapport aux données quantitatives (nombre de citations par nœud) ou qualitatives (en classant les citations selon l'avis des acteurs sur un nœud donné).

Nous avons relevé 240 éléments, au sein de 17 entretiens (numérotés 3-1 à 3-17). Ils ont été catégorisés en 4 thèmes, qui ont été subdivisés en 10 nœuds (dont deux nœuds finaux), puis en 16 sous-nœuds (cf. figure 51).

14 entretiens abordent les trois thèmes. Les thèmes *parties prenantes* et *cadre organisationnel* sont toujours abordés. La répartition des éléments dans les thèmes est inégale ; le nœud *cadre général* (77 éléments) est notamment prédominant par rapport aux nœuds *territorialité* (20 éléments) et *temporalité* (20 éléments). Nous avons considéré un sous-nœud ou un nœud comme significatif dès lors qu'il comporte au moins trois éléments en provenance de trois répondants différents.

Nous avons, au cours de notre démarche, été confrontés à deux difficultés :

1. Les candidatures ont été rares. Nous avons été contraints de démarcher individuellement chaque répondant.
2. Les répondants potentiels (par exemple, la personne recevant les appels dans l'organisation) se sentaient très souvent illégitimes. Nous étions alors renvoyés vers le

⁷³ Un *élément* correspond à une ou un ensemble d'idée(s) ou de position(s). Le bloc de texte correspondant peut être de quelques mots, ou de plusieurs paragraphes. Les citations utilisées dans cette partie ne sont que des extraits de ces *éléments*.

directeur ou le président, souvent peu accessible ou disponible (notamment du fait de la durée de l'entretien). Nous avons également fréquemment été décommandés, voire oubliés.

Ces difficultés ont considérablement limité le nombre de nos entretiens. Nous avons cependant, dans la mesure du possible, cherché à diversifier notre recrutement, notamment en variant le groupe d'origine (politique, économique, social...) et la provenance géographique (métropoles, territoires ruraux (figure 50).

Figure 49 — Liste des structures répondantes aux entretiens qualitatifs — étude principale

ID.	Statut	Localisation	Groupe	Fonction
3-1	Association	Aquitaine	PP marchande (ESS) ⁷⁴	Directeur
3-2	Association	Limousin	PP non-marchande (ESS)	Ex-président
3-3	Association	Limousin	PP non-marchande (ESS)	Directeur
3-4	Association	Limousin	PP marchande (ESS)	Directeur
3-5	Association	PCH	PP marchande (ESS)	Salariée
3-6	Association	PCH	PP marchande (ESS)	Directrice
3-7	Association	PCH	PP non-marchande (ESS)	Salarié
3-8	Association	PCH	PP non-marchande (ESS)	Directrice
3-9	Association	PCH	PP non-marchande (ESS)	Associé
3-10	Association	PCH	PP marchande (ESS)	Directrice
3-11	Association	PCH	PP marchande (ESS)	Président
3-12	Coopérative	Aquitaine	PP marchande (ESS)	Directrice
3-13	Coopérative	Aquitaine	PP marchande (ESS)	Coordinateur
3-14	Coopérative	PCH	PP marchande (ESS)	Directeur
3-15	Mutuelle	PCH	PP marchande (ESS)	Salariée
3-16	Mutuelle	PCH	PP marchande (ESS)	Salarié
3-17	Institution	Aquitaine	PP politique	Technicien

Source : production personnelle

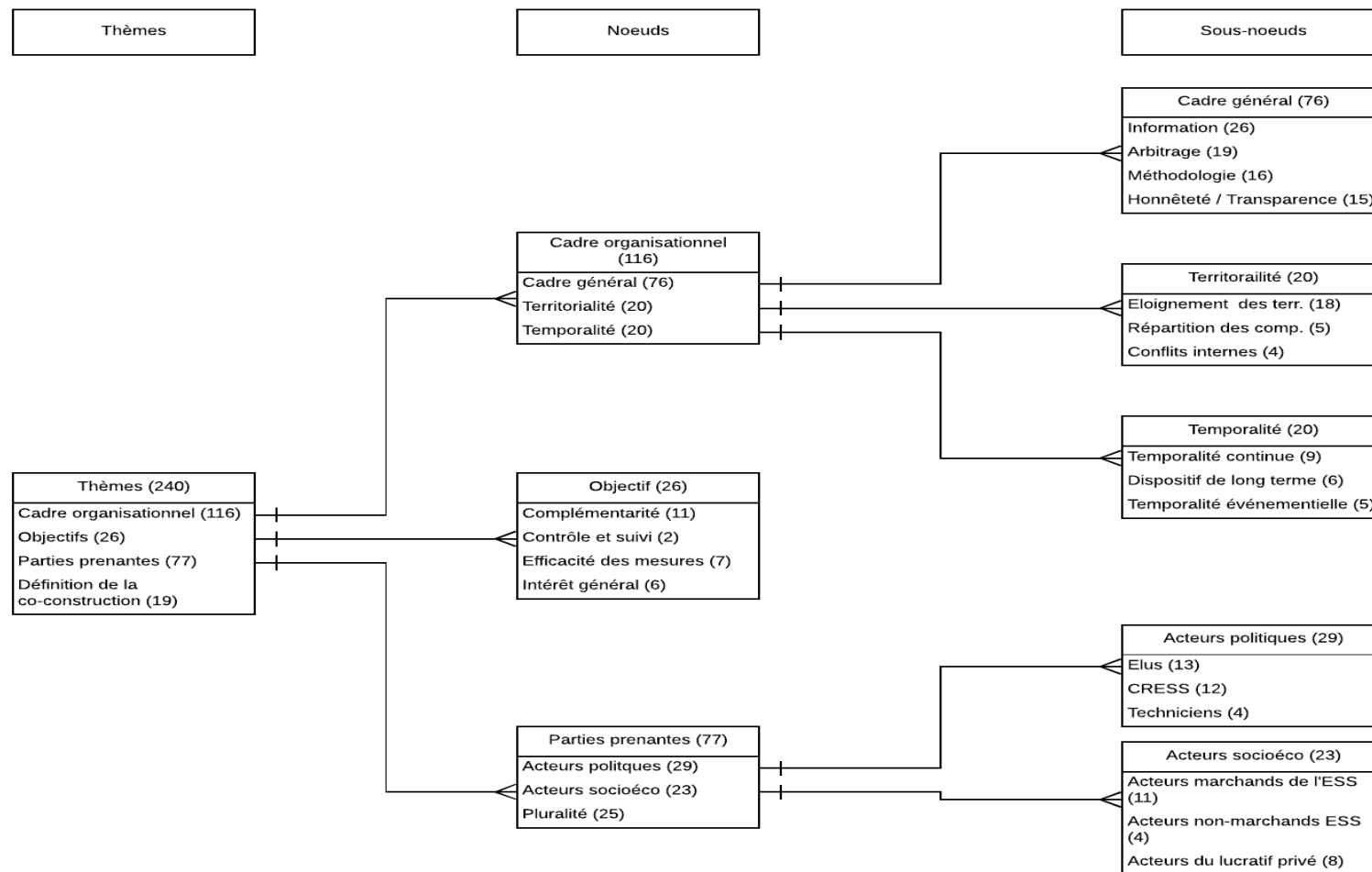
Les éléments en rapport avec le cadre organisationnel (hors temporalité et territorialité) et ceux en rapport avec les parties prenantes sont les plus cités, avec respectivement 76 et 77 éléments. Les autres thèmes sont proportionnellement rares. Ainsi, nous dénombrons 26 éléments liés aux

⁷⁴ PP signifie *partie prenante*.

objectifs des répondants ; les thèmes temporalité et territorialité comportent tous deux 20 éléments. Enfin, nous avons relevé des éléments de définition de la co-construction (19 éléments).

Précisons que certains éléments peuvent être liés à plusieurs thèmes. Par exemple, lorsqu'un acteur parle d'une nécessaire éthique commune afin de coconstruire, il est possible de considérer cela comme faisant partie intégrante du cadre organisationnel (il doit censurer certains propos), ou de la sélection des parties prenantes (la sélection doit exclure les parties ne partageant pas une éthique commune).

Figure 50 — Répartition des éléments par thèmes, par nœuds et par sous-nœuds *



* Les thèmes, nœuds et sous-nœuds sont composés d'éléments, dont le nombre est indiqué entre parenthèses. Un élément est une citation en rapport avec un ou un ensemble d'idées ; il peut être composé de quelques mots ou de plusieurs paragraphes.

A. UN APPEL À UNE PLURALITÉ LIMITÉE

Le thème *parties prenantes* comporte 77 éléments sur 240 ; il s'agit du second thème le plus commenté. Cet élément central d'une construction commune — une co-construction — est spontanément abordé par l'ensemble des interviewés, dès le début de l'entretien. Ces éléments ont ainsi été majoritairement relevés dans la réponse à la première question (« *qu'est, pour vous, une co-construction ?* »).

Certains éléments des réponses sont récurrents. Ainsi, les répondants soulignent toujours la nécessité de recourir à une pluralité (ou diversité) de parties prenantes⁷⁵. Dans un quart des cas, ils ne citent aucun groupe particulier et restent très généraux ; ils précisent cependant souvent leurs pensées, parfois après quelques relances et définitions.

Ce thème rassemble deux grands types d'éléments :

1. Des énumérations de parties prenantes, comptabilisées au sein du nœud *pluralité*
2. Des critiques — positives ou négatives — ou des éléments de définitions portant sur un groupe de parties prenantes (nœuds *parties prenantes politiques* et *parties prenantes socioéconomiques*)

Dans cette dernière catégorie, sont recherchés particulièrement les éléments de qualification du groupe (ex. : « *les coopératives sont des acteurs marchands de l'ESS* ») d'une part, et les jugements de valeur d'autre part.

Le premier constat est l'inclusion récurrente de certains groupes de parties prenantes⁷⁶, avec une prédominance marquée du sous-groupe des élus territoriaux. Sur les 77 éléments, 29 concernent spécifiquement les parties prenantes politiques et 23 les autres parties prenantes. 25 ont été intégrées dans le nœud *pluralité*.

⁷⁵ Les répondants ne recourent que rarement au terme de *parties prenantes*. Ils y préfèrent structures, acteurs ou coconstructeurs.

⁷⁶ Nous nous référons dans notre analyse à notre cadre conceptuel initial (cf. partie 1.2), ou nous avons constitué 4 groupes de coconstructeurs dans la co-construction des politiques publiques en ESS. Il s'agit des groupes de parties prenantes politiques, marchandes de l'ESS, non marchandes de l'ESS et du lucratif privé ; l'appartenance simultanée à plusieurs groupes est considérée comme possible.

Nous structurons notre propos en deux sections évoquant des problématiques liées : le mode d'implication (*comment impliquer*, partie 1) et le périmètre d'implication (*qui impliquer*, partie 2).

Figure 51 — Répartition des éléments en nœuds et sous-nœuds du thème parties prenantes

Thème	Nœuds	Sous-nœuds	#
Parties prenantes	Parties prenantes politiques	Élus	13
		CRESS ⁷⁷	12
		Techniciens	4
	Parties prenantes socioéconomiques	Acteurs marchands de l'ESS	11
		Acteurs non marchands de l'ESS	4
		Acteurs du lucratif privé	8
	Pluralité		25
TOTAL			77

Source : retraitement de données — enquête principale 1

Comment impliquer : l'absence d'un consensus

La question du mode d'implication a été abordée par 11 répondants sur 19. Dans 9 cas, ce compartiment prend place après la question du périmètre, et toujours subséquent à la définition du coconstruit. Elle fait l'objet d'une double approche antagoniste :

- Pour 6 répondants, il est nécessaire « *d'aller interroger les acteurs qui n'osent pas venir* », avec « *une ouverture la plus large possible* » (3-15). Ce n'est pas pour autant qu'ils appellent à un dispositif démocratique. Nous le verrons *supra*, le recours à un arbitrage non démocratique est encouragé. Il apparaît surtout qu'une asymétrie de situation (c'est-à-dire que l'arbitre possède un pouvoir exorbitant) est, dans ce sous-groupe, érigé comme une nécessité. Pour 3-9, cela permet d'ailleurs de « *prendre en*

⁷⁷ Nous considérons la CRESS comme étant à la fois une partie prenante politique (du fait de sa fonction et de son organisation), mais aussi comme une partie prenante économique (du fait de son statut de représentant de l'ESS, marchande comme non-marchande).

compte l'ensemble des personnes qui participent [à la co-construction] sans pour autant qu'il y est le même niveau de responsabilité, d'implication ».

- Au contraire, 5 répondants estiment qu'il faut « limiter les structures qui participent à cette co-construction » (3-6), citant parfois le rôle fédérateur de la CRESS (3-15, 3-7).

Notons que cette seconde approche porte tout de même une certaine inclusivité ; elle recherche une forme de sélection des coconstructeurs ; cela amène parfois quelques incohérences. Ainsi, le répondant 3-15 appelle dans un premier temps, à une grande inclusivité (« une ouverture la plus large possible » ; incorporer « un certain nombre d'acteurs qui sont peut-être moins spontanément présents »,) tout en considérant dans un second temps que seules les structures membres de la CRESS devraient prendre part à une co-construction des politiques publiques (ou au pire celles « qui ont déjà répondu à un appel à projets »)

Cette nécessité de sélectionner est également portée par 3-15. Pour lui, tout coconstructeur doit être « invité », tout en prenant cependant garde à ne pas délaissier « ceux avec qui on n'a pas envie de bosser ». Cette ouverture semble surtout chercher à pré-inclure dans toute co-construction les parties prenantes déjà en place (mobilisées et/ou financées antérieurement), tout en ménageant une ouverture pour d'autres structures.

Notons enfin l'apport de 3-5 ; pour lui, « on ne peut pas attendre que tout nous tombe du ciel. La mise en application dépend aussi des acteurs privés. [...] Il est de notre responsabilité d'agir ! ». Cette approche apporte une forme de limitation de l'accès, puisqu'elle sous-entend qu'il est du devoir des parties prenantes de se mobiliser... chose qu'elles ne font justement, en l'état actuel des choses, pas ou peu.

Il semble que cette seconde approche est motivée par la volonté d'éviter un capharnaüm durant les débats. Elle limite cependant indéniablement la co-construction aux structures les plus impliquées dans les sphères politiques⁷⁸. Les répondants convoquent ici le débat, pour nous fondamental, de l'implication. Comment impliquer, motiver les parties prenantes à coconstruire ? Nous l'avons constaté, la participation spontanée à la conférence de l'ESS est

⁷⁸ Précisons que dans le cas d'un système complet co-construction, coproduction, coévaluation, la limitation de l'accès à la co-construction aux seuls coproducteurs rend l'intérêt de la coévaluation faible, et risque de créer des asymétries d'information importantes et un corporatisme néfaste.

faible. Sans la sensibilisation effectuée par la CRESS, il est probable que la conférence n'aurait que très peu rassemblé.

En vérité, la double approche oppose les partisans d'une sensibilisation tous azimuts aux partisans d'une sensibilisation limitée. Celle-ci détermine en effet le niveau d'inclusion (ou de pluralité) du dispositif. En limitant la co-construction à certaines organisations, et notamment les groupes intermédiaires (lobbies, fédérations...), la seconde conception ne crée rien de plus qu'une nouvelle instance représentative. Or, nous l'avons montré *supra* (cf. chapitre 1), le modèle représentatif souffre de nombreuses limites ; il est surtout affecté en France par un manque de légitimité.

Globalement, nous constatons toute la difficulté des répondants à fixer une limite à l'inclusivité d'une co-construction des politiques publiques en ESS. Il peut être considéré comme une preuve que les 6 autres répondants, s'ils la citent comme une condition de réussite, n'avancent aucun élément quant à l'étendue de cette inclusivité. La question du mode d'implication débouche essentiellement sur l'évidence d'une absence de consensus quant au périmètre d'une co-construction. La recherche du périmètre optimal est pourtant essentielle à la légitimité du dispositif, puisqu'il affecte à la fois les actions de sensibilisations (qui impactent grandement l'implication) et la légitimité des coconstructeurs.

Qui impliquer : une multitude d'approches

La question du *qui* surpasse indéniablement pour nos répondants la question du *comment*. La raison est évidente, et se trouve dans la variété de structures et d'idéaux qui existe dans l'ESS.

Le secteur est en effet large : il s'agit plus d'un ETP sur 10 (CNCRESS, 2017), assemble des statuts juridiques très différents (coopératives, mutuelles, associations...), et porte sur un plus grand nombre encore d'activités, de buts et de valeurs. Il touche par ailleurs un très grand nombre de parties prenantes (bénéficiaires, salariés, bénévoles, élus, techniciens, fournisseurs de l'ESS, clients et sociétaires des coopératives...). La question du périmètre d'implication est donc ouverte, avec une multitude d'approches.

L'opinion la plus extrême — une recherche d'inclusivité illimitée en incluant « *tous ceux qui auront un rôle permanent ou temporaire [dans une politique publique]* » (3-10) — semble

irréalisable. L'approche la plus fréquente décrit une inclusivité limitée, adaptée à l'échelon et à l'objet d'une co-construction, avec un rejet du système représentatif (3-6, 3-8, 3-14, 3-17).

Les parties prenantes politiques : un frein à la co-construction

L'ensemble des répondants citent les parties prenantes politiques. Pour cause, une co-construction des politiques publiques ne semble pas pouvoir exister sans ceux-ci. Cela entretient l'idée qu'une co-construction fait appel à une certaine part de représentativité, puisque ce groupe inclut des élus. D'ailleurs, les techniciens de l'administration sont très peu cités.

La CRESS, que nous classons arbitrairement parmi les parties prenantes politiques (mais également dans le macro-groupe des parties prenantes socioéconomiques), est également abondamment citée.

Figure 52 - Répartition des éléments par sous-nœud dans le nœud acteurs politiques (hors pluralité)



Source : retraitement des données — enquête principale 2

Nous dénombrons 28 éléments, issus de 17 sources différentes. La totalité des éléments inclue des critiques du groupe, mais aucun une définition du groupe.

LA CHAMBRE RÉGIONALE D'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

La CRESS est une structure citée par la Loi ESS, mais aussi évoquée par 12 des 17 répondants. Notons en préambule que la CRESS constitue une entité régionale spécifique. En effet, toutes

les chambres ne fonctionnent pas de la même manière⁷⁹. Son étendue n'est jamais discutée, et elle n'est envisagée que comme une structure ; il n'est par exemple pas fait mention d'une dichotomie entre les motivations des salariés et des bénévoles dirigeants.

Abondamment citée, la CRESS est considérée dans 9 cas sur 12 comme un élément fondamental de réussite d'une co-construction des politiques publiques. Elle constitue un interlocuteur privilégié (3-5, 3-15, 3-1), indispensable à l'émergence de « *politiques qui conviennent à tous* » (3-14). Il s'agit également d'un acteur « *fort impliqué* » (3-7), qui « *fait des efforts* » (3-1).

Trois interviewés présentent des avis plus négatifs, estimant que la CRESS n'a « *pas la volonté de représenter l'ESS* » (3-11) et est « *peu sur le terrain* » (3-10). Le répondant 3-14 est également de cet avis, estimant spécifiquement que la CRESS Nouvelle-Aquitaine est peu représentative, la gouvernance étant monopolisée par « *les bordelais et les basques* ». Il existe parfois une dichotomie entre la CRESS comme entité chargée d'une mission et la CRESS Nouvelle-Aquitaine, qui n'est pas toujours considérée comme remplissant ces missions.

Globalement, 67 % des citations restent positives ; elle est donc perçue de manière assez positive. Ce n'est pas le cas des autres acteurs politiques. Si la chambre régionale est reconnue comme un acteur institutionnel fédérateur, la majorité des édiles — et plus marginalement des techniciens de l'administration — sont perçus moins positivement.

⁷⁹ Si « les CRESS sont reconnues comme des interlocuteurs à part entière en matière économique, souvent au même titre que les chambres consulaires » (Brassens, 2016 : 21), il existe une « très grande hétérogénéité des CRESS en termes de moyens et d'actions » (Ibid., 2016 : 25)

Face à une Loi imposant à l'ensemble des Régions, à minima, une concertation avec les CRESS, il s'avère que celles-ci ont des « capacités très inégales pour la mettre en œuvre » (Ibid., 2016 : 3).

Cela peut porter sur l'organisation des structures. Par exemple, la CRESS Aquitaine, déjà restructurée en 2015, s'est vue contrainte à une fusion au sein de la CRESS Nouvelle-Aquitaine en 2017. Il existe également des différences en termes de structure – toutes les CRESS n'ont pas, par exemple, d'observatoire régional de l'ESS. Enfin, il existe des différences non négligeables en termes de financement. Cela impacte notablement sur la main d'œuvre, qui peut varier d'1 à 11 ETP selon la région. Cela n'est pas corrélé à la population ; par exemple, en 2015, la CRESS Aquitaine (3,4 millions d'habitants selon l'INSEE, 2016) comportait 3 salariés ETP quand la CRESS Poitou-Charentes en comportait 5 (1,8 million d'habitants INSEE, 2016)

LES ÉLUS PERÇUS COMME PEU INTÉRESSÉS PAR L'ESS ET LA CO-CONSTRUCTION

Les élus possèdent deux traits communs avec la CRESS : (1) les limites de leur sous-groupe ne sont pas discutées, et (2) leur participation est considérée comme évidente. Chaque répondant les évoque une unique fois, la plupart du temps au cours d'une longue « tirade », au cours de la première partie de l'entretien.

Nous comptabilisons 17 éléments. Nous remarquons que certaines personnalités sont citées pour leur investissement, comme le directeur de l'ESS⁸⁰ (« pertinent », 3-14, « j'ai l'impression d'avoir une proximité avec xxx », 3-5) ou l' élu responsable de l'ESS (« un élu qui sait de quoi il parle », 3-14, « Il y a quelques élus, je pense, à xxx [...], à avoir une vision », 3-11), ils tempèrent cet apport en spécifiant les faiblesses des « autres élus », qui ne sont pas nommés (ou nommés par leur titre : « le président de la Région »).

Ces éléments s'inscrivent dans un double courant dichotomique :

- 5 répondants considèrent la plupart des élus comme désintéressés de l'ESS comme de la co-construction. C'est le cas des répondants 3-1 ; 3-2, 3-6, 3-11 et 3-17. Pour eux, « *on nous balade pour des échéances électorales !* » (3-2) ou « *la Région ne sait parler qu'avec elle-même* » (3-3).
- 1. Les 12 autres sont plus nuancés, et évoquent surtout la nécessité d'effectuer un large travail d'acculturation « *par les élus, pour les élus* »⁸¹ (3-14). « *Ils sont capables de formuler des craintes et espoirs sur le monde agricole. [...] On n'en est pas encore là avec l'ESS, puisqu'il n'y a que quelques élus qui savent de quoi ils parlent* », 3-14).

Ainsi, si la majorité des répondants ont une perception négative de l' élu, ils l'assortissent la plupart du temps d'une possibilité d'évolution via une acculturation. Les élus sont globalement considérés comme honnêtes.

Ce constat affaiblit l'approche par la philosophie de Downs (1958), qui voit l' élu comme opportuniste, égoïste. Or, une telle perception aurait rendu une co-construction impliquante des

⁸⁰ Le directeur de l'ESS est considéré par ce répondant comme un élu, alors même qu'il est un technicien nommé de l'administration publique.

⁸¹ Cette préoccupation répond d'ailleurs à plusieurs propositions reprises par la CRESS dans sa synthèse (voir chapitre 3, partie 2). Ces propositions n'ont pas été reprises dans le SRDE2I régional.

politiques publiques peu crédible, puisque celle-ci s'appuie en grande partie sur la crédibilité et la légitimité des élus.

DES DONNÉES PEU CONCLUANTES SUR LES TECHNICIENS DE L'ADMINISTRATION

Les techniciens de l'administration constituent la dernière catégorie du groupe des parties prenantes politiques. Ils sont peu cités ; seuls 4 répondants y font référence.

Nous comptabilisons un élément négatif pour 3 éléments positifs. Pour le répondant 3-2, les ». A contrario, les répondants 3-11, 3-5 et 3-1 estimant avoir une « proximité » avec eux. Leurs propos sont ponctués de critiques négatives, mais celles-ci ne concernent pas les individus composant l'administration (les techniciens), mais l'organisation de celle-ci (jugée trop procédurale).

Ces quelques éléments ne doivent pas occulter le principal constat : les techniciens sont très peu évoqués. Si leur participation au processus de co-construction peut apparaître comme obligatoire (puisqu'ils appliquent les textes légaux), ce résultat peut laisser penser qu'ils sont considérés comme non impactants.

Une seconde possibilité est envisageable : les techniciens peuvent être parfois considérés, par les répondants, comme des élus. Cela expliquerait notamment la confusion faite concernant le directeur de l'ESS. En ce cas, ils partageraient indirectement l'avis porté sur ceux-ci. Il reste impossible d'affirmer quoi que ce soit sans enquête complémentaire.

En tout état de cause, il convient de préciser que le rôle des techniciens est impactant. Certes, ils procèdent à la rédaction du SRDE2I sous le contrôle des élus ; cependant :

- Ils possèdent une expertise indéniable (Weber, 1971), que ne possède pas nécessairement l'élus. Le technicien est une force de proposition potentielle ;
- Nonobstant cette approche, le technicien ne peut qu'occulter ou favoriser, ne serait-ce qu'instinctivement, certaines approches du fait de biais induits par son idéologie propre.

Des parties prenantes socioéconomiques peu citées

Les parties prenantes socioéconomiques se décomposent dans notre typologie initiale en trois catégories : les parties prenantes marchandes de l'ESS, les parties prenantes non-marchandes de l'ESS et les parties prenantes du lucratif privé. Ils composent l'ensemble des parties prenantes apolitiques (mais néanmoins potentiellement politisées).

Il s'avère que cette typologie n'est pas reprise par nos répondants, qui opèrent des partitions du secteur de l'ESS suivant d'autres critères : adhésion à « l'idéal » de l'ESS, non-lucrativité, exclusion de certaines catégories juridiques... Ainsi, l'ESS marchande est le plus souvent considérée comme plus ou moins en opposition avec les valeurs du secteur, et partiellement exclue. Le périmètre de cette exclusion est variable, l'ESS étant composé à *minima* des associations ; les définitions les plus étendues sont analogues à la définition légale.

Il convient donc de retenir que la dichotomie ESS marchande/non-marchande n'est qu'un résidu de notre analyse, qui ne prend pas en compte la diversité des opinions de nos répondants. Malgré cette limite, nous parvenons à quelques conclusions. En effet, tous les répondants évoquent les structures de l'ESS, avec néanmoins deux approches distinctes :

- Dans 7 cas, les répondants se contentent d'effectuer une énumération des acteurs composant l'ESS ;
- 15 éléments portent une critique — positive ou négative — sur les acteurs de l'ESS (qu'ils soient marchands ou non marchands).

Les parties prenantes du lucratif privé sont moins citées. Ils apparaissent certes 8 fois, mais la plupart du temps dans le cadre d'une généralisation (par exemple, lorsqu'un répondant cite l'environnement de l'ESS). Cette sous-section se décompose en trois paragraphes, revenant tour à tour sur les parties prenantes marchandes puis non marchandes de l'ESS, puis sur les parties prenantes du privé lucratif.

Figure 53 - Répartition des éléments par sous- nœud dans le nœud acteurs socioéconomiques



Source : production personnelle

Un groupe difficilement définissable

Nous avons précisé plusieurs fois l'importance d'une définition préalable du périmètre des coconstructeurs ; cela apparaît comme condition de légitimité. L'ESS possède un cadre juridique incorporant en son sein les associations, fondations, coopératives, mutuelles, entreprises sociales. Les 3 derniers composent une large partie de l'ESS marchande. Notre enquête de terrain s'oppose pourtant à cette vision ; en effet, il s'avère que :

- Chaque répondant (ou presque) porte sa propre vision du périmètre de l'ESS ;
- Aucun répondant n'opère une dichotomie selon le critère marchand/non marchand ou le critère sociale/solidaire.

Dans les faits, nous décelons trois approches différentes ; il existe cependant certaines variations au sein même de ces approches. La première — portée par 2 répondants — s'appuie sur la Loi ESS (3-6 ; 3,9). Cette première conception ne fait aucune différence entre l'ESS marchande et l'ESS non-marchande. Le secteur marchand est donc incorporé à l'ESS. La co-construction des politiques publiques du secteur leur est alors ouverte.

La seconde approche est majoritaire (9 répondants). Elle conditionne dans 3 cas l'appartenance au statut juridique (en excluant une partie du secteur marchand de l'ESS) et dans 2 cas à la visée de la structure. L'appartenance à l'ESS est liée à certaines valeurs, et l'exclusion se fait sur l'irrespect supposé de celles-ci. Celle-ci se fait suivant les représentations du répondant ; le périmètre est donc variable, et parfois peu défini.

Dans le même temps, l'enjeu de la définition du périmètre est confirmé : une co-construction doit être affectée par « *les acteurs de l'ESS* » (3-6) ou « *un panel constitué de représentants de l'ESS* » (3-7). Ainsi, qui convier à une co-construction de l'ESS ? A cette question, nous relevons une grande divergence d'opinions. Le débat sur l'inclusion (2 cas) ou l'exclusion partielle (7 cas) ou totale (2 cas) de la part marchande de l'ESS démontre cependant des divergences qui devront être prises en compte.

Pistes de redéfinition du secteur

La redéfinition ou la clarification du secteur de l'ESS par la partie prenante politique semble donc être un préalable à une co-construction des politiques publiques du secteur. Celle-ci n'est cependant pas aisée, puisque le principal critère d'appartenance au secteur est lié à une valeur.

Certaines solutions émergent. Pour 3-8, une telle co-construction doit inclure tous les « *acteurs privés ou parapublics qui ont une mission d'intérêt général* ». Le manque d'unicité du secteur est cependant peut-être plus lié au manque de liens intrasectoriels qu'à des oppositions de valeurs ; en effet, en dehors de la CRESS (dont l'adhésion est facultative), aucune instance ne fait le lien entre les structures. Les fédérations sont limitées à un secteur d'activité ou un statut juridique. Cet état de fait crée des tensions, liées à l'influence des réseaux (3-10 ; 3-14) ou à des rapports de force malvenus (3-9).

La CRESS, qui est également une partie prenante de ce secteur, est très souvent considérée comme indispensable. Elle est notamment perçue comme responsable de l'animation du secteur. Cette animation apparaît indispensable à une co-construction pour une double raison : (1) elle peut permettre de limiter les asymétries d'informations et de rétablir le dialogue ; (2) elle est surtout un préalable à une co-construction, puisqu'un tel dispositif devrait prendre place au sein même de l'ESS (Vaillancourt 2012).

DES PARTIES PRENANTES NON-MARCHANDES DE L'ESS PEU CITÉES

Les parties prenantes non marchandes est un groupe, dans notre typologie, assez large. Il couvre de très nombreuses associations, mais aussi les bénéficiaires des structures sociales, certaines habitants/citoyens, voire potentiellement quelques structures publiques (par ex. un CCAS en lien avec une association). L'analyse des éléments consignés dans ce nœud permet un double constat.

- (1) Il s'avère que les bénéficiaires et habitants sont peu cités. Leur évocation est associée au regret d'une absence présumée des dispositifs de co-constructions (3-1, 3-11, 3-15 ; 3-9). La critique ne porte pas sur l'attitude du sous-groupe — par exemple son inappétence pour le système représentatif telle que relevée par Monbeig (2012), mais sur sa visibilité. Le regard est bienveillant : les habitants et bénéficiaires sont jugés par ces 4 répondants nécessaires à une co-construction des politiques publiques de l'ESS.

- (2) Seules deux références indirectes au secteur associatif sont faites par les répondants 3-8 et 3-3. L'ensemble des éléments faisant une référence directe au secteur associatif est catégorisé dans le nœud *pluralité* (énumérations d'organisations devant participer à une co-construction). Son rôle dans une co-construction n'est de fait pas développé.

Concernant ce dernier point, trois explications nous semblent envisageables. La première est liée au statut même des associations ; les structures non-marchandes sont peu concernées par une politique publique au niveau régional (cf. chapitre 2). Cette hypothèse reste peu crédible. Les associations peuvent également être considérées comme non-impactantes, au même titre que les techniciens ; cette explication n'est guère plus convaincante.

À notre sens, le secteur associatif est considéré comme une partie prenante évidente d'une co-construction, et cela explique que nos répondants s'attardent peu sur son cas ; En revanche, l'absence de précision sur le rôle de ce secteur dans un tel dispositif nous interroge.

DES PARTIES PRENANTES DU PRIVÉ LUCRATIF ENTRE INCLUSION, EXCLUSION ET SILENCE

Au même titre que les parties prenantes non-marchandes, les acteurs du privé lucratif sont peu cités. Leur évocation est courte, et appelle soit à l'intégration de ces structures dans une co-construction, soit au contraire à son exclusion.

- Seuls les acteurs 3-9, 3-7 et 3-1 citent effectivement « *l'environnement* », les « *partenaires* » de l'ESS comme structures à consulter. L'acteur va plus loin 3-14 en appelant de ses vœux la participation « *d'entreprises commerciales* », manifestement externes à l'ESS.
- D'autres appellent à l'exclusion. Pour le répondant 3-11, « *il n'y a pas besoin des entreprises capitalistiques* ». Le répondant 3-6 le rejoint, en évoquant la nécessaire limitation des « *structures qui participent à cette co-construction [...]. Il faut qu'elles aient un lien avec l'ESS* ». Enfin, d'autres personnes mettent en avant le concept de *valeurs* (3-8) ou d'*éthique* (3-3) comme élément central pour l'inclusion dans une co-construction en ESS, excluant explicitement le privé lucratif.

Au même titre que pour les techniciens et les parties prenantes non marchandes, la plupart des répondants sont silencieux sur le sujet. L'exclusion du lucratif privé peut sembler logique à certains d'entre eux, qui ne prennent alors pas le temps de les évoquer.

Dans l'absolu, il s'avère surtout que les répondants rencontrent des difficultés à définir qui serait « en droit » de coconstruire. Nous revenons ainsi à des problématiques courantes dans notre propos : il faut « *définir le collectif* » (3-4) parmi des « *parties prenantes [...] très très nombreuses* » allant « *des fournisseurs aux clients* » jusqu'aux « *influenceurs* » et aux « *familles* » (3-7).

Si ce même répondant considère que « *ce n'est pas facile, mais c'est ça l'esprit de la co-construction démocratique* », il s'avère que la définition même de ce collectif est impossible tant le risque d'y inclure des parties illégitimes est grand au regard de la définition mouvante du secteur de l'ESS. Cela est d'autant plus complexe qu'elle se meut également dans le temps (« *être toujours vigilant à la vie de son territoire et aux structures émergentes* », 3-3), et échappe à une logique de réseau (« *Il ne faut pas oublier d'inviter les personnes avec qui on n'a pas envie de bosser !* », 3-7).

Le but commun est limpide : les répondants se veulent à la fois inclusifs et corporatistes. Bien qu'ils rencontrent indubitablement des difficultés à qualifier des parties prenantes légitimes (en dehors de la CRESS), ils se raccrochent à ce qu'ils considèrent être comme le plus petit dénominateur commun : « *une éthique commune* ». À ce titre, les élus sont plus perçus comme un mal aussi nécessaire qu'indispensable à l'établissement de politiques publiques.

B. DE LA DIFFICULTÉ À ORGANISER UNE CO-CONSTRUCTION

Notre cadre initial porte l'hypothèse que la sélection et l'implication des parties prenantes n'est que la première étape d'une co-construction ; celle-ci doit être suivie par l'inscription du dispositif dans un cadre légitime. Si l'aspect organisationnel est souvent abordé par nos répondants, c'est généralement sur des points très précis. Certains sont fréquents, d'autres beaucoup plus rares. Il a donc été compliqué d'arriver à une typologie satisfaisante.

Nous avons retenu trois nœuds, liés à notre approche initiale (figure 54). Il s'agit :

- (1) D'éléments relatifs aux systèmes d'information, à l'arbitrage et aux valeurs attendues d'une co-construction (76 éléments) ;
- (2) D'éléments relatifs à l'éloignement géographique, politique ou social entre les territoires (20 éléments) ;
- (3) D'éléments relatifs à l'organisation temporelle (20 éléments).

Cette logique structure notre propos, qui aborde subséquemment ces trois nœuds.

Figure 54 — Répartition des éléments par nœuds et sous-nœuds dans le thème cadre organisationnel

Thème	Nœud	Nb	Sous- nœud	Nb
Cadre organisationnel	Cadre général	76	Information	26
			Arbitrage	19
			Méthodologie	16
			Honnêteté/Transparence	15
	Territorialité	20	Éloignement des territoires	17
			Répartition des compétences	5
			Conflit interne	4
			Déplacements	1
	Temporalité	20	Continue	9
			Évènementielle	5
			Sur le long terme	6
TOTAL				116

Source : production personnelle

Si les 17 répondants ont fait référence à un élément intégré dans le thème *cadre organisationnel*, nous ne retrouvons que 9 répondants différents au sein du nœud *territorialité* ; 11 acteurs ont fait référence à la temporalité.

Il existe donc un intérêt à la fois bien plus marqué — qui se traduit également par un bien plus grand nombre d'éléments par acteur — pour le *cadre général*. Cela s'explique peut-être par la moindre spécificité de ce nœud, puisque tout élément relatif à l'organisation ne trouvant pas sa place dans les thèmes *localisation* ou *temporalité* a été classé par défaut dans le nœud *cadre général*.

Les éléments relatifs au cadre organisationnel

Le nœud *cadre général* se subdivise en 4 sous-nœuds. Deux sous-nœuds sont prédominants : les éléments en rapport avec la notion d'arbitrage (19 éléments) et d'information (26 éléments). Nous notons un retour sur la nécessité d'un cadre « honnête et transparent » (15 éléments). Le sous-nœud *méthodologie* assemble des éléments disparates considérés comme marginaux (évoqués par moins de 3 répondants).

Figure 55 — Répartition des éléments par sous-nœud dans le nœud *cadre général*



Source : retraitement des données — enquête principale 2

Cette sous-section analysera dans un premier temps les éléments en rapport avec l'arbitrage, puis ceux en rapport avec l'information ; elle se clôturera par la revue du nœud *honnêteté*.

L'arbitrage, premier élément fondamental

Le mode décisionnel d'une co-construction ne peut être ignoré ; il conditionne sa légitimité. Il doit permettre à la fois de rassurer les coconstructeurs (en leur assurant une prise en compte réelle de leur apport) tout en évitant la paralysie du dispositif. Le nœud arbitrage reprend l'ensemble des éléments en rapport avec le mode décisionnel. Nous constatons trois approches différentes.

Le premier mode décisionnel s'appuie sur un système démocratique. Si le terme est utilisé par 3 répondants, un seul défend une vision égalitariste (des parties prenantes de « *même poids* », 3-10). Les deux autres estiment que si « *l'esprit de la co-construction* » est démocratique, c'est avant tout la méthode qui va en faire un « *acte démocratique* ». Les asymétries de pouvoir sont alors considérées comme envisageables. Le second mode n'est défendu que par le répondant 3-7. Celui-ci prône la mise en place d'une « *intelligence collective* ». Pour lui, le but de la co-construction n'est pas de rechercher le consentement, mais le consensus.

Le troisième approche, largement majoritaire (14 répondants), considère comme indispensable l'existence d'un arbitre. Ainsi, si « *certaines choses n'ont pas été retenues* », c'est « *le jeu* » (3-1). Pour 3-4, il faut laisser « *la place à chacun qui est la sienne* ». L'arbitre

L'arbitre — le plus souvent l'élus — n'est pas réduit à un simple organe décisionnel. Il est chargé de « *vérifier les moyens* » (3-3). Il doit « *pouvoir assumer, concilier les désaccords potentiels [...], dire "voilà le territoire n'est pas d'accord" avec les élus de la République de son territoire, ce qui est possible et là on entre dans des jeux politiques* » (3-5). Après une pause, l'interviewé ajoute « *enfin, politique dans le sens noble du terme* ».

Car la problématique du manque de confiance accordée aux élus est réelle. « *Toute décision doit être argumentée. Si c'est le représentant public qui se positionne, il doit aussi se positionner en argumentant et en partageant ses positions et pas uniquement une espèce de décision qui viendrait d'en haut* » (3-9). Si l'arbitrage est considéré comme nécessaire, c'est à la condition d'un dispositif transparent. Il faut pour 3-1 qu'on « *voit [t] bien ce qu'on a apporté [...] sur cette démarche de co-construction [ne] sait [t] pas comment ont été arbitrée et prise la décision sur la co-construction finale* ».

La notion de consentement est assez peu évoquée ; l'élus-arbitre est considéré comme responsable du dispositif et de son résultat. Il nous semble cependant utopique de croire que les

parties prenantes s'impliqueront dans un dispositif sans avoir l'espoir (à défaut de la certitude) que leur avis sera pris en compte ; à notre sens, la recherche d'un consentement le plus large possible reste un élément central d'une co-construction impliquante.

.

Les systèmes d'information, second élément fondamental

Cet arbitrage est indissociable d'une large information avant comme après la collecte de l'apport des coconstructeurs. Notre cadre initial décrivait une information honnête, suffisante, accessible et concise, qui prenait place préalablement (invitation, sensibilisation), durant et postérieurement au processus (comptes rendus, audits). Ce cadre est partiellement repris par nos répondants, qui font généralement référence à la conférence de l'ESS néo-aquitaine (dont le système d'information est décrit partie 3.1).

Le dispositif néo-aquitain partitionnait la distribution de l'information entre la CRESS (pour l'information préalable) et la Région (pour l'information postérieure). Il existe une asymétrie de perception entre ces deux informations.

La première est considérée comme satisfaisante : le processus est « *bien expliqué aux acteurs* » (3-5). « *On nous a informés avant de ce qu'on allait attendre de nous, de ce qui allait de passer* » (3-6). Les répondants 3-7, 3-8 et 3-9 abondent également en ce sens. Les 12 autres acteurs n'en font pas mention.

La seconde — l'information postérieure — est plus abondamment commentée et unanimement bien moins perçue. Notons en préambule qu'il a bien existé une information postérieure : des plénières retransmises sur internet ont été organisées. Par ailleurs, le SRDE2I a été publié sur le site de la Région, ainsi que le règlement d'intervention afférent. Enfin, quelques documents de synthèse ont été réalisés par la Région et transmis par voie électronique à certains acteurs. Concernant spécifiquement l'information postérieure, les répondants se partitionnent en trois groupes (figure 56).

La première approche (1), minoritaire, est portée par des répondants qui n'ont perçu aucune information postérieure à la conférence (c'est-à-dire effectuée par la Région). Ainsi, le répondant 3-1 ne se « *souvient plus du contenu [de la conférence]* ». Pour lui, « *Même nous, qui sommes censés bien maîtriser, on a eu beaucoup de mal à retrouver les détails* ». Le répondant 3-11 « *ne sait pas ce que la Région a mis en place* ». Pour le répondant 3-12, « *on*

n'a pas eu de retour, et c'est dommage. Une co-construction, il y a un retour, de l'info ! ». Les répondants 3-2 ; 3-6 ; 3-14, et 3-9 utilisent également des termes proches. Au total, 7 répondants évoquent une absence de communication.

La seconde posture, majoritaire, s'oppose à ce constat. Les apports des répondants ne sont pas pour autant unanimes. Nous distinguons deux sous-catégories : les répondants ayant perçu une information incomplète, altérée ou insuffisante (2) et les répondants percevant une information claire et complète (3).

Seuls 2 répondants estiment que l'information était complète. Il est à noter que l'un d'entre eux (3-12) avait évoqué une absence de communication, et s'est ravisé par la suite en se disant « informé par les réunions régionales, un peu par le réseau ». A contrario, 8 répondants (3-1 ; 3-4 ; 3-5 ; 3-7 ; 3-9 ; 3-15 ; 3-16 ; 3-17) considèrent que l'information est trop complexe, ou incomplète. Les difficultés se concentrent autour de deux problématiques :

- Dans 5 cas (3-1 ; 3-4 ; 3-5 ; 3-9 ; 3-16), le contenu est considéré comme peu accessible (*« j'ai un peu de mal à préciser ce qui est dit, ou les suites qui ont émané de cette conférence, si ce n'est qu'il y a eu une prise en compte dans le SRDE2I, une volonté politique en faveur de l'ESS »* [3-4])
- Dans 3 cas, la communication est considérée comme parcellaire ou artificielle. Ils questionnent notamment les modalités d'arbitrage, regrettant l'absence d'information autour du cadre décisionnel (3-7 ; 3-15 ; 3-17).

Figure 56 — Répartition des répondants selon leur perception de l'information postérieure

Information non perçue (1)	Information perçue (11 répondants, dont :)	
	Perception incomplète (2)	Perception complète (3)
7 répondants	9 répondants ⁸²	2 répondants

- Source : retraitement des données — enquête principale 2

Il est à noter que ce cadre affecte la perception de la co-construction dans son ensemble. Ainsi, pour 3-5, « *la co-construction a eu lieu avant [la conférence]. Enfin, j'espère* ». 3-15 a « *un peu l'impression que le sujet de l'ESS était tellement secondaire à l'intérieur de ce schéma-là qu'en fin de compte ils ont recopié ce qu'avaient dit les gens sur place* ».

Les autres éléments en rapport avec l'information se concentrent sur des suggestions visant à améliorer la co-construction. Nous constatons l'appétence de rares acteurs (3-4 : 3-11 ; 3-14) pour les comptes rendus « *une trace laissée, et puis la possibilité de revenir vers la trace laissée pour que chacun sache ce qui a été proposé* », qui serait une « *amélioration de la communication et de l'information* » (3-4).

De la même façon, le concept de bilan (que pourrait être une coévaluation, par exemple) est peu cité (3-3 ; 3-4). Il est envisagé selon différentes modalités : « *a minima une fois par an* », « *par thématique* », « *une fois par trimestre* », « *en évitant le systématique, sans s'obliger à l'effectuer* »...

Nous constatons finalement une grande diversité des avis sur l'information. Si nos répondants ont été exposés de manière équivalente à celle-ci, ils en ont donc une perception très variable. Au regard de la popularité du nœud, qui se classe devant les notions d'arbitrage ou de territorialité, il reste indéniable que l'information est un sujet essentiel.

⁸² Le répondant 3-12 se montre ambivalent sur ce point ; il a été incorporé dans deux catégories.

L' élu comme garant de la transparence et l'honnêteté du dispositif

Le dernier sous-nœud abordé dans le nœud *cadre général* rassemble les éléments en rapport avec la transparence et l'honnêteté du dispositif. Le principal constat est que l' élu est garant de celle-ci.

Certes, celui-ci est également une partie prenante. L' élu est surtout un élément central du cadre organisationnel, qui en assure, que ce soit dans notre théorie ou dans la conférence réalisée en Nouvelle-Aquitaine, l'arbitrage. De ce fait, il importe particulièrement qu' il soit perçu comme légitime et honnête. C' est un élément récurrent de notre enquête, cité 15 fois par 8 répondants. Les éléments sont ici concordants.

Si l' élu est généralement considéré comme honnête (mais hors-sol, cf. partie A), nous constatons de grandes craintes quant à l' émergence de « *mesures d' apparats* » (3-8) lors d' une co-construction. Cet avis est largement partagé ; il est notamment appuyé par les discours de 3-1, 3-5, 3-8, 3-10, 3-12, et 3-14. Cette crainte est parfois liée à des expériences passées (« *quand on discutait avec les personnes qui animent ce genre de consultations, elles étaient quand même toutes pessimistes. Il se trouve qu' aujourd' hui, on a des exemples plutôt négatifs* » [3-5]).

En vérité, nous constatons à quel point les craintes des répondants rejoignent les constats de Monbeig (2007) ; ce dernier avait en effet constaté toute la difficulté qu' avaient les habitants de quartier à s' exprimer face aux experts et aux techniciens. 3-8 évoque un scénario très proche, où « *on mettrait autour de la table tout un tas d' habitants qui travaillent pendant des mois et ne sont pas entendus* ».

Les répondants ne craignent donc pas la malhonnêteté du politique ; ils craignent que le manque d' acculturation et d' implication du politique rende la co-construction vaine. Elle ne serait alors qu' une perte de temps. Pour autant, la crainte de mesures d' apparats est évidente (de la « *poudre aux yeux* » pour 3-17), peut-être plus comme résultat d' une co-construction sans résultat que comme issue d' une co-construction malhonnête.

La prise en compte des spécificités locales et des distances

Nous avons dès les entretiens exploratoires cernés différentes problématiques liées au territoire. Le cas de la Nouvelle-Aquitaine est certes très spécifique. La Région est immense — plus de deux fois la taille de la Belgique. Elle compose avec des territoires variés, de la métropole bordelaise au très rural Limousin. Elle est surtout le fruit de la fusion de trois territoires. Même si les trois territoires étaient gouvernés par le parti socialiste, il existait des variations politiques entre les territoires⁸³. Le SRDE2I Nouvelle-Aquitaine constitue donc un nouveau schéma portant sur un nouveau territoire.

Nous l'avons constaté, la problématique de la territorialité est mineure en comparaison d'autres, comme l'arbitrage ou l'information. En revanche, elle est considérée comme centrale, par les répondants qui l'évoquent

Elle se compose de trois éléments. Un seul est exploitable : l'éloignement social, géographique et politique des territoires (11 éléments). Les autres thématiques sont considérées comme marginales (figure 57).

Figure 57 - Répartition des éléments et répondants par nœud dans le nœud territorialité

Sous-nœuds	Nb répondants	Nb d'éléments
Éloignement des territoires	10	11
Répartition des compétences	3	5
Conflit interne	2	4

Source : retraitement des données — enquête principale 2

La diversité de la Nouvelle-Aquitaine crée de nombreuses distances entre ses habitants. L'éloignement politique est certes limité. Les distances physiques sont plus tangibles. Elles amènent surtout un éloignement économique et social important. Ainsi, la capitale bordelaise possède une réalité bien différente des territoires moins urbanisés ou des petites villes.

⁸³ Par exemple, l'Aquitaine avait tendance à soutenir en priorité l'IAE, tandis que le Limousin avait une politique de soutien des associations très forte.

Dans les faits, 11 éléments (de 10 répondants) concernent la notion d'éloignement. Seul 1 répondant se considère comme pleinement satisfait du recours à l'échelon régional pour coconstruire les politiques publiques en matière d'ESS. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'il s'agit du répondant 3-17, c'est-à-dire le seul appartenant à la catégorie des parties prenantes politiques.

Trois répondants craignent que l'éloignement de la Région la conduise à une prise en compte moindre de certains territoires. Parmi eux, 2 appellent à une relocalisation du pouvoir décisionnel pour cette cause. Enfin, 6 répondants estiment que les élus régionaux n'ont pas la légitimité pour prescrire en matière de politique publique de l'ESS, et appellent de ce fait une relocalisation du pouvoir décisionnel.

La région : un échelon territorial contesté

Pour 6 répondants, le conseil régional apparaît comme illégitime en matière d'ESS ; ceux-ci appellent à une relocalisation du pouvoir en la matière vers les communes ou l'intercommunalité. Le répondant 3-14 précise : *« pour moi [la commune] est censée connaître les dynamiques de son territoire, qu'elles soient de l'ESS ou des associations [...] . Les problématiques en pays basque ne sont pas exactement les mêmes que celles en Charente... »* ; pour le répondant 3-15, *« il faudrait arriver à [...] [un espace] un peu plus restreint que l'espace régional, comme l'échelon communal »*.

Cette approche s'explique par la nécessité de *« se comprendre »* (3-10). La Région *« est tellement éloignée qu'on en arrive à se demander “est-ce que c'est possible” »* de construire des politiques publiques (3-10). Pour ce répondant, son *« territoire est si peu représentatif du territoire en France »* que la logique de la Région ne peut que la conduire à l'ignorer.

Lorsqu'elle est verbalisée, la crainte est toujours la même : que les politiques menées par la Région soient trop centrées sur la métropole, ou soient déconnectées des territoires ruraux, *« parce que les élus peuvent être les mêmes, mais déconnectés en termes d'ambitions. Est-ce que ce serait vraiment une politique de la ruralité ? »* (3-8)

La région : un territoire trop vaste

Certains n'appellent pas spontanément à une relocalisation du pouvoir décisionnaire, mais craignent cependant une faible prise en compte des intérêts locaux. Le répondant 3-11 appelle réellement à territorialiser le modèle. Sans remettre en question la région en tant que décisionnaire, il estime nécessaire de prendre en compte l'avis des personnes au niveau du « bassin de vie ».

Que le conseil régional ait mandat pour faire le SRDE, c'est son job, ok c'est la loi qui le fait, mais ça n'a de sens que [si c'est] à l'échelle d'« un » bassin de vie, là où les personnes se déplacent, vivent, consomment [...]. C'est là qu'il est important de construire des politiques publiques, qui ensuite vont être soutenues, accompagnées, théorisées au niveau régional. Mais c'est là où vivent les gens que les choses se passent. Ça va être une communauté d'agglomération quand ça existe, de commune quand ça existe, qui sera encore en décalage par rapport aux réalités de vie. S'il n'y a que l'échelon régional, ça ne sert à rien (3-11).

Ce compromis est également envisagé par 3-7, pour qui il faut aborder les sujets « qui concernent véritablement la vie des territoires », ainsi que par 3-3 qui appelle à vérifier le consentement des acteurs : « sur le plan local. [...] les politiques locales du Limousin ne doivent pas être les politiques locales de la Charente... ».

Quelle que soit la position de ces deux groupes de répondants, le statut de nouvelle Région de la Nouvelle-Aquitaine est un élément à prendre en compte. « On est dans un contexte défavorable. [...] on est dans un territoire qui est devenu différent ». Cet état de fait, bien que rarement signifié, est un élément d'appréciation des réponses. La création de cette nouvelle Région a également modifié les interlocuteurs des structures de l'ESS : la CRESS s'est reformée autour d'un nouveau conseil d'administration et d'une nouvelle structure, les services administratifs de la Région ont été remodelés, et de nombreux fonctionnaires ont été mutés. Cela a créé des craintes, mais aussi des tensions. Pour l'acteur 3-8, « inviter les gens du Poitou-Charentes et du Limousin à coconstruire quelque chose alors que quelques mois avant ils se sont fait absolument éjecter des organes de décision, c'est très difficile ! »

Cette problématique ne concerne que des associations éloignées de Bordeaux. Cela peut cependant être induit par un biais évident : seuls 4 répondants sont issus de ce territoire.

La nécessité d'une co-construction « continue »

Nous avons distingué, dans notre modèle théorique initial, les éléments de temporalité. La question était alors de rechercher le moment *idéal* pour coconstruire. Nous avons déduit que la temporalité devait être définie, et que la co-construction pouvait prendre place à divers moments : création de la politique publique, évaluation, suivi.

Certains répondants sont effectivement revenus sur l'organisation temporelle d'une co-construction des politiques publiques. C'est un nœud mineur, qui comporte seulement 20 éléments (figure 58). Les trois sous-nœuds retenus dans notre typologie sont considérés comme significatifs (c'est-à-dire qu'ils rassemblent chacun des éléments d'au moins 3 répondants ou plus). Dans les faits, les 7 répondants décrivent une vision assemblant ces trois nœuds.

Figure 58 - Répartition des éléments par sous- nœud dans le nœud temporalité



Source : retraitement des données — enquête principale 2

Sans qu'il existe une réelle opposition entre les deux — les deux dispositions sont plus souvent considérées comme complémentaires — nous avons identifié (1) les éléments plaidant pour l'organisation d'événements spécifiques de co-construction (comme une table ronde) et (2) les éléments envisageant plus la co-construction comme un processus continu (à l'occasion de multiples contacts informels par exemple). Le premier nœud comprend 5 éléments ; le second 9 éléments.

En dehors de cette organisation temporelle, les répondants ont évoqué la nécessité de fixer la co-construction dans un dispositif portant sur le long terme, et notamment l'indispensable stabilité des interlocuteurs (notamment publics) liée à une telle configuration (3). Ces trois

éléments (organisation d'événements spécifiques, continuité, dispositif de long terme) s'inscrivent en réalité dans un cadre commun.

En effet, une co-construction ne peut se faire sans organisation temporelle continue, c'est-à-dire sans une multitude de « petites » co-constructions. Ce constat est porté par les 7 répondants qui évoquent la temporalité du dispositif. Il repose sur un principe simple : une co-construction ne peut se faire, selon eux, sans des contacts répétés entre les coconstructeurs.

Ainsi, pour l'acteur 3-14, il faut « *organiser deux ou trois RDV avant [la conférence de l'ESS] avec un panel constitué de représentants d'ESS du territoire* » afin de « *préparer cette conférence* ». Cet avis est repris par l'acteur 3-8, en des termes proches. Cette organisation temporelle est également reprise par le répondant 3-5, qui estime ainsi que la conférence en soi n'est pas une instance de co-construction, qui a « *eu lieu avant* ». Le répondant 3-11 évoque la nécessité d'un « *travail en permanence* » qui permettra d'alimenter des « *moments solennels un peu plus forts* ».

Si des rendez-vous réguliers, voire informels, doivent être pris, ce n'est pas pour autant que la conférence (c'est-à-dire un événement plus solennel) est considérée comme inutile. Cet événement central, « *grande messe* » a « *l'avantage de présenter des choses claires dans un monde complexe* » (3-8). Elle permet un « *travail de clarification* » (3-8).

Si la conférence solennelle ne permet pas d'avancer (3-1 ; 3-9), elle apporte un éclairage, une information indispensable. A contrario, les « RDV », fréquents et informels, permettent de concevoir, de débattre, de co-construire. Les deux modalités s'impactent donc : on présente à la conférence le travail réalisé durant les « RDV » ; cette présentation permet d'assurer un niveau d'information qui impacte les « RDV ».

Outre cette organisation en plusieurs temps, les répondants reviennent sur la nécessité d'assurer la stabilité des interlocuteurs publics. En effet, dès lors que les « *processus prennent du temps et [que] durant ce temps-là les interlocuteurs change [nt]* » (3-8), le processus de co-construction est perçu comme interrompu. La stabilité des interlocuteurs est ainsi perçue comme essentielle : « *il faut qu'il y ait une grande interconnaissance entre les différents partenaires [...]. Cela demande du temps* » (3-15) ; « *une piste d'amélioration serait d'avoir une certaine durée dans les équipes* » (3-8). En tout état de cause, « *la co-construction doit continuer au quotidien* » (3-5).

Notons enfin qu'en matière de temporalité, aucun répondant ne se réfère à la loi ESS. Au regard de leur propos, l'organisation temporelle qu'elle prescrit — une conférence tous les deux ans — semble inadaptée.

C. LES MOTIVATIONS DES PARTIES PRENANTES SOCIOÉCONOMIQUES

Nous avons largement recherché, théoriquement, les éléments qui pouvaient pousser les acteurs à aller vers plus de co-construction (*cf.* partie 1.2). Nous avons conclu que chacun avait intérêt à coconstruire, les motivations de chacun pouvant être très variables. Car la question est en vérité entière : pourquoi coconstruire ?

Le thème a été peu abordé au cours de nos entretiens⁸⁴. Seuls 9 répondants ont effectivement spontanément abordé la thématique des objectifs de la co-construction. En nous inspirant de notre cadre initial, nous avons créé une typologie en 4 nœuds. Trois sont considérés et abordés subséquentment dans cette sous-section (figure 59). Le nœud contrôle et suivi est considéré comme marginal.

Le but perçu d'une co-construction n'est jamais unique. Chaque répondant s'inscrit ainsi au moins dans deux nœuds. La réponse globale est donc assez consensuelle. Rappelons que le faible nombre d'éléments relevé ne permet pas de faire généralité de nos constats ; ceux-ci ne sont que l'analyse du discours de 9 parties prenantes potentielles.

Figure 59 — Répartition des sources et éléments par nœud dans le thème objectif

Nœud	Sources	Éléments
Complémentarité des acteurs	7	11
Contrôle et suivi (formel et informel)	2	2
Efficacité	5	7
Intérêt général — système horizontal	6	6

Source : retraitement des données — enquête principale 2

⁸⁴ Rappelons la faiblesse des répondants politiques dans notre panel. Nous n'avons donc ici vocation qu'à expliciter les motivations d'acteurs socioéconomiques de l'ESS.

Une complémentarité et une plus grande efficacité des acteurs

La première motivation, partagée par 7 des 9 répondants, concerne la complémentarité des parties prenantes. L'idée est qu'on est plus efficient en groupe. Ainsi, coconstruire permet, selon eux, de « *faire ressortir les souhaits, les envies, de collecter ensemble des idées pour arriver à construire quelque chose qui est une part de commun de chacun* » (3-12). Cet avis est partagé par le répondant 3-1, « *à plusieurs les choses sont plus intelligentes, plus stables, plus intéressantes* », mais aussi par les répondants 3-5, 3-8 et 3-9.

D'autres bénéfices liés à la complémentarité des parties prenantes sont parfois attendus. Le répondant 3-1 estime ainsi qu'il est plus motivant de travailler à plusieurs. Pour le répondant 3-5, un autre bénéfice se situe au niveau de la capacité de réseautage induite par la mise en place d'une co-construction, qui peut créer des bénéfices secondaires (rencontres croisées, création de réseaux...).

Le nœud *efficacité*, qui rassemble l'apport de 5 répondants, nous renseigne sur d'autres bénéfices attendus de la complémentarité des acteurs. Le but n'est alors plus de créer une émulation encourageant l'innovation des pratiques, mais plutôt de permettre à chacun de comprendre et comparer les forces et faiblesses de leurs projets afin de mettre en place le meilleur. « *Confronter ses idées peut permettre de sélectionner ou de prioriser* » (3-5).

La complémentarité va ainsi permettre dans un premier temps de mettre en exergue tous les projets, puis de sélectionner les plus viables. Ce processus permet par ailleurs de faire en sorte que « *les acteurs sur le plan local soient en phase avec les politiques* » (3-2). C'est également l'avis du répondant 3-8.

La préservation de l'intérêt général

6 répondants voient en la co-construction une manière de préserver l'intérêt général. Cela peut s'expliquer facilement dans un contexte de défiance vis-à-vis du pouvoir politique, ou tout du moins de moindre confiance envers celui-ci (CEVIPOF, 2017).

Cela est profondément lié au statut même des politiques publiques, qui « *créé (nt) du réglementaire, de la subvention, du projet. Derrière, elle doit être utile [puisqu'elle] s'appuie sur l'impôt des habitants. Il est donc juste qu'un maximum de personnes [...] y prennent part [à la définition des politiques publiques]* » (3-1). Le but est de briser « *une culture hiérarchique.*

La méthode de co-construction offre cet espoir-là, de collaboration collective de « communautés de vie » (3-14). Bien qu'ils les abordent dans des termes parfois différents, les répondants 3-8, 3-9 et 3-12 abondent en ce sens, considérant légitime l'impact du citoyen, de la structure, du bénéficiaire sur la définition des politiques publiques les concernant.

La co-construction peut également permettre un meilleur suivi des politiques publiques, ou tout du moins un suivi partagé. Elle permet une « *prise en compte des remontées du terrain* » (3-8). Cet argument est également évoqué par le répondant 3-17, mais reste trop peu cité pour être considéré comme significatif.

Finalement, les répondants identifient un nombre peu élevé d'avantages à la co-construction, mais ils sont conséquents. Les politiques publiques produites seraient essentiellement plus complètes, le processus de création plus efficace.

La faiblesse du nombre de répondants évoquant ce thème semble surtout indiquer que l'objectif est évident — à moins de considérer que les répondants ne pensent pas objectif quand ils évoquent un procédé. La nécessité d'une pluralité de parties prenantes est un élément récurrent de notre propos. Cela nous invite à penser que c'est là l'objectif même d'une co-construction : inviter un plus grand nombre de personnes dans l'élaboration des politiques publiques. C'est donc, en tout état de cause, la capacité d'intervention ou tout du moins de parole qui est recherchée.

4.3. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : UNE CO-CONSTRUCTION IMPERCEPTIBLE ?

Si les deux études quanti-quali présentées dans le chapitre 4 présentent des biais induits par la structure même du terrain (difficulté d'identifier et de mobiliser des répondants), elles amènent des éléments suffisamment concordants pour permettre une réelle triangulation des résultats. La conclusion globale reste inchangée : les répondants ont, dans les deux cas, considéré que la conférence de l'ESS n'était pas un événement coconstruit.

Ce résultat est-il surprenant ? Dans une certaine mesure, oui. Si les répondants décrivent des cadres très variés, la conception majoritaire d'une co-construction est proche du dispositif déployé par la Nouvelle-Aquitaine pour la conférence de l'ESS 2016. En réalité, les répondants n'exigent qu'une simple prise en compte de leurs apports ; ils n'éprouvent pas le besoin de consentir.

L'existence d'importantes asymétries d'informations reste la raison la plus probable à l'insatisfaction de nos répondants. Cela est questionnant, puisque ces parties prenantes font partie des structures les plus informées : elles étaient incorporées dans la base de données utilisée par la CRESS.

La problématique de la définition et sélection des coconstructeurs

Nos deux études quali-quantitatives apportent des résultats complémentaires. Notamment, la seconde permet l'émergence d'un élément nouveau : la difficulté qu'ont les répondants à définir qui devrait être autorisé à coconstruire. Nous avons remarqué *anté* (partie 4.1) que nos répondants étaient satisfaits de la pluralité des parties prenantes impliquées dans la conférence de l'ESS. Mais quel cadre de référence avaient-ils retenu en répondant à ces questions ?

Le sujet est surtout abondamment évoqué dans la seconde étude, preuve qu'il est d'intérêt pour nos répondants. Cela nous conforte dans l'idée qu'il existe un lien entre détermination des parties prenantes et légitimité d'un dispositif coconstruit. Il faut donc établir, dès lors que c'est nécessaire, une *juste sélection*. Cela nous amène à quatre constats.

- (1) Définir qui est en droit de coconstruire nécessite l'obtention d'un large consensus. Il faut que les parties prenantes potentielles soient en accord sur *qui est légitime* à coconstruire une politique publique donnée. Mais sur quel cadre se baser ? En l'état, nous constatons la très grande difficulté des répondants à considérer l'ESS⁸⁵ comme un groupe homogène ou uni. Cela peut s'expliquer : il existe de nombreuses différences (taille, statut, chiffre d'affaires, ETP, mission, visée...) entre les structures composant ce vaste secteur. En tout état de cause, le cadre légal est remis en question.

Dans une moindre mesure, il existe une grande difficulté à appréhender les parties prenantes « périphériques » l'ESS et au politique, pourtant directement impliquées (habitants, fournisseurs, bénéficiaires...)

Enfin, l'étendue de la consultation pose question : s'ils restent rares, certains répondants appellent à une consultation exhaustive et démocratique du secteur dans le cadre de la définition des politiques publiques de l'économie sociale et solidaire. Ils s'opposent donc à toute forme de sélection.

- (2) Une sélection des parties prenantes amenées à coconstruire reste pourtant majoritairement souhaitée. Ce point nous rappelle le réel but d'une *juste sélection* des parties prenantes : légitimer le processus, afin de favoriser l'implication. Le fait que les répondants n'envisagent aucune solution nous invite à conclure qu'il s'agit là de l'un des apports majeurs qui doit être effectué par les parties prenantes politiques (législateur, conseil régional, techniciens...). Il doit pour cela être pourvu d'une légitimité suffisante pour opérer une sélection perçue comme *juste*.
- (3) La perception du comportement et des motivations des acteurs devient alors, en bout de chaîne, l'élément déterminant. Les répondants commentent abondamment l'homme politique. Il existe trois approches : deux minoritaires, largement évoquée *ante* : l'homme politique égoïste (Downs, 1957), ou l'homme politique élitiste (Monbeig, 2007) ; une majoritaire, qui considère l' élu comme altruiste.

⁸⁵ Rappelons que la Loi ESS de 2014 définit le secteur comme étant composé des associations, mutuelles, coopératives, fondations et entreprises sociales.

Si l' élu est perçu positivement, il devient alors possible d'anticiper la création d'un lien de confiance entre parties prenantes politiques et socioéconomiques. Au prix d'une acculturation à l'ESS et d'un travail collaboratif, l' élu pourra être perçu comme une partie prenante de confiance, et ainsi remplir son rôle d'arbitre.

- (4) Dans la plupart des cas, seuls deux groupes sont considérés comme légitimes à coconstruire : les élus et les structures de l'ESS (et leur représentante, la CRESS). Nous en déduisons la volonté d'une co-construction quasi corporatiste, ou excluante. Le *liant*, l'élément central, est l'existence de valeurs communes. Les structures hors ESS, mais aussi toutes les autres structures liées de près ou de loin au marché lucratif (et parfois l'ESS marchande) sont de fait exclues.

Nous pouvons à ce stade faire le lien avec la partie 4.1 ; en effet, nous avons constaté que les répondants avaient estimé la sélection des parties prenantes satisfaisante (sous-entendant par là qu'ils voulaient effectivement une sélection) tout en considérant le résultat (la co-construction) décevante. Si la posture adoptée par la CRESS (décrite en partie 3.1) ne satisfait donc pas le chercheur du fait des biais et du manque d'inclusivité qu'elle introduit, elle semble satisfaire, sur le point de la sélection des parties prenantes, les répondants.

Une focalisation sur le processus décisionnel aux dépend des modalités organisationnelles

En dehors de la définition des parties prenantes légitimes à coconstruire, les répondants ont essentiellement évoqué des éléments en rapport avec l'arbitrage et l'information. La liberté octroyée par le questionnaire permettait au répondant d'éluder totalement l'aspect organisationnel (temporalité, territorialité,...). Seules les notions qu'ils convoquent d'eux-mêmes sont donc citées.

Les apports se centrent sur les préoccupations centrales des répondants, qu'ils développent particulièrement au cours de longues « tirades ». Nous remarquons que la faisabilité matérielle de la co-construction n'est pas abordée (modalités des consultations, défraiements des participants...). Les répondants focalisent leur discours sur le processus décisionnel, c'est-à-dire l'arbitrage. Si l'information (postérieure ou préalable) est abordée, c'est en rapport direct

avec celui-ci : la première permet de prendre part à la consultation (et donc de voir ses apports arbitrés), la seconde d'en connaître les résultats.

La faiblesse du groupe des parties prenantes politiques (un seul répondant) est un biais évident. C'est pourtant le rôle central de l' élu qui est conforté ; celui-ci doit être pourvoyeur de solutions, d'innovations. Les parties prenantes socioéconomiques n'apparaissent pas en capacité de définir, même vaguement, un cadre exploitable menant à une co-construction impliquante des politiques publiques.

Nous remarquons deux éléments principaux :

- (1) Le canal de diffusion de l'information importe peu, du moment qu'il permet au contenu d'être *accessible*. Par ailleurs, ce contenu doit être *honnête*.

Autrement dit, les répondants sont à la recherche d'une grande transparence, voire d'une bienveillance de l' élu. Nous faisons ici le lien d'une part avec notre quatrième balise théorique (implication des parties prenantes, information transparente) et avec l'étude 4.1 (qui démontre une mauvaise perception de l'information, qui semble déprécier la qualité de la co-construction).

- (2) Outre le rôle d'organisateur, l' élu — et non le technicien de l'administration — apparaît comme arbitre du processus.

Un seul répondant considère comme désirable un système démocratique, en le considérant comme utopique. Le système représentatif n'est donc pas remis en cause, au contraire : il est renforcé. Les répondants appellent à une prise en compte de leurs préoccupations et avis, à la possibilité de réaliser un apport ; ils acceptent majoritairement que leur avis ne soit pas nécessairement retranscrit dans les politiques publiques, mais aussi que l' élu décide de ce qui est — ou n'est pas — retranscrit. Il s'agit ici d'un écho direct à notre sixième balise théorique (recours à un arbitre).

Les critiques portées sur la conférence de l'ESS portent essentiellement sur ces aspects. La seconde étude confirme donc les hypothèses retenues lors de l'analyse des résultats de la première concernant le rôle central de l'information.

De nombreux éléments périphériques

Les éléments en rapport avec d'autres thèmes, comme la territorialité ou la temporalité, peuvent être considérés comme périphériques. S'ils sont moins cités, ils n'en restent pas moins importants. En effet, les répondants qui les évoquent les estiment centraux.

Les sujets évoqués sont autant de pistes à creuser pour améliorer une co-construction. Globalement, nous faisons trois constats.

- (1) Nous remarquons d'abord que, si certaines problématiques sont globales (par exemple la définition du périmètre d'une co-construction), d'autres sont très spécifiques. Il faut pourtant en tenir compte. Par exemple, le lieu sur lequel est organisé l'atelier ou la conférence ne sera pas une préoccupation pour une structure de grande taille (qui pourra missionner un salarié). En revanche, elle pourra devenir un sujet pour une petite association, qui devra mobiliser et défrayer un bénévole.
- (2) Nous avons largement abordé la question de la temporalité. Retenons qu'une co-construction ne peut se passer d'une certaine continuité. Elle ne peut être une réalisation uniquement séquencée, avec par exemple une conférence tous les deux ans.
- (3) Les parties prenantes des territoires ruraux ou des petites villes semblent avoir des difficultés à s'inscrire dans une co-construction. Il est vrai que leurs problématiques ne sont pas celles de la majorité. Il est indispensable d'en faciliter l'émergence, puis d'y accorder une attention particulière.

En tout état de cause, l'existence d'éléments marginaux n'est pas à ignorer. Légitimiser la co-construction sous-entend de prendre en considération l'ensemble des besoins et revendications, y compris les minoritaires. Il faut donc permettre au maximum de parties prenantes de s'impliquer. À ce titre, nous observons qu'aucun acteur ne craint d'être trop sollicité.

CHAPITRE 5 — QUELLE CO-CONSTRUCTION EN NOUVELLE-AQUITAINE ? DISCUSSION AUTOUR DE LA CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE.

Synopsis

Cette thèse se structure autour d'une question fondamentale : qu'est-ce qu'une co-construction impliquante ? Outre un modèle théorique, chaque chapitre présente quelques leviers d'actions afin d'améliorer la légitimité du dispositif ; car, c'est notre postulat initial, légitimité d'une co-construction et implication des parties prenantes sont liées.

Notre propos a confronté notre apport théorique (chap. 1) aux contextes et textes législatifs (chap. 2), à quelques réalisations régionales (chap. 3) puis aux perceptions de parties prenantes à ces réalisations (chap. 4). Chaque chapitre porte certes ses propres conclusions ; pour autant, le croisement de leurs apports permet de placer notre apport sous un jour nouveau.

Ce dernier chapitre revient sur la co-construction néoaquitaine, fil rouge de notre démonstration. Il se structure de manière analogue au reste de notre propos : identification et implication des parties prenantes, cadre méthodologique, satisfaction des objectifs. Nous revenons par ailleurs sur certaines de nos conclusions intermédiaires, notamment en nous interrogeant sur l'existence d'une *quasi-co-construction* en Nouvelle-Aquitaine (*cf.* conclusion du chapitre 3).

Plan détaillé

5.1. Les multiples objectifs d'une co-construction	226
A. La co-construction néo-aquitaine : un événement insatisfaisant ?	227
B. Quel objectif pour une co-construction des politiques publiques ?	228
5.2. Acteurs légitimes et légitimité d'une co-construction	230
A. Juste sélection ou juste exclusion : débat autour de la pluralité des parties prenantes	232
B. La perception du politique comme élément central d'une co-construction	235
5.3. Le cadre organisationnel comme élément central et complexe.....	239
A. Un consensus autour de la notion d'arbitrage	240
B. Le nécessaire formalisme d'une co-construction	242
C. L'information, ou la question de la perception	244
D. La territorialité, ou la recherche d'acteurs invisibles	247
E. La question irrésolue de la temporalité	251
F. Le dispositif néo-aquitain : co-construction limitée ou concertation poussée ?	254

Le concept de la co-construction impliquante est, dans une certaine mesure, complexe. Cela s'explique, en réalité, par deux phénomènes croisés :

(1) D'abord, il est indispensable de prendre en compte un grand nombre d'éléments (périmètre de la co-construction, temporalité des décisions, rapports de force inter-coconstructeurs, facilité à diffuser l'information et à impliquer...) pour rendre crédible un dispositif dans un univers incertain ;

(2) Ensuite, le concept de co-construction manque de stabilité ; il connaît un grand nombre de définitions — *que ce soit dans la littérature (partie 1.1) ou dans les représentations des citoyens (partie 4.2)*. Il existe un très grand nombre de déclinaisons du concept.

Notre étude s'est imposée une double limitation en n'abordant que la co-construction des politiques publiques et le secteur de l'ESS. Ce terrain spécifique nous permet cependant de constater que certains points font consensus, entre les élus nationaux (chap. 2) ; mes élus et techniciens régionaux (chap. 3) et les parties prenantes de l'ESS (chap. 4). A contrario, d'autres thèmes sont moins consensuels, ou abordés uniquement par un groupe. Ces différences s'expliquent le plus souvent par des attentes différentes.

Notre approche, construite à l'aide de 11 jalons théoriques (dont 2 permettant de qualifier une co-construction simple, et 9 la rendant plus impliquante), se voulait la plus simple possible. A l'éclairage de cette grille de lecture, nous avons constaté qu'un dispositif — la conférence de l'ESS néo-aquitaine — était une quasi-co-construction (*cf.* conclusion du chap. 3).

Quasi, car en dépit d'une prise en compte de l'apport de parties prenantes plurielles, l'ensemble souffrait d'importantes limites : fortes asymétries d'informations, exclusion d'une partie du périmètre (c'est-à-dire de certains coconstructeurs potentiels), et surtout absence d'une recherche réelle de consentement des coconstructeurs socioéconomiques. Au contraire de la Région Nouvelle-Aquitaine (Nouvelle-Aquitaine, 2017), nous ne considérons donc pas sa réalisation comme une co-construction de politique publique.

A quel niveau la co-construction désirée au niveau national, mise en place au niveau régional et utilisée par des structures de l'ESS a perdu sa qualification ? Afin de répondre à cette question, nous avons agrégé l'ensemble de nos résultats (figure 61). Celle-ci permet de faire le lien entre le dispositif tel que prescrit le législateur (*cf.* chap. 2), organisé par la Région (*cf.* chap. 3), perçu et désiré par les répondants à nos études (*cf.* chap. 4). La lecture peut se faire en colonne ou en ligne.

- La *lecture par colonne* permet l'analyse du lien entre nos jalons théoriques et chaque terrain, c'est-à-dire *l'adéquation entre un terrain et le concept de la co-construction impliquante dans son ensemble*.
- La *lecture par ligne* permet d'observer *l'adéquation entre un jalon théorique et l'ensemble de nos terrains*. Nous visualisons alors l'écart qui peut exister entre un texte législatif, son application et sa perception.

La figure nous permet enfin d'identifier les jalons qui font consensus. Ils sont au nombre de 2 : pluralité des parties prenantes et recours à un arbitre. L'ensemble des autres jalons sont discutés, mais jamais totalement rejetés⁸⁶ ;

Ce chapitre appuie ce constat. Il se développe pour cela en trois parties.

- (1) Dans un premier temps, nous jetons un regard sur l'adéquation entre les objectifs des parties prenantes et ceux de la co-construction impliquante ;
- (2) Dans un second temps, nous revenons sur la notion même de partie prenante, et sur toutes les difficultés liées à leur sélection ;
- (3) Enfin, nous revenons sur le cadre organisationnel, dans ses très nombreuses variations, mais aussi ses quelques éléments centraux.

⁸⁶ Certains jalons théoriques sont peu discutés dans un ou plusieurs chapitres. La figure 61 doit être considérée comme une synthèse ; elle ne peut être dissociée des éléments explicatifs apportés par ailleurs.

Figure 60 — Satisfaction des balises de la co-construction impliquante des politiques publiques

Groupe	Balise	Chapitre 1 Balise théorique	Chapitre 2 Environnement légal	Chapitre 3 Réalisation en NA	Chapitre 4 Perception de la réalisation	Chapitre 4 Modèle idéalisé par les répondants
Identifier et légitimer les coconstructeurs	1	Participation effective d'une pluralité de parties prenantes	Oui	Oui	Oui	Oui
	2	Possibilité pour toute partie prenante concernée de participer	Partiellement	Non	Hypothèse	Rarement
	3	Existence d'une juste sélection	Non	Partiellement	Oui	Oui
	4	Existence de mécanismes visant à favoriser la participation	Non	Partiellement	Rarement	Oui
Mise en place d'un cadre organisationnel	5	Existence d'un cadre formalisé	Partiellement	Partiellement	Rarement	Non
	6	Recours à un arbitre	Oui	Oui	Oui	Oui
	7	Mise en place effective des décisions coconstruites	Potentiellement	Partiellement	Partiellement	Oui
	8	Définition préalable et respect d'une temporalité	Partiellement	Partiellement	n/c	Oui
	9	Recours aux parties prenantes locales	Oui	Oui	Non	Oui
Satisfaction des objectifs	10	Arrivée à un ensemble de décisions consenties	Non	Potentiellement	Non	Hypothèse
	11	Perception de l'existence d'une co-construction	Non	Non	Non	Oui

*Dans de nombreux cas, le jalon théorique n'est pas totalement respecté ou envisagé tel que nous l'avons décrit dans notre cadre initial. Il peut être respecté *partiellement*, mais aussi *potentiellement* (le respect est alors possible, mais pas certain) ou *rarement* (le jalon est alors respecté sur une minorité de terrain ou considéré comme respecté par une minorité de répondants). Nous indiquons également lorsque nous faisons hypothèse de la validation du jalon.

5.1. DE LA DIFFICULTÉ A CRÉER UN OBJECTIF IMPLIQUANT

La question de l'objectif d'une co-construction est liée à celle des motivations des parties prenantes. En effet, si l'objectif du chercheur à travers la conceptualisation du modèle est de favoriser l'implication⁸⁷ des parties prenantes à la co-construction, il importe que le modèle satisfasse les objectifs de ces mêmes parties afin de créer une *boucle améliorative*.

Le comportement des acteurs s'explique, dans notre conceptualisation, par la logique du don et du contre-don Caillé (2014). Cette hypothèse ne se limite pas à une conception égoïste de l'humain ; elle sous-entend qu'une sollicitation (ou incitation) est préalable à toute action. Si le mécanisme est unique, la variété des motivations est potentiellement infinie (cf. partie 2.1).

Provoquer l'implication nécessitait donc le recours à un *don* envers chaque partie prenante. Ce don ne peut être spécifique à chacune ; nous avons donc tenté de transcender les motivations individuelles en recourant à deux jalons théoriques pouvant affecter l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, une co-construction impliquante des politiques publiques doit être perceptible par chacun (afin de mettre en accord faits et perception des faits) et permettre d'arriver à des décisions consenties. L'absence d'objections légitime alors le dispositif et prévient les risques de contestations⁸⁸.

Il s'est avéré que le travail de terrain n'a permis ni d'infirmer ni de confirmer ces jalons (figure 61), qui semblent désirés, mais ne sont pas appliqués. La cause est double :

- D'une part parce que l'étude des motivations des parties prenantes est restée cantonnée à la théorie et l'analyse de textes (cf. partie. 2.1 & 2.2). La partie 4.2, qui avait entre autres pour objectif de confirmer nos hypothèses initiales à ce sujet, n'a apporté que peu de réponses.
- Par ailleurs, nos enquêtes sont limitées, concernant l'étude de la satisfaction des objectifs, par l'honnêteté et la transparence des répondants. Ainsi, chaque entretien possède potentiellement une part de non-évoqué (par manque de temps lors d'un

⁸⁷ D'autres bénéfices sont envisagés d'une meilleure implication, tels que des politiques publiques plus efficaces, une meilleure acceptation et connaissance de celles-ci...

⁸⁸ Le coût de l'objection est considéré comme nul ; autrement dit, nous considérons que chacun peut s'exprimer librement, sans crainte ni autocensure.

entretien, par exemple) ou non-avoué (mensonge, par exemple dans le cadre de motivations peu avouables : l'accaparement de ressources publiques, de pouvoir...).

Ces limites nous laissent dans l'expectative. Pour autant, l'analyse du dispositif néoaquitain (section A) permet, dans une certaine mesure, de prolonger notre réflexion (section B).

A. QUELLE FINALITÉ POUR LE DISPOSITIF NÉOAQUITAIN ?

Il est difficile (tout au moins pour le chercheur) de cerner l'objectif réel du dispositif néoaquitain. Conséquence logique : la mesure de la satisfaction des parties prenantes s'en trouve complexifiée. En réalité, tout au long de notre propos, nous avons rencontré une certaine incohérence entre la perception des parties prenantes socioéconomiques et leur satisfaction ; en fait, ils se considèrent satisfaits sans pour autant considérer le dispositif comme coconstruit (cf. chap. 4).

Dans ces conditions, peut-on considérer le dispositif néoaquitain comme une réussite ? À bien des égards, c'est le cas.

1. Tout d'abord, nous l'avons précisé chapitre 3, la conférence de l'ESS néoaquaine était un événement quasi coconstruit.
2. Elle respecte également la Loi ESS, que ce soit dans son texte (elle permet la réalisation du SRDE2I) ou dans son esprit (en créant un événement participatif, ce qui était facultatif, mais suggéré par le texte).
3. Elle permet aux parties prenantes socioéconomiques de s'exprimer, sans pour autant les sursolliciter. Cette modalité satisfait d'ailleurs pleinement certains répondants à nos enquêtes, qui estiment qu'il est du rôle du politique de gouverner à partir des éléments qu'ils apportent.
4. Elle conforte la place de la CRESS, et lui permet de faire démonstration de ses capacités d'enquête, de représentation et de mobilisation.

Malgré ces indéniables qualités, l'écueil majeur qui affecte le dispositif — l'absence de recherche du consentement final des coconstructeurs — le disqualifie à l'appellation de co-construction impliquante. En créant de graves asymétries d'informations, il pose même la question de l'existence d'une co-construction simple.

La réponse à notre question initiale — le dispositif néo-aquitain satisfait-il ses objectifs ? — est donc en suspens. C'est le cas pour certains de nos répondants, mais aussi potentiellement pour les organisateurs (c'est-à-dire les parties prenantes politiques). Ce n'est pas en revanche le cas pour le chercheur, le jalon n° 10 (arrivée à un ensemble de décisions consenties) ne pouvant être respecté sans possibilité pour les parties prenantes socioéconomiques d'exprimer un consentement.

Le chercheur peut ici sembler être le seul insatisfait. Pour autant, en ne se préoccupant pas de la perception du consentement, la Région ne peut que nuire à la légitimité du dispositif. Il s'agit pourtant d'une hypothèse de base de notre théorie : la légitimité d'un dispositif de conception des politiques publiques favorise l'implication des parties prenantes potentielles en son sein. Si l'objectif de la région néo-aquitaine — créer un événement coconstruit — n'est pas totalement manqué, il ne peut donc être totalement réussi.

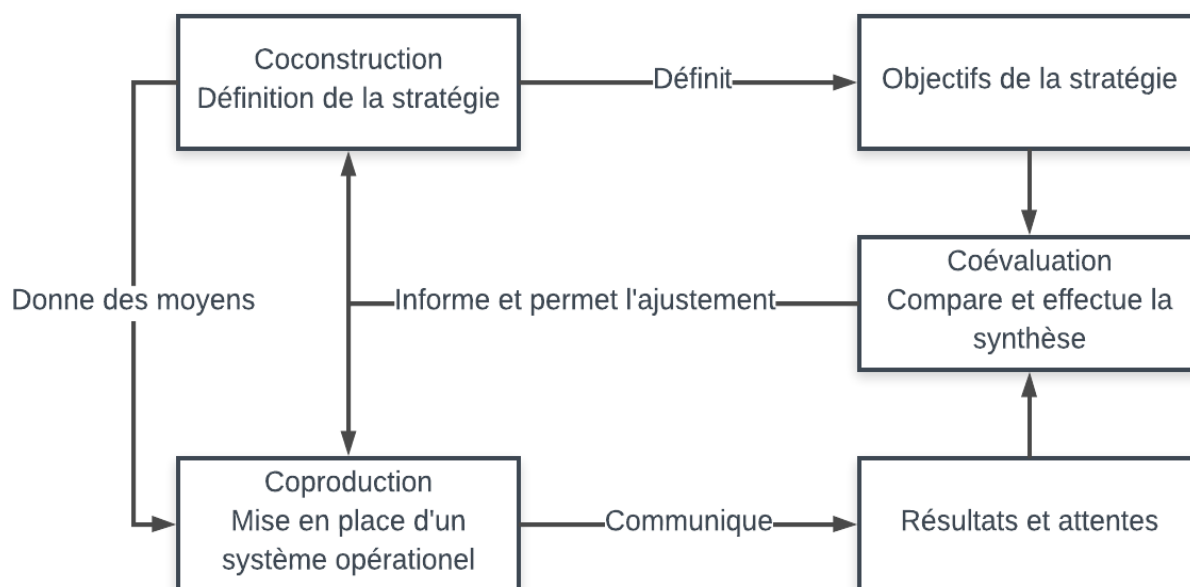
B. LES AUTRES ENJEUX D'UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE

Nous avons largement argumenté sur la variété des objectifs potentiels d'une co-construction au cours de notre propos, qui peuvent être très variés. Dans le même temps, l'approche soutenue par l'auteur a été constante : chaque partie prenante à ses propres objectifs, mais globalement, l'intérêt d'une co-construction impliquante est de favoriser la participation de parties prenantes habituellement exclues des dispositifs de conception des politiques publiques⁸⁹.

Nous avons ouvert une justification secondaire à la mise en place d'une co-construction des politiques publiques (section 1.1.D) : l'imbrication dans un système complet, comprenant une co-construction, une coproduction et une coévaluation (*cf.* figure 4, rappelée ci-dessous). Dans les dernières lignes de cette thèse, la satisfaction de cet objectif nous semble tout aussi complexe qu'envisageable.

⁸⁹ La Loi ESS porte — ou tout au moins sous-entend — un objectif similaire : elle encourage l'implication d'un grand nombre de parties prenantes dans les conférences de l'ESS (*cf.* partie 2.2).

Figure 4 — Mécanisme liant co-construction, coproduction et coévaluation



Source : production personnelle

Cette approche est partiellement confirmée par notre dernier terrain d'études (partie 4.2). Nos répondants citent en effet comme objectif d'une co-construction : la complémentarité des différentes parties prenantes.

Ils se réfèrent indéniablement ici à la complémentarité *intradispositif*, c'est-à-dire celle qui existe entre deux coconstructeurs. Il existe pourtant d'autres complémentarités, et notamment une complémentarité *interdispositifs* ; car une co-construction (c'est-à-dire un dispositif de conception) est forcément complémentaire, a minima, d'un dispositif de mise en pratique (c'est-à-dire de production).

Le recours à deux systèmes en « co » (co-construction et coproduction) peut alors permettre de maximiser les gains potentiels, en améliorant la légitimité (et donc le potentiel impliquant) de l'ensemble. D'autres gains sont également envisageables : meilleure adéquation entre les besoins des producteurs et les mesures mises en place, baisse du taux de non-recours des politiques publiques, baisse du coût d'accès à l'information pour les concepteurs comme les producteurs...

5.2. PARTIES PRENANTES LEGITIMES ET LEGITIMITE D'UNE CO-CONSTRUCTION : LA JUSTE SÉLECTION

Satisfaire les attentes des coconstructeurs, en cernant leurs objectifs et leurs attentes, est essentiel ; ces derniers doivent en effet anticiper un contre-don. Ce n'est pas pour autant le seul paramètre à prendre en compte, car une co-construction impliquante doit être considérée comme légitime (*cf.* section 1.2.D). L'identité des coconstructeurs (c'est-à-dire des parties prenantes participantes) et le cadre organisationnel sont, de fait, des éléments centraux. Ils occupent les 9 autres jalons théoriques de notre modèle initial.

La question des parties prenantes est particulièrement ardue, et cela pour au moins deux raisons :

- D'un côté, il importe **d'inviter le maximum de sensibilités** à une cause afin de légitimer un dispositif l'affectant ; chaque partie prenante doit avoir ainsi la possibilité d'exprimer ou de faire exprimer son apport et son opposition. L'arbitre peut et doit alors les prendre en compte.
- De l'autre, il est essentiel de **limiter le nombre de coconstructeurs**, afin de rendre le dispositif matériellement, humainement et temporellement réalisable. Dans le cas contraire, la co-construction des politiques publiques nécessiterait, notamment pour les parties prenantes socioéconomiques (associations, bénéficiaires...), d'affecter des ressources importantes, dont elles ne disposent pas nécessairement. Par ailleurs, les parties prenantes pourraient arbitrer en faveur de moins d'implication (afin de mettre en équivalence don et contre-don escompté).

L'arbitrage entre pluralité et réalisabilité est spécifique à chaque dispositif ; il ne peut être fait globalement, et n'est pas l'objet de cette thèse. Nous avons en revanche inclus certains principes généraux dans notre propos sous la forme de 3 jalons théoriques : pluralité des parties prenantes (1), invitation de l'ensemble des parties prenantes concernées (2) et le cas échéant juste sélection (3).

Les deux premiers sont consensuels et attendus, que ce soit dans la Loi ou dans la réalisation régionale. Le dernier, en revanche, est moins évoqué ; le législateur ne contraint à aucune *juste sélection*, et celle-ci n'est que partiellement mise en place en Nouvelle-Aquitaine. Ces conclusions issues des chapitres 2 et 3 n'affectent que peu la perception des parties prenantes

interrogées chapitre 4 ; il s'avère que *pour eux, le dispositif néo-aquitain est satisfaisant du point de vue de la représentativité et de l'inclusivité.*

Ce constat interroge ; en effet, moins de 3 % des structures de l'ESS ont été interrogées (et moins de 0,8 % ont répondu)⁹⁰. Ce constat étonne, certes ; il doit cependant être compris au regard des limites de nos études. Elles sont au nombre de deux :

- La première est liée à la portée de celles-ci : 29 répondants à la première étude, 17 à la seconde. Les propos et réponses ne peuvent donc être considérés comme représentatifs de l'ensemble du secteur ;
- Par ailleurs, pour des raisons explicitées plus haut, nous n'avons interrogé que des participants à la conférence de l'ESS. C'est un biais évident : il est plus aisé de penser un dispositif inclusif quand on est inclus en son sein.

Si nous en tirons des enseignements en dépit de ces limites des conclusions, c'est parce que nous constatons une concordance entre nos différentes études (théorie, analyse de texte, études exploratoires et enquêtes principales) ; autrement dit, nous triangulons nos résultats.

Cette partie se subdivise en deux sections. Nous revenons dans un premier temps sur le concept de juste sélection (section A). Nous évoquons dans un second temps la question de la perception du politique, et notamment de la partie prenante politique (section B).

⁹⁰ Certes, certaines fédérations ont représenté des sous-secteurs entiers (coopératives, CAE...) ; cependant, la question du consentement des représentés se pose. Nous l'avons montré, l'avis des groupes intermédiaires n'est pas la simple agrégation de l'avis des représentés ; la participation de ces derniers reste donc à notre sens souhaitable, et il est de fait nécessaire de favoriser leur implication (jalon théorique 3).

A. LA JUSTE SÉLECTION : DÉBAT AUTOUR DE LA PLURALITÉ DES PARTIES PRENANTES

Consensus apparent et divergences de fond

Une co-construction des politiques publiques doit rassembler une pluralité de parties prenantes, afin de permettre à toutes les parties prenantes concernées de s'exprimer. Cette assertion, synthèse de nos deux premiers jalons théoriques, est reprise sous différentes formes par le législateur (Loi ESS), la Région (organisation du dispositif néoaquitain) et les répondants à nos études. Cela apparaît comme logique, puisque coconstruire sous-entend de construire à *plusieurs*. Il n'est — malheureusement — pas aussi simple de conclure.

En effet, derrière ce consensus se cache une perception différenciée du concept de partie prenante. Ce débat existe dans la littérature, certes ; l'application pratique est cependant affectée par un terrain particulièrement complexe. Globalement, les débats se structurent en deux problématiques.

- (1) D'abord, l'inclusivité désirée d'une co-construction (tout au moins en ESS) est variable, c'est-à-dire que le périmètre désiré est instable. Si certains groupes sont toujours considérés comme parties prenantes (élus, CRESS, structures de l'ESS), d'autres sont moins consensuels (comme les habitants et les bénéficiaires).
- (2) Ensuite, le périmètre de l'ESS pose question. Si le secteur associatif est toujours considéré comme intégré au secteur, la question des fondations, mutuelles et coopératives est plus discutée.

Or, déterminer quelle partie prenante doit être intégrée ou exclue est essentiel ; de cette décision dépend une partie de la légitimité du dispositif. Cela doit se faire en retenant les deux impératifs liés : pluralité et réalisabilité du dispositif.

Au-delà du large débat sur le périmètre d'une co-construction et de l'ESS, il existe d'autres limites affaiblissant la possibilité d'opérer une juste sélection. L'une est liée à une question de ressources : toutes les parties prenantes légitimes n'auront pas les moyens humains et/ou financiers pour prendre part à une co-construction. L'autre est liée au référencement des

structures de l'ESS ; rappelons-le, il n'existe à ce jour aucune base de données fiable recensant les coordonnées de celle-ci⁹¹.

Ces limites se cumulent à la difficulté liée à la recherche du périmètre d'inclusion adéquat. La juste sélection portait, dans notre exposé théorique, sur quatre groupes : les parties prenantes politiques, marchandes de l'ESS, non-marchandes de l'ESS et du lucratif privé⁹². La CRESS était incluse dans les trois premiers groupes, ceux-ci n'étant pas exclusifs.

Quel périmètre d'inclusion pour une co-construction légitime des politiques publiques en ESS ?

Nos enquêtes ont infirmé l'hypothèse d'une inclusivité quasi-illimitée ; nos différents terrains montrent que le périmètre (qu'il soit désiré ou réel) d'une co-construction est toujours limité (figure 61). L'approche majoritaire est corporatiste ; elle se caractérise par l'exclusion des parties prenantes hors ESS, et notamment les structures du lucratif privé, y compris les structures partenaires (figure 62).

L'apport du législateur n'est ainsi pas en accord avec la perception de la majorité des répondants. L'inclusivité de la conférence de l'ESS n'est en effet pas limitée par les textes ; seul l'établissement de la stratégie régionale de l'ESS (ce dispositif, distinct de la conférence de l'ESS, est décrit partie 2.2) est restreint. Cet apport du législateur devait cependant être interprété par les Régions.

La conférence de l'ESS néo-aquitaine limite drastiquement la participation. Certes, elle opère une sélection qui peut être considérée comme juste (dans le sens *représentative*) ; celle-ci paraît

⁹¹ Notons cependant que le CNCRESS met à disposition des CRESS une base de données des structures de l'ESS, basée sur les déclarations faites aux autorités. Celle-ci est inexploitable pour le chercheur, du fait de ses modalités de consultation ; elle est également obsolète, un grand nombre de structures ne déclarant pas les diverses évolutions de leurs structures (changements de coordonnées de gestion, inactivité, changement de dénomination...). En tout état de cause, cette base de données ne rassemble que les structures « officielles » de l'ESS, et non toutes les parties prenantes potentielles.

⁹² L'exclusion d'une partie prenante ne peut se faire qu'après avoir listé l'ensemble des parties prenantes potentielles ; c'est pourquoi nous faisons référence ici au lucratif privé, qui peut être partie prenante de structures de l'ESS (i. e : PTCE, fournisseurs, clients...).

cependant fortuite et dictée par des exigences opérationnelles (consulter un nombre donné de structures dans un temps court). Elle procède par ailleurs à une double exclusion :

- Du fait d'une distribution différenciée de l'information ;
- Du fait de l'exclusion informelle du secteur non-marchand, les politiques en matière de solidarité étant de la compétence du département. La Région a mis en place, de ce fait, une liste d'axes limitant les possibilités de propositions (annexe 02).

Figure 61 — Parties prenantes engagées ou considérées comme nécessaires à une co-construction

Chapitre	Référence à
Chapitre 1 : balise théorique	Parties prenantes politiques, de l'ESS marchande, de l'ESS non-marchande (incluant les bénéficiaires, habitants...), du lucratif privé
Chapitre 2 : législateur <i>Parties prenantes citées par la Loi ESS</i>	CRESS, structures de l'ESS, Région, État
Chapitre 3 région N-A <i>Parties prenantes incluses par la Région dans le dispositif</i>	CRESS, structures de l'ESS, Région, État
Chapitre 4 : perception des acteurs <i>Parties prenantes citées comme essentielles à une co-construction par les répondants</i>	CRESS, acteurs de l'ESS (périmètre du secteur variable), incluant rarement les habitants/bénéficiaires

Source : production personnelle

Ces exclusions ont été appréciées par certaines parties prenantes socioéconomiques. Ainsi, la sélection opérée est considérée comme juste au regard des réponses apportées lors de l'enquête par questionnaire (partie 4.1). C'est également la position des répondants interviewés dans notre seconde étude (partie 4.2). Si elles ne sont pas représentatives, le croisement de ces conclusions permet la construction de solides hypothèses (du fait d'une triangulation par deux enquêtes).

La pluralité des apports est un jalon qui a été érigé en principe fondamental d'une co-construction ; il s'avère cependant que les coconstructeurs préfèrent globalement une approche plurielle, mais corporatiste à une inclusivité illimitée. Cela interroge nécessairement sur la portée d'une co-construction ; est-il nécessaire de procéder à plusieurs co-constructions (par exemple, une pour les mutuelles, une pour les associations) afin d'obtenir un dispositif spécifique légitime ? Le périmètre de l'ESS doit-il être réinterrogé ?

B. LA PERCEPTION DU POLITIQUE COMME ÉLÉMENT CENTRAL D'UNE CO-CONSTRUCTION

Notre cadre initial insistait sur l'importance de la partie prenante politique, et notamment de l' élu. Nos enquêtes abondent en ce sens. C'est un groupe dont la participation est évidente dans toutes nos études. Contrairement au périmètre de l'ESS, celui des parties prenantes politiques est stable.

Revenons sur le rôle de chaque sous-groupe. Le groupe des parties prenantes politique est composé des élus (1), des techniciens de l'administration (2) et de la CRESS (3).

(1) Des élus, qui peuvent être de la majorité régionale ou d'opposition, locaux ou régionaux ;

Il importe de les distinguer, car leur impact potentiel est différent. En effet, les élus locaux apparaissent davantage comme des défenseurs des territoires quand les élus régionaux sont des arbitres. Le rôle des élus d'opposition est discutable ; ils ne sont en tout état de cause jamais abordés dans notre propos (figure 63).

Figure 63 — Rôle potentiel des élus selon l’auteur

	Régionaux	Locaux
Majorité	Éléments moteurs, arbitres, garants de la légitimité de la co-construction	Éléments moteurs, peuvent provoquer l’implication, défenseurs de leur territoire
Opposition	Jamais abordés dans nos études Peuvent permettre d’arriver à un compromis avec la majorité, provoquer l’implication de parties prenantes contestataires, proposer une autre vision de l’ESS	

Source : production personnelle

(2) Des techniciens de l’administration publique ;

Le texte de Loi ordonne à la Région d’agir, sans distinguer élus et techniciens. Cependant, si ceux-ci restent hiérarchiquement soumis aux élus (tout au moins aux élus majoritaires de la collectivité dont ils dépendent), ils gardent une liberté d’action forte (car ils détiennent l’expertise).

Pour autant, ils semblent transparents dans notre enquête. Il est impossible d’établir à quel niveau s’arrête l’intervention des élus et commence celle des techniciens lors de la consultation opérée par la Région et la CRESS (chap. 3) ; de la même façon, ils sont très peu cités chapitre 4. Ils n’apparaissent donc pas dans nos études comme décisionnaires, malgré un très probable impact.

(3) Des CRESS, qui sont (entre autres) parties prenantes politiques⁹³.

Leur rôle est reconnu comme important à la fois par le législateur (qui la nomme dans la Loi ESS), la Région (qui recoure à la CRESS Nouvelle-Aquitaine) et les répondants.

⁹³ Rappelons que les CRESS sont également, à notre sens, des parties prenantes socioéconomiques. Leur classement dans les parties prenantes politiques est lié à leur mission (fédérative, avec une fonction de représentation officielle reconnue par la Loi) et leur statut (rendues obligatoires par la Loi). Cette catégorisation est discutable ; elle n’impacte cependant que peu notre propos.

Dans une certaine mesure, le groupe des parties prenantes politiques est divisé entre la CRESS (qui défend l'intérêt de l'ESS en soumettant un rapport coconstruit) et les élus (qui arbitrent les propositions faites). De cette relation dépend la réussite de la co-construction, mais aussi son existence même, car :

- Les parties prenantes politiques (et notamment les élus) sont seules à décider s'ils désirent mettre en place une co-construction des politiques publiques (du fait du système politique représentatif) ;
- Ils sont garants de la réussite de celle-ci, en fixant collégialement le cadre organisationnel, les objectifs et en procédant à une juste sélection ;
- Dans le cadre du dispositif mis en place en Nouvelle-Aquitaine, élus, techniciens et CRESS sont contraints de coopérer, car la défaillance d'un sous-groupe entraînera l'échec de la co-construction.

Ce constat, qui s'appuie sur l'analyse de nos terrains, montre qu'il doit exister un lien de confiance entre les parties prenantes politiques (intra-groupe), mais également entre la CRESS, les élus et les parties prenantes socioéconomiques (inter-groupes).

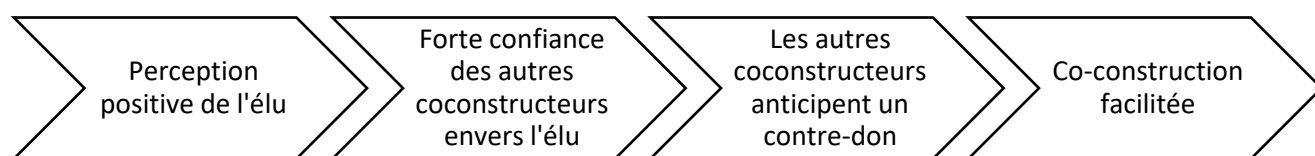
L'importance de la légitimité des parties prenantes politiques est cruciale. Si la CRESS apparaît comme pourvue d'un bon capital confiance, c'est moins le cas des élus (*cf.* chap. 4). Nous avons constaté dès le chapitre 1 la défiance des citoyens envers *le* et *les* politiques. Nous avons cependant été surpris de constater chapitre 4.2 que nos répondants n'ont pas nécessairement ce ressenti : ils considèrent les politiques comme plus faiblement acculturés qu'égoïstes.

Il est probable que cet élément ait concouru à la relative réussite de la co-construction en Nouvelle-Aquitaine. En effet, dans le cadre d'une co-construction des politiques publiques, les motivations réelles des élus importent moins que les motivations perçues par les autres coconstructeurs. Sa crédibilité affecte en effet l'implication des acteurs, et donc la réussite d'une co-construction (figure 64)⁹⁴. Le groupe des parties prenantes politiques est donc

⁹⁴Pour rappel, l'approche retenue du comportement des acteurs est basée sur une logique de don/contre-don (*cf.* partie 2.1 et encadré 6).

nécessairement prédominant dans la mise en place d'un dispositif participatif de conception des politiques publiques.

Figure 62 — La perception de l' élu comme élément incitateur à une co-construction



Source : production personnelle

Notons enfin, tout au moins dans le cadre du dispositif mis en place en Nouvelle-Aquitaine, qu'en l'absence de volonté de coconstruire de la CRESS, des élus ou des techniciens de l'administration publique, le dispositif serait voué à l'échec. En effet :

- Les élus n'ont aucune obligation de prendre réellement en compte l'apport des acteurs de l'ESS ; en outre, il n'existe aucun organe qui contrôle la réalité de cette prise en compte ;
- La CRESS, tout du moins en Nouvelle-Aquitaine, est libre de réaliser un audit très peu coconstruit ; par exemple, elle peut limiter les ressources affectées au dispositif de co-construction, affectant sa crédibilité ;
- Enfin, l'administration est en capacité d'interpréter les directives des élus, et ainsi de « manipuler » les résultats. Du fait de sa complexité et de son rôle d'expert, celle-ci peut en effet être qualifiée de *boite noire*, ou tout du moins de *boite grise* (cf. 1.2.B).

Dans le cas spécifique du secteur de l'ESS sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine, cela n'est pas bloquant. Ce ne sera pas le cas dans un secteur ou un territoire où les élus sont considérés comme moins impliqués ou intéressés.

5.3. LE CADRE ORGANISATIONNEL COMME ÉLÉMENT CENTRAL ET COMPLEXE

Troisième élément repère de notre propos, le cadre organisationnel renvoie à des problématiques très larges, liées tout autant à la philosophie même de la co-construction (faut-il mettre en place un arbitrage ?) qu'à son organisation pratique (comment le mettre en œuvre ?).

Notre modèle initial incorpore 5 jalons théoriques le concernant :

- (1) Formalisme du cadre (paramètre qui impacte notamment l'information et la transparence du dispositif) ;
- (2) Recours à un arbitre ;
- (3) Application des mesures coconstruites ;
- (4) Définition de la temporalité ;
- (5) Recours à des acteurs locaux.

Ces 5 éléments n'admettent pas que des réponses binaires ; ainsi, la question de l'arbitrage ne se limite pas à la présence ou à l'exclusion d'un arbitre. Elle nécessite également de définir ses pouvoirs (par ex. : doit-il respecter une procédure ?), sa nomination (par ex. : doit-il être élu ? nommé ?)...

Cette grille de lecture nous permet d'opérer une comparaison entre les différents dispositifs décrits ou mis en place par le législateur (*cf.* chap. 2), la Région (*cf.* chap. 3), et nos répondants (*cf.* chap. 4). S'ils se recoupent partiellement, tous ces cadres restent différents. Ils satisfont cependant tous, au moins partiellement, la plupart des jalons du modèle initial.

Ce résultat nous conforte en un sens ; si la réalisation est imparfaite (par rapport aux impératifs de la co-construction impliquante), il démontre qu'il existe une volonté politique de coconstruire, tout autant au niveau national qu'au niveau régional.

Les jalons qualifiant le cadre organisationnel ne sont que des conditions de second ordre : il est possible de qualifier une co-construction sans pour autant qu'ils soient satisfaits. Ils affectent cependant grandement la qualité du dispositif ; ainsi, leur abandon total pourrait rendre la co-construction imperceptible. Il s'agit cependant de cas que l'on peut considérer comme extrêmes (par exemple : co-construction uniquement au niveau de la capitale de Région, co-construction sans aucun planning, co-construction complètement informelle...).

Cette partie se structure autour de 4 sections. Nous revenons tour à tour sur la notion d'arbitrage (section A) ; nous abordons ensuite la question du formalisme du dispositif des systèmes d'information (section B). Les sections C et D effectuent des synthèses autour de la territorialité et de la temporalité.

A. UN CONSENSUS AUTOUR DE LA NOTION D'ARBITRAGE

Nous avons, dès la conceptualisation de notre cadre initial, souligné l'importance de mettre en place un arbitre. Celui-ci doit notamment prévenir les obstructions ; il s'inscrit également comme partie prenante rationnelle et extérieure, prenant en compte l'intérêt général avant l'intérêt d'un groupe. Le recours aux acteurs politiques semblait dès lors évident, au regard de l'évident engagement des autres parties prenantes pour elles-mêmes et leur environnement.

La nécessité de cet arbitre, tout comme le recours à une partie prenante politique, fait consensus. Elle est implicitement prévue par la Loi ESS (cf. partie 2.1), et intégrée par la Région dans son dispositif (cf. partie 3.1). Elle est également exprimée par les répondants à nos enquêtes, qui l'estime nécessaire, voire indispensable (cf. partie 4.2).

Il n'est guère étonnant que les élus s'érigent en arbitre, et ce pour au moins deux raisons :

1. Au regard du poids du SRDE2I (schéma prescriptif de 5 ans), il apparaissait risqué pour les élus de laisser aux coconstructeurs un pouvoir contraignant. Cela irait contre le principe même du modèle représentatif, qui élit des personnes, et non des mesures.
2. Il importe également de constater que cette organisation permet aux élus et techniciens de s'en tenir à un rôle qu'ils maîtrisent. La Région s'est contentée de composer le SRDE2I à partir d'apports récoltés et synthétisés par la CRESS, puis d'informer certains acteurs de l'ESS du résultat⁹⁵. Ce sont pour eux des tâches courantes ; à notre sens, nous constatons dans cette procédure une forme d'aversion au risque telle que définie par Niskanen (1991).

Cette auto-nomination au rôle d'arbitre a peut-être semblé comme allant de soi aux élus et techniciens ; toutefois, le fait que les modalités de leur arbitrage (quand, comment, pourquoi)

⁹⁵ Précisons d'ailleurs que nous ignorons à qui et sur quels critères l'information a été diffusée.

n'aient pas été spécifiées va, comme nous le verrons *infra* (cf. section 5.3.B & 5.3.C) affecter la perception de la consultation.

La position des répondants au cours de nos enquêtes est plus surprenante ; le recours à un arbitrage politique limite en effet l'influence des autres parties prenantes. Le fait que l'environnement étudié — l'ESS — soit marqué par un idéal démocratique (Demoustier, 2000) a peut-être influé nos répondants, en les conscientisant sur les limites de la démocratie participative.

Un autre élément de réponse peut être apporté. Nous constatons en effet une réponse unanime : il faut être en capacité de mettre fin au débat. Ce n'est pas pour autant que les différents protagonistes sont en accord sur les raisons du recours à l'arbitrage. Ainsi, à notre sens, le consensus porte uniquement sur le moyen (c'est-à-dire la nécessité de recourir à un arbitre). Les motivations sont quant à elles différentes.

- L'intérêt pour l'arbitrage des techniciens et élus a été explicité plus haut : aversion au risque, situation considérée comme « naturelle », nécessité de garder la main. Rajoutons que la partie prenante politique peut également voir dans l'arbitrage une méthode afin de protéger les autres parties prenantes de mesures qui pourraient être populaires sans pour autant être réalistes. Par ailleurs, l'arbitrage leur permet de s'inscrire dans une temporalité courte et maîtrisée, nécessaire afin de tenir leurs obligations légales.
- La CRESS gagne, dans cet arbitrage, un pouvoir considérable. Elle devient en réalité arbitre *malgré elle*, en effectuant une synthèse discrétionnaire des apports et en coconstruisant le dispositif (via la participation à des comités de pilotage). Ce mode présente des avantages pour les CRESS, qui restent des organismes peu représentatifs (au contraire des chambres consulaires, l'adhésion des structures de l'ESS au CRESS n'est pas obligatoire). Ce rôle peut donc leur permettre à la fois d'exprimer leurs compétences et de se légitimer vis-à-vis de toutes les autres parties prenantes.
- Les parties prenantes socioéconomiques peuvent avoir de nombreuses raisons de convoquer un arbitrage. La plus évidente est liée au système représentatif, qui place l'élu en position de décideur. L'arbitrage est également une méthode qui peut paraître défendre uniquement les *meilleures* mesures. Il s'avère surtout qu'il permet de

décharger les parties prenantes socioéconomiques de la gestion du dispositif, limitant les ressources à engager pour coconstruire.

Cette hypothèse sous-entend que les parties prenantes n'ont alors pas les mêmes attentes vis-à-vis de cet arbitrage. Le rôle de l'arbitre apparaît donc tout aussi indispensable que difficile. En effet, un arbitre injuste créera un dispositif illégitime ; nous revenons ici sur les limites de la démocratie représentative, qui ne pourront être dépassées qu'au prix d'une transparence totale et de la recherche permanente du consentement de chacun.

Ces considérations n'expliquent pas pourquoi nos répondants sont satisfaits du dispositif néoaquitain, pourtant particulièrement opaque sur cette question. La réponse est à notre sens simple : ils ne le considèrent pas comme une co-construction, mais comme une concertation ; ils n'ont donc pas les mêmes attentes. Une autre réponse est à rechercher dans la structure des enquêtes, qui ne rapprochent jamais la notion d'arbitrage de la conférence de l'ESS.

B. LE NÉCESSAIRE FORMALISME D'UNE CO-CONSTRUCTION

La question de l'information constitue un « fil rouge » dans cette thèse. Elle n'est pourtant pas une condition de premier ordre de réalisation d'une co-construction. Si elle est critique, c'est parce que le niveau d'information affecte la perception des parties prenantes ; ainsi, une co-construction effective pourrait ne pas être perçue (ou être mal perçue) si l'information autour de celle-ci est déficiente. Inversement, une co-construction inexistante peut être perçue comme réalisée.

Nous aborderons la problématique de l'information infra. Précisons simplement que le chercheur est, comme toute partie prenante, affecté par une information limitée. Ainsi, malgré l'accès privilégié accordé à l'auteur (chargé d'études stagiaire à la CRESS au moment de la concertation précédant la conférence), il est resté impossible d'avoir une vue d'ensemble du dispositif néoaquitain. À notre sens, limiter les asymétries d'information ne peut passer, dans un dispositif d'envergure, que par la mise en place d'un certain formalisme.

Ce 5^e jalon théorique ne vise pas qu'à assurer à chacun une information similaire ; il vise également à prévenir les contestations et les abus, en décrivant les possibilités et pouvoirs de chacun.

Pourtant, nous constatons relativement peu de formalisme dans la mise en place de la conférence de l'ESS :

1. La Loi encadre relativement peu le dispositif. Cela peut suggérer que le législateur laisse aux régions la possibilité d'expérimenter, ou qu'il désire leur laisser une faculté d'adaptation importante.
2. Le dispositif mis en place par la Région Nouvelle-Aquitaine reste lui-même peu formalisé. Il est en grande partie délégué à la CRESS ; peu d'éléments sont donnés aux parties prenantes socioéconomiques sur l'organisation ; l'information est minimaliste.
3. Cependant, nous constatons, dans le cadre de nos entretiens (partie 4.2), une faible d'attente par rapport à un événement formalisé et au pire une défiance par rapport au formalisme, peut-être du fait d'une crainte de « bureaucratisation » du dispositif.

Finalement, nous constatons un certain accord entre le dispositif néo-aquitain (qui n'est que rarement considéré comme coconstruit par les parties prenantes interviewées) et les attentes de nos répondants. Ce constat questionne cependant ; est-il possible de coconstruire sans formalisme ?

Cela ne rendrait-il pas le dispositif trop imprévisible pour susciter l'adhésion, rassurer les acteurs, affronter les critiques ? Il nous semble que certes, un *trop grand* formalisme serait nocif à toute co-construction ; a contrario, nous n'envisageons pas une co-construction légitime si celle-ci s'avère être uniquement informelle. La diffusion de l'information serait trop perturbée pour établir une relation de confiance entre les coconstructeurs, et le risque de manipulation par les organisateurs serait alors réel. L'avantage du formalisme réside également dans sa capacité à permettre d'éviter les erreurs et oublis.

C. L'INFORMATION, OU LA QUESTION DE LA PERCEPTION

Le manque de formalisme affecte l'information : il la rend moins visible. Il s'avère cependant qu'il convient de séparer la quantité d'information (c'est-à-dire l'accessibilité au canal d'information) de sa qualité (c'est-à-dire de l'accessibilité de l'information elle-même). Le formalisme affecte essentiellement la première, sans être une variable exclusive. Il est par exemple tout à fait possible d'obtenir une information parfaite dans un groupe réduit sans le moindre formalisme.

Dans le cadre du dispositif néoaquitain, le périmètre était partiellement limité par la structure même de la concertation mise en place par la CRESS. Il restait cependant important : plusieurs centaines de parties prenantes. Cette configuration limite la confiance que les acteurs peuvent avoir les uns envers les autres (cf. encadré 06). La qualité de l'information devait alors permettre de restaurer celle-ci.

Or, il s'avère que les parties prenantes politiques (y compris la CRESS) ont créé un dispositif engendrant des asymétries d'informations, et ce au moins à quatre niveaux.

- (1) En premier lieu, il existe une large asymétrie entre les parties prenantes politiques de la Région (élus et techniciens) et l'ensemble des autres parties prenantes, la première ayant un quasi-monopole de l'information concernant son apport. La Région s'est comportée en réelle boîte noire, l'input étant la synthèse transmise par la CRESS, et l'output le SRDE2I. Or, la collectivité a géré et généré des données dont la publication aurait potentiellement renforcé la légitimité du processus (listing des participants/inscrits à la conférence de l'ESS, processus d'arbitrage, comptes-rendus des COPIL entre la CRESS et des élus...).
- (2) Cette asymétrie est renforcée, concernant les parties prenantes socioéconomiques, par la qualité de l'information transmise sur le SRDE2I par la Région. Celle-ci (constituée essentiellement par des conférences d'informations) est considérée comme trop technique et peu visible. Tout coconstructeur devrait être assuré d'un retour, afin d'augmenter la probabilité et la pertinence d'un nouvel apport futur.
- (3) En troisième lieu, la CRESS a créé un dispositif certes participatif, mais opaque. Si le chercheur a été en mesure d'accéder aux données en possession de la CRESS, c'est sur demande et du fait d'une position privilégiée (opérateur stagiaire chargé du traitement

des données recueillies par la CRESS lors de la conférence). En ne publiant pas des données centrales (notamment les données brutes anonymisées, c'est-à-dire les apports des coconstructeurs socioéconomiques), elle a également créé une boîte noire vis-à-vis de la totalité des autres parties prenantes.

- (4) Enfin, la CRESS a créé une dernière asymétrie en limitant indirectement l'information sur la concertation (notamment le calendrier) aux parties prenantes connues d'elle-même. Il convient de noter qu'aucune autre option n'était envisageable à cette date, puisqu'il n'existait alors aucune base de données des structures de l'ESS sur la Région Nouvelle-Aquitaine⁹⁶.

Cet ensemble d'asymétries, qui affectent à différents degrés les parties prenantes socioéconomiques, ne peut que limiter la légitimité du dispositif et l'implication (présente et future) des parties prenantes. Cela emporte une conséquence (1), et un risque (2) :

- (1) Conséquence, cette faible information crée les conditions d'une co-construction imparfaite. Certes, les conclusions de nos répondants divergent (*cf.* chap. 4), mais c'est là avant tout une question de perception. En effet, il est certain que les parties prenantes politiques n'ont pas mis à la disposition des autres parties prenantes les outils afin de juger l'inclusivité du dispositif.
- (2) Par ailleurs, il pourrait être possible de déduire de la faible implication des parties prenantes socioéconomiques une faible demande pour la co-construction des politiques publiques. Si le niveau d'information du chercheur lui permet d'invalider cette hypothèse, l'analyse sans recours à des témoignages et outils spécifiques fait courir le risque d'extinction illégitime au processus coconstruit.

⁹⁶ La CRESS Nouvelle-Aquitaine a engagé des moyens afin de mettre à jour la base de données INSEE des structures de l'ESS, qui souffre de nombreuses lacunes (non-déclaration d'associations éteintes, de changements de coordonnées de gestion ou encore existence d'associations informelles). Cette mise à jour est postérieure à la réalisation de la conférence de 2016.

D. LA TERRITORIALITÉ : À LA RECHERCHE D'ACTEURS INVISIBLES

Notre cadre initial indiquait la nécessité de recourir à des acteurs locaux. Cette condition de second ordre permet d'enrichir la co-construction. Parler de territorialité sous-entend la prise en compte d'enjeux très spécifiques, notamment dans le contexte de la Loi NOTRe et d'un territoire aussi géographiquement étendu que notre terrain d'étude principal.

Le terme territoire peut renvoyer à différents concepts. Nous en retenons deux :

1. Le territoire comme **échelon organisationnel**, avec ses enjeux techniques liés (visioconférence, défraiements, nécessité de représentativités...);
2. Le territoire comme **aire de vie spécifique**, avec ses enjeux sociaux, économiques, politiques et historiques uniques (rapports de force, forces et faiblesses, vitalité...)

Cette thèse s'est centrée, en bien des aspects, sur le premier élément ; l'incorporation du nœud « territorialité » au thème « cadre organisationnel » en est une preuve. Y limiter la réflexion permet de conclure en trois points.

1. Les élus nationaux — le législateur — ont prescrit un texte permettant aux élus régionaux d'adapter le dispositif à leurs territoires. Dans cet apport, la région est considérée comme un tout. Son impact est double : il délimite une étendue (les politiques publiques relevant de la compétence de la Région en matière d'ESS) et un périmètre (la région).

Si l'attribution de la compétence en matière de solidarité au département limite forcément la portée du SRDE2I, cela reste un problème lié à la définition de l'ESS (qui englobe des structures dépendant des politiques départementales, et donc non formellement coconstruites), et non un problème lié au dispositif coconstruit. Par ailleurs, le législateur laisse ouverte la possibilité de contractualiser avec des collectivités ou établissements infrarégionaux afin d'appliquer les mesures coconstruites. Il convient finalement de conclure que le législateur rend facultatif le recours à des parties prenantes de provenances géographiques différentes.

2. La mise en œuvre, au niveau régional, a créé en Nouvelle-Aquitaine **une co-construction excluante** (*cf.* partie 3.1), centrée sur les anciennes capitales de la région

(et plus particulièrement sur la nouvelle capitale, Bordeaux). Cette réalité est potentiellement liée, au moins en partie, à des éléments techniques : facilité pour les CRESS d'interviewer des parties prenantes proches de leurs antennes d'implantation, coût moindre pour les structures proches des hôtels de Région pour participer, impossibilité pour la CRESS d'organiser plus de consultations tout en respectant le planning... Cependant, le chapitre 4 nous montre que ce n'est pas un élément perçu comme tel, tout au moins par nos répondants.

3. Les moyens de communication modernes (visioconférence, *cloud*...) permettent la réalisation d'une co-construction multisites. La tenue d'une conférence de l'ESS en plusieurs lieux en montre la possibilité technique. Des limites existent ; elles sont cependant essentiellement liées à la volonté politique (importance des moyens engagés, nécessité de ne pas privilégier un lieu plutôt qu'un autre en termes de parole, considération ou intérêt...)

Ces trois conclusions portent un constat : **d'un point de vue technique** (c'est-à-dire en limitant le territoire à un échelon organisationnel), il semble envisageable de consulter tous les territoires d'une région si la volonté politique de le faire existe. La mise en place de moyens techniques ne peut cependant permettre seule de satisfaire aux exigences d'une co-construction impliquante.

La réalité est plus complexe. En effet, il convient de considérer chaque territoire comme unique. Par ailleurs, l'agrégation de plusieurs territoires ne permet pas nécessairement d'obtenir l'agrégation stricte de leurs caractéristiques. Le recours aux parties prenantes locales est donc tout aussi indispensable pour favoriser l'implication que pour agréger le maximum de sensibilités. Il est toujours bon de rappeler qu'un territoire ne peut en représenter totalement un autre, y compris s'ils semblent socialement, géographiquement et politiquement proches.

La Nouvelle-Aquitaine possède ses spécificités territoriales. Au moment de la conférence de l'ESS (2016), elle est notamment :

1. Affectée par la Loi NOTRe, qui a provoqué la fusion des Régions Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. Cela a causé une réorganisation d'un grand nombre de services régionaux ou liés à l'échelon territorial (fédérations, CRESS, directions de l'Etat...).

2. Elle est, avec la Bretagne, le seul territoire de ce niveau gouverné par une majorité socialiste (de gauche) ; l'ensemble des autres Régions sont sous majorité LR (droite) ; or, nous avons constaté partie 2.1 que la couleur politique pouvait affecter le rapport à la co-construction. Ainsi, le terme n'a émergé que sous une majorité socialiste. Par ailleurs, lors des débats sur la Loi ESS, les députés LR s'étaient montrés opposés à la mise en place d'un dispositif participatif.
3. Outre l'étendue géographique considérable de ce nouveau territoire, il importe de noter qu'il agrège des aires de vie très différentes (que ce soit au niveau du climat, de l'urbanisation, de la population...). Notamment, sa population et son économie sont polarisées autour de quelques grandes villes. Cela impacte nécessairement l'ESS, dont la vitalité croît dans les zones les moins actives (CNCRESS, 2017).

Une co-construction ne pouvait se faire sans considération pour ces éléments. Or, la CRESS comme la Région ont développé une co-construction à partir des capitales, sans égards spécifiques pour les territoires ruraux, périurbains et les petites villes. La seule recherche de parité s'est faite au niveau du périmètre des anciennes régions (un site de conférence, au minimum, par ancienne région, 20 structures interviewées en présentiel par les CRESS par ancienne région), sans considération pour les rapports de forces interrégionaux et les variations intrarégionales. Enfin, le SRDE2I prescrit sans considération pour les territoires, en déployant un schéma régional uniforme.

Le risque évident est une délégitimation du dispositif si celui-ci est perçu comme construit essentiellement par et pour Bordeaux (ou tout du moins par et pour les anciennes capitales). Plusieurs solutions sont pourtant envisageables : co-construction par étapes successives (à un niveau départemental, puis à un niveau régional par exemple), recours à des contractualisations avec les départements ou communes...

Cette situation n'est pas nécessairement le résultat d'une volonté politique. Le dispositif a manqué de moyens (humains, financiers et temporels) pour réaliser un travail plus approfondi. Cela est d'autant plus vrai que la temporalité choisie par le législateur (une conférence tous les deux ans) inscrit cette conférence dans un temps court.

Pour autant, nous constatons, parmi nos répondants, une moindre satisfaction des limougeauds et pictaviens que des aquitains. L'analyse de leur réponse démontre que cela est causé, tout au moins en partie, par des problématiques de considération. Nous nous heurtons de nouveau ici à

la limite principale de notre étude : nous avons récolté trop peu de données pour conclure. Deux faits sont pourtant avérés :

- (1) Les parties prenantes socioéconomiques évoquant le rapport au territoire en font souvent une problématique majeure et multiforme (défraiement des déplacements, faible prise en compte de leurs territoires, décideurs hors-sol...).
- (2) Une co-construction au niveau régional est possible, mais l'implantation du secteur de l'ESS et son but premier font qu'il semble important de privilégier une approche plus locale. Si le coût d'une co-construction plus inclusive sera plus élevé, elle remplira aussi plus aisément ses conditions (*juste sélection*, prise en compte de l'apport d'un maximum de sensibilités, information...) et ses objectifs (favoriser l'implication, intérêt général).

E. LA QUESTION IRRÉSOLUE DE LA TEMPORALITÉ

La question de la temporalité est le dernier élément intégré au cadre organisationnel. Le huitième jalon théorique précise que celle-ci doit être définie, notamment afin d'éviter tout soupçon de manipulation du cadre temporel au profit d'une partie prenante. Ce n'est pas le seul intérêt à la chose : une temporalité définie en amont permet également aux parties prenantes de calculer plus précisément le coût prévisionnel de leur participation, et de vérifier qu'ils pourront intervenir sur l'ensemble du dispositif.

Le choix de la temporalité affecte à la fois la complexité du dispositif (en agissant sur le nombre d'événements de co-construction) et sa transparence (recours à des échéances fixes ? Dans quelles mesures sont-elles modifiables ? Comment ?). Il doit prendre en compte plusieurs paramètres, tels que le nombre de coconstructeurs, les possibilités techniques et l'éloignement entre coconstructeurs.

Nous distinguons trois modes opératoires envisageables :

- (1) Une organisation **informelle**, qui repose sur un ajustement entre parties prenantes ;
- (2) Une organisation **continue**, qui s'appuie sur un grand nombre d'événements avec une étendue⁹⁷ limitée ;
- (3) Une organisation **évènementielle**, qui s'appuie sur un faible nombre d'événements avec une étendue importante.

Ces différentes modalités (figure 65) ne s'excluent pas les unes des autres, et peuvent se croiser. Nous avons constaté en Nouvelle-Aquitaine, par exemple, à la fois une approche informelle (discussion entre réseaux), et deux événements majeurs (ateliers CRESS et conférence régionale). Le législateur prescrit une organisation évènementielle (une conférence tous les deux ans), en laissant envisageables des événements intermédiaires.

⁹⁷ Le terme « étendue » fait ici référence au nombre et à l'ampleur des sujets abordés. Un événement avec une très faible étendue pourrait par exemple concerner une politique publique de soutien à l'IAE. Un événement avec une très forte étendue pourrait concerner l'ensemble des politiques publiques affectant le secteur de l'ESS.

Figure 63 — Proposition de typologie de temporalité d'une co-construction

	Organisation informelle	Organisation continue	Organisation événementielle
Calendrier	Aucun calendrier ; ajustement entre parties prenantes	Calendrier publié	Calendrier publié
Nombre d'événements	Non fixé	Nombreux et rapprochés dans le temps	Peu nombreux et distants dans le temps
Étendue de la co-construction	Non fixée	Limitée (ex. : discussions autour d'une seule politique publique)	Importante (ex. : discussions autour de l'ensemble des politiques publiques affectant l'ESS)

Source : production personnelle

Notre analyse montre qu'une temporalité maîtrisée affecte la co-construction en trois points.

- (1) Au niveau technique, elle conditionne le respect des objectifs. Ainsi, le rythme très rapide imposé par la Région à la CRESS Nouvelle-Aquitaine (3 à 4 mois, les instructions finales étant arrivées quelques semaines avant l'échéance) a limité l'approfondissement de la consultation des parties prenantes socioéconomiques ;
- (2) Elle peut affecter sa légitimité. Dans certains cas (Occitanie, par exemple), la transmission des résultats de la concertation à la Région a été suivie de très près (2 semaines) par la publication du SRDE2I. Cela questionne sur la qualité (voire la réalité) de la prise en compte de cet apport ;
- (3) Enfin, cela permet d'apporter de la cohérence aux débats, en limitant l'étendue de chaque co-construction ; il sera alors possible de renvoyer les débats programmés pour plus tard à la date convenue.

Revenons sur l'approche retenue en Nouvelle-Aquitaine. Elle s'appuie sur 5 événements :

- Une co-construction du dispositif entre la CRESS et la Région (décembre 2015 – avril 2016)
- Une large consultation visant à recueillir l'avis des parties prenantes socioéconomiques (mars – juin 2016). Elle a donné lieu à un événement : les ateliers CRESS (mai 2016).
- Un événement majeur : la conférence de l'ESS (4 juillet 2016)
- La rédaction du SRDE2I en « boîte noire » (juillet – décembre 2016)
- La présentation des mesures ESS portées par le SRDE2I, via des conférences et la publication de documents d'informations (2017)

L'analyse de cadre temporel évoque un dispositif monté dans la précipitation. Rappelons qu'il s'agit de la première conférence de l'ESS de la région, et que la méthode n'est pas définie. Nous constatons notamment que la conception du dispositif s'achève juste avant la fin de la consultation ; cela a affecté la synthèse rendue par la CRESS.

Cette organisation peut être liée à des difficultés imprévisibles ; notamment, la Région et la CRESS ont rencontré des difficultés RH : le recrutement du chargé de mission de la première a été effectué tardivement (avril 2016) et la seconde a écarté une chargée d'études.

Si nous faisons abstraction de ces éléments, nous constatons l'existence d'une approche événementielle (deux événements majeurs) et potentiellement informelle (évidemment difficilement identifiable). Le recours aux fiche-actions et aux questionnaires ne peut être qualifié, à notre sens, de co-construction continue : cette modalité n'intègre aucun débat. C'est également le cas des plénières d'information effectuées après la conférence par la Région.

Nous ne pouvons conclure à la supériorité d'une approche temporelle sur un autre. Nous pouvons cependant conclure en trois constats :

- (1) Premièrement, la transparence et l'information autour de la temporalité sont essentielles. Le dispositif néo-aquitain souffre d'un manque à ce niveau ; celui-ci a affecté la compréhension de l'organisation de la conférence de l'ESS par nos répondants (*cf.* partie 4.2). Notamment, le calendrier des retours (conférences d'information) a été publié tard, et est resté relativement confidentiel. Cette organisation ne favorise ni l'implication ni la légitimité des coconstructeurs.

(2) Selon nos répondants, une co-construction idéale semble surtout être constituée d'un enchainement de moments formels et informels. La prise en compte des apports réalisés lors des épisodes informels doit être confirmée par les épisodes formels.

(3) Dans cette optique, les épisodes formels peuvent prendre place aux moments clefs identifiés par Vaillancourt (2012) : création, évaluation, suivi des politiques publiques. Ils doivent alors être planifiés par avance et être obligatoires.

F. LE DISPOSITIF NÉOAQUITAIN : CO-CONSTRUCTION LIMITÉE OU CONCERTATION POUSSÉE ?

Le dispositif néoaquitain est qualifié par le SRDE2I de co-construction. Il satisfait également certaines exigences d'une co-construction impliquante, le plus souvent partiellement (figure 61). Il est cependant affecté par trois grandes limites.

Nous avons largement argumenté sur les deux premières : il est excluant (malgré la mise en place d'une forme de *juste sélection et l'existence d'une pluralité de parties prenantes*) et imparfait (car *il ne recherche pas réellement le consentement final des parties prenantes socioéconomiques, malgré qu'il prenne en compte leurs apports*). À notre sens, la principale imperfection de ce dispositif est liée à son système d'information, qui rend l'effort de co-construction imperceptible.

Car, si l' élu, le technicien de l'administration publique ou le chargé d'études de la CRESS pouvaient percevoir l'existence d'un dispositif participatif, ce n'est pas le cas de nombre d'autres parties prenantes impliquées ou potentielles. Ce constat a été anticipé et vérifié ; cependant, il introduit une nouvelle question : une co-construction qui n'a pas été identifiée comme telle (c'est-à-dire une co-construction invisible) peut-elle être qualifiée ainsi ? En d'autres termes, notre jalon théorique n° 11 est-il de premier ou de second ordre ?

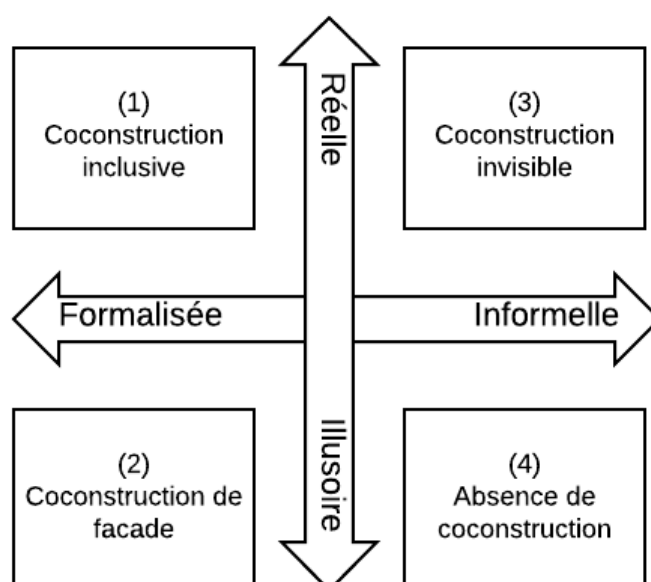
Les deux approches sont défendables. En effet :

- Certes, une co-construction imperceptible (ou invisible) ne pourra être impliquante ; tout au moins, elle aura de grandes difficultés à recruter de nouveaux coconstructeurs. Elle restera pour autant réelle. La condition de perception peut alors être considérée comme de second ordre. Nous nous interrogeons en revanche sur la pertinence de la mise en place d'une co-construction invisible des politiques publiques (figure 66).

- Par ailleurs, il est en effet certain qu'une co-construction confidentielle ne permettra pas d'améliorer l'implication des parties prenantes, limitant considérablement les bénéfices envisageables (pluralité des points de vue, adéquation terrain/politiques publiques, efficience de l'allocation des fonds, gain de légitimité des parties prenantes politiques...). Par ailleurs, inclure un dispositif de coproduction et de coévaluation lié au dispositif coconstruit devient inenvisageable. Dans ce contexte, il peut sembler souhaitable d'hisser la condition de perception (c'est-à-dire le onzième jalon théorique) au rang de condition de premier ordre de la co-construction.

Quoi qu'il en soit, la seule absence de recherche du consentement final des parties prenantes socioéconomiques disqualifie à notre sens le dispositif à l'appellation de co-construction. Dans ces conditions, elle ne peut être qu'une forme de concertation poussée.

Figure 64 — Typologie de la co-construction impliquante suivant le degré de formalisme et le niveau de réalisation des mesures coconstruites



Source : production personnelle

CONCLUSION — METTRE EN PLACE UNE CO-CONSTRUCTION IMPLIQUANTE : PRÉCONISATIONS GÉNÉRALES

Durant les trois années dédiées à l'écriture de cette thèse, de nombreux travaux et essais ont été réalisés autour de la co-construction. Le Réseau des collectivités Territoriales pour l'Économie Sociale (RTES) a prolongé son travail, en publiant les travaux de nombreux chercheurs autour du concept. Les apports théoriques comme pratiques de Fraisse (2017 ; 2018 ; 2019) à la co-construction des politiques publiques en ESS nous semblent par ailleurs majeurs (et, dans une certaine mesure, concordants avec notre propre approche).

Dans le même temps, d'autres initiatives ont créé des co-constructions sans pour autant s'identifier comme telles. A plus petites échelles, les travaux sur la sociocratie semblent aller en ce sens ; une co-construction sociocratique est cependant inadaptée aux grands groupes, tant la recherche de consensus est difficile.

La démarche « volontaires pour les Droits culturels » : une co-construction impliquante ?

La démarche « volontaires pour les Droits culturels », initiée par la Région Nouvelle-Aquitaine en 2017, démontre toute la complexité d'une *construction commune*. Cette initiative, définie comme une « réflexion collective » (Correia, Lucas et Rossard, 2017) et convoquée par la collectivité, visait à renseigner les élus sur une notion qu'ils ne maîtrisaient guère : *le respect des droits culturels des personnes*.

Si le fond de cette concertation est bien éloigné de notre objet, la forme est cependant intéressante tant nous nous rapprochons du modèle de la *co-construction* impliquante. Nous parlons en effet d'une pluralité de parties prenantes (1), réunies dans le cadre d'un dispositif ouvert à toutes les parties prenantes concernées (2). La participation a été partiellement favorisée, notamment via l'octroi de 13 subventions et en privilégiant les échanges par écrit (Ibid., 2018 : 8) (3). Aucune référence n'est certes faite à un processus de *juste sélection* (même si un processus de sélection s'est opéré concernant l'attribution de financements, rien ne filtre concernant les modalités d'attributions) ; celle-ci était-elle cependant nécessaire ? En tout état

de cause, il est estimé que les volontaires sont « suffisamment nombreux » (Ibid., 2018 : 3), et la possibilité de l'intégration de nouvelles parties prenantes est envisagée (Ibid., 2018 : 8).

Ce dispositif valide donc 3 des 4 jalons théoriques de la co-construction impliquante liés aux parties prenantes. En outre, il intègre un cadre organisationnel, en définissant une méthode ; il s'agit de « concentrer le travail de chacun des contributeurs, sur un ou deux points pour lesquels son expérience de terrain sera précieuse pour la réflexion collective », chaque partie prenante sélectionnant des sujets qui le « préoccupent » (Ibid., 2017 : 3). Le processus se prolonge par des débats puis l'établissement de recommandations, avec une temporalité adaptative (« de septembre 2017 à décembre 2018 », « [la démarche] appellera des ajustements à la demande des volontaires ») et un système d'information (matérialisé par une équipe de pilotage à disposition des volontaires). Enfin, les comptes-rendus (avec notamment une présentation de la méthode, des études préliminaires et de l'apport de toutes les parties prenantes) sont publics et accessibles (Région Nouvelle-Aquitaine, 2018b ; Région Nouvelle-Aquitaine, 2018 c).

Enfin, si le processus décisionnel n'est pas explicité, il est évident ; les volontaires doivent transmettre des recommandations. L'engagement de moyens financiers, et le recours à certains termes engageants (« co-écriture » [Profession spectacle, 2019]) semblent prouver que l'apport des parties prenantes socioéconomiques est destiné à être pris en compte. Si le recours à un arbitre est évident (ne serait-ce que pour des raisons légales d'entrée en vigueur des textes), il n'est pas certain que son rôle soit majeur. Le comité de pilotage a en effet largement recherché le consensus, notamment en permettant aux parties prenantes d'amender, compléter et rediscuter ses conclusions entre chaque étape (Nouvelle-Aquitaine, 2018 c). Que conclure de l'existence d'un tel dispositif ?

Tout d'abord, il justifie la pertinence du modèle théorique de la co-construction impliquante des politiques publiques. En effet, il trouve son intérêt pour l'élus (dans les domaines qu'il maîtrise mal) comme pour l'acteur de terrain (dans les domaines où il est habituellement exclu des « arènes institutionnelles » [Fraisie, 2017]). Or, l'ESS répond à cette double condition du fait de ses spécificités (atomicité, institutionnalisation récente...).

Ensuite, il démontre que la volonté des parties prenantes politiques est centrale. Elle permet ici non seulement de recruter 50 volontaires dans le cadre d'un dispositif complexe (impliquant un engagement sur 18 mois et la lecture de textes internationaux complexes [Profession Spectacle, 2019]) et méconnu, mais aussi de les fidéliser. L'impact des élus ne s'est pas résumé à la

sensibilisation des parties prenantes ou à leur fidélisation. En établissant un cadre commun et public (mais flexible), ils ont également rendu crédible leur dispositif.

La co-construction impliquante comme nouvel outil de conception des politiques publiques ?

La problématique initiale de notre propos était de rechercher si une co-construction des politiques publiques pouvait permettre de réimpliquer le citoyen dans la gestion des affaires publiques. Qu'en est-il ?

La conférence néo-aquitaine nous prouve **qu'il est possible de mobiliser autour de l'ESS**. Ce dispositif, avec les lacunes qu'on lui connaît (communication limitée, manque de dispositifs favorisant l'implication...), a rassemblé sur des événements parfois contraignants. Le rassemblement de 60 cadres associatifs (*cf.* partie 3.2) pour une journée complète de travail prouve la capacité d'implication d'une co-construction, quand bien même celle-ci reste limitée.

Car tout semble prouver qu'une co-construction impliquante peut rassembler dans une tout autre mesure ; le dispositif pour les Droits culturels nous le prouve. Certes, celui-ci ne rassemble que 50 volontaires, mais selon des conditions exceptionnelles : il s'agit d'un travail sur 18 mois, sur un sujet pointu et limité.

Le périmètre doit être comparé à celui de la conférence de l'ESS, qui concerne (théoriquement) plus de 10 % de l'emploi en Nouvelle-Aquitaine (CNCRESS, 2017). Il s'agit d'un ensemble certes bien plus vaste, mais dont la composition n'est pas si éloignée ; le secteur de la culture est en effet largement composé de structure de l'ESS (Le labo de l'ESS, 2017). Les volontaires agissant sur les droits culturels n'ont donc rien fait de moins qu'une co-construction impliquante d'une (et d'une seule) politique publique affectant grandement l'ESS. Celle-ci a — proportionnellement — bien plus impliqué que la conférence de l'ESS.

Il est certes impossible de considérer cela comme une preuve. Les dernières étapes du dispositif des volontaires des droits culturels sont peu documentées, et une étude qualitative compléterait utilement l'analyse. **Le faisceau de preuves est cependant concordant : la co-construction impliquante a du potentiel.**

Vers un terrain d'étude dédié : préconisations pour une co-construction impliquante des politiques publiques

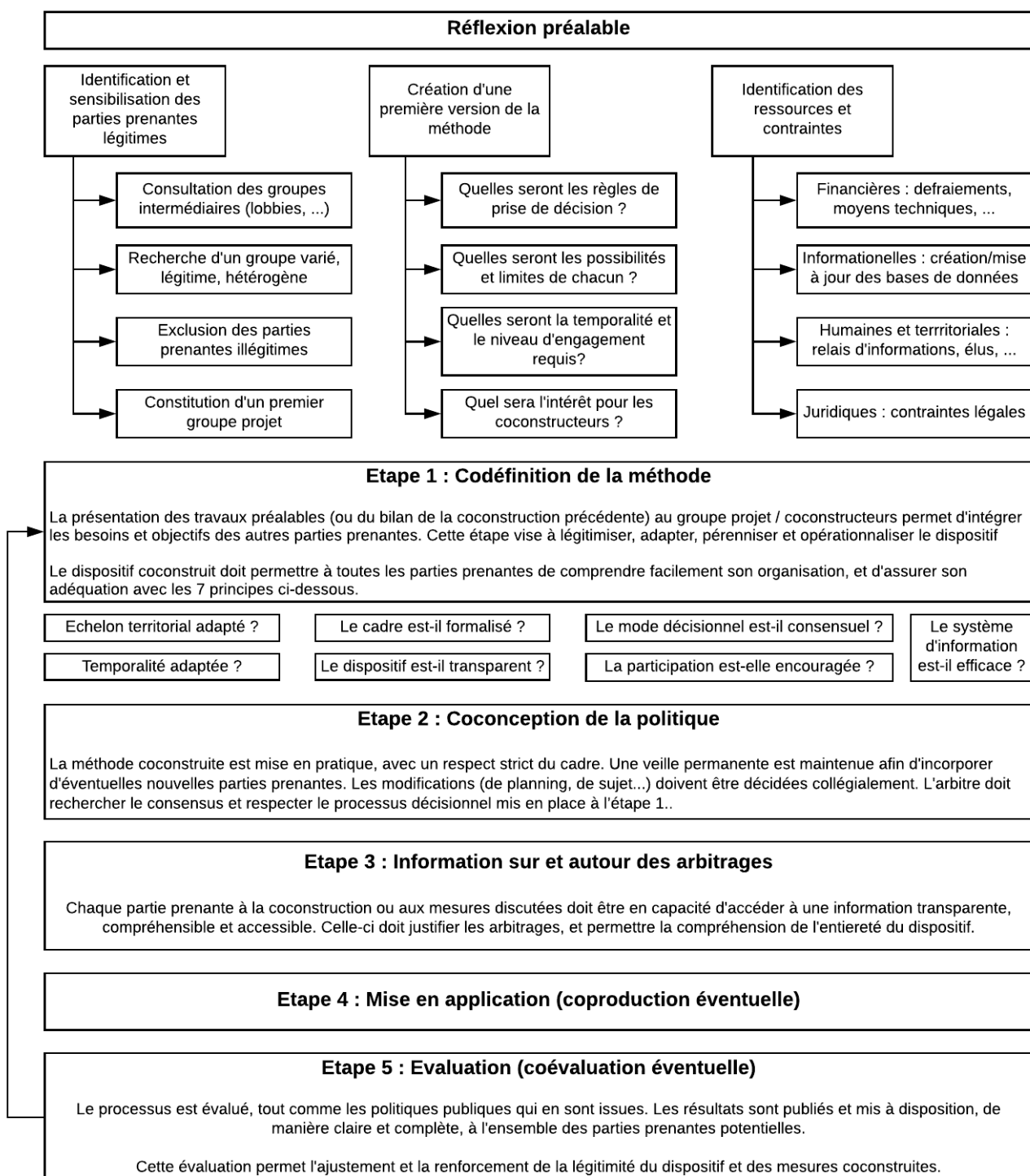
Or, ce potentiel ne pourra être confirmé (ou infirmé) que par un terrain d'étude dédié, c'est-à-dire respectant les principes (c'est-à-dire les jalons développés dans notre propos) de la co-construction impliquante. Cela nous apparaît envisageable, car de multiples preuves démontrent l'appétence de certains élus et techniciens publics pour les systèmes participatifs (création de la Loi ESS, recours à des systèmes participatifs en NA, « volontaires pour les droits culturels »...). A cette offre répond une demande de co-construction impliquante de l'ESS (cf. partie 4.2).

La création d'un tel terrain ne pourra se faire sans des moyens importants, incluant le concours d'élus, de techniciens publics, et de relais d'informations dans l'ESS. Les quelques préconisations qui suivent ont donc vocation à guider le lecteur qui souhaiterait prolonger la réflexion.

Étapes de création d'un dispositif coconstruit

Un dispositif permettant la co-construction de politiques publiques est complexe, et pour cause : il s'agit d'un processus nouveau, qui doit être approprié. La mise en pratique d'une co-construction des politiques publiques peut pourtant être résumée en six étapes (figure 65) : réflexion préalable, codéfinition de la méthode, coconception de la politique, information sur et autour des arbitrages, mise en application (coproduction éventuelle), évaluation (coévaluation éventuelle).

Figure 65 — Étapes de mise en place d'un dispositif coconstruit



Source : production personnelle

Chaque étape sous-tend des questions ; les deux premières (les étapes préalables et la co-construction du dispositif) sont indéniablement les plus difficiles : elles impliquent une réelle rupture. Il s'agit de créer un « groupe projet » afin d'entamer une co-construction. La mission de ce groupe ne sera pas que de concevoir ; il devra également sensibiliser et informer afin de provoquer l'implication. La suite du processus devrait être plus aisée à mettre en œuvre, notamment du fait des effets d'expériences.

Il importe de garder à l'esprit que ce déroulé peut être appliqué à une seule mesure (comme dans le cas cité *ante* autour de la culture) ou à un ensemble de mesures (par exemple la co-construction de la conférence de l'ESS). Plusieurs co-constructions peuvent coexister dans le même temps, si elles concernent des sujets différents.

Les étapes 4 (mise en application) et 5 (évaluation) peuvent être envisagées respectivement sous la forme d'une coproduction et d'une coévaluation. Elles devront dans tous les cas faire l'objet de dispositifs spécifiques, qui devront être tout aussi légitimes. En effet : de la mise en application (coproduction) et de l'évaluation (coévaluation) dépendent l'information diffusée aux coconstructeurs à l'étape suivante. Cette relation, matérialisée par la flèche ascendante entre les étapes 5 et 1, peut être qualifiée de boucle de rétroaction, et doit être considérée comme essentielle.

Il est certain que la principale difficulté⁹⁸ sera liée à la création d'un système d'informations fiables et atteignant toutes les parties prenantes potentielles. Si les outils technologiques et juridiques existent déjà (au prix d'un effort concernant la mise à jour des données), gagner l'écoute et l'implication des parties prenantes socioéconomiques potentielles ne pourra se faire qu'en leur proposant un arbitrage gain potentiel/temps alloué très en faveur du premier.

Si l'organisation d'une co-construction peut être résumée en quelques étapes, le contenu même des étapes sera bien évidemment décisif. Les quelques paragraphes qui suivent reviennent une dernière fois sur les éléments clefs d'une co-construction impliquante appliquée.

⁹⁸ Nonobstant d'éventuelles résistances politiques (difficulté pour les coconstructeurs potentiels à s'engager par crainte d'une perte de temps, difficulté pour les élus/techniciens à faire évoluer leurs processus...).

Définir en premier lieu le périmètre d'une co-construction

L'étape préalable comporte un premier enjeu de taille : l'identification et la sensibilisation des parties prenantes potentielles. Il ne s'agit pas là de convaincre (immédiatement) tout un secteur du bien-fondé d'une co-construction, mais de savoir avec qui on compte coconstruire. Si le groupe projet sera probablement constitué de groupes intermédiaires habituellement impliqués dans la sphère politique (organismes représentatifs, lobbies, chambres consulaires ou CRESS...), il devra garder à l'esprit l'objectif d'une co-construction impliquante.

Le périmètre (c'est-à-dire la sélection des parties prenantes admises à coconstruire) est indéniablement lié à l'objectif d'une co-construction. Il va également affecter la légitimité et l'efficacité du dispositif. Mettre en place une co-construction impliquante passe par **l'exigence de l'inclusion de l'ensemble du (sous) — secteur concerné par la co-construction**, avec éventuellement le recours à une représentation consentie par les représentés, qui doivent avoir la possibilité de s'inscrire pleinement dans le débat. Il convient de s'assurer qu'on n'implique pas uniquement les parties prenantes consensuellement légitimes (par exemple, uniquement les groupes intermédiaires)⁹⁹. En revanche, il paraît indispensable d'exclure les parties prenantes consensuellement illégitimes, afin de ne pas créer de rejet du dispositif.

Cette recherche d'inclusivité ne vise pas uniquement à consulter les parties prenantes atypiques. Elle doit également inscrire dans l'ADN du dispositif **la sensibilisation des nouveaux acteurs du secteur**. La liberté de participation doit être appuyée par une réelle information, sans quoi elle reste théorique. La sensibilisation peut être effectuée par les instances légales, sous réserve que celles-ci touchent l'ensemble des parties prenantes d'un (sous) secteur.

L'importance de **l'alimentation et de la mise à jour d'une base de données des individus, structures et groupes intermédiaires composant un secteur** apparaît alors comme critique. Cela peut passer par des ajustements législatifs. L'exemple de l'ESS est ici intéressant, puisque **le passage des CRESS en chambres consulaires** (ou tout au moins la création d'une obligation

⁹⁹ La question de la légitimité doit être discutée avec les parties prenantes au secteur, et faire elle-même l'objet d'une première co-construction. Ce travail de définition du périmètre est indispensable concernant le travail de l'ESS, étant donné les divergences entre les parties prenantes quant à la définition du secteur. Dans un cas moins litigieux, le processus de délimitation d'un périmètre pourrait être discuté avec des groupes intermédiaires, dans le cadre d'un premier cadrage.

d'adhésion) leur permettrait une bien plus grande visibilité au sein de l'ESS, tout en facilitant considérablement leur mission d'information ou d'étude.

Un cadre légitime et transparent

La définition du périmètre d'une co-construction permet d'envisager la création d'un cadre organisationnel (c'est-à-dire d'une méthode). Il semble préférable de **permettre aux parties prenantes du secteur coconstruit d'initier le dispositif**. Une co-construction peut par exemple être initiée par les instances représentatives, comme les CRESS. Cette formule a indéniablement favorisé l'implication de certaines structures de l'ESS en Nouvelle-Aquitaine, tout en faisant bénéficier le dispositif de la légitimité et de l'expertise des chambres.

Le rôle de l'arbitre reste pour autant central. Il possède la capacité d'initiative ; **il doit surtout veiller à formaliser sans pour autant « bureaucratiser »**. Une co-construction ne peut se faire sans cadre stable. En revanche, il importe qu'elle reste compréhensible et appréhendable par tous. La multiplication des processus (ou la mise en place de processus complexes) ne peut être que désincitative. La partie prenante politique (c'est dire l'arbitre) doit donc jeter les bases de la méthode avant de permettre aux autres coconstructeurs de l'amender.

Ce cadre doit être adapté à chaque co-construction. Certains axiomes semblent pourtant exister ; ils concernent essentiellement les conditions de transparence et d'information, par essence très liées.

- En premier lieu, il importe **d'éviter la création de « boîtes noires »**. Cela signifie qu'il est capital de **toujours préciser le mode décisionnel**, et de permettre à tous de consulter le compte-rendu des arbitrages et leurs justifications. L'information doit être la plus transparente, honnête, complète et accessible possible.
- Ce cadre doit être soutenu par **un système d'information performant**. Le recours à une chambre consulaire peut permettre de toucher l'ensemble d'un secteur. Rajoutons qu'il est indispensable que les parties prenantes comprennent quel canal sera utilisé pour communiquer (afin d'y prêter une attention particulière), et puissent s'approprier cette information (taille des polices adaptée à la lecture, limitation de la technicité des documents, table des matières claire...). Enfin, la désignation de personnes-ressources

identifiées et stables (fonctionnaires, groupes intermédiaires...) pourra utilement compléter le dispositif.

- Coconstruire peut s'envisager sans système de contrôle, si aucune obligation ne l'impose par ailleurs (par exemple, via l'apport législatif). Pour autant, permettre aux coconstructeurs de s'assurer de la prise en compte de leur apport nous paraît essentiel. Ce contrôle doit être considéré comme légitime ; il peut être mis en place **une coévaluation** (c'est-à-dire une évaluation par une pluralité de parties prenantes), qui pourra œuvrer dans ce but.
- Il convient de **se donner les moyens de coconstruire**. Cela doit se faire en limitant le coût (humain ou financier) pour les coconstructeurs. Nous songeons ici au défraiement des parties prenantes impliquées. La mise en place d'un dispositif spécifique adapté au territoire (par exemple : salles de visioconférences, outils collaboratifs, recours à des visioconférences...) pourra limiter les coûts temporels et financiers.
- En dernier lieu, il est indispensable **de réaliser une veille permanente**, afin de coconstruire le dispositif dans le temps. Cette veille doit permettre d'identifier de nouvelles parties prenantes potentielles (ou d'en exclure d'autres, devenues illégitimes), et de prendre en compte de nouveaux enjeux. Cette dernière condition sous-entend de ne pas figer les décisions dans un temps trop long. Tout comme l'ensemble du cadre décisionnel, la temporalité doit être adaptée à l'enjeu.
- **La création d'un planning et son respect** (tout en ménageant une certaine flexibilité) paraissent indispensables, afin de créer un cadre temporel transparent. Il convient de coconstruire ce planning dans le temps, afin **d'intégrer les besoins de chacun**. Ce planning devrait **prévoir l'ordre du jour de chaque événement coconstruit** (ex. : débat autour d'une politique publique spécifique, audit, brainstorming sur un thème...), afin de permettre de renvoyer à l'événement dédié tout propos hors thème.

- **La question du périmètre¹⁰⁰ de chaque événement doit être appréhendée dès le début.** Les événements rassemblant un grand nombre de parties prenantes ne pourront être que généralistes et peu flexibles. Cela se prête bien aux recherches finales de consentement (afin de donner la possibilité de contester) et à la définition d'une politique générale. A contrario, les événements à faible périmètre pourront permettre des ajustements, et sont plus adaptés pour les débats initiaux et la formulation de propositions.

Précisons enfin qu'il est intéressant de recourir aux échelons territoriaux les plus proches des citoyens afin de limiter le périmètre d'un événement. Leurs élus sont par ailleurs plus légitimes. Il peut ainsi être fait recours à des « **co-constructions décentralisées** », c'est-à-dire à une première co-construction au niveau (inter) communal (émergence des projets, confrontation locale), suivi par une seconde au niveau départemental (recherche des projets récurrents, mise en avant des projets jugés essentiels). Le niveau régional permet alors à un groupe nommé de valider les projets les plus récurrents, ou de mettre en avant des projets considérés comme essentiels ou novateurs. Le recours aux communes doit également favoriser l'efficacité des systèmes d'information, et ainsi permettre de favoriser le taux de recours aux dispositifs coconstruits.

Définir un objectif afin de fédérer

Définir un objectif est essentiel. Nous l'avons constaté, les motivations des parties prenantes peuvent être très variées. Plus que le cadre, l'objectif doit être personnalisé suivant l'objet et le périmètre de la co-construction. Il existe cependant quelques dénominateurs communs.

Nous avons abordé la nécessité de préciser l'objectif de chaque événement coconstruit. De la même façon, **l'objectif global de la co-construction doit être défini** (par exemple : définir les politiques publiques concernant les coopératives ou l'ESS). Il doit être stable, et sa modification ne peut se faire sans un débat contradictoire. Il doit cadrer et limiter le débat.

¹⁰⁰ Rappelons que le périmètre est lié au nombre de parties prenantes participantes. Un périmètre important sous-entend un grand nombre de coconstructeurs.

En écho au cadre organisationnel, la construction de l'objectif doit miser sur la transparence ; il s'agit de **mettre en cohérence l'objectif affiché, l'objectif perçu, et l'objectif réel de chaque coconstructeur, et notamment de l'arbitre**. Une dissonance (par exemple, une perception par les parties prenantes socioéconomiques de détournement du dispositif coconstruit à des fins électorales) pourra gravement affecter la légitimité d'une co-construction. Celle-ci ne peut reposer que sur un climat de confiance, préalable à l'acceptation d'un contre-don différé.

Enfin, la définition de l'objectif d'une co-construction ne peut se faire sans **évaluer** (en amont comme en aval) **le coût, pour l'administration comme pour les autres parties prenantes, d'une co-construction**. Un dispositif complexe exigera plus de moyens, mais permettra d'adapter plus finement les mesures qu'un dispositif moins ambitieux. L'évaluation du coût, transmise aux parties prenantes potentielles (par ex. via des informations sur le nombre d'événements, leurs localisations et durées, les modalités de défraiements...), pourra leur permettre de calculer le coût d'opportunité de la participation, limitant les désistements et les désillusions.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 — impact de la participation des habitants	16
Figure 2 — Volume et taux de croissance des emplois en ESS (2008-2014).....	22
Figure 3 — Typologie des jeux de données utilisés	30
Figure 4 — Mécanisme liant co-construction, co-production et co-évaluation	39
Figure 5 — Les déterminants de la co-construction impliquante des politiques publiques	41
Figure 6 — Organisation temporelle de la co-construction inclusive des politiques publiques	46
Figure 7 — Chevauchement des groupes de parties prenantes en ESS.....	51
Figure 8 — Typologie des parties prenantes dans le cadre d'une co-construction impliquante des politiques publiques en ESS	52
Figure 9 — Vecteurs de motivations des acteurs (modèle simplifié)	61
Figure 10 — Sondage OpinionWay pour le CEVIPOF — janvier 2017 (CNRS/Sciences Po).....	64
Figure 11 — mise en relation des jalons théoriques de la co-construction impliquante des politiques publiques	69
Figure 12 — Typologie des co-constructions selon le respect des jalons de second ordre	72
Figure 13 - Occurrences des termes « co-construction » et « co-construction » à l'assemblée nationale (plénières et commissions) et dans les textes réglementaires	75
Figure 14 — Nombre d'occurrences moyennes du terme « co-construction » à l'assemblée nationale (plénières et commissions) et majorité parlementaire associée	76
Figure 15 — Éléments prescrits par la Loi ESS (articles 7 et 8)	81
Figure 16 — Analyse comparative des éléments favorisant la légitimité des dispositifs participatifs de création des politiques publiques en ESS (concertation et conférence)	83
Figure 17 — Implications de la Loi NOTRe sur la Loi ESS	85
Figure 18 — Répartition de l'emploi de l'ESS dans les nouvelles Régions	90
Figure 19 — Processus appliqué au cours de la co-construction des politiques publiques en ESS en Nouvelle-Aquitaine (2016).....	95
Figure 20 — Composition de la population des structures contactées par la CRESS en Nouvelle-Aquitaine.....	98
Figure 21 — Protocole d'enquête — Etude préparatoire de la conférence de l'ESS 2016	99
Figure 22 — Représentativité (par statut juridique) des structures contactées par la CRESS	102
Figure 23 — Répartition des structures contactées par la CRESS par ancienne région	102
Figure 24 — Répartition géographique (par commune) des structures contactées par la CRESS	103
Figure 25 — Taux de structures contactées par la CRESS dont le siège social est situé sur les capitales et sur leurs métropoles	104
Figure 26 — Répartition des réponses reçues par type de réponse et par antenne de la CRESS.....	106

Figure 27 — Répartition des réponses par type et par localisation	106
Figure 28 — Répartition des structures contactées et des réponses associées	107
Figure 29 — Répartition des structures contactées par la CRESS par codification	109
Figure 30 — Taux de réponse aux fiche-action et au questionnaire suivant la codification	109
Figure 31 — Nombre de participants à la concertation CRESS par type de participation	111
Figure 32 — Répartition des participants aux ateliers par antenne CRESS.....	111
Figure 33 — Répartition des structures par codification CRESS	112
Figure 34 — Répartition des structures aux ateliers par code CRESS	112
Figure 35 — Rang de l'ESS dans les organigrammes politiques (comparaison 2010 - 2016).....	116
Figure 36 — Rang et rattachement ESS dans l'organigramme des services des nouvelles régions (au 01/01/2019)	117
Figure 37 — Typologie de degré de probabilité de co-construction.....	121
Figure 38 - Comparaison des mesures ou propositions figurant dans les SRDE 2012 des trois anciennes régions (partie ESS), le SRDE2I 2017 (partie ESS) et la synthèse CRESS (2016)	122
Figure 39 — Catégorisation des mesures concernant l'innovation sociale (SRDE2I NA 2016)	131
Figure 40 — Catégorisation des mesures concernant l'ESS (hors IS) — SRDE2I NA 2016 –	134
Figure 41 — Catégorisation des propositions et mesures en Nouvelle-Aquitaine (2016)	143
Figure 42 — Catégorisation des propositions et mesures en Normandie (2016)	146
Figure 43 — Catégorisation des propositions et mesures en PACA (2016)	151
Figure 44 — Liste des affirmations soumises aux répondants.....	167
Figure 45 — Interprétation des résultats par classe	168
Figure 46 — Répartition des moyennes générales au questionnaire	169
Figure 47 — Répartition des notes par question et par classe	170
Figure 48 — Comparaison des moyennes aux questions A7 et A8 par rapport à la moyenne globale selon le territoire d'origine du répondant.....	175
Figure 49 — Liste des structures répondantes aux entretiens qualitatifs — étude principale.....	186
Figure 50 — Répartition des éléments par thèmes, par nœuds et par sous-nœuds *	188
Figure 51 — Répartition des éléments en nœuds et sous-nœuds du thème parties prenantes	190
Figure 52 - Répartition des éléments par sous-nœud dans le nœud acteurs politiques (hors pluralité)	193
Figure 53 - Répartition des éléments par sous- nœud dans le nœud acteurs socioéconomiques	197
Figure 54 — Répartition des éléments par nœuds et sous-nœuds dans le thème cadre organisationnel	202
Figure 55 — Répartition des éléments par sous-nœud dans le nœud cadre général	203
Figure 56 — Répartition des répondants selon leur perception de l'information postérieure	207
Figure 57 - Répartition des éléments et répondants par nœud dans le nœud territorialité	209
Figure 58 - Répartition des éléments par sous- nœud dans le nœud temporalité	212
Figure 59 — Répartition des sources et éléments par nœud dans le thème objectif	215
Figure 60 — Satisfaction des balises de la co-construction impliquante des politiques publiques	227
Figure 61 — Parties prenantes engagées ou considérées comme nécessaires à une co-construction	236

Figure 62 — La perception de l'élé comme élément incitateur à une co-construction	240
Figure 63 — Proposition de typologie de temporalité d'une co-construction	253
Figure 64 — Typologie de la co-construction impliquante suivant le degré de formalisme et le niveau de réalisation des mesures coconstruites.....	256
Figure 65 — �tapes de mise en place d'un dispositif coconstruit.....	261

LISTE DES ANNEXES

Annexe 01 — Liste des axes et sous-axes retenus lors de la conférence de l’ESS Nouvelle-Aquitaine 2016	271
Annexe 02 — Modèle de fiche-action proposé par la CRESS	273
Annexe 03 — Grille d’entretien proposée par la CRESS lors des entretiens en présentiel..	280

ANNEXE 01 — LISTE DES AXES ET SOUS AXES RETENUS LORS DE LA CONFÉRENCE DE L'ESS NOUVELLE AQUITAINE 2016

Axe : Entreprendre

- Soutien à la création/reprise d'entreprise
 - Accueil & orientation des porteurs de projets
 - Accompagnement à la création
 - Aides au démarrage
 - Accompagnement des structures d'aide à la création
- Soutien au développement et à la consolidation des entreprises
 - Aides à l'investissement
 - Accompagnement stratégique
 - Soutien à la création, consolidation et mutualisation des emplois
- Développement de la finance solidaire et participative
- Sensibilisation à l'ESS et à l'entrepreneuriat collectif
- Montée en compétence des dirigeants et des salariés de l'ESS

Axe : Coopérer

- Coopération économique (entre entreprises classiques et acteurs de l'ESS) :
 - Développement d'affaires des entreprises de l'ESS,
 - Achats socialement responsables,
 - Dynamiques autour des pôles territoriaux de coopération économique
- Coopération territoriale :
 - Animation et développement économique territorial,
 - Espaces collaboratifs : co-working, tiers lieux, pépinières, couveuses, hôtels d'entreprise, PTCE...
- Coopération dans l'entreprise :
 - Démarche RSE, certifications...
 - Dialogue social
 - Nouvelles formes de travail et d'organisations (en termes de lieux, de modèles : outils de collaborations intersites...)
 - Actions de structuration sectorielle et territoriale
 - Appui au développement des filières stratégiques (à définir)

Innover

- Recherche et développement social
- Soutien aux initiatives de l'innovation sociale
- Aide et accompagnement à l'émergence de l'innovation sociale
 - Incubation et préincubation
- Transfert d'innovations

- Sensibilisation à l'innovation sociale
- Financement de l'innovation sociale.

FICHE ACTION

Note d'ordre général

Afin de simplifier l'utilisation des fiches-actions, cette notice est jointe dans le but de vous permettre une pleine compréhension de l'intérêt des questions et du document.

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'ESS prévoit que l'État et la Région organisent tous les 2 ans aux côtés des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) et des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS), une conférence régionale de l'ESS durant laquelle sont débattus les orientations, les moyens et les résultats des politiques locales de développement de l'économie sociale et solidaire.

Ces orientations et moyens ont vocation à alimenter la stratégie régionale de l'ESS qui s'inscrira dans le nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I) de la Région ALPC pour la période 2016/2020.

Dans ce cadre et en concertation avec l'Etat et la Région ALPC, les CRESS lancent une large consultation auprès des acteurs de l'ESS de la région ALPC afin :

- D'identifier les initiatives et dispositifs existants sur l'ensemble du territoire régional en faveur du développement des entreprises de l'ESS
- D'identifier les enjeux et les leviers de développement pour les acteurs de l'ESS en région
- De recueillir les préconisations des acteurs de l'ESS destinées à alimenter les travaux d'élaboration de la future stratégie régionale de l'ESS.

Cette fiche action est destinée à nous permettre d'alimenter les axes stratégiques de la conférence régionale de l'ESS en valorisant les initiatives existantes sur le territoire. Elle sera annexée au diagnostic de consultation des acteurs de l'ESS qui sera remis à la Région et à l'Etat, en préparation de la conférence régionale de l'ESS

Etant donné l'impact du SRDE2I sur la politique en matière d'ESS durant les cinq prochaines années, je vous invite à répondre dès réception de cette fiche. La période de consultation ne s'étend que du 01/04 au 24/04, et toute réponse reçue hors délai ne pourra être traitée.

Afin que votre fiche action soit prise en compte, elle doit remplir trois critères cumulatifs.

Votre action doit :

- Prendre place, au moins en partie, sur la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
- Être en cours ou récurrente (avec au moins une action déjà menée). Les projets en phase de pré-lancement seront acceptés.
- Prendre place dans au moins l'un des sous-axes définis en annexe de la fiche-action

Bien que des informations sur votre structure soient demandées, **c'est avant tout les informations sur vos actions qui vont nous permettre de réaliser ce diagnostic.**

Pour toute question, nous nous tenons à votre disposition par téléphone au 05.49.50.71.53 ou par mail à l'adresse diagnostic@cress-alpc.fr

Vous trouverez en page 3 des explications, rubrique par rubrique, concernant la fiche-action.

Explications rubrique par rubrique

Page5

Intitulé (de votre action) : cet intitulé pourra être repris tel quel dans le rapport. Merci d'y apporter un soin particulier afin qu'il reflète au mieux votre action.

Organisme(s) (pilote(s)) : cette rubrique vise à nous donner une visibilité sur les structures engagées de manière intensive dans l'action.

Contact : afin de nous permettre de reprendre contact avec vous pour toute question complémentaire, merci de renseigner les coordonnées de quelqu'un au fait des détails de l'action.

Structure : les questionnaires n'étant pas anonymes, les renseignements concernant votre structure vous sont demandés. Seuls les noms et sigle pourront être publiés dans le rapport.

Présentation : cette rubrique a pour objet de nous permettre de contextualiser votre action. Elle est importante, et vous devez renseigner toutes les informations demandées dans la fiche action. Il importe cependant que vous restiez concis : c'est avant tout votre action qui sera prise en compte.

Page 6

Axe et sous-axe : merci de vous référer à l'annexe et de copier **précisément** l'axe et le ou les sous-axes qui correspondent à votre action. Vous pouvez nous adresser plusieurs fiches-actions.

Présentation synthétique de votre action : un soin particulier doit être pris dans la rédaction de ce paragraphe. **Il pourra en effet être repris dans le rapport sans modification ou retraitement**. Restez concis (10 lignes maximum).

Les questions suivantes vont nous permettre **d'appuyer votre action auprès des partenaires**. Une fois celle-ci définie, identifier quel besoin elle remplit est particulièrement important.

Merci de prendre un soin particulier lors de la rédaction de cette dernière partie. Elle sera en effet capitale dans la construction du rapport, en nous permettant de définir au mieux la potentialité de votre action.

Vous pouvez vous référer aux explications sous les questions pour plus de détail.

Enfin le SWOT est un outil de réflexion sur votre action. Identifier les facteurs positifs comme négatifs peut nous permettre de dégager des besoins en termes de politique régionale, et ainsi de compléter le rapport par une analyse contextuelle de votre situation.

.....

.....

Nom :
Prénom :
Fonction :
Mail :
Tel :

Nom :
 Sigle :
 Adresse :
 CP :
 Ville :
 Représentant légal :
 (nom/prénom/fonction)

(Date de création ; objet social ; activité(s) ; périmètre d'interventions ; nombre de salariés, bénévoles, sociétaires ; partenaires...)

Action proposée

Il est rappelé que seules les actions réalisées en cours ou en phase de lancement seront prises en compte.

Intitulé de l'action :

Axe : -----

Sous axe : -----

Se référer à l'annexe (dernière page) afin de consulter le détail des axes et sous-axes retenus.

Présentation synthétique de l'action :

Description de l'action, initiatives réalisées dans le cadre de l'action...

En quoi votre action répond-elle à l'axe et au sous-axe sélectionné ?

Objectifs de l'action, résultats attendus, indicateurs quantitatifs (exemple : nombre d'emplois créés, de projets accompagnés...)

Périmètre d'intervention de l'action :

International, national, régional, anciennes régions, départements, EPCI, ville...

Partenaire(s) de l'action :

Précisez qui sont vos partenaires et quels sont leurs niveaux d'implication

Caractéristiques de l'action :

État d'opérationnalité : ☐ Lancée/Terminée ☐ En pré-lancement

Récurrente : ☐ Oui ☐ Non

Ancienneté : ☐ <1 AN ☐ [1&3ans] ☐ [3&5ans] ☐ >5 ans

Inscription dans le précédent SRDE : ☐ Oui ☐ Non

Financement(s) de l'action :

Subventions publiques (préciser précisément sa provenance), privées, revenus d'activités...

SWOT

La liste doit être concise afin de garder un aspect synthétique.

La liste doit être concise afin de garder un aspect synthétique.

Forces (facteurs positifs d'origine interne) Ex : compétences, implication des bénévoles...	Faiblesse (facteurs négatifs d'origine interne) Ex : manque de visibilité, difficulté à pérenniser l'action
Opportunités (facteurs positifs d'origine externe) Ex : aides, dispositifs, intégration dans politiques publiques	Menaces (facteurs négatifs d'origine externe) Ex : concurrence

Grille d'entretien

Date :

PARTIE 1) Cadre de l'entretien.

Le but est d'amener de la fluidité dans le discours ; être plus sur un mode informel que sur celui de l'entretien. Ainsi au-delà de la partie 1, c'est plus un échange qui doit être relancé lorsqu'il s'épuise qu'un questionnement réel qui doit être mis en place.

A) Présentation des personnes présentes à l'entretien

B) Présentation du cadre de l'entretien et de l'intérêt de l'enquête (5min)

- Rappel du contexte : fusion des régions // conférence ESS // Stratégie Régionale de l'ESS // SRDEII
- Rappel du rôle des organisateurs (Etats//Région//CRESS)
- Rappel du déroulement de la conférence (les grandes étapes)
- Rappel des axes stratégiques + sous axes
- Présentation des objectifs de l'enquête et de la phase de consultation
- Présentation du cadre de l'entretien
 - o Durée : 30min à 1h
 - o Forme : échange formel et informel
 - o Objectifs :
 - analyse de l'environnement et des besoins actuels et à venir pour la structure et ses bénéficiaires ou adhérents...
 - recueil des préconisations de la personne interrogée pour alimenter les axes et sous axes de la conférence régionale (objectifs stratégiques, solutions à mettre en œuvre, résultats attendus...)
 - recueil des actions/initiatives portées par la structure interrogée s'inscrivant dans le cadre des axes stratégiques de la conférence
 - Demander retour des FA

PARTIE 2) Structure interrogée (10min)

- 2.1 Présentation concise de la structure interrogée

Rôle, missions, organisation, fonctionnement, taille, public cible, périmètre d'intervention, partenaires, appartenance à un ou plusieurs réseaux, actualités/projets en cours ou à venir...

PARTIE 3) Analyse de l'environnement et des besoins identifiés (10min)

- 3.1 Quels sont les enjeux/grandes priorités pour votre structure, adhérents, bénéficiaires ?
- 3.2 Quelles sont vos actions prévues dans un futur proche ? Moins proche (3 – 5 ans) ?
- 3.3 Quelles principales difficultés/freins/menaces identifiez-vous ?
- 3.4 Quels seraient selon vous les facteurs/leviers de développement pour votre structure, adhérents, bénéficiaires

Partie 4) Perception des acteurs des politiques en faveur de l'ESS

BIBLIOGRAPHIE

- Adels/Cedis. (2007). La démocratie participative locale. *Les Pratiques*, 100 p.
- Allemand, S., & Boutillier, S. (2010). L'économie sociale et solidaire, une définition pluridimensionnelle pour une innovation sociale. *Marché et organisations* (11), 9-14.
- Ansoff, I. (1976). *Corporate Strategy*. Éditions Hommes et techniques.
- Arteau, M. (1998). Appel en faveur d'une économie sociale et solidaire. *Nouvelles pratiques sociales* (11), 1-8.
- Assemblée nationale. (2016). Compte rendu intégral de la session ordinaire 2013-2014 : consulté le 05/08/2016 sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014/20140202.asp>
- AZAM, G. (2003). Économie sociale, tiers secteur, économie solidaire, quelles frontières ? *Revue du MAUSS*, 151-161.
- Bonnafeuf-Boucher, M., & Rendtorff, J. (2013). *La théorie des parties prenantes*. Paris : La Découverte.
- Brandsen, T., Verschuere, B., & Pesthoff, V. (2012). Co-production : The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas : International Journal of Voluntary & Non-profit Organizations*, 1082-1101.
- Brassens, P. (2016). *Les chambres Régionales (CRESS) et le Conseil national (CNCRESS) de l'économie sociale et solidaire (ESS) : État des lieux et perspectives d'action au service de l'ESS*. Inspection générale des finances.
- Brun, F., & Chabé-Ferret, S. (2014). *Le rôle de l'orientation syndicale des Chambres d'agriculture dans la contractualisation des mesures agro-environnementales*. Consulté le 17/01/2017, sur <http://vertigo.revues.org/15292>
- Caillé, A. (2007). *L'anthropologie du Don*. Paris : La découverte poche.
- Caillé, A., & Grésy, J.-E. (2014). *La révolution du don. Le management repensé*. Paris : Seuil.

- Caire, G., & Lemaignan, C. (2010). Les innovateurs sociaux de proximité : qui sont-ils ? L'expérience du FSE 10B sur trois régions françaises. *Marché et Organisations*.
- Caire, G., & Tadjudie, W. (2019). Vers une culture (juridique) mondiale de l'entreprise d'ESS ? Approche comparative internationale des législations ESS. *Revue internationale de l'économie sociale — RECMA* (353).
- CEVIPOF. (2018). Baromètre de la confiance politique. Paris, France.
- Chevalier, I., & Gaulène, S. (2015). L'économie sociale et solidaire : un enjeu de territoire. *Empan*, 129-133.
- CNCRESS. (2014). *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*. Paris : Dalloz.
- CNCRESS. (2017). *Atlas commenté de l'économie sociale et solidaire*. Paris : Dalloz.
- Cornu, J.-M. (2013). *Tirer bénéfice du don pour soi, pour la société, pour l'économie*. Paris : FYP.
- Corragio, J.-L. (2015). L'économie sociale et solidaire et son institutionnalisation en Amérique latine : cinq pays, cinq processus. *Revue Française de Socio-Economie*, 233-252.
- Correia, E., Lucas, J.-M., & Rossard, A. (2018). *Présentation de la démarche « Volontaire pour les Droits culturels » initiée par la Région Nouvelle-Aquitaine*. Consulté le 02/05/2019 sur liguenouvelleaquitaine.org/wp-content/uploads/2018/03/ligue-enseignement-note-presentation-demarche-volontaire-droits-culturels-Nouvelle-Aquitaine.pdf
- CRESS Bretagne. (2017). *Stratégie Régionale ESS : 9 défis pour 2020*.
- Dacheux, E., & Laville, J.-L. (2003). Introduction. Penser les interactions entre le politique et l'économique. *Hermès, La Revue* (36), 9-17.
- Daghri, T., & Zaoual, H. (2007). *Économie solidaire et développement local : vers une démocratie de proximité*. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIE Méditerranée.
- Dardot, P., & Laval, C. (2010). Du public au commun. *Revue du MAUSS* (35), 111-122.
- DARES. (2018). *Les dispositifs spécifiques d'emploi aidé et de formation au 2 d trimestre 2018*. DARES indicateurs.

- Demoustier, D. (2000). *L'économie sociale et solidaire. S'associer pour entreprendre autrement*. Paris : La Découverte.
- Demoustier, D. (2006). Débats autour de la notion d'économie sociale en Europe. *Revue des Études Coopératives, Mutualistes et Associatives* (300).
- Denzin, N. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York : McGraw-Hill.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Bros.
- Draperi, J.-F. (2009). Au bénéfice de la crise ? Pour un projet d'économie sociale et solidaire. *RECMA*(313), 19-35.
- Dubedout, H. (1983). *Ensemble refaire la ville ; rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers*. Paris : La Documentation Française.
- Falisse, M. (2000). La citoyenneté des organisations. *Etudes*, 337 - 347.
- Falisse, M. (2003). *La démocratie participative*. Paris : L'aube.
- Fouquet, F. (1994). Une économie politique planétaire. *Revue du MAUSS*, 248-278.
- FRAISSE, L. (2017). Co-construire l'action publique : apports et limites des politiques locales de l'Économie Sociale et Solidaire en France. *Politiques et management public*, 102-116.
- Fraisse, L. (2018). *La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques*.
- Freeman, E. (1984). *Strategic Management : A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- Généreux, J. (2004). L'homo politicus expliqué par la théorie économique. *Alternatives économiques* (224).
- Gianfaldoni, P., Jardat, R., & Hiez, D. (2013). La spécificité démocratique des coopératives bancaires françaises. *Revue des sciences de gestion* (258), 19-27.

- Gianfoldani, P. (2013). Les enjeux identitaires des entreprises sociales françaises. *Entreprendre & Innover* (17), 35-43.
- Halpern, C. (2012). S'engager. Rencontre avec Anne Muxel : « Les jeunes ont un nouveau rapport au politique ». *Sciences Humaines*, 7-7.
- INSEE. (2014). *L'Économie Sociale et Solidaire en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*. Récupéré sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1300749>
- KPODEKON, Y. E. (2018). *L'accompagnement technique des institutions de microfinance au Burkina Faso et au Sénégal*. Rennes : Université de Rennes 2, sciences de gestion.
- Larousse. (2017). *Larousse*. Récupéré sur Larousse : encyclopédie en ligne : <https://www.larousse.fr/>
- Larousse. (2018, 07 12). *Larousse.fr : encyclopédie et dictionnaire*. Récupéré sur Larousse.fr : <https://www.larousse.fr>
- Laville, J.-L. (2010a). Associationnisme : le bien commun aux confins du marché et de l'État. *Finance & Bien Commun*, 2010/2, 153-183.
- Laville, J.-L. (2010 b). *Politique de l'association*. ed. Seuil.
- Laville, J.-L., & Cattani, D. (2005). *Dictionnaire de l'autre économie*. Descée de Brouwer.
- Le labo de l'ESS. (2017). *Rapproche la culture et l'économie sociale et solidaire*.
- Le Roy, A. (2015). *L'évaluation du non-marchand : pourquoi et à quelles conditions ?* Consulté le 08 30, 2017, sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01177019/document>
- Légifrance. (2017). <https://www.legifrance.gouv.fr/>.
- Manier, D. (2015). La réforme territoriale en France : l'avenir du Département en tant que collectivité territoriale. *Allemagne d'aujourd'hui* (212), 84-90.
- Monbeig, M. (2007). La démocratie confisquée. *Vie sociale* (2/2007), 45-57.
- Mueller, D., & et al. (2010). *Choix publics, Analyse économique des décisions publiques*. Paris : De Boeck.

- Ndiaye, A. (2010). Économie solidaire et démocratie participative locale. *Marché et organisations* (11), 73-92.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York : Routledge.
- Observatoire des inégalités. (2014). *La France aux deux visages*. Notes de l'observatoire n° 3.
- Peraldi, X., & Rombaldi, M. (2009). Économie sociale et solidaire et développement local. *Revue internationale de l'économie sociale*, 296, 161-176.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503-519.
- Pestoff, V., Osborne, S., & Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services. *Public Management Review*, 591-595.
- Profession spectacle. (2019). *La Nouvelle-Aquitaine recherche des volontaires pour la co-écriture d'une charte autour des droits culturels*. Consulté le 18 01, 2019, sur Profession-spectacle : <https://www.profession-spectacle.com/la-nouvelle-aquitaine-recherche-des-volontaires-pour-la-co-ecriture-dune-charte-autour-des-droits-culturels/>
- Région Aquitaine. (2011). *Séma Régional de Développement de l'Économie*. Consulté le 07 04, 2017, sur http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/aquitaine_srde_2006.pdf
- Région Bretagne. (2013). *Schéma Régional de Développement de l'Économie, d'Internationalisation et d'Innovation*. Consulté le 12 13, 2016, sur http://www.bdi.fr/sites/default/files/ressource/srdeii_amende_rapport_et_annexe.pdf
- Région Limousin. (2011). *Schéma Régional de Développement de l'Économie*. Consulté le 04 04, 2017, sur <http://www.regionlimousin.fr/le-schema-regional-de-developpement-economique-srde>
- Région Normandie. (2006). *Schéma Régional de Développement de l'Économie, région Normandie*. Consulté le 11 14, 2017, sur http://www.etudes-normandie.fr/upload/crbn_cat/1/793_2216_SRDE.pdf
- Région Normandie. (2017). *Schéma Régional de Développement de l'Économie, d'Innovation et d'Internationalisation*. Consulté le 01 15, 2017, sur

https://www.normandie.fr/sites/default/files/documents/politiques/economie/srdeii_complet_region_normandie.pdf

Région Nouvelle-Aquitaine. (2017). *Schéma régional de développement de l'économie, d'innovation et d'internationalisation*.

Région Nouvelle-Aquitaine. (2018a). « *Réflexion collective pour la prise en compte des droits culturels et des personnes* ». Dossier de présentation de la première étape.

Région Nouvelle-Aquitaine. (2018 b). *Note pour préparer la seconde étape de la réflexion collective sur la prise en compte des droits culturels*.

Région Pays de la Loire. (2017). *Site du Conseil régional des Pays de la Loire : la stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire (SRESS) Pays de la Loire 2017 - 2021*. Consulté le 04 28, 2019, sur http://www.paysdelaloire.fr/no_cache/actualites/actualite-detaillee/n/strategie-regionale-de-leconomie-sociale-et-solidairesress-pays-de-la-loire/

Région Poitou-Charentes. (2011). *Schéma Régional de Développement de l'Économie*. Consulté le 04 07, 2017, sur http://www.poitou-charentes.fr/files/assemblee_regionale/arretes/2011-06-27-session/11CR013.pdf

Réseau des Collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (RTES). (2017). *Points de RepèreESS du RTES : « Co-construction des politiques publiques »*.

Richez-Battesti, N., & Vallade, D. (2009). Économie sociale et solidaire et innovation sociale : premières observations sur un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon. *Innovations*, 2(30), 41-69.

Robert, P. (1999). *Le citoyen, le crime et l'Etat*. Genève-Paris : Droz.

Rousselière, D. (2003). Les critères d'appartenance à l'économie sociale et solidaire. *Colloque « l'économie sociale et solidaire en région Rhône-Alpes »*, 9.

Salaméro, S. (2017). *Le tourisme coopératif au Québec : un enjeu de développement des territoires*. Chicoutimi : Thèse de Doctorat, Université du Québec.

Savidan, P. (2008). Démocratie participative et conflit. *Revue de métaphysique et de morale* (58), 177-189.

- Sibille, H. (2015). Trois challenges pour l'économie sociale et solidaire. *Alternatives économiques*.
- Sibille, H. (2016). Co-construction : une histoire récente, un projet en devenir. *Jurisassociations*(537).
- Vaillancourt, Y. (2007). Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques
- Vaillancourt, Y. (2012). *Le tiers-secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes*. Montréal : CRISES.
- Vaillancourt, Y. (2014). Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans les expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines. CRISES et LAREPPS.
- Vaillancourt, Y., Leclerc, P., & Bouchard, M. (2011). *L'économie sociale, vecteur d'innovation : L'expérience du Québec*. Québec : PUQ.
- Weber, M. (1971). *Économie et société*. Paris : Plon.
- Williams, B., LePere-Schloop, M., Silk, P., & Hebdon, A. (2015). The co-production of campus safety and security: a case study at the University of Georgia. *International Review of Administration Sciences*, 82(1).

De la concertation à la co-construction, analyse des dispositifs de conception des politiques régionales d'économie sociale et solidaire

Résumé

Le cumul des Lois ESS (2014) et NOTRe (2015) a considérablement affecté le mécanisme de production des politiques publiques en matière d'économie sociale et solidaire (ESS). En créant une conférence régionale de l'ESS biennale potentiellement coconstruite, le législateur a mis en place un espace d'expression autour de la conception des politiques publiques du secteur. En contraignant à la prise en compte des conclusions de cet événement dans la conception de la partie « ESS » du schéma régional de développement de l'économie, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I), il conçoit une intéressante articulation entre les deux textes.

Les enjeux d'une co-construction – c'est-à-dire d'une construction commune, plurielle – des politiques publiques sont nombreux. Pour le législateur, il s'agit indéniablement de répondre à une désimplication des citoyens du politique. La problématique retenue par notre propos s'appuie sur cette approche, en recherchant si la co-construction peut permettre de réimpliquer le citoyen dans la gestion des affaires publiques.

Les collectivités locales ont-elles effectivement répondu à l'incitation du législateur en *coconstruisant* leur conférence ? Le secteur de l'ESS s'est-il mobilisé ? Qu'entend le législateur par co-construction ? Quelle a été l'interprétation des Régions ? Pour quel résultat ?

Mots clefs : démocratie participative ; économie sociale et solidaire ; innovation démocratique ; innovation sociale ; politiques régionales.

Abstract

The cumulation of the SSE (2014) and NOTRe (2015) laws has significantly affected the production mechanism of public policies in the social solidarity economy (SSE). By creating a potentially co-constructed biennial EBS regional conference, the legislator has set up a space for expression around the design of public policies in the sector. By constraining the inclusion of the conclusions of this event in the design of the "ESS" part of the regional scheme of development of the economy, innovation and internationalization (SRDE2I), he reveals an interesting articulation between the two texts.

The stakes of a co-construction – as such as a common, plural construction - of public policies are numerous. For the legislator, the goal is to answer to a lack of involvement from the citizens regarding politics. The problematic chosen by our statement is based on this approach, by investigating whether co-construction can involve the citizen better in the management of public affairs.

Have local governments responded to the legislator's encouragement by co-constructing their conference? Has the SSE sector got mobilized? What does the legislator mean by co-construction? What was the interpretation of the Regions? For what result?

Keywords: participative democracy; social and solidarity economy; democratic innovation; social innovation; regional policies.

UNIVERSITÉ DE POITIERS

ÉCOLE DOCTORALE :

Science de la Société, Territoires, Sciences Economiques et de Gestion

MSHS – ED SSTSEG Site de Poitiers – Bat. A5 – 4 rue Théodore Lefebvre – TSA 21103 – 86073 POITIERS
CEDEX 9

DISCIPLINE : Sciences économiques