



Entre dialogue et co-conception de l'action en faveur des associations

“La co-construction de l'action publique” était l'objet de [ce rapport](#) présenté en décembre 2018 par Laurent Fraise lors des rencontres nationales du RNMA à Mulhouse. Depuis, avec l'avènement de la démocratie participative et le renfort des dynamiques de coopération, les pratiques de terrain se revendiquant de cette approche se sont multipliées et les chercheurs ont approfondi les concepts et notions pour penser dans l'action.



Laurent Fraise

Socio-économiste, membre associé au Laboratoire interdisciplinaire de sociologie économique (LISE – Cnam/CNRS), et co-pilote du GT “Fait Associatif et territoires” de l'IFMA



Benoit Valet

Président de Mouvement Associatif Rennais (MAR) et administrateur du RNMA



Cécile Sornin

2ème adjointe de la ville de Mulhouse en charge de la participation, la vie associative, la politique de la ville et des centres sociaux.



Diego Fernandez

Directeur de la Mission Démocratie locale de la Ville de Grenoble



Animation

Thomas LAUWERS, administrateur du RNMA chargé de projets à la MDA de Roubaix

Benoit Valet sera le premier intervenant : en se basant sur son expérience, il nous dira si l'initiative de dialogue entrepris par le milieu associatif a été bien accueillie par le partenaire public.

Par ailleurs, les critères de subventions sont le point d'entrée de l'expérience. Il est technique et stratégique : nous lui avons demandé de faire le récit de cette expérience afin de partager le cheminement en cours à Rennes et de nous faire savoir ce que cela a produit ou produira.

> Benoit Valet administrateur du Mouvement associatif rennais

Le Mouvement associatif rennais est né en 2006, à Rennes. Le but de notre structuration est de coconstruire les politiques publiques de la ville avec la collectivité. Quelques années ont été nécessaires pour la mise en place. En ce qui concerne le sujet de la table ronde, entre 2015 et 2017, les critères de subventions de la Ville avaient été travaillés plus ou moins conjointement avec les associations. Ils n'étaient plus d'actualité et nous avons décidé de solliciter la collectivité pour retravailler ensemble, avec un principe de co-concertation et co-construction. Nous avons également demandé de faire partie d'une commission de pilotage, de participer du début à la fin, que ce soit sur la création de la méthode ou la finalité.

Ce travail était plutôt technique, à l'époque nous avions la chance d'avoir en interne des personnes possédant de réelles compétences sur le sujet. Notre réflexion première a été de préciser que nous n'étions pas des experts, qu'il faudrait chercher un accompagnement d'expertise. Nous l'avons trouvé avec madame Duclos 53 29, spécialiste de l'aspect social. Elle nous a accompagnés tout au long de la démarche, démarche qui nous a permis de travailler sur un principe de co-construction et



d'apprentissage des difficultés et des temporalités des collectivités. Comme cela a été évoqué sur les secteurs éducatifs, pour dialoguer, nous avons dû partager un vocabulaire commun. La construction de ce vocabulaire a été une priorité. Nous avons dû définir les limites de chaque secteur (limites humaines et de compétences), ce qui nous a permis de mettre en place de nouveaux critères de subventions. Ils sont encore d'actualité, ils restent sur un principe de co-construction, car une commission mixte a été mise en place avec des représentants de la collectivité et des associations (principalement le Mouvement associatif, avec ouverture à toute association rennais souhaitant participer à ce dispositif, ponctuellement ou sur une durée plus longue).

Dans un second temps, et nous échangeons depuis quelques semaines avec Laurent Fraise, nous avons travaillé à la réécriture de la Charte des

engagements réciproques à Rennes, elle datait de 2006. Le travail a été très important, il a duré un an et demi, nous avons participé à de nombreux ateliers et autres belles actions. Nous avons senti que la collectivité a clairement compris l'intérêt de travailler avec les associations. Le vote des critères de la charte a eu lieu très récemment, les élus de la ville et des responsables associatifs y ont pris part. En moyenne, sur chaque valeur votée, le suffrage était au minimum de 80 à 90 % de valeurs communes votées. Ceci montre que le travail commun a fait sens, que le temps passé a porté ses fruits, que des difficultés ont été résolues, des incompréhensions aplanies. À partir du moment où le dialogue est ouvert, où il y a bienveillance les uns envers les autres, cela se passe assez bien.

> **Thomas Lauwers** animateur, administrateur du RNMA

Au regard de l'expérience rennaise qui vient de nous être présentée et de ses travaux, Laurent Fraisse va aborder le sujet des conditions de l'émergence d'un dialogue et de sa perpétuation et de la plus-value qu'engendre ce dialogue dans la réalisation de co-construction des politiques publiques. Ce dernier point est le thème du rapport que vous nous avez présenté en 2018, c'est une vaste question !

> **Laurent Fraisse** copilote du groupe de travail « Fait associatif et territoires » de l'IFMA

Il est intéressant que cette expérience se soit déroulée à Rennes : pour coconstruire il faut deux interlocuteurs et à Rennes, ces deux interlocuteurs sont solides.

À Rennes, il y a une continuité de politiques publiques, en tout cas une continuité de majorité politique. Il y a une dizaine d'années, j'ai travaillé sur les Maisons de quartier de Rennes, j'ai donc un regard sur la vie associative rennaise au sein de laquelle il y a également continuité dans la direction de la Vie associative et dans la trajectoire de certains élus qui y ont travaillé. Donc, du côté des pouvoirs publics locaux certains élus connaissent la problématique.

La littérature montre que le milieu associatif rennais est riche en collectifs.

Cette condition première est favorable, de plus, 2006 fut l'année de la création de la première Charte d'engagement réciproque et celle de la création du Mouvement associatif rennais. Le mouvement associatif riche s'est renouvelé dans ses formes d'organisation territoriale à l'échelle de la ville. Cette capacité est intéressante, car, pour coconstruire, il faut avoir un collectif d'acteurs ayant une forme de légitimité.

Le troisième élément est le fait qu'il s'agisse de la seconde Charte d'engagement réciproque. Cela veut dire que cette charte est une dynamique vivante. Parfois, un énorme effort est mené pendant un ou deux ans pour rédiger une charte, tout le monde est content et le projet s'arrête là.

Il y a toujours discussion entre dialogue/co-construction et charte d'engagement réciproque/co-construction d'actions publiques. La charte n'est pas une fin en soi. Il y a partage de valeurs, etc. Si le but de la charte est que les acteurs associatifs soient mieux reconnus par la création d'une instance, quel sera l'apport ? Dans le cas de Rennes, il y a un but concret : redéfinir les critères et les procédures d'attribution de subventions aux associations rennaises. La charte débouche sur de la co-construction, car elle débouche sur un objet concret qui impacte la vie des associations au quotidien. C'est de cette façon qu'il est possible de passer d'une charte « reconnaissance des instances » à une charte agissant sur des objets précis.



Laurent FRAISSE, socio-économiste,
Cécile SORNIN, 2^{ème} adjointe de la ville
de Mulhouse et Benoît VALET, Président du MAR

Les critères et l'utilité sociale font partie des débats sur la signification des termes. Il me semble intéressant de noter la dimension plurielle de l'utilité sociale qui a permis avec un tiers extérieur (le tiers extérieur est important dans une co-construction) une réflexivité des acteurs, y compris sur des dimensions telles que l'égalité de genre dans les associations, l'environnement auxquelles les acteurs associatifs ne pensent pas toujours.

Par ailleurs, il existe une commission mixte. Nous savons qu'il ne s'agit pas seulement de critères d'utilité sociale, il faut savoir qui les évalue en situation. À l'heure où la commande publique dit ne pas vouloir être juge et partie, qu'il n'est pas possible de participer à la rédaction d'un cahier des charges en co-construction et en bénéficiaire, il existe une commission mixte avec son éthique (on ne siège pas lors de l'étude de son projet). Il est intéressant de faire confiance à l'acteur associatif y compris dans l'attribution de

subventions. De nombreuses collectivités locales disent que c'est impossible, du point de vue des techniciens ou d'un point de vue juridique. L'intérêt de la co-construction ne concerne pas les relations majoritaires entre pouvoirs publics et associations, mais il en existe. S'appuyer sur ce type d'expérience pour dire qu'il est possible de faire autrement est l'un des enseignements de cette expérience.

Il y a trois enjeux :

- Comment passer de la critérisation du budget de la société, de Rennes, à une politique sectorielle (culture, sports, etc.)?
- Comment faire de la transversalité qui irrigue au-delà de la politique associative ?
- Comment renouveler la légitimité d'un Mouvement associatif rennais qui ne soit pas accaparé par les mêmes ? 200 associations ont participé à ce projet, mais il en existe 5 000 à Rennes.

> **Thomas Lauwers** animateur, administrateur du RNMA

À Rennes, l'initiative venait surtout du milieu associatif, j'ai cru comprendre qu'à Mulhouse elle était poussée par la collectivité. Au cours de nos échanges préparatoires, il a été plusieurs fois mentionné la notion de changement culturel, des processus de transformation. C'est donc plus une dynamique qu'une décision ponctuelle.

Comment a émergé ce besoin de changement culturel, de transformation de la manière de faire ? Qu'en était-il attendu ? Quels ont été les effets, les conséquences de ce processus ?

> **Cécile Sornin** 2^{ème} adjointe de la ville de Mulhouse en charge de la participation, de la vie asso- ciative, de la politique de la ville et des centres sociaux

En 2013, nous avons inauguré le Carré des associations, la Maison des associations de Mulhouse. À l'époque, je n'étais pas élue, il s'agissait de répondre à des demandes de petites associations, car les plus grandes (clubs sportifs, etc.) étaient très soutenues par des subventions. Mulhouse accueille 110 000 habitants dont la moitié vit dans des quartiers prioritaires, il y a donc un énorme tissu associatif, particulièrement dans le champ de la solidarité et de l'action sociale. De petites associations ne trouvaient pas toujours de salles, elles en avaient assez de se réunir dans un café ou dans le salon de leur président. Un lieu était nécessaire, c'est ainsi qu'est né le Carré des associations. Nous avons progressivement réfléchi et transformé quatre murs en un lieu Ressource (dans tous les sens du terme) pour la Vie associative. À Mulhouse, la structuration des

subventions reste thématique. Nous intervenons dans le champ de la gouvernance, du bénévolat, de l'engagement.

En 2014, Jean Rottner (aujourd'hui le Président de la Région Grand Est) a été élu maire de Mulhouse avec l'ambition de remettre le citoyen au cœur de la ville. Nous avons une longue expérience de la démocratie participative, mais il s'est agi de changer de braquet. Les Conseils de quartier ont été supprimés, nous avons recommencé à zéro avec des Conseils citoyens (la loi Lamy était passée entre temps).



En 2015, nous avons créé une Agence de la participation citoyenne, je crois que nous sommes encore la seule ville de France à avoir ce fonctionnement. Le but était de donner une place à tous les acteurs. Dans cette Agence de la participation citoyenne, il y a 15 administrateurs : depuis le renouvellement de mandats, nous sommes 8 élus (4 de la majorité et 4 de l'opposition) avec des représentants des habitants et du monde associatif, etc.

Dès l'origine, la démocratie participative et la vie associative ont été agrégées. Je suis arrivée en 2016 et la démocratie participative avait pour slogan « Mulhouse, c'est vous » pour insister sur le pouvoir d'agir, par exemple des habitants. Dans le même temps, des associations siégeaient dans

les conseils, au titre de l'engagement, nous avons décidé de mettre la Maison des associations « sous la bannière Mulhouse c'est vous ». Que l'on travaille sur l'engagement d'un bénévole associatif ou d'un citoyen bénévole, le cœur est l'engagement... En 2014, le programme municipal comportait une carte « avantage bénévole » : je devais la mettre en œuvre évidemment sans budget. Je ne savais pas si pour être bénévole à Mulhouse, il fallait consacrer 10 minutes par jour ou 24 heures sur 24, je ne savais pas plus si un avantage était une place de stationnement ou une place de cinéma. J'ai refusé de décider seulement avec les équipes techniques municipales et nous avons commencé à travailler avec des bénévoles. Plusieurs séances de travail nous ont permis de constater que les bénévoles se fichaient de la place de parking ou de cinéma, par contre ils en avaient marre d'être considérés comme de la valetaille lorsqu'ils arrivaient dans des associations. Les associations devaient entendre qu'un bénévole devait être accueilli, qu'il fallait tenir compte de ses compétences et les reconnaître, que son travail pouvait être valorisé et qu'il était possible de lui permettre d'acquérir des connaissances. Nous avons donc développé un petit programme de formation, depuis, nous développons notre démarche sur la Vie associative.

En parallèle, en 2018, je suis devenue responsable de la Politique de la Ville. Il existait des conseils citoyens sous la responsabilité d'une élue revendiquant le pouvoir d'agir en contrôlant tout.

J'ai souhaité que le fonctionnement soit réétudié. En effet, les habitants des quartiers me disaient qu'ils ne savaient pas ce qui était fait avec tout cet argent, car rien, jamais rien ne se passait pour eux. J'ai demandé aux acteurs associatifs d'organiser des tables rondes, quartier par quartier, afin de réfléchir au projet commun, ainsi les habitants ont été tenus informés en étant des acteurs. C'est ainsi que nous avons commencé à créer des dynamiques territoriales de façon assez soutenue à travers cette idée relativement simple, mais qui n'avait pas été mise en œuvre. Par ailleurs, cela évitait la concurrence entre les associations, ce phénomène n'est pas souvent abordé, mais il existe.

Avec les conseils citoyens, nous sommes censés mettre des salles à disposition. Nous avons loué des espaces citoyens, un par secteur pour qu'ils deviennent des lieux de vie en très grande proximité. Cette dynamique s'est un peu ralentie avec la crise sanitaire, mais désormais avec l'aide de l'État, nous avons des postes d'adultes relais, ce sont des lieux qui s'animent. Je dis aux habitants et aux associations : « dès qu'il y a de la lumière, c'est que nous travaillons pour vous, ce serait bien de travailler avec vous, donc passez la porte ». Maintenant, nous allons chercher les habitants. Nous avons essayé de mettre du sens sur l'agrégation du troisième pilier qui était la Politique de la Ville.

Lors du précédent mandat, j'étais suppléante en ce qui concerne les centres socioculturels. L'élue en charge a rejoint une autre liste, et en janvier 2020, il m'a été demandé de prendre en charge ces centres. Mais le lendemain du premier tour, la crise sanitaire et le confinement ont débuté et je me suis retrouvée face à des centres sociaux qui avaient l'habitude de travailler en bilatéral, avec les élus. Ceci leur permettait de dire : « mais tu as promis ceci à untel, pourquoi pas à moi ? ». En travaillant en visioconférence, je leur ai annoncé que nous allions travailler tous ensemble.

À Mulhouse, il y a huit centres socioculturels, 400 ETP, plus de 3 M€ de subventions publiques par la ville. C'est un énorme investissement auquel s'ajoute celui de la Petite enfance pour des envies de mixité sociale, ce qui est un gros enjeu pour la Ville. Nous étions tous confinés, je demandais de trouver des solutions pour les habitants, en proximité. Aubout d'une heure, mes interlocuteurs m'ont dit : « merci et à bientôt ». Je leur ai répondu que nous nous reverrions la semaine suivante par visioconférence, car je voulais savoir comment la vie se passerait lors du confinement, comment se déroulerait le déconfinement, comment les centres sociaux fonctionneraient pendant les vacances d'été, car les habitants resteraient chez eux. Ce fut une aventure incroyable, elle perdure, elle nous a permis de remettre à plat l'attribution des subventions des centres sociaux. Il y avait très peu d'égalité, l'attribution était le produit de l'histoire, d'amitiés, de fusions de centres. Des centres étant des structures financières solides recevaient de grosses enveloppes. Des centres qui se donnaient un mal de chien, travaillaient avec des bouts de ficelle, mais avec une vraie envie d'aider l'habitant, d'être en proximité, de se renouveler recevaient très peu par rapport à ceux qui s'étaient institutionnalisés. Nous avons coconstruit des critères d'attribution de subventions.

Je pourrais également aborder le passage au cas pratique, puisque nous avons aussi une Cité éducative. Je vais en rester là. Maintenant que nous avons des critères d'attribution de subventions, nous sommes passés au dialogue de gestion, car pour l'utilisation de critères, le passage de la théorie à la pratique est complexe. Certains centres perdront des subventions, il faudra les accompagner, car nous ne donnons pas de coups de couteau dans le dos. Nous avons décidé de nous former ensemble au dialogue de gestion. En septembre et en octobre, nous avons des rendez-vous et j'ai souhaité que les élus soient formés comme les techniciens municipaux, comme les présidents et les directeurs de centres sociaux. Ainsi, nous parlerons la même langue, et lors de l'analyse des opérations de terrain, avec les mêmes mots, nous pourrions constater si cela a fonctionné ou non.

Je vous raconte tout cela, car je crois à la transversalité, au décroisement. Je pense que cela change les postures, les rapports. Nous nous parlons, ce qui ne veut pas dire que nous sommes toujours d'accord. Lors de la première formation du dialogue de gestion, je n'ai pu arriver qu'à midi, et j'ai appris que le travail de la matinée avait été compliqué, que cela faisait beaucoup. Je leur ai dit que j'étais pour l'horizontalité totale, que jusqu'à présent nous avions tout fait ensemble, mais que s'ils voulaient que je décide, je ferais comme les autres élus en remettant de la verticalité, car cela est beaucoup plus simple pour tout le monde. L'après-midi, le travail est devenu beaucoup plus constructif.

Il faut un peu d'éthique, il faut essayer de travailler en bonne intelligence. Ce que nous vivons est très intéressant, car au sein de nos équipes, il y a une opposition entre élus, techniciens, citoyens, associations. Je crois que nous sommes capables d'employer la même langue, notre démocratie mérite que nous nous mettions d'accord sur les choses importantes.



J'avais choisi le sujet de la co-construction, lorsque nous avons reçu les Rencontre du RNMA à Mulhouse, car déjà je sentais que nous n'avions pas assez d'argent public pour aider tout le monde, qu'il fallait faire des choix, optimiser chaque euro d'argent public. Cette réalité reste et à notre échelle nous essayons de faire vivre l'éthique. Je suis prête à rencontrer les élus pour leur expliquer qu'il est possible de perdre du pouvoir au profit de grandes causes.

> Thomas Lauwers
animateur,
administrateur du RNMA

Laurent Fraisse, pourquoi transformer les cadres et les manières de produire de l'action publique nécessite autant de temps, d'énergie et de volonté ?



> Laurent Fraisse
chercheur, socio-économiste
membre du LISE (CNAM)

Cela a été rappelé par Yannick Blanc, il existe des cultures administratives, des procédures administratives qui n'amènent pas naturellement à la co-construction. C'est souvent dans de nouveaux domaines de l'action publique ou dans des périodes de crise, comme le confinement que nous sommes obligés de coconstruire. L'exemple de Mulhouse m'inspire plusieurs choses.

La continuité qui est un peu la vôtre même si les thématiques parlent au milieu associatif. Les résultats de la co-construction montrent que cela nécessite un déplacement des postures. On ne vous attend pas en tant qu'élue là où vous êtes. Vous dites que vous ne déciderez pas qu'il faut se mettre autour d'une table, et vous le faites à plusieurs reprises. Souvent, dans la co-construction le pas de côté doit être fait par les deux partenaires. Certains acteurs associatifs souhaitent que l'élue décide. Dire qu'il est possible de coconstruire, de codécider doit être une décision commune. Il faut aller au-delà des habitudes, sortir d'un rapport bilatéral. Il faut choisir de ne pas être dans une relation uniquement au profit de son association (ce qui est légitime), mais devenir porteur de l'intérêt général de sa collectivité, de son secteur, de son quartier. Ce changement fait que l'on qualifie les associations d'intérêt général, alors que certains politiques jugent qu'elles sont toujours d'intérêt particulier. La co-construction oblige à assumer cette posture d'intérêt général.

Le dialogue prend du temps. Lors de mon étude, une élue avait dit qu'elle coconstruisait quand elle le pouvait, quand sa parole d'élue lui permettait de dire vraiment ce qu'elle pensait dans une réunion avec les associations sans que cette parole soit prise comme une parole d'or valant décision de la collectivité locale. Elle cheminait avec les autres

pour trouver comment faire, de manière confiante, sans qu'il n'y ait que des paroles stratégiques de positionnement des acteurs. La stratégie existe toujours, comme le pouvoir, mais dépasser ce cadre m'inspire ce propos.

Le dialogue de gestion est très intéressant. Dans notre analyse, nous avons pointé deux limites dans les exemples de co-construction : co-construction de l'action publique ne vaut pas codécision (la décision appartient toujours à une instance représentative qui vote), elle ne vaut pas cogestion, car il y a toujours un domaine problématique qui est celui du budget, de l'enveloppe financière. Il est intéressant d'arriver jusqu'à un dialogue de gestion qui va au-delà de la définition d'objectifs, d'actions, d'une feuille de route. Concrètement, décider ensemble comment financer, comment répartir des moyens est un pas supplémentaire. Je pose cette question dans mes études sur le financement public aux associations, car il existe une marge de progrès importante sur une connaissance partagée des budgets associatifs des collectivités locales. C'est trop souvent une sorte de propriété des techniciens et des élus qui ne prennent pas forcément en compte les citoyens contribuables.

Un volontarisme a été souligné, je me demande s'il a été possible de diffuser cette manière de faire auprès d'autres élus, sur d'autres politiques. C'est important, parce que pour les modes de contractualisation et de dialogue l'on pense souvent qu'une collectivité locale est un tout. Or,

dans une même collectivité, il peut y avoir un élu menant une politique avec co-construction à côté d'un autre favorable à la commande publique qui met en concurrence, etc. Une hétérogénéité peut exister dans les relations aux associations au sein d'une collectivité : une manière de faire innovante peut-elle diffuser ? Des élus partagent-ils des pratiques, essaient-ils de les diffuser au sein de leur collectivité ? C'est un enjeu important.

Dans les deux exemples présentés, il est intéressant de voir comment renouer, refaire dialoguer vie associative et démocratie participative. Il y a eu un moment de tension dans les collectivités au sein desquelles des élus ont voulu passer au-dessus des associations pour traiter directement avec les citoyens à travers des dispositifs. Il me semble qu'il y a des tentatives pour renouer la question de la démocratie locale avec les citoyens et avec les associations.

De ce point de vue, dans la typologie apparaissaient trois types de co-construction :

- Co-construction un peu institutionnelle avec des têtes de réseaux,
- Co-construction participative cherchant à intégrer l'ensemble des associations y compris les petites qui n'ont pas toujours voix au chapitre,
- Co-construction citoyenne qui inclut les publics concernés.

Il est intéressant de mélanger ces différents registres.

Thomas LAUWERS, Laurent FRAISSE,
Cécile SORNIN, Benoît VALET
et Diego FERNANDEZ





> **Jimmy Begue**, directeur de la MDA de Saint-Benoît

Depuis un moment, il est question de la formation des bénévoles associatifs, pourquoi ne pas parler également de la formation des élus municipaux? Certains mériteraient de connaître des exemples parlants et innovants. Pourquoi ne pas envisager des formations communes? Les élus sont souvent oubliés; or, ils n'ont pas la science infuse.

> **Cécile Sornin**

2^{ème} adjointe de la ville de Mulhouse en charge de la participation, de la vie associative, de la politique de la ville et des centres sociaux

À Mulhouse, il y a eu des changements d'élus au sein des services de la voirie, du renouvellement urbain, etc. Nous travaillons main dans la main, nous développons un programme de mobilité douce, tout se fait en participatif. Nous sommes sur l'espace public, nous faisons ensemble. En 2016, il y a eu révision du PLU, pour l'urbanisme, ce fut un cauchemar. Le nouvel élu est vice-président de l'Agence de la participation et nous faisons beaucoup ensemble. Le programme de renouvellement urbain dépasse 250 M€, nous y travaillons avec cet élu afin de mettre en place de vraies concertations. C'est possible, grâce à la volonté du maire, il est vrai que cela correspond à mon caractère; lorsque j'ai été nommée objectivement, j'ai trouvé que c'était une réelle chance. Je suis contente d'être à ma place, mais je suis rentrée en politique par hasard, je n'avais aucune formation. Je fais comme je pense que cela doit être fait.

J'anime un collectif d'élus locaux dans le groupe « Décider ensemble », je pense que de nombreux élus locaux cherchent de bonnes façons de faire. Je ne dis pas que je les ai, il faut constamment s'interroger, remettre en question ses choix. Ce doit être fait avec le cœur. Je suis dubitative sur les chartes dans la

rédaction demande deux ans, qui restent ensuite dans le tiroir, pour réapparaître en fin de mandat, dans les réalisations. À Mulhouse, il n'y a pas de charte, mais il existe une forme d'éthique.

Se mettre d'accord sur trois ou quatre valeurs fondatrices et fondamentales semble suffire. Il est alors possible d'aller chercher de la confrontation, de faire son mea culpa, car nous avons travaillé en notre âme et conscience. Un élu est un être humain, il se trompe et il apprend. Je retrouve cet état d'esprit lorsque je participe aux réunions et aux Rencontres du RNMA. Dès mon arrivée, j'ai été séduite par ce réseau : il ne se prend pas au sérieux, mais ses réalisations sont excessivement sérieuses et importantes. Je vous remercie tous.

> Benoît Valet administrateur du Mouvement associatif rennais

Cela fait plaisir d'entendre ces paroles. Nous avons eu des retours des élus avec lesquels nous pouvons dialoguer à Rennes. Ils nous ont tous remerciés, car la co-construction les a soulagés. Avoir un vrai dialogue, un dialogue ouvert est beaucoup moins stressant et les décisions se font dans la souplesse. Nous acceptons de faire des erreurs, nous ne sommes pas toujours d'accord, loin de là, mais lorsque les décisions finales sont prises, il est plus facile de les accepter. Il est agréable d'aller rencontrer élus et techniciens. Au sein des services, il y a eu des tensions professionnelles par manque de personnel, manque de moyens et les services qui jouent le jeu de la co-construction sont beaucoup moins impactés par ses difficultés de vie. Cela fait plaisir d'entendre que nous ne sommes pas seuls à Rennes à travailler de cette façon, de voir que cela essaime. Essayez si vous ne l'avez déjà fait.

> Thomas Lauwers animateur, administrateur du RNMA

Cela me fait penser aux paroles de l'un de nos administrateurs : « on a le droit de merdouiller ». Le terme est bien utilisé, nous avons le droit de tenter, de nous tromper.

La troisième initiative territoriale présentée concerne Grenoble. Depuis 2014, cette ville est perçue comme une sorte de laboratoire de renouvellement des pratiques de gestion, de développement d'un territoire. Cela vient peut-être de la couleur politique élue dans une ville de cette taille, c'était une première. Grenoble a misé sur les communs, la participation citoyenne comme un point d'impulsion de l'action publique. J'imagine qu'il a fallu un peu de temps pour transformer la manière de faire, il a fallu convaincre.

Ma première question est de savoir s'il a été facile de créer la bascule entre une vision un peu utilitaire de la relation associations/pouvoirs publics (parler uniquement de moyens et de ressources) vers une vision impliquant davantage le domaine de la démocratie.

Quelle est la place et le rôle donnés aux associations dans la démocratie locale, la démocratie participative? Les associations ont-elles été enjambées, ou au contraire les associations se sont-elles pleinement fondues dans une vision de démocratie locale participative?



> Diego Fernandez directeur de la Mission Démocratie locale de la Ville de Grenoble

Il a fallu du temps et il en faut encore. Nous avons dû convaincre, nous devons continuer à convaincre. Les difficultés se présentent partout. La première étape à l'échelle de Grenoble de cette petite révolution à propos de la démocratie participative se base sur une tradition. Elle n'est pas arrivée de nulle part, elle n'est pas due seulement au changement de majorité municipale : il existe un important ancrage local d'un monde associatif, de collectifs, de citoyens engagés. Le tissu associatif est assez dense pour une ville géographiquement dense. Il est possible de s'adosser à ce terroir d'engagement. Certes, il y a eu une volonté politique importante, très présente. Lors du dernier mandat, elle nous a amenés à travailler à des dispositifs de participation ne prenant pas les associations comme un acteur à part, un interlocuteur privilégié du dialogue public et du dialogue citoyen. Le tissu associatif est considéré comme un acteur parmi d'autres et comme tant d'autres.

Tout au long du dernier mandat, la mise en place des grands dispositifs de participation a été ressentie comme une mise à l'écart par les associations, acteurs traditionnels, car la culture associative en France est très ancienne. Pour certains, les associations passent avant la participation citoyenne ; or, l'engagement se traduit de milliards de manières. L'enjeu, l'objectif principal a été que toute partie prenante participe à partir du moment où elle peut être concernée par la décision publique, que ce soit une personne morale comme une association une personne physique comme un habitant,



un acteur économique, un parti politique, des collectifs. Chacun peut participer, notre discours doit donc être général, universel, s'adresser à toutes les Grenobloises et à tous les Grenoblois, en parlant de la citoyenneté à partir de 12 941, sans condition de nationalité, et je le répète sans devoir être une personne morale, sans devoir être organisé formellement.

C'est ainsi que nous avons déployé le programme du dernier mandat. Nous avons déployé le budget participatif, la votation d'initiative citoyenne, les interpellations citoyennes, les conseils citoyens indépendants qui ne s'adressent pas aux associations, les tables de quartiers (équivalent des conseils citoyens Politique de la Ville, nouvelle dénomination inspirée du rapport Bacqué Mechmache). Ces conseils n'étaient pas du tout des tables de quartier sur le fond et nous avons l'obligation légale d'y inclure des associations, des acteurs locaux.

Au cours de ce premier mandat, nous avons rencontré de grandes difficultés avec le monde associatif qui s'est senti discriminé, mis à l'écart de la décision publique et de la participation citoyenne. Nous ne changeons pas de perspective, nous souhaitons une prolongation, une extension du domaine de la démocratie participative comme un seul volet de la démocratie. Nous disons que toute l'action de la vie associative, comme toute action bénévole en général, toute action du citoyen engagé au sein d'une structure, dans un collectif informel ou individuellement auprès de l'institution publique doit être considérée comme un volet essentiel de la démocratie. Nos élus ont une conviction, un engagement et une éthique très forts... et ils aiment les chartes. Ils aiment ce mot, ils nous demandent de travailler à cette formalisation, cette transparence des règles, du mode de travail.

Maintenant, à Grenoble nous parlons de différentes dimensions de la démocratie, parmi elles existent la démocratie contributive et la démocratie coopérative. Nous souhaitons aller vers le volet de la démocratie coopérative pour nous inscrire dans le sens de la coopération, des

coopératives. Un guide de la participation a été construit avec des associations, des habitants, il a été nourri par une nouvelle charte donnant les principes d'une administration coopérative. Nous essayons d'avancer sur ce projet pour associer davantage les parties prenantes, et cette fois-ci en prenant plus en compte les associations, mais pas uniquement elles. Nous souhaitons reprendre ce volet de la vie associative, car non seulement le tissu associatif s'est senti exclu, mais ce volet n'a pas été traité profondément au cours du premier mandat.

Nous avons une Maison des associations à Grenoble : pendant le dernier mandat, ma collègue a travaillé à la remettre sur pied. C'était un ancien bâtiment très détérioré et sans équipe. Une équipe de relations au monde associatif a été créée par de toutes pièces. Il a fallu fonder des bases pour pouvoir travailler davantage avec les associations. Il y avait également un découpage par lots dans les directions, un travail assez divisé avec les associations ce qui est très prégnant. Cela doit exister dans d'autres villes : la culture avec ses associations, le sport avec ses associations, la direction de l'action territoriale avec ses associations de proximité, la direction de l'éducation/jeunesse avec ses associations. La Maison des associations gérait les services, les logiciels de distribution de subventions : les élus actuels ne souhaitent pas lui donner ce sens. Dans la nouvelle charte, un nouveau et grand volet doit nous permettre de renouer le dialogue avec le monde associatif dans le cadre de la démocratie participative, de la démocratie locale.

L'un des projets importants du mandat qui commence est celui des volontaires à Grenoble : définir comment chacun peut prendre part à l'action. Pour les personnes physiques, un pacte de coopération a été créé, il dérive des conventions de collaboration occasionnelle du service public, formule juridique spécifique pour associer les individus au travail d'une institution. Il y a également un pacte de coopération avec les associations afin de mieux les inclure dans l'action publique.

Nous en sommes à un point de bascule parce qu'au cours du premier mandat et au début du second, nous avons toujours considéré les associations comme un acteur parmi d'autres, maintenant nous considérons qu'il faut aller plus loin. Cet acteur peut faire appel au dispositif de participation générale : budget participatif, interpellation citoyenne, comité de relations, convention COVID liée à la crise sanitaire (60 associations y ont travaillé parmi 300 membres). J'ai l'impression que nous travaillons marche après marche, brique après brique, nous sommes en train de fusionner des services, de changer les mentalités. Il va encore falloir convaincre, il va encore falloir du temps pour avancer dans l'idée que la démocratie se construit dans la coopération. Il faut convaincre qu'il n'y a pas seulement cette dimension traditionnellement attribuée à la démocratie participative qui est de se demander comment l'institution propose des espaces d'ouverture pour associer les habitants, les parties prenantes à la prise de décision publique. Cette dimension descendante s'oppose à la logique que nous avons du monde associatif : notre rôle était en tant qu'institution d'accompagner, de faciliter



l'initiative libre et autonome sans interférer. L'institution donnait de l'argent, des moyens, des locaux, tout ce qui est nécessaire, mais en laissant faire. Comment pouvons-nous y arriver sans détruire la logique de la libre association, de l'autonomie du monde associatif? Comment pouvons-nous rapprocher ces deux dimensions de l'action publique : l'ouverture à l'association pour la décision de l'institution publique (co-construction), mais aussi pour que l'institution publique porte, soutienne la libre initiative. C'est là que se trouve le point de jonction. Des deux côtés, il ne s'agit que d'initiative citoyenne. Le service que je dirige ne devrait pas s'appeler « Mission démocratie locale », mais plutôt « service de relations au monde associatif ». Nous pourrions peut-être devenir une sorte de « service d'accompagnement à l'initiative citoyenne ». C'est peut-être l'horizon vers lequel nous allons.

> **Thomas Lauwers** animateur, administrateur du RNMA

À Rennes, à Mulhouse ou à Grenoble des initiatives et des expériences territoriales font le pari de renouveler les manières de produire de l'action publique, pari sur l'implication citoyenne. Il faut également penser aux bilans de transition. Laurent Fraisse, d'après vos travaux et ce que vous voyez émerger, ces initiatives renouvellent-elles, reconstituent-elles de la citoyenneté? À l'heure où les médias nous disent que la citoyenneté est en déperdition totale, que l'abstention s'accroît, ces initiatives, ces prises de position fortes de la part de certains territoires contribueront-elles à renouveler la citoyenneté en France, permettront-elles de réenclencher une dynamique d'innovation sociale et territoriale?



> **Laurent Fraisse** chercheur, socio-économiste membre du LISE (CNAM)

Ce sont encore des questions très générales! Je vais y répondre en partant du cas de Grenoble, qui me fait penser qu'aujourd'hui, la vie associative telle qu'elle s'était pensée dans ses relations aux pouvoirs publics est interpellée de tous côtés. Le modèle historique était celui du dialogue ciblé. Les revendications étaient pensées comme une forme d'expansion de la social-démocratie. Elles étaient pensées sur le modèle du dialogue social, mais étendu aux enjeux sociétaux, avec des acteurs qui représentaient les forces vives de la Nation sur certains sujets : les associations. L'extension de la représentation dans la société civile (conseils économiques et sociaux et autres instances) est percutée de différentes manières dans un volet, disons progressiste, par les instances de démocratie participative, par les communs, par l'idée que le fait associatif est autre chose que la Loi 1901. Il s'agit d'une manière de vivre ensemble sur les territoires, une manière pour les personnes de se relier, même si ce n'est pas toujours autour d'un bien commun ou d'un commun, même s'il ne s'agit pas toujours de la création d'une association. Les associations deviennent des acteurs secondaires ou des acteurs parmi d'autres. La participation et la citoyenneté ne passent pas que par les associations. Or, pendant des années, dans une perspective de démocratie locale, les associations se présentaient comme l'intermédiation entre les besoins des populations et de leur expression et les pouvoirs publics. Le discours associatif s'est construit de cette façon dans les années 1980/1990/2000, même avant. Il se fait percuter par des dispositifs ou des méthodes de démocratie participative voulant toucher directement le citoyen, sans intermédiation.



Une autre percussive est due à l'apparition d'associations de fait ou à des collectifs.

À cela s'ajoutent des formes d'action collective par les réseaux sociaux dans lesquels il n'y a pas de représentation, pas d'organisation. Depuis trois ans, des personnes sont allées dans la rue sans s'organiser sous forme associative pour présenter des plates-formes de propositions. Cela interpelle le monde associatif.

En faisant référence aux dernières élections, ainsi qu'à ce qui se passe en Europe et dans le monde, une montée du populisme fait qu'aujourd'hui certaines personnes considèrent que la souveraineté est le citoyen votant, qu'il est la seule légitimité démocratique. Cela remet également en cause les associations.

C'est le versant conservateur des choses, je veux dire que la médiation entre la population et les pouvoirs publics est questionnée de tous les côtés. Ce qui m'intéresse dans l'expérience de Grenoble, c'est de savoir comment articuler les différents espaces démocratiques et les divers acteurs. La démocratie coopérative, la démocratie participative sont-elles des notions lisibles

pour les Grenoblois? À Grenoble, il s'agit d'un laboratoire, donc l'échec est permis.

Nous avons eu des témoignages de collectivités locales, il serait intéressant de savoir comment ces environnements moins accommodants qu'auparavant permettent aux acteurs associatifs de se remobiliser collectivement pour s'approprier la situation actuelle, par exemple dans les quartiers, pour déterminer comment articuler budget participatif et subventions associatives. Des initiatives sont prises ailleurs qu'à Grenoble. Comment on n'attend pas uniquement des collectivités locales et des élus qu'ils fassent cette articulation entre les espaces, mais que cela remobilise les acteurs associatifs afin qu'ils se fassent entendre, qu'ils fassent des propositions? C'est la question que j'ai envie de poser, car nous savons que dans la co-construction, il faut des espaces autonomes, et pas uniquement des espaces produits par les collectivités. Encore

une fois, il y a des projets de co-construction qui sont impulsés par les associations qui essaient de déborder les collectivités locales et de leur imposer des espaces, au lieu de les créer ou de les susciter. Ce ne sont pas uniquement des espaces qu'il faut occuper parce qu'ils ont été pensés par des services de démocratie participative.

Il existe des exemples allant dans l'autre sens, il faut en tenir compte face à tous ces nouveaux environnements. Grenoble a une longue histoire de la participation, il faut la prendre en compte. Localement, il faut que les associations soient capables d'être forces de proposition et d'interpellation, y compris pour dire que ce qui se passe n'est pas correct.

> **Diego Fernandez** directeur de la Mission Démocratie locale de la Ville de Grenoble

Je vais donner des exemples très concrets.

Je vois l'articulation des espaces démocratiques, l'articulation entre divers dispositifs et le monde associatif du point de vue du technicien qui doit porter ces dispositifs.

Depuis le début du dernier mandat, nous avons pensé à une sorte de ré articulation. Nous avons des dispositifs en six lots entre lesquels il n'y avait pas forcément de liens, sans compter les concertations et sans compter les instances consultatives. C'était le cas par exemple entre deux grands dispositifs de participation citoyenne que sont les budgets participatifs et le dispositif d'interpellation citoyenne (dont font partie les associations, mais non majoritairement). Nous allons commencer le vote du budget et pour des raisons techniques, nous avons dû supprimer l'un des projets portés par une association : les frais de fonctionnement étaient trop élevés. Il s'agissait de capteurs de bruit et de mesures dans l'espace public. Cette initiative issue d'une association est devenue une interpellation citoyenne. Cela veut

dire que les liens existent déjà, car nous avons créé des espaces d'ouverture adressés à tous et à toutes. Ils permettent de mettre les pieds là où cela peut faire mal : vous avez entendu parler du burkini, des réseaux citoyens. La première interpellation citoyenne que nous avons reçue après la délibération du vote de juin 2021 fut celle concernant les maillots de bain couvrants dans les piscines grenobloises. C'est ainsi de l'initiative et la conflictualité de certains sujets remontent à l'espace public. Le sujet peut être, non pas transformé, mais il peut ouvrir d'autres portes.

Dans le même cadre d'interpellation citoyenne, il y a peu nous avons l'exemple d'une médiation d'initiative citoyenne, il s'agissait des enfants porteurs de handicaps dans les MJC et dans le cadre des activités périscolaires. La même association a fait l'interpellation, mais en même temps, elle a proposé un projet de budget participatif. Par l'interpellation, elle a gagné le fait de remettre en question la politique et les critères d'accessibilité. Nous nous sommes rendu compte que nous étions très mauvais dans la position donnée aux établissements socioculturels pour l'accueil des enfants en situation de handicap. Nous allons faire analyser la situation et l'améliorer.

De plus, il y a une initiative à propos du matériel pédagogique dans les écoles pour les activités périscolaires et pour les budgets participatifs. Cela va passer au vote très rapidement.

Comme toutes les collectivités, nous sommes confrontés à quelque chose de très complexe, ce sont les instances consultatives pérennes : conseil de quartier, CCPV 1 49 09, et à l'échelle de la Métropole des conseils de développement, etc. À Grenoble, les conseils de quartier s'appellent les conseils citoyens indépendants, nous voulions rentrer à nouveau dans la logique que l'important est de créer l'ouverture. Lors du mandat précédent, toutes les associations étaient exclues des conseils citoyens. Ils n'étaient constitués que de personnes physiques venant en leur nom propre, de plus elles étaient tirées au sort sur les listes électorales, puis après sur listes de résidents. Ce fut un échec. Un conseil consultatif est une prise de tête, car au mieux

10 % des personnes qui veulent s'engager sur quelque chose sont prêtes à participer à ce type de conseil. Maintenant, nous ouvrons ces conseils à tous ceux qui veulent se mobiliser. Nous partons sur la logique : « ouverture, ouverture, ouverture », « flexibilité de l'espace de consultation ».

Auparavant, les associations de proximités étaient en colère contre la municipalité, et à Grenoble, il y a 28 quartiers, chacun ayant son association. Désormais, ces associations sont accueillies, elles peuvent participer parce que nous nous basons sur la logique de créer l'espace pour que les citoyens, vous comme d'autres choisissent les sujets sur lesquels la municipalité sera interpellée. La municipalité donnera les moyens de réalisation : des moyens financiers, un agent référent, de l'espace si cela est nécessaire pour se réunir, pour s'organiser. Ensuite, les citoyens décident de ce qu'ils souhaitent faire. L'articulation a ainsi pu se faire. Nous en sommes au démarrage, nous espérons que cela va fonctionner. Nous voyons apparaître des sujets complexes comme la piétonnisation des espaces urbains.

Vous avez dit qu'il fallait coconstruire, car cela se passait mieux : pas partout ! L'objectif est beau, mais très difficile à atteindre dans certains cas et surtout dans des projets urbains très vastes et complexes.



> Philippe Torrecilla, Ville de St-Rémy-de-Provence

Ma question s'adresse à Diego Fernandez. Nous entendons beaucoup parler de démocratie participative, il a ajouté la notion de démocratie contributive et de démocratie coopérative : pourrait-il expliciter son propos ?

> Diego Fernandez directeur de la Mission Démocratie locale de la Ville de Grenoble

À Grenoble, en 2017, nous avons effectué un travail de définition des types de démocraties, des niveaux des formes de participation (de la consultation à la co-construction; nous ne sommes pas allés jusqu'à la codécision, notion travaillée avec les associations et les habitants). Lors des délibérations de mars 2022, nous avons ajouté le principe d'une administration coopérative et nous avons ajouté la notion de démocratie coopérative. Notre service de démocratie locale regroupe les cinq domaines démocratiques de la participation : démocratie représentative, démocratie d'interpellation, démocratie directe, démocratie coopérative et démocratie participative.

La démocratie coopérative consiste à proposer aux personnes d'agir concrètement en modifiant leur cadre de vie et les services publics, en les considérant comme un acteur ou une actrice à part entière à l'initiative des solutions possibles. La coopération implique une entente entre les parties prenantes qui dépasse les notions de client ou de bénéficiaire, au profit d'une participation active à un projet commun. C'est une question essentielle : comment donnons-nous du pouvoir à la personne pour faire, pour agir même dans son cadre de vie le plus proche ?

L'exemple le plus clair de démocratie coopérative est celui des chantiers ouverts au public. Il s'agit de grands chantiers à l'initiative de citoyens qui peuvent intervenir dans l'espace public, les services municipaux viennent uniquement les soutenir. La municipalité fournit le matériel et de l'équipement. Tout est à l'initiative des citoyens, puisque l'espace public est un bien commun. Il en est de même pour les locaux, actuellement un chantier concerne un bâtiment.

L'idée est celle du « droit de faire et d'agir concrètement », c'est le thème d'une conférence qui aura lieu fin 2022.

Tout a été mis en forme dans un guide pratique qui présente les 28 dispositifs ou espaces de participation de la Ville, les critères, une partie formelle, nos principes, les chartes, nos obligations et nos engagements dans ce processus de démocratie coopérative, les pactes de coopération. Des exemplaires sont à votre disposition.

> Véronique Dancoisne, ville de Pont-de-Claix

Je suis Grenobloise, j'habite à Grenoble et je m'y perds... je vais prendre le guide !

Je vais rester constructive, mais en tant qu'habitante, je me pose vraiment des questions sur le choix de mettre à l'écart les associations.

Je m'interroge aussi sur le rapport au citoyen qui doit s'engager.

Je vois que toutes les formes de participation sont testées, mais je m'y perds. Je constate que certains s'y retrouvent, puisque des groupes citoyens qui se font retoquer à un endroit trouvent une autre entrée. En tant que citoyenne, j'ai l'impression d'être de plus en plus déconnectée; pour moi, l'entrée associative était bonne.

> Benoit Valet administrateur du Mouvement associatif rennais

À Rennes, un travail identique à celui de Grenoble a été fait. Nous aimons également beaucoup les chartes et une charte de la démocratie locale a été retravaillée en 2021. La première charte ne contenait aucun mot sur les associations, sur leur travail; or, notre territoire a un réel maillage associatif. Pour la rédaction de la nouvelle charte, le monde associatif a été impliqué d'un bout à l'autre du travail au sein d'un comité de pilotage, car les élus se sont rendu compte qu'interpeller les citoyens directement est très complexe.

En ce qui concerne les budgets participatifs, les élus craignaient qu'ils ne deviennent des subventions déguisées, ce qui est légitime. Ils se sont rendu compte que 90 % des projets proposés par des citoyens ont dû être montés par des associations ou qu'il a fallu aider les citoyens à créer des associations pour que les projets soient menés à bien. Les projets purement citoyens n'ont pas abouti ou n'ont pas atteint leur but initial. Je trouve que l'interpellation citoyenne est très intéressante, mais les corps intermédiaires existent et ils n'ont pas été créés pour rien.

> Diego Fernandez directeur de la Mission Démocratie locale de la Ville de Grenoble

Il est possible de se perdre, car c'est un domaine très riche. Le fait est que dans le domaine de la démocratie participative, les élus ont fait un choix, mais les associations ne sont pas totalement écartées. Elles continuent à être subventionnées,





à être très fortement soutenues par la Ville (par exemple, 5 M€ dans le domaine socioculturel), elles sont très vivantes et travaillent beaucoup.

Nous n'avons pas eu le même constat qu'à Rennes en ce qui concerne le budget participatif qui ne correspond pas à une partie très importante des projets qui peuvent venir ou non du monde associatif. Les associations sont réellement présentes dans tous les dispositifs de participation. Dans les interpellations citoyennes, les associations sont minoritaires, environ 40 %, 60 % des porteurs sont des habitants non organisés. En 2022, 4 000 personnes ont participé aux interpellations.

Je pense qu'à Grenoble, l'une des grosses difficultés est que les citoyens se perdent à cause de la multiplicité des entrées. Il est possible de faire énormément de choses, mais il faut savoir à quelle porte frapper. Cela devient illisible, même moi je me perds sur le site de la Ville de Grenoble. C'est pour cela que nous sommes engagés dans un travail de création d'une entrée unique. Nous étudions comment la Maison des associations peut devenir une Maison des initiatives citoyennes. Tout le monde pourra aller dans un lieu où exposer son projet et où des outils seront proposés. Nous allons faire un effort très important pour l'accessibilité à ces dispositifs. Mais, malgré toute la difficulté lexicale et les choix politiques, toutes ces possibilités existent.

