

## Projet de recherche proposé : « Co-crédation de politiques publiques locales face aux défis de développement durable : la question des non-participants »

Dans le cadre de ma thèse, j'ai exploré la manière dont les pratiques de co-crédation de politiques publiques sont mises en œuvre dans les organisations publiques locales afin de faire face aux enjeux de développement durable auxquelles elles sont confrontées. Si j'ai pu voir comment les acteurs publics interagissent avec les citoyens qui se prêtent au jeu de la co-crédation, une observation frappante motive ce projet de recherche : les participants et leurs caractéristiques socio-professionnelles ont tendance à se ressembler. Mais où sont les autres ? *Quid* de celles et ceux qui ne co-crédent pas et comment les motiver à participer afin de représenter toute la diversité de la population locale ? Je souhaite explorer ces questions afin de produire des connaissances plus nuancées sur les pratiques innovantes de co-crédation de politiques publiques, et donner aux praticiens les clés pour rendre cette dernière plus inclusive.

### 1. La co-crédation de politiques publiques dans un contexte territorial complexe

Aujourd'hui, les territoires doivent composer – entre autres – avec ces deux ensembles d'enjeux. Premièrement, en 2015, les États membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont adopté « l'Agenda 2030 pour le Développement Durable » constitué de 17 **Objectifs de Développement Durable** (ODD). Les territoires se retrouvent au cœur de la recherche de solutions innovantes à ces défis. En effet, les ODD se cristallisent au niveau local où les citoyens et les organisations publiques y sont confrontés quotidiennement (Hofstad et al., 2021). Bien que ces défis soient globaux, un traitement au niveau territorial permet d'être attentif aux éléments contextuels et d'élaborer les réponses les plus adaptées aux conditions locales respectives (Mair et al., 2016).

Deuxièmement, les territoires se trouvent confrontés à des **problématiques politiques** telles que la défiance envers les institutions, le déficit de participation citoyenne, et le manque de cohésion sociale. Selon le dernier baromètre de la confiance politique publié par le CEVIPOF en début d'année 2024<sup>1</sup>, 70% des personnes interrogées en France déclarent n'avoir « plutôt pas » ou « pas du tout » confiance dans la politique. Le fonctionnement de la démocratie en France, quant à lui, est jugé « pas très bien » ou « pas bien du tout » par 68% des répondants de l'étude, et 81% estiment que leur avis est « peu » ou « pas du tout » pris en compte par les décideurs politiques. Étant donné que les contraintes sont moindres qu'au niveau national, les territoires se prêtent à l'expérimentation de processus innovants quant à la fabrication de politiques publiques (Sørensen & Torfing, 2022) qui pourraient aider à rétablir la confiance et renforcer la qualité de la démocratie. L'innovation attendue pour relever ces deux défis actuels est donc nécessairement territorialisée (Van Dyck & Van de Broeck, 2013). Pourtant, Weller et Pallez (2017) observent que si la plupart des projets d'innovation publique sont effectivement réalisés au niveau local, celui-ci reste sous-étudié.

Une approche innovante de fabrication de politiques publiques à laquelle un nombre croissant de territoires ont recours afin de traiter au mieux les problématiques de développement durable et remédier aux problématiques démocratiques est la **co-crédation**. La co-crédation de politiques publiques fait référence à un processus collaboratif réunissant citoyens, gouvernements, et autres acteurs locaux

---

<sup>1</sup> CEVIPOF (2024): Baromètre de la confiance politique, vague 15 – janvier 2024 ; [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/BConf\\_V15\\_Extraction1\\_modif.pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/BConf_V15_Extraction1_modif.pdf)

et visant à développer des idées innovantes et adaptées en mobilisant les connaissances, expériences et ressources de chacun (Torfing et al., 2019). En ce sens, **la co-création représente une innovation pour les organisations publiques** (Pötz & Serval, 2022), allant à l'encontre de son fonctionnement traditionnel marqué par une prise de décision top-down et réservée aux professionnels. En ce sens, le déploiement de pratiques de co-création peut contribuer à remédier au manque de confiance envers les organisations publiques. En effet, les territoires trouvent dans la co-création, une approche qui se veut ouverte, horizontale et inclusive (Torfing et al., 2019), une voie pour revitaliser la démocratie et la confiance (Bentzen, 2022).

La co-création, axée sur les problèmes, générative, et basée sur l'apprentissage (Ansell et al., 2022), est mieux à même de **générer de l'innovation publique** que les autres formes de gouvernance collaborative (Hofstad et al., 2021). En effet, un des principes clés de la co-création est la production d'idées qui ne prennent non seulement en compte le contexte et les conditions locales, étant ainsi le plus efficaces possibles pour répondre aux problèmes des acteurs, mais qui sortent aussi de l'ordinaire (Torfing et al., 2019). Dans le cadre de ma recherche doctorale, j'ai par exemple étudié le cas de la ville de Venelles qui visait à co-créer un Agenda 2030 avec la population locale afin de pouvoir y intégrer des idées novatrices venant des habitants (Pötz, 2024; voir aussi Serval et al., 2024). En ce sens, la co-création de politiques publiques peut être un moyen pour produire des idées innovantes face aux défis de développement durable.

Pour les organisations publiques locales, la co-création de politiques publiques représente donc tant une innovation en elle-même qu'un moyen pour générer des innovations. À ce titre, la mise en œuvre de pratiques de co-création amène son lot de surprises et défis pour les acteurs publics n'ayant pas ou peu d'expérience avec ce type de démarches participatives. Un des ces enjeux, et pas le moindre, est lié aux participants et l'inclusivité de la co-création.

## ***2. Une démarche (pas si) inclusive ? La question des « co-créateurs »***

Si a priori, la co-création de politiques publiques devrait inclure tous les acteurs concernés, un biais de participation (Fung, 2006) persiste : les personnes participant à ces processus ont tendance à provenir de classes sociales similaires, souvent les groupes de population très instruits et relativement riches (Nabatchi, 2012 ; Torfing et al., 2019). Ces « suspects habituels » (Bryson et al., 2013) ont tendance à être actifs dans leurs communautés locales, engagés dans une variété d'activités et donc faciles à mobiliser pour des démarches telles qu'un projet de co-création. Les résultats de ma recherche doctorale mettent en effet en lumière l'importance des valeurs écologiques des participants comme élément déclencheur de leur participation à la co-création. À l'heure actuelle, il paraît donc contre-intuitif de considérer la co-création comme un type de participation qui englobe tous les types de citoyens.

Certains segments de la population restent presque automatiquement exclus. Notamment les groupes particulièrement vulnérables et marginalisés, ayant peu de liens avec la communauté locale, sont susceptibles de souffrir d'un manque de représentation dans la co-création (Brandsen, 2021). Des recherches antérieures soulignent que les citoyens ayant un statut socio-économique inférieur sont souvent absents des processus participatifs (Verba et al., 1995). Cela peut alors renforcer les inégalités et les disparités de pouvoir entre les groupes d'acteurs au lieu de les atténuer, et créer une dynamique entre « initiés » et « exclus » au lieu d'accroître l'inclusivité (Steen et al., 2018).

Cela soulève la question des conditions qui faciliteraient la participation de ceux qui ont tendance à être absents. L'engagement requiert des ressources telles que le temps, l'expertise ou le capital social, dont tous les citoyens ne disposent pas (Herberg et al., 2020). Les citoyens les plus vulnérables et marginalisés peuvent avoir besoin d'une aide supplémentaire pour participer, étant les plus susceptibles de ne pas disposer des ressources nécessaires. Par le biais de formations, d'offres telles que la garde d'enfants ou la traduction, ou encore d'un format adapté d'ateliers de co-création, l'organisation peut être en mesure de faciliter la participation de ces citoyens (Brandsen, 2021 ; Bryson et al., 2013). Par ailleurs, les modalités de recrutement des « co-créateurs » peuvent contribuer à accroître l'inclusivité du processus de co-création : en ce sens, des incitations et la réduction des barrières à la participation peuvent encourager la participation (Nabatchi, 2012).

Étant donné que l'élaboration de réponses à des problèmes complexes, l'accès à des ressources supplémentaires et l'augmentation de l'efficacité et de l'efficacités tendent à être les principaux objectifs de la co-création dans le contexte du secteur public (Voorberg et al., 2015) notamment dès lors qu'il se voit confronté à des défis urgents de développement durable, l'amélioration de l'inclusivité semble rarement être la priorité. Par conséquent, les efforts supplémentaires nécessaires pour inclure les groupes marginalisés et donc à élargir la participation restent rares.

Dans le cadre de ce projet de recherche, et étant donné l'actualité de cette question ainsi que le manque de connaissances explicites dont nous disposons aujourd'hui (cf. Brandsen, 2021 ; Steen et al., 2018), je propose d'explorer la problématique suivante : *comment les organisations publiques locales peuvent-elles remédier à la non-participation de groupes marginalisés aux processus de co-création de politiques publiques ?*

### **3. Design prévisionnel de l'étude empirique**

Afin d'étudier empiriquement cette question, une **recherche qualitative** permettant d'être proche du terrain et de comprendre les motifs, perceptions, et ressentis des non-participants concernés est prévue. Une **étude de cas multiples** avec un nombre prévisionnel de trois à cinq cas – des territoires ayant mis en place des processus de co-création – est planifiée afin d'explorer différents contextes locaux et leurs particularités. Ces cas seront choisis selon plusieurs critères afin d'assurer leur comparabilité : problématique de non-participation (à confirmer avec le territoire en question en amont), nombre d'habitants (une ville petite ou de taille moyenne), design et objectifs du processus de co-création (ouvert à tous les habitants, traite d'un sujet lié au développement durable, concerne la co-création de politiques publiques locales), critères géographique (ville européenne facilement accessible afin de permettre des déplacements), temporelles (peu de temps écoulé depuis le processus de co-création) et linguistique (langue officielle français, anglais, ou allemand).

La collecte de données sera basée sur deux étapes et commencera par des **entretiens semi-directifs** tant avec les organisateurs du processus de co-création (élus locaux et managers publics locaux) afin de confirmer l'existence un problème de non-participation, identifier la/les tranche(s) de la population concernée(s), et obtenir des informations sur le design et la mise en œuvre de la co-création. Dans un second temps, des déplacements seront à prévoir afin de pouvoir **aller à la rencontre des non-participants** dans les lieux que ces derniers seraient susceptibles de fréquenter (endroits publics, poste, banque, supermarchés, etc.). L'échantillonnage en boule de neige pourrait également être mobilisé afin d'identifier des répondants pour ensuite conduire des entretiens semi-directifs avec eux,

permettant d'identifier les motifs de leur absence, leurs perceptions du design de co-création proposé, et de les interroger sur les changements à faire afin de les encourager à participer.

#### **4. Résultats attendus et impact pour les praticiens**

Concernant les résultats attendus suite à l'étude empirique, je suppose que :

- (1) les non-participants appartiennent en effet à une catégorie socio-professionnelle inférieure, mais non seulement. Un manque de temps ou d'intérêt pour la vie locale pourrait également empêcher ou décourager d'autres tranches de la population. Il est donc nécessaire de travailler sur la mobilisation de différents groupes de citoyens.
- (2) une diversification des participants serait possible via la diversification des modes de participation, des lieux et horaires des événements de co-création, et qu'une phase préparatoire permettrait tant la mobilisation de la population que l'acquisition de compétences nécessaire afin de (se sentir légitime de) participer.

Les résultats de cette étude permettront aux praticiens (les organisations publiques locales) de mieux se projeter quant à la mise en place de processus de co-création et d'adapter consciemment le design de celui-ci à la cible qu'elles cherchent à atteindre. Très concrètement, les résultats se prêteront à une diffusion large parmi les organisations publiques locales afin de faciliter leurs projets de co-création et assurer l'inclusivité de ces derniers.

#### **Références**

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *Co-creation for sustainability: The UN SDGs and the power of local partnerships*. Emerald Publishing.
- Bentzen, T. Ø. (2022). Continuous co-creation: How ongoing involvement impacts outcomes of co-creation. *Public management review*, 24(1), 34-54.
- Brandsen, T. (2021). Vulnerable citizens: will co-production make a difference? *The Palgrave handbook of co-production of public services and outcomes*, 527-539.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73(1), 23-34.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- Herberg, J., Haas, T., Oppold, D., & von Schneidemesser, D. (2020). A collaborative transformation beyond coal and cars? Co-creation and corporatism in the German energy and mobility transitions. *Sustainability*, 12(8), 3278.
- Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J., & Vedeld, T. (2021). Leading co-creation for the green shift. *Public Money & Management*, 1-10.
- Mair, J., Wolf, M., & Seelos, C. (2016). Scaffolding: A process of transforming patterns of inequality in small-scale societies. *Academy of Management Journal*, 59(6), 2021-2044.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the "public" back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public administration review*, 72(5), 699-708.
- Potz, M. (2024). *Implementing co-creation in local public organizations to address Grand Challenges: an institutional work approach*. Thèse de doctorat, Aix Marseille Université.
- Potz, M., & Serval, S. (2023). Co-creation for the Implementation of SDGs in a French Municipality. In *SDGs in the European Region* (pp. 1497-1517). Cham: Springer International Publishing.
- Serval, S., Potz, M., & Hernandez, S. (2024). Territoire, travail institutionnel et co-création des politiques publiques locales: le cas de Venelles en Transition. *Innovations*, 1163-XXXIV.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Co-creating ambitious climate change mitigation goals: The Copenhagen experience. *Regulation & Governance*, 16(2), 572-587.

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: seven evils. In *Co-production and co-creation* (pp. 284-293). Routledge.

Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation : Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.

Van Dyck, B., & Van den Broeck, P. (2013). Social innovation: a territorial process. *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, 131-141.

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357.

Weller, J. M., & Pallez, F. (2017). Les formes d'innovation publique par le design: un essai de cartographie. *Sciences du design*, (1), 32-51.