

Des sociétés en transition : Economie sociale et solidaire Action publique
En partenariat avec : CR 27 AISLF

Conférence européenne EMES CNAM
Karl Polanyi Institute of Political Economy
EMES International Research Network

Co-construire l'action publique :
Apports et limites des politiques locales de l'Economie sociale et solidaire en France

Laurent Fraisse – socio-économiste, membre associé du Laboratoire Interdisciplinaire de
Sociologie Économique (LISE, CNAM-CNRS).

fraisse_laurent@orange.fr

Introduction

Nouveau domaine de l'action publique, les politiques locales de l'Économie sociale et solidaire (ESS) ont émergé en France il y a une quinzaine d'années. Bien que modestes, elles ont plutôt connu une dynamique positive de diffusion aux différents échelons de collectivités territoriales (Communes, Intercommunalités, Départements, Régions).

Les élus et acteurs de l'ESS revendiquent souvent un processus de co-construction de l'action publique qui ne réduirait pas leur rôle à la mise en place et à la gestion d'un domaine additionnel dans l'organigramme des exécutifs locaux. Cet article vise à mieux comprendre le positionnement des acteurs en faveur de la co-construction d'une nouvelle politique publique, ainsi qu'à préciser les objectifs, les modalités et les limites de ces démarches participatives. Elle met en perspective plusieurs résultats empiriques issus d'études et d'évaluations conduites sur les politiques territoriales de l'ESS depuis une dizaine d'années à différentes échelles en France.

Dans une première acception, la co-construction peut se définir comme des processus institués de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs de la société civile à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. Participation ouverte et organisée au sens où la co-construction se distingue du « lobbying » et de stratégies d'influence informelle, bilatérale et privée de la décision publique par des groupes d'intérêts. Processus institué au sens où la co-construction est concomitante des expérimentations de démocratie participative relativement bien documentées et analysées aujourd'hui (Blondiaux et Fourniau, 2011), même s'il est possible de la rattacher à une histoire plus longue des tentatives de rééquilibrer les relations entre pouvoirs locaux et associations (Conan, 1978 ; Bathélemy, 2000: 100). Au-delà d'une volonté plus ou moins ambitieuse et sincère de démocratiser l'action publique locale, la co-construction se démarque de modes de décisions captifs du système nobiliaire des élus (Grémion, 1978) ou dépendants principalement des visions et compétences des administrations locales.

La revendication de co-construction de l'action publique dans les discours et les postures d'un nombre croissant d'élus locaux à l'ESS (partie 1) tient à la fois à leur profil, à la volonté d'agir en cohérence avec les valeurs de l'ESS et à une nécessité stratégique (partie 2). Mais la participation à

l'élaboration des politiques locales de l'ESS s'explique aussi par la singularité de leurs objectifs : intégrer l'ESS dans les représentations dominantes de l'économie, délimiter un périmètre d'intervention contraint par les compétences de la collectivité et les dispositifs existants, préparer un plan d'actions crédible ou encore encourager une dynamique collective et représentative d'acteurs (partie 3). La co-construction de ces politiques se caractérise par des coalitions de valeurs et d'intérêts situées au croisement de l'action publique et de l'action collective. Elle combine des processus de démocratie représentative et participative. S'il est présomptueux de qualifier ces démarches de démocratiques au sens fort du terme, ces expérimentations perfectibles n'en demeurent pas moins de précieuses contributions une action publique plus participative.

1. La co-construction : un terme revendiqué et promu par les élus pionniers des politiques publiques de l'économie sociale et solidaire

L'objet de cet article est de resituer l'usage de la notion de co-construction dans l'émergence des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire (ESS) en France. La diffusion du terme de co-construction est concomitante de leur mise en place dans les années 2000. Elle est fortement associée à l'apparition d'un nombre croissant d'élus locaux responsables de la compétence ESS dans les communes, départements et régions. Sa relative visibilité dans l'espace public tient à l'emploi fréquent par les élus fondateurs du principal réseau des collectivités territoriales pour l'économie solidaire: le RTES. Association d'élus et de techniciens rassemblés autour du partage d'une nouvelle thématique plus que par la gouvernance d'une même échelle de collectivité ou d'intérêts géographiques similaires (Le Lidec, 2011: 47), le RTES comprenait 130 collectivités adhérentes (régions, départements, intercommunalités, villes) en décembre 2015. Depuis sa fondation en 2002, les représentants du RTES ont été les promoteurs de la co-construction des politiques locales de l'ESS en cherchant à en faire un élément structurant de ce nouveau domaine de l'action publique.

Comme le souligne sa présidente Christiane Bouchart : « L'important aussi pour nous est que ces politiques d'ESS ne sont pas un outil technique, un ensemble de dispositifs, mais elles portent aussi une autre façon de concevoir l'action politique, notamment *en co-construisant ces politiques, et en provoquant du débat public* »¹. S'engager dans la co-construction ne s'improvise pas. « Il me semble donc très important que le RTES aide les élus à s'outiller sur la conduite de leurs politiques publiques par la mise en place de *formations ou de journées d'échanges de bonnes pratiques sur les démarches de co-construction* et de transversalité »² interpelle Annie Berger, conseillère municipale déléguée à l'ESS de la ville de Caen de 2008 à 2014 et administratrice du RTES. La notion est reprise par une nouvelle génération des élus à l'ESS en responsabilité depuis les années 2010. Ainsi, Agnès Thouvenot, élue conseillère municipale, adjointe à l'économie solidaire, l'emploi, l'insertion et la santé à la mairie de Villeurbanne depuis 2014 affirme au sujet du processus d'élaboration de sa politique : « Ces états de lieux de l'existant, qui doivent être affinés, vont nous permettre de passer à la deuxième étape : *la co-construction d'une stratégie ESS* avec les acteurs ». Ou encore comme le rappelle, Mahel Coppey, vice-président de Nantes Métropole qui a succédé à Jean-Philippe Magnen à la délégation à l'Économie Sociale et Solidaire et à l'économie circulaire : « si nous écrivons les choses ensemble, chacun tient son rôle et prend sa part. Ce qui est particulier à Nantes, c'est bien cet héritage "du faire avec " / "faire ensemble"... *ici tout est co-construction*, et

1 Interview de Christiane Bouchart – Présidente du RTES, 26 février 2014, www.jeunes-socialistes.fr/2014/02/interview-de-christiane-bouchart-presidente-du-rtes/

2 "L'ESS porte une autre façon d'entreprendre qui s'interroge sur la qualité de l'emploi" - Entretien avec Annie Berger par Martin Besnier - le 11 mars 2016 , <http://rtes.fr/L-ESS-porte-une-autre-facon-d>.

depuis longtemps ! »³

La notion de co-construction n'est pas seulement repérable dans les discours. Elle est également présente dans les documents ressources mis en ligne, les débats et les formations organisés par le RTES. Par exemple, le quatre pages « L'économie sociale et solidaire et les collectivités locales » met en exergue que « les démarches de *co-construction des politiques ESS* avec les têtes de réseaux et les acteurs sont ainsi essentielles »⁴. Au-delà d'une méthode d'élaboration des politiques publiques, le RTES est allé plus loin dans l'opérationnalisation politique du concept en cherchant à l'intégrer dans la Loi sur l'Économie sociale et solidaire de juillet 2014 comme un marqueur de la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales dans son développement. Cette démarche rencontrera un relatif succès puisque l'article 8 de la Loi mentionne : « 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.»⁵ En revanche, la proposition de faire de la co-construction une modalité de contractualisation spécifique entre pouvoirs publics et associations, se situant à mi-chemin entre la commande publique et la subvention ne fut pas mise à l'agenda. Outre les réticences d'une partie des représentants du monde associatif, un cadre contractuel de financement de services d'intérêt général co-construits se heurte à des objections politiques et juridiques tant du côté du Ministère de l'économie que de la Commission Européenne.

2. Pourquoi parler de co-construction des politiques publiques de l'Economie sociale et solidaire ?

2.1. La coexistence entre une pluralité de notions qualifiant la démocratisation de l'action publique

Cette promotion de la co-construction en France par le RTES a été relevée par Vaillancourt (2009 : S6) dans sa mise en perspective internationale du rôle du tiers secteur dans l'élaboration des politiques publiques. Dans les premières analyse sur action publique et économie solidaire (Laville *et al.* 2005 ; Fraisse, 2005), la co-construction coexistait avec d'autres notions telles que la consultation, la mise en débat, la participation, la concertation, la coopération ou le partenariat. Cette pluralité indique des degrés d'intensité divers dans les modalités d'association des acteurs de l'ESS à l'élaboration des politiques qui les concernent. Elle témoigne qu'au milieu des années 2000, la référence à la co-construction n'était pas stabilisée.

2.2. Des profils et des parcours d'élus favorables à l'action collective et la délibération publique

Comment alors expliquer que le terme de co-construction se soit progressivement imposé ? Nous faisons l'hypothèse que si les élus en charge de l'ESS parlent volontiers de co-construction de l'action publique, cela tient à la fois à leur profil, à la volonté d'agir en cohérence avec les valeurs de l'ESS et à une nécessité stratégique. D'abord, les premiers élus à l'ESS ont souvent été issus de la

3 "Nous avons un véritable héritage de dialogue sur le territoire nantais" - Entretien avec Mahel Coppey par Céline Parat - le 16 mai 2015, <http://rtes.fr/Nous-avons-un-veritable-heritage>

4 <http://rtes.fr/Des-points-de-reperes-pour-les>

5 Article 8, II, Loi ESS LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id

société civile. Ils ont une expérience militante ou bénévole qui les conduit à mobiliser des savoirs faire qui relèvent de l'action collective et du développement local. Comme l'a montré Jérôme (2007), les élu-e-s choisissant ou héritant de la compétence ESS se caractérisent par une entrée relativement précoce en militance et plutôt tardive en politique et par une multiplicité d'engagements à la fois politiques, syndicaux et associatifs. Si la trajectoire des élus en charge de cette délégation s'est depuis cette première étude diversifiée, elle n'en reste pas moins prégnante à la lecture des entretiens menées par le RTES avec des élus plus récents⁶. Ces élus témoignent d'une culture politique relativement ouverte au débat public, à l'action collective et à une approche par projets du développement local.

2.3. Renouveler l'action publique locale en cohérence avec les valeurs de l'ESS

Le second facteur en faveur d'une démarche de co-construction relève d'une volonté de certains élus à l'ESS à renouveler l'action publique locale, voire de faire de la politique autrement. A l'instar de la démocratie participative, elle procède aussi de tentatives de transformation des rapports entre les élus et la société civile locale qui cherchent, non sans tensions, à mettre en cohérence l'éthique démocratique et participative de l'économie sociale et solidaire avec l'exercice du pouvoir. Tout comme les promoteurs de l'ESS, les élus locaux en charge de cette compétence sont potentiellement sujets à la critique de pratiques qui ne correspondent pas aux valeurs affichées. L'élu à l'ESS est amené à valoriser une économie fondée sur des principes tels que la gouvernance collective et participative des entreprises, l'engagement citoyen en économie, la solidarité économique entre membres ou avec les plus vulnérables. De tels discours sont potentiellement dissonants avec des modes de décision politique qui s'avéraient autoritaires et descendants relevant d'une pratique solitaire ou technocratique des responsabilités. La volonté de renouveler l'action publique vise également à reconnaître dans les politiques territoriales, la contribution des initiatives et entreprises de l'ESS à la qualification des besoins locaux auxquels elles répondent, à l'interpellation sur des enjeux de société qu'elles repèrent, à l'élaboration de l'intérêt général local. Plus largement, promouvoir une autre économie, du moins une économie plurielle qui ne refuse le réductionnisme marchand (Laville, 2006).

2.4. Une nécessité stratégique pour pallier au déficit de ressources politico-administratives

Le troisième facteur explicatif des démarches de co-construction des politiques de l'ESS tient moins à la conviction politique que de la nécessité stratégique. La participation des acteurs et des réseaux à l'élaboration des politiques de l'ESS ne relève pas uniquement d'un éthos démocratique ou d'une volonté de transformation des rapports entre gouvernants et gouvernés. La capacité de pouvoir s'appuyer sur une société civile locale visible et des groupements réactifs est une condition de légitimation d'élus à l'ESS qui disposent souvent de peu de ressources politique et administrative au sein des collectivités territoriales. Politiquement, les élus en charge de l'ESS sont souvent de nouveaux entrants. Si certains⁷ ont réalisé plusieurs mandatures sur la compétence ESS, d'autres ont changé de délégation ou sont retournés vers des activités professionnelles. Ce sont rarement des notables qui occupent les postes de décision stratégique et disposent des réseaux relationnels à même de peser sur les arbitrages politiques et budgétaires. Administrativement, les élus à l'ESS ne

⁶ Voir sur le site du RTES, les profils de Patricia Andriot, élue Europe Ecologie en 2009 au Conseil régional Champagne-Ardenne en tant que Vice-présidente en charge de l'ESS ; d'Annie Berger, conseillère municipale déléguée à l'ESS de la ville de Caen de 2008 à 2014 ; de Dounia Besson, adjointe au Maire de Lyon en charge de l'ESS et du développement durable ou d'Agnès Thouvenot, élue conseillère municipale, adjointe à l'économie solidaire, l'emploi, l'insertion et la santé à la mairie de Villeurbanne.

⁷ On pense ici aux parcours de Christiane Bouchart ou Henri Arevalo, deux des membres fondateurs du RTES.

peuvent s'appuyer sur un service dédié. Au mieux, ils peuvent compter sur un ou deux techniciens et doivent faire face à des agents territoriaux qui ne sont pas toujours réceptifs à une problématique qu'ils connaissent mal. Au regard de ces éléments qui peuvent évidemment varier selon les contextes, les élus doivent s'appuyer sur les acteurs et réseaux externes pour légitimer, élaborer et mettre en œuvre leur politique.

3. Les objectifs de la co-construction d'une politique locale d'économie sociale et solidaire

Si la notion de co-construction nous semble plus appropriée pour qualifier le processus d'élaboration des politiques de l'économie sociale et solidaire, c'est en raison des objectifs spécifiques à ce nouveau domaine de l'action publique. En effet, l'élaboration d'un nouveau référentiel ne pouvait prendre appui jusqu'à la Loi ESS de 2014 sur un cadre juridique et normatif national. Aussi les processus décisionnels descendant s'appuyant principalement sur la représentativité et volonté de l'élu local combinées à une expertise limitée de l'administration territorial en matière d'ESS sont inadaptées.

3.1. Co-construire la définition de l'Économie sociale et solidaire et promouvoir une représentation plurielle de l'économie

Le premier enjeu de la co-construction est cognitif, c'est-à-dire à que les intérêts en jeu dans les politiques publiques s'expriment à travers « un cadre d'interprétation du monde » (Muller, 2000). Il touche à la compréhension collective de l'ESS et plus largement aux représentations dominantes du développement économique territorial. Il ne faut pas oublier qu'avant la loi sur l'ESS de juillet 2014, le cadrage institutionnel de ce que représentait l'ESS était normativement et juridiquement peu stabilisé. Les premiers élus ont dû composer localement avec des sensibilités et des approches plurielles du champ. Malgré une acculturation indéniable et une médiatisation croissante de la problématique, la situation de départ est celle d'une faible légitimité et lisibilité de l'ESS auprès des élus et de l'administration, mais aussi vis-à-vis acteurs économiques locaux et des électeurs. Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ? Quels types d'initiatives et d'entreprises y inclure ? Voici le type de questionnement auquel un élu à l'ESS se trouve confronté au début de son premier mandat.

Dans ce contexte, le contenu et les contours de l'ESS a souvent été un enjeu de la co-construction. Endogénéiser la question de la définition dans l'élaboration des politiques locales de l'ESS a présenté un triple intérêt : fonder une identité collective des acteurs et des entreprises autour d'une acception partagée du périmètre ; favoriser l'acculturation et l'apprentissage d'élus, d'agents territoriaux ou de représentants du tissu économique local en les associant au processus ; se faire connaître et reconnaître localement par une production de connaissance et des outils de communication (cadrage statistique, valorisation des initiatives, guides pratiques, événementiels).

Dans les années 2000, les discussions entre acteurs de l'ESS, élus et services compétents conduisaient souvent à un compromis entre une approche statutaire de l'économie sociale⁸ et l'ajout de critères portées par les nouvelles initiatives solidaires. Aux principes de gouvernance communs aux coopératives, mutuelles et associations s'ajoutaient des critères additionnels tels que l'utilité sociale, l'ancrage territorial, le développement durable, l'échange équitable, la citoyenneté

⁸ L'article 1 de la Loi cadre du l'ESS énumère plusieurs conditions d'appartenance, notamment : « un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices » ; « une gouvernance démocratique » et des bénéfices « majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ».

économique, l'innovation sociale. Les références aux slogans entreprendre, épargner et consommer autrement ont été relativement consensuelles.

3.2. Co-construire le cadre institutionnel et le périmètre de compétences de l'ESS

Le second enjeu de la co-construction est celui du périmètre d'intervention de la collectivité au regard de ses compétences et des dispositifs publics déjà existants. Trois aspects sont à prendre en compte. Le premier aspect est relatif aux compétences de la collectivité. Avant la Loi de 2014, l'ESS était hors champs de compétence et chaque élu bricolait une délégation au gré des rapports de forces politiques internes et des découpages administratifs hérités. Le rattachement au développement économique souvent revendiqué par les têtes de réseaux n'était pas systématique. Selon les niveaux de collectivités locales, l'ESS pouvait être intégrée dans des délégations relatives à l'emploi et l'insertion, au développement durable, à la solidarité internationale, etc. La Loi de 2014 ancre l'ESS dans le développement économique en privilégiant la Région comme échelon privilégié de sa reconnaissance.

Le second aspect concerne le positionnement de la politique ESS au regard des dispositifs antérieurs tels que le soutien à l'insertion par l'activité économique, la promotion de la vie associative ou la création et de financement à l'initiative et l'entrepreneuriat individuel. Selon les configurations locales et les stratégies des acteurs, les politiques de l'ESS se sont construites par chapeautage et réorientation des programmes existants ou au contraire en s'en démarquant.

Le troisième aspect à prendre en compte est que les initiatives et entreprises de l'ESS n'ont pas attendu la nomination d'un élu à l'ESS pour interpellier, négocier et être soutenues par les politiques publiques locales. Simplement, le vecteur historique et principal d'accès aux pouvoirs publics a été et demeure les politiques sectorielles. L'enjeu d'une co-construction avec les acteurs revient donc à définir la valeur ajoutée d'une politique de l'ESS par rapport aux interactions existantes avec les politiques sectorielles.

3.3. Co-construire les stratégies de développement et un plan d'actions

La co-construction d'une stratégie de développement et d'un plan d'actions qui mobilisent et consolident localement une communauté initiatives et entreprises de l'ESS tout en l'ouvrant au tissu économique local suppose de combiner instruments de politiques spécifique et transversale. Par instruments spécifiques, nous entendons des dispositifs de valorisation, d'accompagnement et financement ciblés et dédiés aux acteurs et organisations de l'ESS. Généralement, les actions spécifiques renvoient aux aspects suivants : l'information, la connaissance et la promotion de l'ESS ; l'appui à la structuration des têtes de réseaux et organisations locales d'accompagnement ; le soutien à la création et la consolidation de nouvelles activités via par exemple des appels à projets ; la coopération et mutualisation économique visant au changement d'échelle ; la structuration de filières ; les partenariats avec l'État et d'autres collectivités locales, etc.

A ces dispositifs spécifiques s'articulent des actions transversales visant à décroisser l'ESS et à faciliter la prise en compte de ses entreprises dans les politiques de droit commun. A un premier niveau, co-construire de la transversalité consiste à mobiliser des ressources politiques, administratives et financières de la collectivité en direction de projets de l'ESS. Cela passe par tout un jeu de sensibilisation, de discussion et d'alliances avec d'autres élus et techniciens de manière à convaincre que les initiatives de l'ESS peuvent répondre aux grands enjeux de la collectivité locale (par exemple en matière de création d'emplois, d'accès au logement, d'alimentation saine, de

valorisation des déchets, de diversification de l'accueil des jeunes enfants, etc.). Associer les responsables et agents d'autres politiques sectorielles à certaines étapes de l'élaboration de la politique ESS peut ouvrir des opportunités de cofinancements de projets tout en facilitant l'inscription de l'ESS dans les documents cadres des politiques sectorielles (Agenda 21, Schéma de développement économique, plan local d'urbanisme, etc.).

Un autre volet est la co-construction de dispositifs qui touchent l'ensemble des acteurs économiques du territoire. Par exemple, la commande publique responsable, l'insertion professionnelle de personnes handicapées ou issues de la diversité, la conditionnalité sociale et environnementale des aides aux entreprises ou encore les modalités de répartition et d'allocation des subventions sont autant de politiques potentiellement favorables aux organisations de l'ESS et à leurs collaborations avec des « entreprises classiques ». Cependant, leur montage politique comme leur efficacité pratique supposent bien souvent un élargissement du réseau des politiques locales de l'ESS à d'autres parties prenantes politiques, économiques et sociales du territoire.

3.4. Co-construire une dynamique et représentation collective de l'ESS

Par définition, co-construire se fait au minimum à deux parties prenantes. Elle suppose que la collectivité locale puisse dialoguer avec un ou des regroupements issus de la société civile qui soient légitimes par le nombre d'adhérents qu'ils représentent, l'expertise politique et technique qu'ils maîtrisent ou la mobilisation citoyenne qu'ils suscitent. La présence ou l'absence de groupes d'intérêt au niveau territorial s'avère donc être une variable clé dans les conditions d'émergence de « communautés territoriales de politiques publiques » (Keating, Cairney et Hepburn, 2009) et un système territorial d'intermédiation et de compromis politiques. La possibilité d'élaboration d'une action publique locale est ici dépendante de la capacité d'expression, de représentation et d'expertise des regroupements locaux de l'ESS.

Là encore, la Loi de 2014 relative à l'ESS semble a priori désigner les instances légitimes et pertinentes pour co-construire une politique locale. Selon l'article 6, les Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) ont, entre autres missions, « la représentation auprès des pouvoirs publics des intérêts de l'économie sociale et solidaire ». Avec les organismes et entreprises de l'économie sociale et solidaire, elles sont les principaux partenaires des Régions dans l'élaboration « d'une stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire » (article 7). Autrement dit, la Loi précise de manière descendante les parties prenantes de la co-construction.

Ce cadre institutionnel homogénéise des processus de participation des acteurs de l'ESS à l'élaboration des politiques publiques locales qui étaient jusqu'alors plus ou moins bricolés et singuliers. Au niveau régional, les élus à l'ESS ont pu s'appuyer sur des réseaux locaux structurés, les CRESS au premier chef, mais aussi, dans quelques régions, des agences régionales⁹ et des regroupements des acteurs de l'économie solidaire. Aux échelons infrarégionaux (départements, métropoles, communautés d'agglomération, communes), les politiques de l'ESS ont aussi cherché à construire une dynamique et une représentation collective face à l'éparpillement et la fragmentation des acteurs. Cherchant à composer avec des modes d'appréhension et de représentation différentes, voire rivales dans les années 90 et 2000, les politiques locales de l'ESS ont participé à la construction de l'appellation d'économie sociale et solidaire en faisant travailler ensemble des acteurs de diverses sensibilités. Ce compromis dont la consistance théorique et

9 Notamment l'Atelier en Région Ile-de-France ou l'ADRESS en région Haute-Normandie.

politique est discutée (Laville, 2014) est aujourd'hui largement dominant en France.

4. Acteurs, modalités et processus de la co-construction

A quelques exceptions près, les politiques publiques de l'ESS sont rarement le résultat de revendications collectives issues de mouvements d'acteurs et d'initiatives organisés localement. Comme déjà souligné, la co-construction s'inscrit dans des coalitions situées au croisement de l'action publique et de l'action collective. Autrement dit, les regroupements locaux d'acteurs et de réseaux d'ESS sont tout autant à l'origine que le produit de la politique locale. La co-construction participe à ces nouveaux dispositifs qui caractérisent une institutionnalisation de la démocratie participative en France. « Impulsées d'en haut, ces procédures sont pensées, organisées et mises en place par les autorités politiques, à l'échelle locale ou nationale » (Blondiaux, 2008). Autrement dit, si la politique locale de l'ESS est souvent co-construite, ce n'est pas forcément le cas de son cadre et de ses conditions d'élaboration.

4.1. Les séquences du processus de co-construction

Il est possible de repérer plusieurs séquences relativement récurrentes dans le processus de co-construction. Une première étape consiste en la réalisation d'un *état des lieux de l'ESS* sur le territoire qui prend souvent la forme d'un diagnostic partagé ou d'une étude-action. Il s'agit à la fois d'évaluer le poids socio-économique et les caractéristiques des organisations de l'ESS tout en cherchant à repérer et impliquer les acteurs et les têtes de réseaux. Une seconde étape s'organise autour d'une *réunion publique (conférence, séminaire) ouverte à tous les acteurs intéressés*. Outre qu'elle est souvent l'occasion de donner une visibilité mutuelle et publique aux initiatives de l'ESS, cette rencontre impulse une période de *travail collectif en ateliers ou groupes thématiques* autour de priorités politiques, fruits d'un compromis entre les impératifs de la collectivité et l'agenda des acteurs ESS les mieux organisés. La troisième étape consiste en un travail de synthèse et de restitution des ateliers qui débouchent sur *l'identification collective des principales orientations ou priorités* qui vont constituer *l'architecture d'un plan local de développement de l'ESS*. Une quatrième étape pas systématique peut aller jusqu'à *repérer les actions emblématiques et innovantes* qui seront soutenues. La dernière étape relève du *suivi et de l'évaluation de la politique* qui peut prendre la forme d'instances consultatives, de forum permanent, de démarche d'évaluation où la collectivité comme les acteurs rendent compte des actions engagés et des résultats obtenus.

Ces séquences de la co-construction ne s'enchaînent pas toujours de manière linéaire. Ainsi, « il n'est pas rare qu'une phase d'évaluation oblige à revenir sur des mesures prises précédemment ou que la politique en question ne s'achève pas par une phase de terminaison clairement identifiée » (Harguindeguy, 2010). Par ailleurs, il est important de noter que *la co-construction des politiques de l'ESS n'implique pas une codécision* au sens où la délibération qui engage le plan d'action et son budget dépend généralement de l'instance représentative et souveraine où siège et délibère les élus de la collectivité locale.

4.2. Quatre configurations de co-construction

Concernant les acteurs impliqués dans la co-construction des politiques de l'ESS, il est possible de distinguer quatre configurations qui peuvent par ailleurs se chevaucher et s'articuler dans le temps. La première est une co-construction dominée par un face à face entre élus et techniciens de la collectivité et les principales têtes de réseau. En désignant les Chambres régionales comme le

principal interlocuteur des pouvoirs publics, la loi sur l'ESS incite à cette configuration qui renvoie à un seul regroupement territorial le soin de représenter et mobiliser les acteurs. Le risque est évidemment celui d'une *gouvernance corporatiste* où le processus de co-construction est capté par quelques décideurs sans forcément ouvrir à une participation plus large. Une variante de cette situation est la constitution ad-hoc d'un réseau territorial ESS comme aboutissement d'un processus de co-construction. Les Ecossolies, réseau ESS de la Métropole de Nantes, sont emblématiques de la constitution progressive et fortement encouragée par un gouvernement local d'un réseau d'acteurs et d'entreprises à une échelle infrarégionale. Une seconde configuration s'apparente à un processus de co-construction à dominante consultative dans la mesure où le pilotage de la collectivité ne permet pas l'émergence d'un collectif territorial de l'ESS. La troisième configuration, déjà évoquée car relativement fréquente, mixte un processus participatif ouvert à l'ensemble des acteurs intéressés tout en s'appuyant sur des responsables de réseaux légitimes et compétents. La quatrième et dernière configuration inscrit la co-construction des politiques de l'ESS dans le cadre d'instances consultatives locales impliquant des organisations représentatives des milieux économiques et sociaux du territoire. Ainsi, Rennes Métropole s'est appuyé sur le CODESPAR (Comité de Développement Économique et Social du Pays de Rennes) pour mettre en place sa politique de l'ESS. Cette volonté d'une *co-construction multi-partie prenantes* présida aussi à la politique de l'ESS engagée en 2009 par Michel Dinot, ancien Président du département de Meurthe-et-Moselle : « *Dans chacun des six territoires du département, nous avons lancé un pôle de coopération territorialisée. Ce dispositif est destiné à faire travailler ensemble les acteurs de l'insertion par l'activité économique, de l'économie sociale et solidaire et de l'économie classique autour d'un besoin du territoire, porteur potentiel de développement d'activités et d'emplois.* »¹⁰

Conclusion : la co-construction des politiques locales de l'ESS est-elle démocratique ?

À l'issue de ce parcours descriptif et analytique des processus de co-construction des politiques locales de l'économie sociale et solidaire (ESS) en France, est-il possible de tirer un bilan de la contribution de ses démarches à la démocratisation de l'action publique locale au-delà des discours et des postures des élu-e-s ? La co-construction est souvent associée à un processus de délibération alors que comme le rappelle à juste titre Yves Vaillancourt, il existe « des formes non démocratiques de co-construction » (2014a : 14).

Les politiques de l'ESS s'appuient indéniablement sur la participation des acteurs et réseaux locaux, notamment dans la construction de leur plan d'actions. Pour autant, elles se manifestent davantage par de la consultation ou de la coopération (faire ensemble) que de la co-décision (prise de décision conjointe, délégation de pouvoirs) qui demeure la prérogative des élus. En outre, la démarche participative est souvent plus intense dans la phase d'élaboration de la politique que dans la phase de mise en œuvre. Aussi, il semble plus juste de parler de co-construction que de co-production (Pestoff, Brandsen and Verschuere, 2012) de la politique de l'ESS. Enfin, le processus participatif reste souvent limité aux acteurs et réseaux de l'ESS (élus, professionnels et militants) incluant avec plus de difficulté les habitants et citoyens. L'association à la délibération d'élus et techniciens d'autres délégations ou d'autres échelons de collectivités locales est souvent entreprise mais inégalement atteinte. La participation des représentants locaux des milieux économiques et sociaux est souvent recherchée mais demeure partielle. Le risque d'une gestion partenariale d'un plan d'actions

¹⁰ « Notre utopie solidaire porte ses fruits », entretien avec Michel Dinot par Scop La Peniche pour le RTES - le 24 avril 2012 <http://rtes.fr/Notre-utopie-solidaire-porte-ses><http://rtes.fr/Notre-utopie-solidaire-porte-ses>

mobilisant essentiellement, sinon exclusivement, les réseaux et entreprises qui en sont bénéficiaires doit être pris en compte. Les démarches de co-construction visent finalement des « mini-publics » et « se révèlent incapables, faute d'une généralisation possible de ces démarches, de concrétiser une délibération à grande échelle et ce qui pourrait s'apparenter à une participation du plus grand nombre » (Blondiaux et Fourniau, 2011).

A l'instar des analyses sur les expérimentations de démocratie participative, les appréciations possibles de la co-construction des politiques locales de l'ESS oscille entre une approche critique qui en dénonce son caractère illusoire et une approche possibiliste qui en souligne les avancées et potentialités. Il est facile de pointer les dangers de dérives corporatistes, des processus de délibérations périphériques qui pèsent peu sur les principales décisions et arbitrages budgétaires de la collectivité. Il est aisé de remarquer combien la recherche de consensus tend à taire les inégalités de considération et de traitement entre entreprises de l'économie générale et celles de l'ESS. Inversement, il est possible d'apprécier la co-construction moins par rapport à un idéal de délibération ou de transformation mais relativement à une action publique locale française qui n'en reste pas moins marquée localement par la suprématie des exécutifs locaux qui laisse peu de place à la délibération et aux contre-pouvoirs (Lefèvre, 2011: 155). Sans être irréprochable, les politiques de l'ESS se singularisent par une capacité à informer, consulter et se coordonner avec les acteurs de l'ESS pour cadrer et mener à bien un plan d'actions, là où d'autres politiques locales procèdent de manière plus descendante en s'appuyant principalement sur l'expertise de l'administration ou des réseaux notabiliaires. De manière comparative, les politiques de l'ESS sont relativement plus co-construites et participatives. Surtout, elles ont eu le mérite de donner à voir toute une population d'initiatives et d'entreprises qui étaient sous-estimée sinon invisibilisée dans les représentations économiques des élites locales et les instruments des politiques de développement.

C'est moins l'exemplarité que la fragilité des expérimentations accumulées depuis une quinzaine d'années qu'il convient de souligner dans le contexte actuel. Plus qu'un approfondissement, l'enjeu des prochaines années sera le maintien des processus de co-construction des politiques locales de l'ESS à l'heure des alternances de majorités politiques dans les principaux exécutifs locaux (régions, départements, communes), de la réforme des collectivités locales et l'austérité budgétaire. Les collectifs et regroupements ESS légitimés, voir suscités par la participation à l'élaboration de ce nouveau domaine de l'action publique, sauront-ils faire preuve de suffisamment d'autonomie pour maintenir des espaces publics de débat entre acteurs et une capacité d'interpellation collective des pouvoirs publics locaux sur d'autres modes d'entreprendre, d'échanger et de consommer ?

Références

- Bathélemy M. (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Presses de Sciences Pô, Paris.
- Blondiaux L. (2008), « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po., 2-30, 131-147
- Blondiaux et Fourniau (2011), « Bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1, 8-35.
- Conan E. (1978), « Démocratie locale », *La Démocratie par l'association, Esprit*, n°6, juin, 35-41.

- Fraisse L. (2009), « Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire à la croisée des chemins », *note de l'Institut Polanyi*, dans www.journaldumauss.net.
- Fraisse, L. (2005), « Les enjeux de l'action publique en faveur de l'économie sociale et solidaire », dans Laville, J-L, Magnen J-P., de França Filho G., Medeiros A., *Action publique et économie solidaire*, ERES « Sociologie économique », Toulouse, 235-245.
- Grémion P. (1978), « Les associations et le pouvoir local », *La Démocratie par l'association, Esprit*, n°6, juin, 19-31.
- Jérôme V. (2007), « Les politiques d'économie sociale et solidaire, un combat d'élus/e/s engagé/e/spour un autre développement économique » dans CRIDA/RTES, *Les politiques publiques d'économie solidaire, un enjeu pour les initiatives locales*, 57-66.
- Harguindeguy J-B. (2010), « Le cycle politique », dans Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Pô, 2010 (3e éd.).
- Keating M., Cairney M., Hepburn E. (2009), « Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1 (2), 51-66.
- Muller, P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, 189 – 208.
- Laville, J-L. (2005), « Economie plurielle », dans Laville J-L., Cattani A. D., *Dictionnaire de l'autre économie*, folio actuel, Gallimard, 250-258.
- Laville J-L. (2014), « Postface. L'absence de l'économie solidaire. Un déni de démocratie », dans Hersent M. Palma-Torrès A. (Dir.), *L'économie solidaire en pratiques*, Erès, Toulouse 227-239
- Le Lidec P. (2011), « Associations d'élus », dans Pasquier R., Guigner S., Cole A. (Dir.) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po., 46-51.
- Pestoff V., Brandsen T. and Verschuere B. (2012), "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 4, 1083-1101
- Vaillancourt Y. (2009), « Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines », *Les Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques, ET1406.
- Vaillancourt Y. (2014b), « Le tiers secteur dans la co-construction des politiques publiques canadiennes », *Canadian Public Policy*, Vol 40, S4-S16.