

LA CO-CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE ANTI-MANUEL NI NAIFS NI DEFAITISTES



SOMMAIRE

En préambule	3
Un manifeste	4
Décryptage des notions	5
<i>Économie solidaire</i>	6
<i>Co-construction</i>	6
<i>Action publique</i>	7
<i>Intérêt général</i>	8
<i>Commun</i>	9
<i>Marchandisation</i>	10
<i>Injustice épistémique</i>	10
Des questions pour cheminer	11
Avant de plonger	12
Au bord du bassin	13
Encore un pied sur le plongeur	14
A l'eau	15
Le bout du bassin est en vue	16
Quelques pistes pour aller plus loin	16
Ressources	18

EN PRÉAMBULE

Concernant la co-construction de l'action publique les avis des uns et des autres, des pouvoirs publics, des élus, de la société civile, des associations peuvent être très tranchés : « c'est impossible, c'est infantilisant, c'est de la manipulation ... », totalement flous : « c'est de la participation, de la concertation, du faire ensemble, ... », tout à fait naïfs : « dès lors que deux interlocuteurs de bonne volonté sont en présence on peut co-construire ». Il existe sans doute autant d'acceptions de la co-construction que de « co-constructeurs ».

Pendant deux années la recherche participative **ESCAPE**¹ (économie solidaire co-construction action publique émergente) a mobilisé un consortium composé de chercheurs et d'acteurs associatifs sur la comparaison de plusieurs expérimentations, leur analyse transversale de façon à dégager non pas un référentiel mais un ensemble de questionnements, à identifier où en étaient ces processus, quelles difficultés ils rencontraient, quelles étaient au contraire les conditions favorables pour qu'ils atteignent leurs objectifs de démocratisation.

¹ Financée par l'Agence nationale de la recherche, coordonnée par Cose Comune, le Laboratoire HT2S – Cnam, avec la participation du CAC (Collectif des associations citoyennes), de La Ligue de l'enseignement, du MES (Mouvement pour l'économie solidaire), du RNMA (Rassemblement national des maisons des associations), du RTES (Réseau des territoires pour l'économie solidaire), de l'UFISC (Union fédérale d'intervention des structures culturelles)

Au-delà des livrables attendus à l'issue d'une telle recherche il nous a semblé important de concevoir un document, moins académique qu'un rapport, à visée pratique dont acteurs associatifs, élus et agents pourraient s'emparer facilement. Les débats autour de la qualification de l'« objet » que vous tenez entre vos mains ou avez sous les yeux ont été nourris. Un dictionnaire ? Trop scolaire. Un lexique ? Trop technique. Un glossaire ? Trop réducteur. Une aide ? Pourquoi pas. Un vademecum ? Trop normatif. Un guide ?



Pareil. Ou bien un guide pour complètement rater ses démarches de co-construction, un contre-guide, un anti-guide ? Un peu donneur de leçons quand même ! Un viatique ? On s'en approche ! A la fois provisions pour un voyage (en terre de co-construction ?) et sacrement donné à une personne en danger de mort (serait-ce la démocratie ?) ... un peu compliqué quand même. Un anti-manuel ? Oui, puisque le but n'est pas de fournir une méthodologie clef en main pour une co-construction de l'action publique « réussie », le tout illustré par des exemples de bonnes pratiques. Il s'agit plutôt de réunir des éléments de contextualisation, de réflexion, des questionnements, des points de vigilance pour anticiper et envisager les démarches de co-construction, surtout votre démarche de co-construction.

Pourquoi commencer par un manifeste ? Parce que nous ne sommes pas neutres et nous l'assumons.

Ce serait illusoire. Nous défendons une idée de la co-construction de l'action publique fortement ancrée dans un approfondissement démocratique, et même une bifurcation démocratique, parce que quotidiennement nous constatons des reculs, des dénis, des attaques contre le monde associatif, contre l'initiative citoyenne, parce que quotidiennement nous constatons que la définition de l'intérêt général ou de



l'intérêt commun reste trop souvent l'unique apanage des pouvoirs publics et que les véritables démarches de « construire ensemble » sont rares.

En 2021, dans un ouvrage collectif² plusieurs auteurs de cet anti-manuel articulaient la réflexion autour de deux scénarios : celui de

² Coler, P. Henry, M-C., Laville, J-L., Rouby, G., *Quel monde associatif demain ? Démocratie et mouvements citoyens*
Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

l'affaiblissement du monde associatif et celui de son renforcement. Le premier repérait les menaces déjà réelles mais aussi celles qui planaient, reformatant, invisibilisant, réduisant l'action associative. Le second proposait des moyens pour les contrer. Au chapitre des menaces qu'étaient et que sont toujours la marchandisation, la managérialisation, la nouvelle philanthropie on peut aujourd'hui ajouter l'autoritarisme qui se confirme. Concernant celui des solutions, la co-construction se révèle plus que jamais comme étant un antidote valable, probablement pas LA solution ultime mais un des moyens pour reprendre du pouvoir dans un jeu démocratique à bout de souffle.

Nous ne sommes donc ni naïfs ni défaitistes. Pas naïfs parce que nous savons que la co-construction n'est pas la panacée qui viendra réparer les maux engendrés par des promesses d'égalité politique et de partage du pouvoir non tenues ; pas défaitistes parce que nous pensons qu'elle est certainement une des réponses ; offensifs pourrions-nous ajouter parce que l'urgence à agir nous y pousse. C'est pourquoi l'envisager sous l'angle démocratique, et pas uniquement technique, est incontournable pour engager des démarches porteuses de transformation. Le sujet est d'autant plus crucial dans le contexte actuel de remise en cause des libertés associatives, d'invalidation de la parole citoyenne, de dérive

techniciste et évaluationniste cantonnant l'innovation aux indicateurs et autres mesures d'impact.

La coupure entre la société et un État qui devient de plus en plus surplombant oblige à un changement de cap pour que tous et toutes soient parties prenantes de l'élaboration des politiques publiques autant que de leur suivi. Il est urgent de sortir de cette tradition qui renvoi à la passivité une fois les bulletins mis dans l'urne.

Les citoyens et les citoyennes se sentent flouées, écartées du débat démocratique. Ils ne se reconnaissent pas dans les décisions qui sont prises, dans le meilleur des cas ils restent à la marge, au pire ils sont atteints de plein fouet sur le mode autoritaire dans un contexte d'invalidation de la société civile et des corps intermédiaires, d'affirmation d'une suprématie technocratique.

Dans la période actuelle marquée par le recul des protections collectives, la fragmentation sociale et la défiance politique, ces démarches, même fragiles ou inabouties, constituent des formes de résistance démocratique à un climat politique délétère. Plus généralement, ce sont des lieux et des moments d'apprentissage d'une démocratie réelle, vécue. Une démocratie qui ne se contente pas d'être une procédure, mais qui est un processus vivant, impliquant, transformateur. De nombreuses collectivités locales l'ont compris, co-construire est une nécessité ... mais peut aussi

être perçu comme un risque. D'autres s'y opposent fermement, d'autres encore jouent la carte, plus ou moins consciemment, de l'instrumentalisation, du leurre, de la relégitimation en qualifiant de co-construction des processus qui ne sont que consultatifs.

Nous nous trouvons dans un moment particulier, un moment de possible bascule avec d'un côté, quelques collectivités qui constituent des laboratoires de démocratie avancés mais, de l'autre, un contexte général de tensions, de perturbations et de difficultés pour les associations qui pourrait être davantage générateur de rapport de force que de co-construction.



Décrypter les trois composantes de l'acronyme ESCAPE, économie solidaire, co-construction, action publique, et faire un rapide point sur quelques autres notions peut-être utile pour se situer par rapport à la démarche que l'on s'apprête à engager.

Il s'agit bien de les décrypter plus que de les définir, c'est-à-dire d'en repérer les caractéristiques, les contours, éventuellement les limites, ... bref, de continuer à accumuler des provisions!

ÉCONOMIE SOLIDAIRE

Depuis la fin des années 1990 de nombreuses initiatives se sont développées proposant de nouvelles formes d'organisation, des solutions aux problèmes sociaux et environnementaux pour envisager les conditions d'accessibilité des services, réfléchir à l'exercice des droits, à la revitalisation d'espaces urbains et ruraux défavorisés, ... Elles ont été regroupées sous l'appellation d'économie solidaire, ont investi de multiples champs (intervention sociale, commerce équitable, finance solidaire, transition énergétique, habitat participatif, mobilités douces, ...) et ont pris diverses formes (monnaies locales, plateformes numériques solidaires, crèches parentales, régies de

quartier, associations de chômeurs, associations culturelles et artistiques, associations pour le maintien d'une agriculture paysanne, ...).

Ces initiatives se caractérisent par la promotion d'activités économiques structurées en référence à des objectifs sociaux, écologiques ou culturels. Elles ne sont donc pas simplement des collectifs avec une visée économique, mais de façon plus complexe,

leurs actions ont une double dimension : économique et politique. Elles se sont fondées sur un projet collectif dont la croissance ne peut être l'unique objectif ; elles portent un questionnement politique de l'économie ... mais d'une économie qui n'est pas assimilée au seul marché. Ces initiatives plaident pour une économie et une démocratie plurielles, c'est-à-dire une

Une économie, qui intègre la dépendance entre êtres humains et vis-à-vis de la nature. Une conception de l'économie qui ne l'isole pas des relations sociales et du rapport à l'environnement, qui ne la réduit pas aux mécanismes de l'offre et de la demande, qui ne l'assimile pas au marché.

économie soucieuse du bien vivre et une démocratie enrichie par la délibération au sein d'espaces publics dans lesquels peuvent se discuter les règles de vie commune.

CO-CONSTRUCTION

L'auto-organisation de la société civile est donc primordiale pour peser sur les cadres institutionnels et les reconfigurer tout autant

que la reconnaissance de ces espaces par les pouvoirs publics, par « les politiques ». C'est tout l'enjeu de la co-construction de l'action publique comme dépassement des limites de la démocratie représentative et du monopole des pouvoirs publics dans la définition de l'intérêt général.

Une première recherche-action sur le sujet en 2018 proposait une définition de la co-construction comme étant « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique »³.

En introduisant le caractère instituant de ces nouvelles modalités de relations entre société civile et pouvoirs

A la suite du travail engagé tout au long d'ESCAPE, il est possible de faire évoluer cette définition en qualifiant la co-construction de « processus instituant à travers lequel se constitue un espace public impliquant des acteurs de la société civile afin de générer des changements démocratiques dans l'action publique ».

publics c'est la question de leurs effets observables sur les politiques publiques menées qui est posée. Les divers processus relevant de la démocratie participative (la consultation, la concertation, les réunions publiques, les conseils de quartier, ...) sont assez peu convaincants en termes de changement de l'action publique ; ils sont trop souvent focalisés sur des méthodes au

³ La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours, pratiques, Recherche-action coordonnée par Laurent Fraisse
Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

détriment des résultats et de leur prise en compte. Ce qui amène à préciser la définition de la co-construction de l'action publique en insistant sur son caractère véritablement transformateur et sur sa dimension conflictuelle pour produire du débat et aller vers le consensus.

La (sur)mobilisation de cette notion de co-construction témoigne à la fois d'une diversité d'approches mais aussi de limites qui tendent à la banaliser, entre pure rhétorique, volonté de faire de la politique autrement, jeux de pouvoir il est facile de perdre de vue la finalité.

ACTION PUBLIQUE

L'action publique est à distinguer du politique qui exerce l'autorité, le contrôle, émet des lois et conçoit des politiques publiques. Elle n'est pas du seul ressort des pouvoirs publics mais émane aussi de l'irruption de nouvelles questions, de nouveaux problèmes portés par la société civile réunie au sein d'espaces publics représentant des relais de revendications populaires pour construire une action publique renouvelée.

Il s'agit donc davantage d'une forme de l'activité politique permise par la capacité de mise en relation et de délibération des citoyens.

« Toute activité articulée sur un espace public et nécessitant une référence à un bien commun » P. Laborier, D. Trom

Il n'est pas question de mettre de côté le rôle de l'Etat en tant que superstructure protectrice et redistributrice

mais de concevoir aussi que « les publics ont des moyens directs de réaliser leurs objectifs » et que des « institutions démocratiques expérimentalistes »⁴ peuvent transformer le cadre institutionnel.

Selon Hannah Arendt l'action est l'essence même de la politique, c'est l'action qui rend libre et elle insiste sur le caractère collectif de

la liberté. Pour le formuler autrement cet « être ensemble », cette capacité à délibérer et à décider est une forme de pouvoir. Les opposants à la co-construction de l'action publique l'ont bien compris. Cette action en commun correspond à l'élaboration de solutions

« Action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme un problème »

P. Lascoumes, P. Le Galès

pour répondre à des problèmes identifiés dans des espaces de production d'une politique publique. De cet équilibre entre pouvoirs résulte la démocratie.

Pour compléter ce tour d'horizon, nous pouvons rapidement examiner d'autres notions qui gravitent autour de celle de co-construction ou auxquelles il est souvent fait référence en matière de co-construction de l'action publique. Elles jouent un rôle d'analyseur en procurant des éclairages variés et permettent de ne pas s'enfermer dans cette technicité appauvrissante dénoncée plus

⁴ Frega, R., 2020, *Le projet démocratique – Une approche pragmatiste*
Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

haut mais d'envisager plutôt la co-construction comme une posture.

INTÉRÊT GÉNÉRAL

La question de l'intérêt général est abondamment mobilisée dès lors qu'il s'agit d'expliquer pourquoi co-construire l'action

Longtemps prérogative de l'Etat, l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts privés, mais vise à « suspendre la logique de l'intérêt particulier », et notamment pour se protéger de la loi du plus fort.

publique est si important. C'est une notion fluctuante, qui résiste à la définition.

La participation des associations à cet intérêt général n'est juridiquement

reconnue en France... que par le code des impôts et l'administration fiscale. Dans un rapport de 2025, le Haut conseil à la vie associative (HCVA) appelle à ce que la contribution des associations « à l'identification, la construction et la mise en œuvre de l'intérêt général » soit consacrée dans notre Constitution.

Associations et Etat, entendus comme l'ensemble des acteurs publics, construisent en complémentarité, en confrontation ou en interpellation, l'intérêt général. Une fois de plus c'est la tension entre Etat, pouvoirs publics, citoyens, citoyennes dans le processus transformateur qui est interrogée. Un acteur s'invite également à la table : le marché. De plus en plus, les entreprises privées revendiquent en effet leur participation à la construction de

l'intérêt général. En 2019, la loi Pacte crée l'entreprise à mission qui permet à une société de déclarer une « raison d'être » et de revendiquer sa participation à l'intérêt général. L'adoption récente d'un statut de jeune entreprise innovante à impact va dans le même sens et implante l'idée que poursuite de l'intérêt général et d'un but lucratif ne sont plus incompatibles.

Finalement, en matière d'intérêt général rien n'est jamais acquis et la notion fluctue au gré des époques et des visions politiques. Ainsi, par exemple, des associations dont l'action était reconnue d'intérêt général deviennent suspectes sur la base de positions qu'elles ont pourtant défendues de façon constante ; c'est le contexte politique qui change et confère une interprétation différente à l'intérêt général.

COMMUN

Le commun, les communs sont des notions elles aussi souvent convoquées dans le débat sur la co-construction mais elles sont à manipuler avec précaution au risque de les voir servir une rhétorique lénifiante ou réductrice, voire de sombrer dans le « le commonwashing ». Les tentatives de co-construction de l'action publique par la société civile, les initiatives de l'économie solidaire, relèvent de cette volonté politique et collective de co-agir, de co-crée. Cela suppose d'envisager les communs de façon large, c'est-à-dire au-delà de la gestion collective de ressources (naturelles ou

non), au-delà du local, au-delà de l'expérience circonscrite spatialement et territorialement. Il est question de transformation démocratique profonde, sur le long terme des institutions publiques et des collectifs citoyens, d'une transformation de l'économie et de la société en interrogeant des systèmes de normes obsolètes.

En 2014, Pierre Dardot et Christian Laval⁵ déploraient « l'impasse dans laquelle nous nous trouvons » témoignant du « désarmement politique des sociétés » et le fait que « les voies de l'indispensable coopération sont toujours bouchées ». Par le biais de la co-action, les communs parviennent à opérer une transformation démocratique au sein des institutions publiques et des acteurs de la société civile.

Pour ne pas sombrer dans « la tragédie du non commun » à laquelle Dardot et Laval faisaient référence il est nécessaire d'opérer un décentrement : ne plus séparer ce qui relève de l'Etat de ce qui relève de la société civile, ne plus penser à partir de l'Etat, ne plus considérer les communs comme des expériences marginales mais plutôt intégrer leurs enseignements pour redéfinir de nouvelles règles et de nouveaux fonctionnements.

MARCHANDISATION

Un processus particulier vient freiner, voire empêcher les volontés de co-construction : la marchandisation des associations qui les poussent à se conformer aux pratiques des entreprises privées

⁵ Dardot, P. Laval, C., 2014, *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*
Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

lucratives. Dans les années 1980, la nouvelle gestion publique postule que des outils de management issus de l'entreprise privée lucrative sont à même de rendre plus efficaces, efficients les services publics et par ricochet les associations. Dans cette même période, la construction du marché unique européen impose un cadre économique commun à tous ses membres avec une règle d'or : la concurrence libre et non faussée. Les associations sont soumises aux mêmes règles que les entreprises en l'absence de statut associatif spécifique au niveau européen.

Le recul de la subvention de fonctionnement au profit des appels à projet et appels d'offres place les associations en concurrence entre

Ce contexte nourrit également un processus d'instrumentalisation des associations en les assimilant à des prestataires de service au détriment de leur fonction démocratique d'interpellation, de leur participation à la construction de l'intérêt général, des politiques publiques.

elles mais aussi avec des entreprises privées lucratives. Se dessine un paysage où il y a urgence à reconnaître et renforcer le rôle du secteur non-lucratif dans sa capacité à co-construire des politiques

publiques puisqu'aujourd'hui startups à impact, entreprises à mission ou à impact affirment avoir des effets sociaux et écologiques sans pour autant faire l'impasse sur le profit. Ces dernières récupèrent pratiques et savoirs associatifs avec des visées lucratives, incompatibles avec la co-construction d'une action publique d'intérêt général. Enfin, il aboutit à une restriction

des libertés associatives en remettant en cause légitimité à porter une parole politique, une interpellation critique.

INJUSTICE ÉPISTÉMIQUE

L'injustice concerne aussi l'oubli de certains publics qui n'ont pas accès à l'expression ou dont la parole n'est pas considérée comme valable. Dans cette forme d'injustice liée au savoir, la capacité de certaines personnes à produire de la connaissance et à la diffuser est entravée par des systèmes arbitraires, voire ignorée, niée. Produire de la connaissance, c'est témoigner de son expérience, analyser, transmettre, débattre, argumenter, ... autant d'actes qui contribuent à accroître une somme de connaissances globales. Or, toute production de savoirs, toute transmission de connaissances émerge d'un point de vue socialement situé.

Deux formes d'injustice épistémique, qui se retrouvent dans la façon dont les rapports s'agencent au sein des démarches de co-construction, sont identifiées par Miranda Fricker⁶ : la mise en doute, la suspicion vis-à-vis de la parole de personnes ou de groupes stigmatisés (injustice testimoniale), l'incompréhension de certaines personnes ou groupes par les autres à cause d'un déficit lexical ou conceptuel (injustice herméneutique).

⁶ Entretien avec M. Fricker, *Revue Quart Monde*, 2023/1, n°365
Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

Ces réflexions incitent à une vigilance à l'égard de dispositifs qui « masquent la domination en absorbant les plus faibles dans un “nous” erroné qui est à l'image des plus forts »⁷. Pour cette raison il semble crucial de prôner, de façon complémentaire, dans le sillage de Nancy Fraser

C'est donc la question de l'impulsion à la co-construction, de son pilotage et d'une nécessaire pré-élaboration citoyenne qui se pose. Il faut cependant se garder de toute idéalisation : ces espaces peuvent également reproduire des mécanismes de domination, d'exclusion, ...

« des arènes discursives parallèles » afin que ces « contre-publics subalternes », comme elle les nomme, délibèrent et élaborent entre pairs, sans la supervision d'une quelconque instance « des contre-discours, ce qui leur permet de fournir leur propre interprétation de leurs identités, de leurs intérêts et de leurs besoins »⁸.



⁷ N. Fraser, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*

⁸ Ibid

*La co-construction ... on arrive
surtout à la rater. C'est une
notion très exigeante et bien au-
delà d'une méthode toute faite,
même s'il y a des conditions
préalables absolument essentielles*

DES QUESTIONS POUR CHEMINER



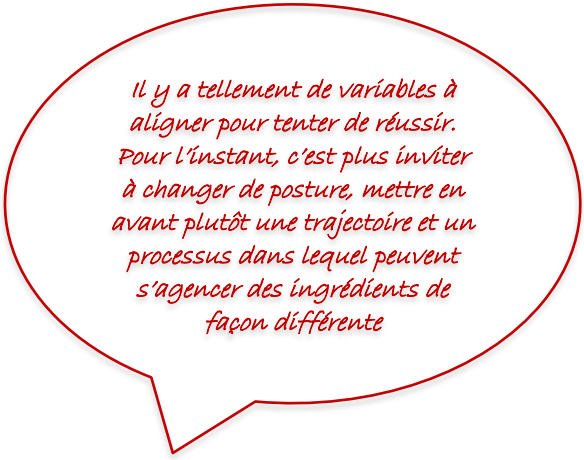
Les formes émergentes d'action publique issues de démarches de co-construction supposent des coopérations mais aussi des conflits. Trop souvent ramenée à un processus consensuel, lisse la co-construction est en fait difficile à mener puisqu'elle remet en cause les positions de chaque participant mêlant jeux de pouvoirs, méconnaissance mutuelle, présupposés, défiance, légitimité, attentes démesurées, objectifs flous et qu'elle navigue souvent entre diverses autres notions (concertation, consultation, négociation, participation, ...).

Nous avons essayé de récapituler un ensemble de questions à se poser avant d'engager un processus de co-construction et pendant son déroulement. Volontairement nous ne donnons pas de réponses, elles vous appartiennent. Le but est, de façon très pratique, de constituer son propre bagage en toute transparence et

Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

de partir avec ces « provisions ». En cours de route il sera certainement nécessaire d'en ajouter d'autres et peut-être de se débarrasser de certaines. Il n'existe pas de « méthode miracle » mais plutôt des points de vigilance à avoir en tête, qui sont cruciaux pour que les co-acteurs ne soient pas des exécutants mais les co-

élaborateurs d'une
démarche de
réflexivité
collective.



Il y a tellement de variables à aligner pour tenter de réussir. Pour l'instant, c'est plus inviter à changer de posture, mettre en avant plutôt une trajectoire et un processus dans lequel peuvent s'agencer des ingrédients de façon différente

L'endroit d'où vient
l'impulsion pour co-
construire est
primordial. Ce

niveau politique va être déterminant pour l'orientation du processus. Cette impulsion peut émaner des dirigeants politiques, des responsables publics, du système politique qui vient solliciter la société civile pour des raisons diverses : légitimer une décision envisagée, bénéficier de compétences complémentaires, instaurer un espace de dialogue, recueillir des avis, ... Elle peut venir des forces extérieures au système politique lorsque c'est la société civile organisée, ou pas, qui obtient qu'un problème soit mis à l'ordre du jour en utilisant des registres très divers : en énonçant

une plainte, une revendication, en ralliant d'autres groupes, en exerçant une pression, ...

Que vous soyez acteur associatif, citoyen, élu, agent de collectivité, membre d'un réseau, d'une fédération, que vous soyez à l'initiative ou invité, incité à prendre part à une démarche de co-construction, voilà une série de points à prendre en compte pour préciser le cadre, les attentes, les objectifs, les moyens, la formalisation de l'objet co-construit.

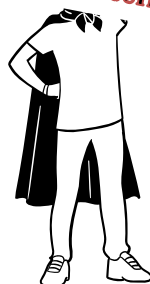
Il est question de qui, quoi, comment, pourquoi, pour quoi, de pouvoir et de compromis, de posture et de symétrie des rapports, d'écoute et de confiance, ...

AVANT DE PLONGER

Deux questions préliminaires qui ne sont pas forcément à mettre en débat ... si ce n'est avec vous-même!

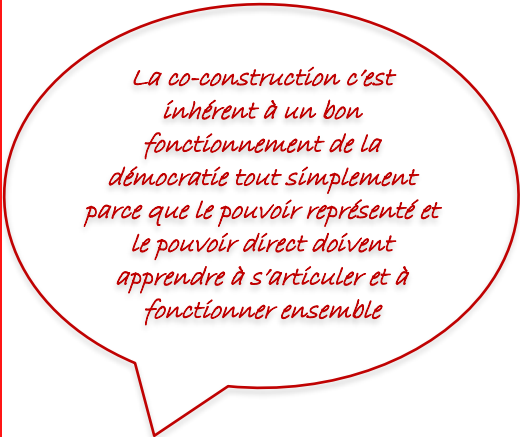
- ✓ Suis-je prêt à partager ce que j'identifie comme mon pouvoir, mes compétences et mes savoirs, à sortir de ma zone de confort, à remettre en question mon cadre d'exercice habituel, ma qualité d'expert, mon discours, ma posture militante, ... ?
- ✓ Suis-je prêt à m'engager dans un cheminement, à accepter des erreurs, des retours en arrière, des ajustements, des imprévus, des résultats inattendus, du conflit, ... ?

SUPER CO-CONSTRUCTEUR



AU BORD DU BASSIN

Avant de faire le grand saut, il convient d'examiner pourquoi et pour quoi se lancer dans cette démarche.



*La co-construction c'est
inhérent à un bon
fonctionnement de la
démocratie tout simplement
parce que le pouvoir représenté et
le pouvoir direct doivent
apprendre à s'articuler et à
fonctionner ensemble*

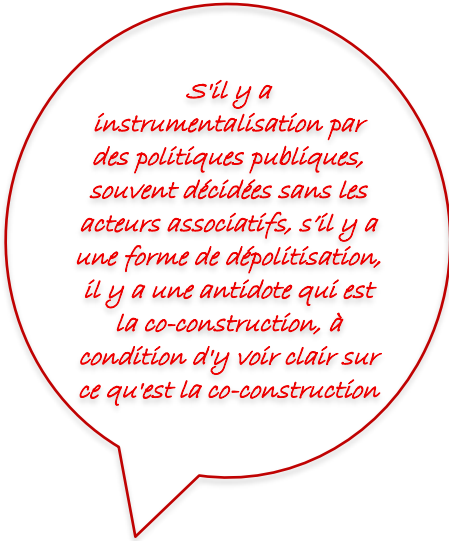
Cet effort de clarté, de précision, de partage d'un socle commun permettra que les uns et les autres ne se sentent pas floués, évitera les désillusions, les déceptions, certains conflits (pas tous !). Cette notion de co-construction est très

exigeante, il est préférable de ne l'utiliser que pour des processus qui le sont aussi. En somme, ... on n'est pas obligé de co-construire ... on peut consulter, se concerter, négocier ... tout est envisageable à condition de l'énoncer clairement ! Le maître mot : ne pas instrumentaliser la co-construction, ne pas utiliser ce terme sans mesurer à quel point il oblige. Sinon ce sont au mieux des résultats médiocres, au pire un retour de bâton qui interviendra tôt ou tard.

✓ Quelles sont les attentes ? Pourquoi choisir la co-construction plutôt qu'une autre modalité ?

✓ Quels sont les objectifs ?

S'agit-il de répondre à un besoin, de trouver la solution à une problématique du territoire, de concevoir, d'évaluer, de réviser une politique existante, de créer un espace de réflexion, de partage, d'échange, de co-décision, ... ?



*S'il y a
instrumentalisation par
des politiques publiques,
souvent décidées sans les
acteurs associatifs, s'il y a
une forme de dépolitisation,
il y a une antidote qui est
la co-construction, à
condition d'y voir clair sur
ce qu'est la co-construction*

✓ Est-il possible d'énoncer clairement ces objectifs ?

✓ Y a-t-il des motivations, enjeux et objectifs connexes : s'agit-il de répondre à une injonction, une pression du politique ou de la société civile, d'un besoin de forces, de compétences complémentaires ; les limites du processus partagé sont-elles déjà fixées ; l'objet à co-construire est-il déjà identifié et pré-conçu ?

✓ Existe-t-il un budget ?

ENCORE UN PIED SUR LE PLONGEOIR

Que la démarche soit à l'initiative des responsables publics ou de la société civile, il est nécessaire de constituer un groupe solide de « co-constructeurs ».

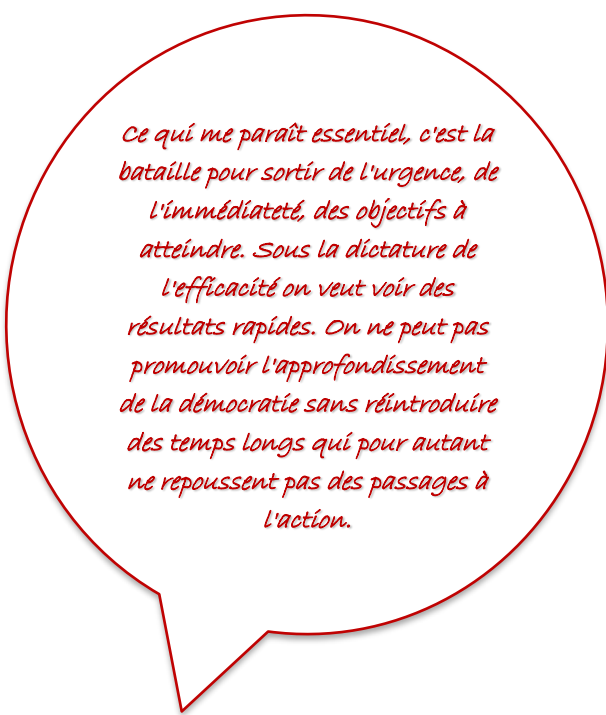
C'est-à-dire de s'assurer qu'ils ont véritablement envie de travailler ensemble, et s'ils y sont contraints qu'ils sont capables de dépasser cette injonction de façon positive.

C'est sans doute aussi à cette étape que la question de l'accompagnement peut se poser. Selon les cas une personne pas complètement immergée, pas au-dessus mais à côté permet de fluidifier le processus, de veiller à son déroulement, à l'équité des relations, ... Qui peut remplir ce rôle de tiers facilitateur tout au long du processus, fait-on appel à une personne extérieure, quel sera précisément son rôle ? La question du budget, non pas de l'objet à co-construire, mais de la démarche elle-même arrive à ce moment. Est-il prévu de rémunérer les acteurs de la société civile qui vont s'investir en dehors de leur temps de travail ? Et comment ?

- ✓ Qui est « autour de la table » ? Tous les acteurs concernés sont-ils présents (représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, représentants associatifs, syndicaux, collectifs citoyens, d'habitants, ...) ?
- ✓ Quels acteurs seront associés à la démarche sans pour autant être présents à toutes les étapes ? Quel sera leur rôle (consultatif, ressource, ...) ?

Anti-manuel de la co-construction de l'action publique – septembre 2026

- ✓ Ces partenaires et interlocuteurs sont-ils les bons ? Qui manque, a été oublié ? Quelle est leur légitimité, leur représentativité ?



Ce qui me paraît essentiel, c'est la bataille pour sortir de l'urgence, de l'immédiateté, des objectifs à atteindre. Sous la dictature de l'efficacité on veut voir des résultats rapides. On ne peut pas promouvoir l'approfondissement de la démocratie sans réintroduire des temps longs qui pour autant ne repoussent pas des passages à l'action.

- ✓ Quelles sont les motivations, les intérêts à s'engager dans cette démarche (intérêts collectifs, d'un groupe, ...) ? Chacun peut-il se projeter dans la réalisation finale ?

- ✓ Et une fois de plus : chacun est-il prêt à prendre en compte les

asymétries au sein du groupe de « co-constructeurs » ? A écouter, entendre, se taire, agir en commun, laisser son supposé (ou réel) pouvoir de côté ?

A L'EAU

C'est le moment de se mettre au travail en étant au clair sur ce qui va être co-construit, comment, avec quels moyens et jusqu'où.

Le cadre de financement de la démarche va déterminer la capacité à la mener à bien et la posture des uns et des autres. Les modalités de régulations concurrentielles de type marché public, appel à projets, appel à manifestation d'intérêt ont pour caractéristiques de laisser peu de marge à la co-construction. Ce cadre contraint peut être contourné s'il existe une entente entre les partenaires.

- ✓ La démarche s'inscrit-elle dans le bénévolat pour les acteurs de la société civile ?
- ✓ Quel cadre de financement freine la co-construction, la favorise, pourrait être imaginé pour la favoriser ? Comment chacun s'y retrouve, anticipe et régule les rapports de domination qu'il pourrait engendrer ?
- ✓ A quel moment ce cadre de financement peut-il être un obstacle à la co-construction ? Qu'en est-il du long terme, de la pérennité de l'action ?

C'est aussi le moment de refaire le point sur les objectifs, sur ce que chacun entend par co-construction, sur les rôles, postures et positions des uns et des autres.

- ✓ Qu'est-ce que nous co-construisons : le cadre, l'objet, la gestion, la décision, la méthode, ... ?
- ✓ Qu'est-ce que nous ne co-construisons pas ?
- ✓ Qu'attendons-nous de cette démarche ?
- ✓ L'ensemble du groupe est-il mobilisé à toutes les étapes ?
Sinon comment sont réparties les différentes phases ?
- ✓ Quelles sont les attributions, les responsabilités de chacun ?

De façon la plus précise possible, il s'agit de dessiner une feuille de route qui indiquera un calendrier, un séquençage des travaux,

d'éventuels mises à niveau de connaissances, ... pour que chacun anticipe et soit partie intégrante du processus.

Une des raisons pour lesquelles ces démarches sont complexes, c'est qu'on ne peut pas tout co-construire en permanence, ça pose la question du rapport entre l'horizontalité (mettre différents types d'acteurs au même niveau pour qu'ils soient partie prenante) et la verticalité (on n'est pas au même niveau sur la responsabilité et la capacité de prendre un certain nombre de décisions)

✓ Quelle méthode adoptons-nous en termes de temps et d'espace de travail ?

✓ Comment respecter l'équilibre nécessaire entre un processus

démocratique long et lent et les contraintes politiques, administratives, juridiques ?

- ✓ Quels moyens mettons-nous en œuvre pour être à égalité de connaissances, d'informations ?
- ✓ Des temps de formation sont-ils nécessaires pour acquérir certaines compétences ?
- ✓ Quels formats de travail : groupes de travail, réunions en journée, en soirée, ... et à quelle fréquence ? Quels sont les formats adaptés ?
- ✓ Comment prend-on en compte les rapports de domination et comment les réguler ?
- ✓ Quels moyens pour garantir la participation de chacun, une délibération de qualité, la décision ?
- ✓ Faire le point sur ce qui pourrait faire échouer la démarche : mauvaise gestion des conflits, prise de pouvoir d'un des partenaires, perte de vue des objectifs initiaux, écart entre résultats et attendus, méthodologie trop prégnante, ... ?

LE BOUT DU BASSIN EST EN VUE

La démarche de co-construction n'est pas terminée, mais on envisage les aboutissements et les formes qu'ils prendront.

- ✓ Comment formaliser l'objet co-construit : une charte, une politique publique, un dispositif, une expérimentation, une

loi, une orientation stratégique, une action, un projet commun, ... ?

- ✓ Quel statut, quelle sécurisation juridique lui donner : quelle opposabilité, quel mode de contractualisation, ... ?
- ✓ Sur le moyen et long terme quelles seront les responsabilités et attributions des diverses parties prenantes ?
- ✓ Comment l'évaluation et le suivi de la démarche sont réalisés et par qui ?
- ✓ Si le mandat change comment poursuivre ?

QUELQUES PISTES POUR ALLER PLUS LOIN

Nous l'avons dit dès le préambule : nous ne voulons pas être prescripteurs ou normatifs, hors de question donc de dérouler une méthodologie à suivre. Ce que nous pouvons indiquer pour terminer et récapituler est plutôt de l'ordre de la piste à suivre, ou pas d'ailleurs.

Pour conclure, on peut avancer qu'une démarche de co-construction repose sur un certain nombre de piliers et que l'équilibre entre eux est garant ... de la moins mauvaise façon d'arriver au bout du processus. Moins mauvaise parce que nous ne sommes pas dans l'illusion de la perfection ou de la pureté.

➤ L'information

Un système d'information efficace est en même temps un système de formation et d'auto-formation. Il s'agit entre autres d'obtenir toutes les informations, documents nécessaires à la compréhension du sujet et à la réflexion et de constituer un corpus de connaissances partagées.

➤ La maïeutique

Les espaces pour réfléchir ensemble, les temps de discussion entre pouvoirs publics et société civile sont essentiels et doivent permettre écoute, confiance, argumentation, validation des comptes-rendus ; mais aussi les moments de négociation sur les points de désaccord créent la possibilité d'une intelligence collective, de savoirs et de connaissances insoupçonnées.

➤ La délibération

Un processus délibératif de qualité garantit la validité des décisions en précisant les relations entre partenaires (l'objet envisagé, le calendrier, les étapes et méthodes de concertation, les sujets à aborder, ...), ce qui sera peut-être débattu, ce qui ne sera pas négociable, comment seront prises les décisions, comment les parties prenantes seront mobilisées, ...

➤ Les conditions matérielles de la co-construction

La question du budget consacré aux démarches de co-construction est très souvent ignorée, abordée à la marge ou de façon tardive. Elle est essentielle pour que l'investissement de toutes les parties prenantes soit également valorisé. De la même façon, des conditions agréables relatives à la logistique (accueil des réunions, hébergement, restauration, ...) confèrent un bien-être non sans effet sur les échanges.

➤ L'élaboration citoyenne

Une des observations émanant de la recherche participative ESCAPE est que la solidité des démarches de co-construction tient souvent à l'élaboration citoyenne préalable autour d'un sujet, d'un problème puis à l'interpellation des pouvoirs publics. Il a été constaté que les démarches volontaires de la part des pouvoirs publics pour initier la co-construction présentaient trop souvent un biais d'injonction faussant la qualité du processus et posant d'emblée une asymétrie. Cette auto-organisation de la société civile est donc primordiale pour peser sur les cadres institutionnels et les transformer. La vigilance, la disponibilité institutionnelles pour entendre et accueillir ces interpellations constructives sont déterminantes.

La co-construction de l'action publique est une expérience démocratique partagée qui, pour reprendre Joëlle Zask⁹, consiste à prendre part (réciprocité entre des personnes qui se considèrent comme égales), à apporter une part (contribuer, apporter, enrichir les échanges et les actions), à recevoir une part (répondre à un besoin et bénéficier d'une reconnaissance).



Tous les objectifs n'auront certainement pas été atteints, l'objet final n'aura peut-être pas la forme attendue, tous les participants ne se seront peut-être pas investis de la même façon ... et nous pourrions continuer la liste des peut-être pas ... mais un vrai chemin pour renforcer la démocratie aura été parcouru.



⁹ Zask, J., 2011, *Participer - Essai sur les formes démocratiques de la participation*

Ressources

Sites des signataires

<https://www.cosecomune.fr>

<https://www.associations-citoyennes.net/>

<https://laligue.org>

<https://www.le-mes.org>

<https://www.rnma.fr/>

<https://ufsic.org>

Action publique

- Dau, E., Fache, C., Legras, L., *Prendre le pouvoir pour le partager. Expériences et apprentissage des communes participatives 2020-2026*, Fréquence commune, 2025
<https://www.frequencecommune.fr/wp-content/uploads/2025/05/Prendre-le-pouvoir-pour-le-partager-Frequence-commune.pdf>
- Laborier, P., Trom, D., *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003
- Lascoumes, P., Le Galès, P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Collin, 2012
- Laville, J-L., Salmon, A., *Associations et action publique*, Desclée de Brouwer, 2015

Co-construction

- Guide des relations associations – financeurs publics, Opale,
https://www.opale.asso.fr/IMG/pdf/2017_opale_guideassosfinanceurspublics_crdla_culture.pdf

- Rapport de la recherche participative ESCAPE, <https://cosecomune.fr/wp-content/uploads/2026/06/26-01-23-RAPPORT-ESCAPE.pdf>
- Fraisse, L. (coord.), La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours, pratiques, Recherche-action coordonnée par Laurent Fraisse, FMSH, 2018, <https://www.fmsh.fr/sites/default/files/files/Rapport%20Co-construction%20de%20l%27action%20publique%20VF.pdf>
- Fraisse, L., Henry, M-C., Laville, J-L, Erès, *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire*, 2024
- Zask, J., *Participer* - Essai sur les formes démocratiques de la participation, Le Bord de l'eau, 2011

Commun

- Bollier, D., *La renaissance des communs*, Ed. Charles Léopold Mayer, 2014, <http://www.eclm.fr/ouvrage-364.html>
- Dardot, P. Laval, C., *Commun. Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, La Découverte, 2014
- Krikorian, G., Sultan, F., « La politique comme commun », *Revue Vacarme*, n°81, 2027, <https://books.openedition.org/septentrion/186067?lang=fr>

Démocratie

- Coler, P., Henry M-C, Laville, J-L., Rouby, G., *Quel monde associatif demain ? Mouvements citoyens et démocratie*, Erès, 2021
- Frega, R., *Le projet démocratique – Une approche pragmatiste*, Editions de La Sorbonne, 2020

- Laville, J-L., Frère, B., *La Fabrique de l'émancipation. Repenser la critique du capitalisme à partir des expériences démocratiques, écologiques et solidaires*, Seuil, 2022

Économie solidaire

- Laville, J-L., *L'économie sociale et solidaire. Pratiques, théories, débats*, Erès, 2016
- Laville, J-L., « L'absence de l'économie solidaire : un déni de démocratie – Postface », in M. Hersent, A. Palma Torres (dir.), *L'économie solidaire en pratiques*, 2014, <https://www.jeanlouislaville.fr/wp-content/uploads/2019/09/le%CC%81conomie-solidaire-en-pratique-ok.pdf>

Injustice épistémique

- Entretien avec M. Fricker, *Revue Quart Monde*, 2023/1, n°365, <https://shs.cairn.info/revue-revue-quart-monde-2023-1-page-4?lang=fr>
- Fraser, N., *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, La Découverte, 2011

Intérêt général

- Rechid, T., *Réanimer la démocratie - Des assemblées populaires face à l'autoritarisme*, Actes Sud, 2025

Marchandisation

- Observatoire de la marchandisation des associations : <https://yw.associations-citoyennes.net/observatoire/?PagePrincipale>

Cet anti-manuel est appelé à être réactualisé régulièrement et nourri par les échanges, les débats, les réactions qu'il provoquera. Cette première version pourra donc être amendée, augmentée, complétée pour en faire un outil évolutif surtout pas figé, surtout pas cramponné à des certitudes sans toutefois renier ce à quoi nous tenons avant tout : une démocratie vivante, en actes.

Non, nous ne sommes ni naïfs ni défaitistes !

Contacts :

Marie-Catherine Henry cosecomune@gmail.com

Jean-Baptiste Jobard jean-baptiste@associations-citoyennes.net

Marianne Langlet marianne@associations-citoyennes.net

Gael Louesdon gael.louesdon@le-mes.org

Grégoire Pateau gregoire.pateau@ufisc.org

Luciana Ribeiro luciana.ribeiro@maisonsdesassociations.fr

Dorothée Cogneux dcogneux@laligue.org