

Etude transversale C2B sur le programme démonstrateur ARTISAN

Gouvernance du programme et des projets démonstrateurs

Auteurs :

Sébastien Walczyszyn, chercheur au laboratoire CEARC
Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Jean-Paul Vanderlinden, Professeur des Universités, Directeur du CEARC
Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Préambule

Le projet [Life intégré ARTISAN](#) (Accroître la Résilience des Territoires aux changements climatiques par l'Incitation aux Solutions d'Adaptation fondées sur la Nature) est financé par le Programme LIFE de l'Union européenne, le ministère de la Transition écologique (MTE) et le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCT) et piloté par l'Office français de la biodiversité (OFB).

Ce projet participe à la mise en œuvre du deuxième [Plan national d'adaptation au changement climatique \(PNACC-2\)](#) et du [Plan biodiversité](#) de la France. Doté d'un budget total de 16,7 millions d'euros sur une durée de 8 ans (2020-2027), il s'appuie sur 27 bénéficiaires associés¹, dont l'OFB.

L'originalité du projet Life intégré ARTISAN est de placer les Solutions fondées sur la Nature (SfN) au centre de ses actions pour répondre aux enjeux de l'adaptation aux changements climatiques des territoires français. L'ensemble des bénéficiaires associés du projet et partenaires qui nous soutiennent (Commission européenne, MTE, MCT, etc.) sont convaincus de l'intérêt d'utiliser ce concept et ses actions associées qui permettent selon eux :

- de décloisonner les enjeux liés à la biodiversité et aux changements climatiques,
- de mobiliser de nouveaux acteurs traditionnellement pas ou peu présents dans les secteurs d'activités liés au climat et à la biodiversité,
- de mobiliser des financements traditionnellement alloués aux solutions dites « grises »,
- de travailler dans un cadre méthodologique détaillé (cf. [Standard mondial de l'UICN sur les SfN](#)).

C'est pourquoi le projet Life intégré ARTISAN a pour objectif de favoriser la mise en œuvre de ces solutions sur l'ensemble du territoire. Pour cela il peut s'appuyer sur plusieurs dispositifs mis en œuvre à travers plus de 100 actions (cf. tableau ci-dessous) aux échelles locale, régionale, nationale et européenne: le Programme Démonstrateur qui regroupe [10 sites pilotes](#) au niveau local, l'animation de [14 réseaux régionaux](#), l'animation du réseau national ARTISAN, la création et [mise à disposition de ressources](#), l'analyse des freins et la mise en place des leviers pour la démultiplication des Solutions d'adaptation fondées sur la Nature (SafN) sur le territoire français (accompagnement de certaines filières et acteurs économiques dans leur démarche d'adaptation, mobilisation des financements, formations, etc.).

Mais qu'est-ce qu'une Solution d'adaptation fondée sur la Nature (SafN) ?

Les SafN sont des actions qui visent à favoriser la conservation de la biodiversité et la fourniture de services écosystémiques ciblés sur les impacts des changements climatiques permettant à nos sociétés d'être plus résilientes face à ces enjeux.

Plus précisément, les SafN correspondent aux « *actions visant à protéger, gérer de manière durable et restaurer des écosystèmes naturels ou modifiés pour relever directement [le défi de l'adaptation au changement climatique] de manière efficace et adaptative, tout en assurant le bien-être humain et en produisant des bénéfices pour la biodiversité*² ».

Cette notion de SafN renvoie à la réalisation d'une ou plusieurs actions concrètes de

¹ Site du Projet Life ARTISAN : <https://ofb.gouv.fr/le-projet-life-integre-artisan>

² Site du Comité français l'UICN : <https://uicn.fr/solutions-fondees-sur-la-nature/>

restauration, de gestion ou de protection des milieux dans le cadre d'une approche écosystémique globale. Une telle approche se doit d'englober les enjeux écologiques, sociétaux, politiques, économiques et culturels et ce à toutes les échelles, de l'individu au collectif, du local au national, de la sphère publique ou privée.

A1		Etat des lieux des freins et leviers à la mise en œuvre de SafN	OFB , Cerema, ENPC	Freins et Leviers
A2		Etat des lieux des besoins de connaissance pour la généralisation des SafN	OFB , ENPC	Freins et Leviers
A3		Etat des lieux de l'intégration croisée des enjeux climat et biodiversité dans la planification territoriale	ONERC , Ademe, OFB, ONERC, Cerema	Freins et Leviers
A4		Etat des lieux de l'intégration croisée des enjeux climat et biodiversité dans les politiques publiques nationales	ONERC , OFB	Freins et Leviers
A5		Conception de la stratégie de communication et de diffusion du projet	OFB	Communication
C1		Animation et valorisation du programme démonstrateur	OFB , CDC-B, Ademe, Cerema	Programme démonstrateur
C2	Mise en œuvre de 10 sites pilotes de SafN			
	C2.1	Faciliter l'adaptation des forêts au CC pour maintenir leurs multiples rôles	PNR Pyrénées Ariégeoises (PNR PA)	Programme démonstrateur
	C2.2	Eau-Terre-Végétal : rafraîchissement urbain	Ville des Mureaux	Programme démonstrateur
	C2.3	ResSources du Néal	Communauté de Communes Saint-Méen Montauban, Forum des Marais Atlantiques (FMA), Université Rennes 2	Programme démonstrateur
	C2.4	Un maillage bocager résilient et pérenne	Communauté de Communes Cingal Suisse Normande (CCSSN)	Programme démonstrateur
	C2.5	Projet Z'AB	Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)	Programme démonstrateur
	C2.6	Ville Perméable - Acte 2 – Nature et adaptation au changement climatique	Grand Lyon Métropole	Programme démonstrateur
	C2.7	Restauration du marais de l'Estagnol	Syndicat de Gestion de l'Eygoutier (SGE), INRAE	Programme démonstrateur
	C2.8	Ancoeur 2030	AQUI'Brie, Syndicat	Programme

			Mixte des 4 Vallées de la Brie, INRAE	démonstrateur
	C2.9	Végétalisation des cours d'écoles primaires	Ville de Lille	Programme démonstrateur
	C2.10	Promouvoir le génie végétal équatorial pour optimiser les écoulements afin de prévenir les inondations en zone urbaine	Communauté d'Agglomération du Centre Littoral (CACL)	Programme démonstrateur
C2b		Etudes transversales : observation/analyse des freins et leviers rencontrés par les sites pilotes	OFB , Ademe, Cerema, ENPC	Programme démonstrateur
C3	Conception et mise à disposition de ressources techniques sur les SafN			
	C3.1	Mise à disposition des ressources via une plateforme numérique - "boîte à outils"	Cerema	Réseau et Ressources
	C3.2	Capitalisation, adaptation et production de ressources mis à disposition des porteurs de projets	OFB , ENPC, Cerema, Ademe, CEPRI, UICN-Fr, CDC-B,	Réseau et Ressources
C4		Formation initiale et continue	OFB , ENPC, Comité 21	Freins et Leviers
C5		Mise en place de 13 plateformes régionales pour appuyer la mise en œuvre de SafN	OFB , ARB CVL, ARB IDF, ARB Occitanie	Réseaux régionaux
C6	Accompagnement des acteurs économiques			
	C6.1	Conception d'une stratégie de développement de l'offre privée de SafN	ADEME	Freins et Leviers
	C6.2	Accompagnement stratégique à l'adaptation fondée sur la nature de quatre filières économiques	ADEME , OFB	Freins et Leviers
	C6.3	Accompagnement à la conception et à la mise en œuvre de plans territorialisés d'adaptation fondée sur la nature pour le secteur de la bioéconomie	ADEME , Solagro, CNPF	Freins et Leviers
C7		Appui à l'intégration des SafN dans la stratégie et la planification territoriale	OFB , ARB CVL, ARB IDF, ARB Occitanie, CERDD	Réseaux régionaux
C8		Appui à la mobilisation des financements	ONERC, CDC-B	Freins et Leviers
C9		Coordination et animation du dialogue entre la communauté scientifique et les décideurs	OFB	Freins et Leviers
C10	Améliorer le cadre réglementaire français et européen			
	C10.1	Amélioration des cadres législatifs et réglementaires nationaux et européens	OFB	Freins et Leviers
	C10.2	Intégration des solutions d'adaptation fondée sur la nature dans le référentiel normatif	ADEME	Freins et Leviers
	D1	Suivi, capitalisation des données et évaluation du projet life intégré ARTISAN	OFB	Gestion de projet

	D2	Suivi des Solutions fondées sur la Nature -(SfN) mobilisées pour la mise en œuvre du PNACC 2	ONERC, Ademe, OFB	Freins et Leviers
	D3	Réalisation d'enquêtes nationales multi-cibles pour évaluer l'évolution des besoins, des compétences et des comportements des principales parties prenantes	OFB	Freins et Leviers
	D4	Suivi et évaluation du programme démonstrateur du projet life intégré ARTISAN	Cerema, CDC-B, ENPC	Programme démonstrateur
E1		Mise en œuvre de la stratégie de communication	OFB, UICN-Fr	Communication
E2	Mise en œuvre de la stratégie de dissémination			
	E2.1	Création et animation du réseau ARTISAN	OFB, UICN-Fr, Cerema, CDC-B, CEPRI, Ademe	Réseau et Ressources
	E2.2	Diffusion d'informations sur le projet via des supports numériques	OFB, UICN-Fr	Communication
E3		Favoriser l'intégration des SafN dans les politiques d'adaptation au changement climatique à l'échelle européenne	OFB, UICN, ENPC	Communication
E4		Faciliter l'accès aux retours d'expériences européens et internationaux	OFB, UICN-Fr	Communication
F1		Pilotage du projet	OFB	Gestion de projet
F2		Gestion administrative et financière du projet	OFB	Gestion de projet
F3		Développer une approche éco-responsable	OFB	Gestion de projet
F4		Développer une stratégie post projet ARTISAN	OFB	Gestion de projet

Sommaire

Table des illustrations.....	9
Executive Summary	10
Résumé de l'étude	12
I. Cadrage de l'étude.....	15
I.1 Rappel des objectifs de l'étude.....	15
I.2 Cadrage théorique.....	15
I.2.1 Une approche décentrée de la gouvernance	15
I.2.2 Intégrer les apports de l'enquête ethnographique préalable à l'étude	18
I.3 Méthodologie de l'étude C2B-C	19
II. La gouvernance du programme démonstrateur.....	24
II.1 Les effets des mécanismes de gouvernance durant la phase de conception du programme	24
II.1.1 L'influence déterminante des appels à projets	24
II.1.2 Des choix d'élaboration du programme partiellement concertés.....	28
II.2 Les mécanismes de gouvernance et leurs effets durant la phase de mise en œuvre.....	33
II.2.1 Les mécanismes de gouvernance du programme démonstrateur	33
II.2.2 Des efforts importants pour renforcer la participation des territoires à la gouvernance	34
II.2.3 Malgré ces efforts, l'influence des organisations nationales demeure prépondérante	36
III. La gouvernance des projets démonstrateurs	42
III.1 Des projets souvent perçus par d'autres entrées que celles de l'adaptation et de la biodiversité.....	44
III.2 Des partenariats externes souvent plus développés que les collaborations inter-services	48
III.3 Des instances de gouvernance <i>ad hoc</i> qui bénéficient d'un portage fort.....	58
IV. Etudes de cas sur trois projets démonstrateurs.....	63
IV.1 Etude de cas n°1 : Le changement d'échelle des « arbres de pluie » à Lyon.....	64
IV.2 Etude de cas n°2 : la restauration du marais de l'Estagnol	69
IV.3 Etude de cas n°3 : Le projet Eau-Terre-Végétal aux Mureaux	74
V. Recommandations.....	83
V.1 Coordination du programme	83
V.2 Stratégie du programme	84
V.3 Mise en œuvre des projets de SafN	86
VI. Annexes.....	90
VI.1 Liste des sigles employés.....	90
VI.2 Liste des entretiens réalisés	91
VI.3 Bibliographie mentionnée dans la présente étude	91
VI.4 Enseignements complémentaires du travail de doctorat.....	92

Table des illustrations

Figure 1 – L’approche interprétative de la gouvernance	17
Figure 2 - Le cadrage exercé par l’appel à projets LIFE.....	24
Figure 3 - Une structuration en « cascade » des appels à projets	27
Figure 4 - Historique de conception du programme.....	28
Figure 5 - La participation des organisations parties prenantes à ARTISAN	29
Figure 6 - Extrait du « kit de coordination » publié par ARTISAN	33
Figure 7 - Identité des répondants : Nuage de mots.....	44
Figure 8- Identité des répondants : thématiques de travail (synthèse).....	45
Figure 9 - Identité des répondants : thématiques de travail (détail).....	45
Figure 10 - Thématique de travail du profil " Ni-Ni"	46
Figure 11 - Objectifs du projet démonstrateur (synthèse).....	47
Figure 12 - Objectifs du projet démonstrateur (détails)	48
Figure 13 - Nombre de partenaires internes par type.....	49
Figure 14 - Nombre de partenaires externes par type	50
Figure 15 - Cartographie générale des partenaires	53
Figure 16 - Qualification des partenariats, par projet démonstrateur.....	54
Figure 17 - Différences entre collaborations internes et externes	55
Figure 18 - Qualification des partenariats, par type de partenaires.....	56
Figure 19 - Contribution des partenaires internes	57
Figure 20 - Contribution des partenaires externes	58
Figure 21 - Création d’instances de gouvernance	58
Figure 22 - Composition des instances (partenaires).....	59
Figure 23 - Composition des instances (portage).....	60
Figure 24 - Fréquence des instances.....	60
Figure 25 - Changements au regard des intentions initiales.....	61
Figure 26 – Les récits d’action publique à produire à travers les arbres de pluie	65
Figure 27 - Trois besoins de modélisation différents.....	69
Figure 28 – Une double démonstration aux Mureaux	78

Executive Summary

This deliverable is part of a series of five cross-sectional studies aimed at observing, describing, and analyzing the implementation of NbaS demonstrator projects within the framework of the LIFE IP ARTISAN project (action C2B). This initial study zeroes in on the "governance" aspect, seeking to gain a deeper understanding of the dynamics of interactions among the associated beneficiary organizations. Its aim is to fine-tune the governance mechanisms of the program in phases 3 and 4 (2024-2027) and draw broader insights to facilitate the replication of NbaS projects for climate change adaptation, extending beyond the LIFE project.

Methodology

This study adopts an interpretative approach, integrating stakeholder representations of governance and the meaning given to collective action by public agents into the analysis. It relies on qualitative data (drawn from interviews, participant observations, case studies, and documentary analysis) collected during a research project conducted by the CEARC-UVSQ laboratory between March 2021 and July 2022. It also leverages data obtained through an online survey sent to pilot site agents in May 2023.

The document is divided into four sections. The first details the study's context and the employed methodological framework; the second presents the analysis results on governance at the demonstrator program level, during the design and implementation phases of the LIFE ARTISAN project; the third provides insights from the online survey and case studies on governance at the demonstrator project level; finally, the fourth section formulates strategic recommendations and suggests governance evolution paths.

Key Findings

Despite sustained efforts by the program coordination to mitigate the structural "top-down effects" caused by the conditions of the development of the LIFE project in 2018-19, and the conjunctural effect of the COVID epidemic in 2020-21, the demonstrator program has not yet fully exploited its rich potential for multi-level consultation and cooperation. Encouraging a more horizontal participation of the 10 territories in program animation and management, however, would make it a key tool for co-constructing the national policy for NbaS dissemination with the assistance of its main targets (local project owners).

Interview and participant observation campaigns show that pilot site agents primarily perceive themselves as beneficiaries of a call for projects rather than equal partners in a multi-level coalition. They reluctantly, at times, accept to play the role of illustrating a nationally and supranationally prescribed action model (e.g., IUCN standard; national framework) that they sometimes criticize in interviews for its mismatch with their practices. However, they don't perceive themselves as legitimate to contribute to redefining, within the program and through their concrete actions, what a renewed NbaS action doctrine could be, one that better considers their interests, needs, and the political projects of their territories.

The online survey reveals a persistent gap between the objectives and practices described in academic literature and institutional documents and the aspirations of local government and how their administrative agents make sense of these projects. Yet, it highlights a high level of political support and in-depth partnership governance mechanisms. These results emphasize the potential counterproductive nature of framing mechanisms encouraging

these territories to become "good examples" of an existing narrative on the attractiveness of NbaS, as this narrative does not always align with the expectations and interests of other local project owners.

The analysis of NbaS implementation trajectories in the pilot sites studied in case studies thus underscores the need to design projects, ensuring their multifunctionality (cross-disciplinary and interdisciplinary for producing expected co-benefits) but also maintaining the plurality of meanings attributed to them by stakeholders. Although presented as an effort for pedagogy, readability, and an attempt to "speak with one voice," the national construction of a univocal and descending narrative (defined norms, in-depth framing, sets of indicators derived from the IUCN Standard) on the meaning to be attributed to nature-based adaptation projects may ultimately deter other local project owners (outside LIFE) from spontaneously mobilizing a concept that would no longer makes sense locally. Therefore, the central goal of ARTISAN, the widespread implementation of nature-based adaptation projects by 2030, calls for continuing to "decentralize" the governance of demonstrator projects to give local project owners more autonomy in interpreting the concept, but also more responsibility in the negotiated construction of a renewed NbaS doctrine.

Strategic Recommendations

These findings lead us to formulate seven main recommendations, detailed in the last section of this study.

Program Coordination

- A. Continue to horizontalize the mechanisms of program demonstrator coordination
- B. Strengthen the resources allocated to program governance to enable better sharing of responsibilities among associated beneficiaries.

Program Strategy

- C. Capitalize on the experience of the LIFE IP ARTISAN project to improve the design of integrated LIFE projects with a strong partnership dimension.
- D. Acknowledge, in principle, that all program projects are NbaS, but in the context of a collectively constructed action doctrine
- E. Facilitate an autonomous and strong contribution process from pilot territories to the construction of the ARTISAN doctrine on NbaS
- F. Make strengthening the alliance between "climate" actors, "biodiversity" actors, and "local" actors the main legacy of ARTISAN for the post-LIFE period

Local Implementation of NbaS Projects

- G. Create conditions for a genuinely collaborative implementation of projects
- H. Strengthen the adaptation of the project monitoring and evaluation system to the real needs of pilot territories

Note: The data collection phase for this study primarily occurred during phase 1, and some of these recommendations have already been partially implemented during phase 2 of the LIFE ARTISAN project, thanks to interim presentations of the progress of research work.

Résumé de l'étude

Le présent livrable fait partie des cinq études transversales visant à observer, décrire et analyser la mise en œuvre des projets démonstrateurs de SafN dans le cadre du projet LIFE IP ARTISAN (action C2B). Cette première étude porte sur le volet « gouvernance », et vise à mieux comprendre les dynamiques d'interactions entre les organisations bénéficiaires associées. Elle doit permettre d'ajuster les mécanismes de gouvernance du programme en phase 3 et 4 (2024-2027), et de tirer des enseignements plus généraux pour faciliter la démultiplication de projets de SFN pour l'adaptation au changement climatique, y compris en dehors du projet LIFE.

Méthodologie

Cette étude repose sur une approche interprétative, qui intègre à l'analyse l'effet des représentations de la gouvernance par les parties prenantes, ainsi que la question du sens donné par les agents à l'action collective. Elle s'est notamment appuyée sur les données qualitatives (issues d'entretiens, d'observations participantes, d'études de cas et d'analyse documentaire) collectées dans le cadre d'un travail de recherche entre mars 2021 et juillet 2022 par le laboratoire CEARC-JVSQ. Elle mobilise également les données obtenues via une enquête en ligne adressée en mai 2023 aux agents des sites pilotes.

Le document est divisé en 4 sections. La première détaille le contexte de l'étude et le cadre méthodologique mobilisé ; la deuxième présente les résultats de l'analyse sur la gouvernance à l'échelle du programme démonstrateur, en phase de conception et de mise en œuvre du projet LIFE ARTISAN ; la troisième livre les enseignements tirés de l'enquête en ligne et des études de cas sur la gouvernance à l'échelle des projets démonstrateurs ; enfin, la quatrième section permet de formuler des recommandations stratégiques et des pistes d'évolutions de la gouvernance.

Principaux enseignements

Malgré des efforts soutenus de la coordination du programme pour compenser la verticalité de la gouvernance engendrée par les contraintes de montage du projet LIFE ARTISAN en 2018-19 (et de façon conjoncturelle par l'épidémie de COVID en 2020-21), le programme démonstrateur ne tire pas encore intégralement parti de son riche potentiel de concertation multi-échelle. Favoriser une participation plus horizontale des territoires à l'animation et au pilotage du programme pourrait permettre d'en faire un outil-clé pour co-construire la politique nationale de diffusion des SafN avec l'aide de ses principales cibles (les maîtres d'ouvrages locaux).

Les campagnes d'entretiens et d'observation participantes montrent que les agents des sites pilotes se représentent avant tout dans un rôle de bénéficiaires d'un appel à projets plutôt que dans celui de partenaire de rang égal dans une coalition multi-échelle. Ils consentent à jouer un rôle d'illustration d'un modèle d'action prescrit au niveau national et supranational (ex. : standard de l'UICN ; cadrage national), dont ils déplorent pourtant parfois en entretien l'inadaptation à leurs pratiques. Ils se perçoivent en revanche encore peu comme légitimes pour contribuer à redéfinir, dans le cadre du programme et par leurs interventions concrètes, ce que pourrait être une doctrine d'action SafN renouvelée, qui tienne mieux compte de leurs intérêts, de leurs besoins et des projets politiques de leurs territoires.

L'enquête en ligne montre un décalage persistant entre d'une part, les objectifs et les pratiques décrits dans la littérature académique et dans les documents institutionnels, et d'autre part, les aspirations des collectivités et la façon dont leurs agents donnent sens à ces projets. Elle met pourtant en lumière un bon niveau de portage politique et des mécanismes de gouvernance partenariale approfondis. Ces résultats mettent en exergue le risque de caractère contre-productif des mécanismes de cadrage incitant ces territoires à devenir de « bons exemples » d'un récit déjà existant sur l'attractivité des SafN, dans la mesure où ce

récit même ne semble pas toujours correspondre aux attentes et aux intérêts des maîtres d'ouvrage locaux.

L'analyse des trajectoires de mise en œuvre de SafN dans les sites pilotes objets d'étude de cas met ainsi en évidence la nécessité de concevoir les projets en veillant certes à leur dimension multifonctionnelle (transversalité et interdisciplinarité pour produire les co-bénéfices attendus), mais aussi à maintenir possible la pluralité de significations que leur attribuent les parties prenantes (ex. : diversité des représentations de la nature et de l'adaptation au changement climatique, volonté de promouvoir différents modèles d'aménagement, capacité à intégrer les interventions dans des projets politiques plus larges, variété des objectifs poursuivis par les partenaires techniques et financiers, etc.). Bien que présentée comme un effort de pédagogie, de lisibilité et comme une tentative pour « parler d'une seule voix », la construction nationale d'un récit univoque (définition normée, cadrage approfondi, jeux d'indicateurs déclinés au moins en partie à partir du Standard de l'UICN) sur la signification à attribuer aux projets d'adaptation par la nature risque *in fine* de dissuader les autres maîtres d'ouvrage locaux (hors LIFE ARTISAN) de mobiliser spontanément un concept qui ne ferait plus sens localement. L'objectif central d'ARTISAN, la généralisation d'ici 2030 de la mise en œuvre de projets d'aménagement reposant sur l'ingénierie écologique pour l'adaptation au changement climatique, appelle donc à continuer d'horizontaliser la gouvernance des projets démonstrateurs, afin de redonner aux maîtres d'ouvrage locaux davantage de marge d'autonomie dans l'interprétation du concept, mais également de responsabilité dans la construction négociée d'une doctrine SafN renouvelée par leur prise de position.

Recommandations stratégiques

Ces enseignements nous amènent à formuler sept recommandations principales, détaillées dans la dernière section de cette étude.

Coordination du programme

- A. Continuer à horizontaliser les mécanismes de coordination du programme démonstrateur
- B. Renforcer les moyens dévolus à la gouvernance du programme pour permettre un meilleur partage des responsabilités entre les bénéficiaires associés.

Stratégie du programme

- C. Capitaliser sur l'expérience du projet LIFE IP ARTISAN pour améliorer la conception des projets LIFE intégrés à forte dimension partenariale.
- D. Acter *par principe* que tous les projets du programme sont des SafN, mais au regard d'une doctrine d'action en cours de construction collective
- E. Faciliter un processus de contribution autonome et forte des territoires pilotes à la construction de la doctrine ARTISAN sur les SAFN
- F. Faire du renforcement de l'alliance entre les acteurs « climat », les acteurs « biodiversité » et les acteurs « locaux » le principal héritage d'ARTISAN pour la période post-LIFE

Mise en œuvre locale des projets de SAFN

- G. Créer les conditions d'une mise en œuvre véritablement partenariale des projets
- H. Renforcer l'adaptation du système de suivi-évaluation des projets aux besoins réels des territoires pilotes

N.B. : La phase de collecte de cette étude ayant eu lieu principalement durant la phase 1, certaines de ces préconisations ont déjà été partiellement mises en œuvre durant la phase 2 du projet LIFE ARTISAN, notamment grâce à des restitutions intermédiaires de l'avancement

des travaux de recherche.

Section I

Cadrage de l'étude

I. Cadrage de l'étude

I.1 Rappel des objectifs de l'étude

Le projet LIFE IP ARTISAN (2020-2027), coordonné par l'OFB, co-financé par l'Union Européenne et mis en œuvre avec la collaboration de 27 partenaires français, **visé à créer les conditions d'une généralisation du recours aux solutions fondées sur la nature pour l'adaptation au changement climatique.**

Parmi les instruments facilitant la mise en visibilité et l'appropriation de ce type de solutions par l'ensemble des acteurs, et notamment les collectivités locales, figure un **programme démonstrateur composé de dix territoires pilotes, également bénéficiaires associés du LIFE.** Durant la période de mise en œuvre d'ARTISAN, ces territoires relèvent des défis variés d'adaptation au changement climatique en concevant et en réalisant des solutions fondées sur la nature.

Parallèlement, **l'action C2B prévoit la réalisation de cinq études transversales, afin de documenter et d'analyser les transformations en cours au sein de ces territoires pilotes,** selon des angles thématiques qui permettent de procéder à des approfondissements spécifiques.

L'étude C2B-C doit permettre de donner aux bénéficiaires associés du projet ARTISAN une meilleure connaissance de la dynamique des interactions entre parties prenantes coopérant au sein du programme démonstrateur, **afin de faciliter son pilotage durant les phases 3 et 4 du projet.** Elle permettra également d'effectuer **des retours d'expériences sur les facteurs de succès et les éventuelles difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage de projets pilotes en matière de gouvernance.** Elle servira enfin à **alimenter l'évaluation globale du programme démonstrateur et à l'évaluation à mi-parcours du projet LIFE IP ARTISAN.**

I.2 Cadrage théorique

La notion de gouvernance est ambiguë et fait l'objet de nombreux débats. De façon pragmatique, nous adoptons dans cette étude la définition large qu'en donne Patrick Le Galès (2010), à même d'aider à produire des résultats utilisables pour la conduite ultérieure du projet :

« Elle peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité »³.

I.2.1 Une approche décentrée de la gouvernance

Dans cette étude, nous proposons d'adopter une **perspective interprétative** sur la

³ P. Le Galès. « Gouvernance » dans Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques.*, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 299-308.

gouvernance, telle qu'elle a été proposée notamment par M. Bevir and R. Rhodes⁴(2019). Cette approche, dite « décentrée », de la gouvernance vise à réintégrer à l'analyse **la question de la réflexivité⁵ et de l'activité de production du sens⁶** effectuée par les agents.

« L'approche interprétative nous incite à analyser l'action des individus en fonction de leurs croyances pour créer, maintenir et modifier les formes de gouvernance. Elle insiste sur le fait que ces croyances ne sont pas le simple reflet des prétendus intérêts et des appartenances institutionnelles des individus [...] Elle nous encourage plutôt à raconter des histoires d'activités de production de sens ».

Trois raisons principales justifient ce choix :

- ▶ **La nature des interventions** : d'une part, la fonction démonstrative des projets oblige à considérer l'activité de production du sens (les projets sont considérés « exemplaires », ce sont des « vitrines » chargés de « donner à voir » les SfN). En cela, ce sont des actions techniques conçues non pas seulement pour résoudre des problèmes locaux, mais dans le but d'affirmer des messages dans l'espace public et de promouvoir des concepts d'action publique. D'autre part, l'expression « Solutions Fondées sur la Nature » est nouvelle mais les procédés techniques auxquelles elle se réfère ne sont pas nécessairement innovants. Par conséquent, c'est essentiellement la façon de nommer, de décrire et de donner sens à l'intervention qui change, ceci indépendamment du caractère novateur ou non des techniques employées.
- ▶ **Les fonctions professionnelles des principaux acteurs** : la plupart des agents mobilisés dans le programme démonstrateur sont des cadres intermédiaires publics, dont le travail principal consiste à « décliner » des concepts d'action publique en pratiques concrètes. Cette activité recouvre une dimension principalement interprétative (comment comprendre le concept de SfN ? Comment le traduire en plan d'action ? Comment le transposer matériellement dans les territoires pilotes ?)
- ▶ **L'échelle du programme** : le volume d'interventions et le petit nombre de personnes impliquées imposent d'adopter une perspective micro, focalisée sur les interactions entre les individus en charge de la mise en œuvre. L'approche interprétative permet de travailler à cette échelle, sans pour autant recourir à la théorie du choix rationnel de la micro-économie, qui ont montré leurs limites une fois appliquées à l'action publique.

Dans cette étude, nous proposons par conséquent d'intégrer aux analyses classiques de la gouvernance **l'étude d'une série additionnelle de leviers actionnables** par les cadres intermédiaires en charge du pilotage d'ARTISAN. Ces variables sur lesquels nous souhaitons attirer l'attention, ce sont **les procédés de construction du sens local de l'action (cf. annexe XXX)**. Afin de compléter l'analyse de la relation binaire entre les facteurs de succès d'un projet et les modes de coordination de ses parties prenantes, nous proposons **un schéma**

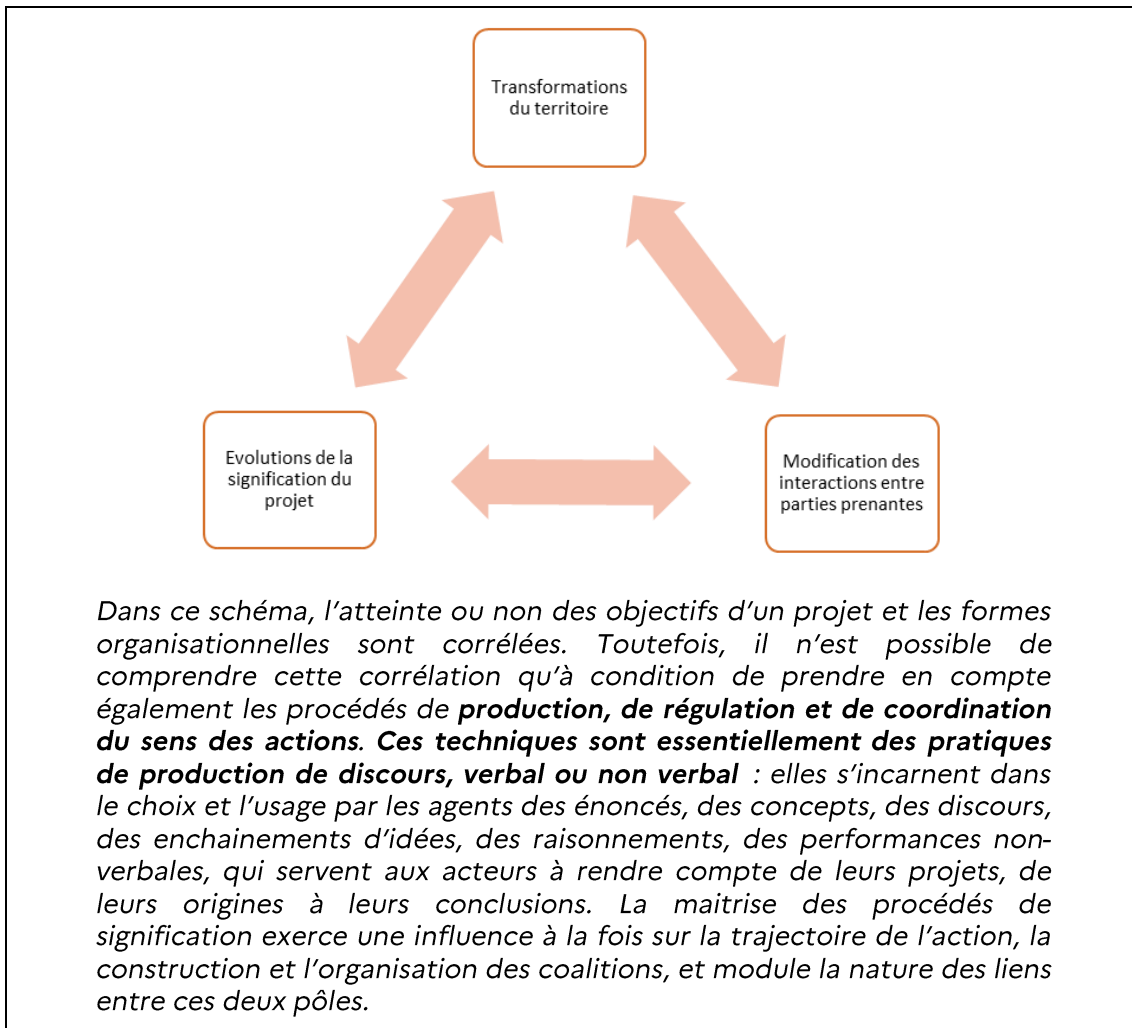
⁴ M. Bevir et R. Rhodes, *Interpreting British governance*, Routledge, 2003; M. Bevir et R. Phillips (dir.), *Decentring European Governance*, Routledge, 2019.

⁵ I.e. l'ensemble des représentations par chaque partenaire de la gouvernance du projet dans lequel il est impliqué

⁶ Cf. la typologie des pratiques de production du sens, tirée de la thèse de doctorat *Ce qu'il faut démontrer : les Solutions fondées sur la Nature*, présentée en annexe VI.4.1.

ternaire :

Figure 1 – L'approche interprétative de la gouvernance



La capacité à s'entendre sur le sens produit par l'action est donc au cœur des enjeux de gouvernance. **Ce qui se dispute, se régule et se distribue entre acteurs du programme démonstrateur**, c'est la capacité à **choisir les idées et les messages que ces projets permettent d'affirmer dans l'espace public**.

Concrètement, cela signifie que dans cette étude, la focale sera recentrée vers l'analyse des effets liés aux processus de **convergence/divergence entre les interprétations des agents**. Des questions plus classiques, comme celle des arbitrages entre les intérêts des organisations par exemple, ont leur place dans cette étude, mais **à travers le prisme des représentations, des croyances et des discours réflexifs** que tiennent les agents concrètement impliqués dans la mise en œuvre du programme démonstrateur.

1.2.2 Intégrer les apports de l'enquête ethnographique préalable à l'étude

Le défi d'adopter une approche interprétative de la gouvernance consiste à se débarrasser d'un certain nombre de cadrages préconçus de l'action publique, malgré leur omniprésence dans la littérature grise et autres guides de bonnes pratiques. Le principal de ces biais est lié à la prégnance de la théorie dite séquentielle ou décisionnelle, qui présente de façon stéréotypée l'action publique comme une chaîne logique qui suivrait une logique immuable :

1. Constat d'un enjeu et mise à l'agenda d'un problème ;
2. Fixation d'une stratégie et d'objectifs au niveau politique ;
3. Diagnostic technique et sélection des outils optimaux pour atteindre les objectifs au niveau des agents publics ;
4. Suivi-évaluation pour vérifier les impacts.

Or, la sociologie de l'action publique a montré depuis longtemps que cette théorie décisionnelle n'avait pas véritablement de fondement dans la pratique concrète des agents publics, même si elle structure encore souvent leurs représentations. L'enquête ethnographique permet de partir de l'observation pour mettre en évidence les pratiques de travail concrètes et visibles des agents.

Elle permet de voir les deux faces de l'action publique : la **dimension de résolution technique d'un problème objectif** sur la base d'un diagnostic rationnel est parallèle à la **dimension d'affirmation et de mise en visibilité d'une signification donnée à l'action collective**.

Les agents agissent souvent autant pour résoudre un problème que pour « pouvoir dire » quelque chose, pour donner sens à un espace, à une démarche, à une politique passée etc. Dans le cadre de la thèse, certains territoires sont ainsi l'objet de projets de SFN parce qu'ils étaient perçus explicitement comme des « espaces de non-sens », ou parce qu'ils permettent d' « incarner une philosophie », pour citer deux exemples croisés en entretien. Les enjeux et les problèmes sont ensuite souvent reconstruits en fonction de fenêtres d'opportunité, et sont donc susceptibles d'évoluer, plus qu'ils ne sont à l'origine de l'action

Agir en public, c'est toujours à la fois viser un objectif et affirmer quelque chose : l'exemple de la file d'attente

La file d'attente est un exemple classique, employé par les ethnologues qui s'intéressent aux pratiques du quotidien⁷, pour aider à comprendre comment une seule et même action peut être considérée à la fois comme un outil rationnel et comme un moyen d'expression. Lorsqu'une personne se place à la suite d'autres personnes, on peut regarder son action comme une méthode rationnelle pour satisfaire un objectif précis (obtenir des places de cinéma par exemple). On peut également en même temps considérer son geste comme un moyen d'affirmer le sens de la situation : la personne indique par son action le fait qu'il existe une file d'attente, elle affirme sa place dans la queue, elle indique aux présents qu'elle souscrit bien au principe du « premier arrivé, premier servi », elle montre sa

⁷ Barthélémy Michel et Quéré Louis, « Introduction. L'argument ethnométhodologique » dans *Recherches en ethnométhodologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2020, p. 9-44.

*confiance dans le fait que les suivants auront les mêmes principes etc. Dans la file d'attente, le positionnement, les gestes, l'action sont simultanément un moyen technique d'obtenir des billets de cinéma et une façon de construire collectivement pour les observateurs le sens de la situation. L'intervention publique dans un territoire donné peut être observée de la même façon sous ces deux angles, sans réduire l'une à l'autre ou exclure un de ces aspects. L'action de résolution du problème **est** le moyen d'expression du sens, et inversement.*

Une enquête ethnographique approfondie a été menée préalablement à la rédaction de cette étude dans le cadre d'un travail doctoral portant également sur le programme démonstrateur. Pour ne pas allonger démesurément le cadrage théorique, les trois conclusions générales les plus pertinentes pour l'étude peuvent être consultées dans l'annexe VI.4.2.

I.3 Méthodologie de l'étude C2B-C

Le périmètre de l'étude comprend à la fois la gouvernance des projets territoriaux et du programme démonstrateur dans son ensemble. En effet, les décisions prises au niveau du programme sont susceptibles d'affecter les réalisations dans les sites pilotes, et les acteurs intervenant à l'échelon programme sont également parties prenantes à l'échelon des projets. Les deux niveaux sont donc indissociables pour l'analyse de la gouvernance.

L'étude s'appuie sur la réalisation concomitante d'une thèse en sciences politiques cofinancée par l'ADEME, et réalisée sur la période 2020-2023. Dans la mesure où le périmètre des recherches doctorales n'est pas tout à fait identique à l'objet de cette étude, cette dernière a demandé un travail de cadrage, de collecte et d'analyse complémentaire. La thèse a permis d'enrichir notre compréhension et d'améliorer la portée de nos recommandations dans le cadre de l'étude C2B-C.

La réalisation de l'étude C2B-C a suivi quatre grandes phases :

► Phase de cadrage

En coordination avec les responsables des autres études C2B, a été réalisé un travail de définition du périmètre exact de l'étude, des territoires à choisir pour mener des études de cas approfondies et de la chronologie des interventions

Afin de faciliter cette coordination, les tâches suivantes ont été accomplies :

- Réunion de cadrage avec les agents de l'OFB responsables du suivi de l'étude
- Participation, sur sollicitation de l'OFB, aux réunions de coordination, conduites en distanciel, réunissant les organisations chargées de la réalisation des études C2B

► Phase de collecte

Afin de ne pas solliciter trop fortement les collectivités porteuses de projet démonstrateur, les protocoles de collecte des données de terrain ont été ajustés au temps disponible. La

phase de collecte a été réalisée principalement durant la phase 1 du projet LIFE (cf. chronogramme page suivante).

Les tâches suivantes ont été réalisées :

- Réalisation d'entretiens individuels semi-directifs (environ 1h) avec les principaux bénéficiaires associés nationaux participant à la mise en œuvre du programme démonstrateur
- Sollicitation de l'ensemble des bénéficiaires associés participant au programme démonstrateur ARTISAN via un questionnaire en ligne
- Observation participante des comités de pilotage semestriels du programme démonstrateur ARTISAN
- Collecte des principaux documents produits par les bénéficiaires associés
- Réalisation d'études de cas plus approfondies sur trois des dix sites pilotes du projet démonstrateur (entretiens semi-directifs, observations participantes de réunions de pilotage local, événements partenariaux, visite de sites, recueil de documents produits)

► Phase d'analyse

L'analyse du matériau a reposé sur les méthodologiques suivants :

- Analyse discursive (avec attention à l'énonciation verbale et non verbale)⁸
- Application de méthodes inductives de type « théorisation ancrée »⁹

Une attention particulière a été apportée aux dimensions suivantes :

- Répartition des responsabilités entre les bénéficiaires associés durant les phases de conception et de mise en œuvre du programme démonstrateur (analyse de la comitologie, de l'accès à la décision, de la nature des interactions)
- Facteurs de réussite ou de difficulté des projets et du programme du point de vue de la gouvernance
- Eléments de recommandations pour l'optimisation du pilotage du programme démonstrateur durant les phases 3 et 4 du programme démonstrateur

► Phase de restitution

Les conclusions de l'étude devant intervenir à mi-parcours, et pouvant servir à alimenter l'évaluation du programme démonstrateur et du projet LIFE dans son ensemble, il nous a paru nécessaire que la phase de restitution comprenne les éléments suivants :

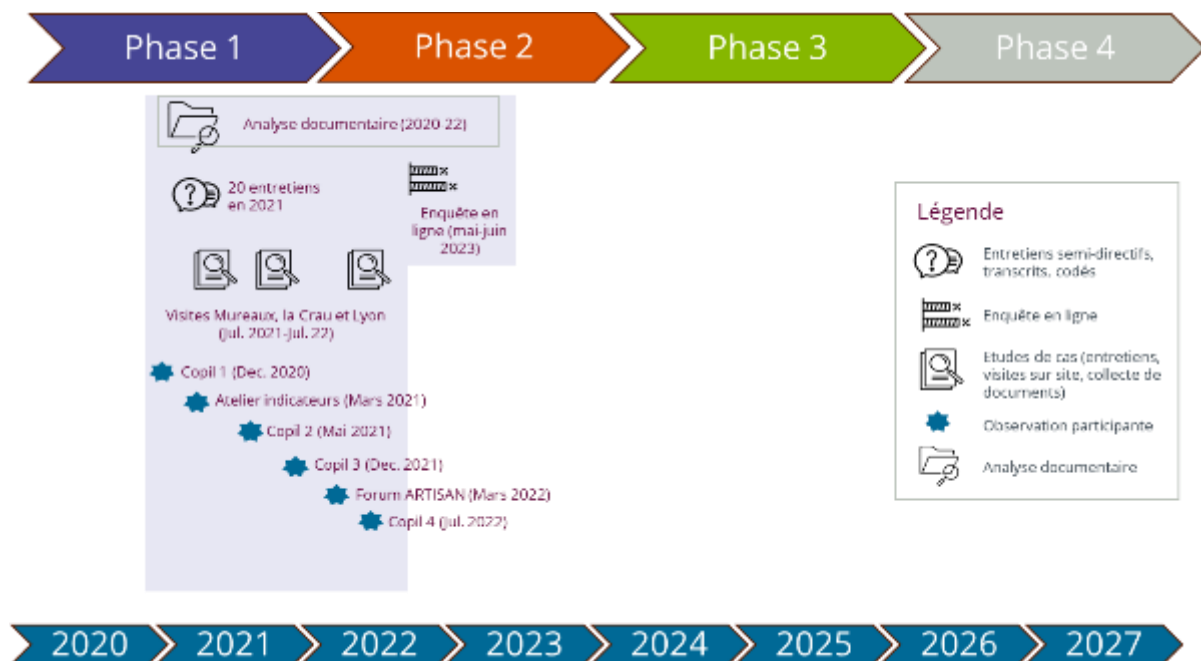
- Rédaction d'un rapport synthétique, comprenant *a minima*

⁸ L'analyse discursive désigne un ensemble de techniques de recherches développées depuis les années 1960 et prenant le discours pour objet. Pour une première approche en langue française de ces méthodes, consulter D. Maingueneau, Discours et analyse du discours : une introduction (2^e édition), Armand Colin, Paris, 2021.

⁹ La théorisation ancrée est une méthode de recherche qualitative qui vise à développer des théories à partir des données recueillies, plutôt que de tester des hypothèses préexistantes. Elle repose sur une approche inductive, où les concepts émergent du terrain, permettant une compréhension approfondie et contextualisée des phénomènes étudiés. Cette méthode privilégie l'immersion dans les données, la comparaison constante et le processus cyclique d'analyse pour construire des théories ancrées dans la réalité empirique.

- Un bilan commenté des résultats de l'enquête en ligne auprès des bénéficiaires associés
- Un compte-rendu de la gouvernance du programme démonstrateur et son analyse
- La synthèse des trois études de cas
- Un ensemble de recommandations concernant la gouvernance du programme et la mise en œuvre des SafN
- Une présentation des résultats de l'étude à l'occasion par exemple d'un comité de pilotage du programme démonstrateur.

Chronogramme de la collecte de données au regard du phasage du LIFE ARTISAN



N.B. : Il est essentiel de noter que la collecte de données a été effectuée principalement durant la première phase du projet LIFE ARTISAN et reflète la situation prévalant à son démarrage. Au moment de la publication de ce livrable, un certain nombre d'évolutions sont d'ores et déjà constatées par les parties prenantes. Lors de la restitution de cette étude, il a été noté qu'un certain nombre des recommandations formulées à l'issue du travail sont en cours de mise en œuvre.

Plan du rapport

Le présent rapport résultant de la mise en œuvre de cette méthodologie est divisé en plusieurs sections :

- **La section II est consacrée à l'analyse de la gouvernance du programme démonstrateur** dans son ensemble, en phase de conception et de mise en œuvre.
- **Les sections III et IV sont consacrées à l'analyse de la gouvernances des projets de SafN.** La section III présente les résultats d'une enquête en ligne adressée à l'ensemble

des territoires démonstrateurs, tandis que la section IV constitue un approfondissement sur la base d'études de cas, menées dans trois territoires démonstrateurs.

- **La section V élabore des recommandations** concernant à la fois la gouvernance du programme et des projets démonstrateurs.

Section II

La gouvernance du programme démonstrateur

II. La gouvernance du programme démonstrateur

Dans cette section, l'analyse de la gouvernance à l'échelle du programme est divisée en deux sous-partie chronologiques, séparant l'examen des mécanismes de coordination durant la **phase de conception** et durant la **phase de mise en œuvre** du projet ARTISAN.

II.1 Les effets des mécanismes de gouvernance durant la phase de conception du programme

Lorsque la question de la gouvernance est évoquée en entretien, les acteurs font souvent référence spontanément aux instances de coordination horizontales que sont les groupes de travail, les comités techniques et de pilotage ou encore les procédures de concertation. **Pourtant, les processus de gouvernance peuvent également s'appuyer sur des instruments verticaux, grâce à des procédés de contrôle à distance**¹⁰. Ainsi dans le cas de la conception du projet LIFE ARTISAN, l'action collective a été principalement gouvernée **par le biais d'appels à projets imbriqués en cascade**.

II.1.1 L'influence déterminante des appels à projets

Le cadrage du règlement LIFE a exercé une influence forte sur les significations qui pouvaient être donnée en phase de conception par le consortium ARTISAN aux « actions concrètes », (comme illustré par le tableau récapitulatif ci-dessous).

Figure 2 - Le cadrage exercé par l'appel à projets LIFE

Mécanisme de contrainte		Conséquences sur ARTISAN
Exhaustivité de la description en temps limité	La clause 1.10.8 du règlement de l'AAP LIFE interdit le versement de subvention à des tiers pour un montant total de plus de 100 000 euros (=1% de la subvention moyenne)	Impossibilité de reverser la subvention européenne à des bénéficiaires inconnus pour des actions restant à déterminer, en prenant le temps de construire des partenariats. Obligation d'intégrer les acteurs locaux à la coalition dès le dépôt de la candidature.
Objectifs obligatoires	L'ambition du projet doit être la « mise en œuvre intégrale d'un plan ou d'une stratégie nationale ». De plus, « les actions concrètes doivent être prévues dans le plan ou la	Pré-ciblage des types de projets locaux attendus pour justifier la correspondance avec les objectifs du PNACC 2 Nécessité de justifier l'écart entre les (faibles) moyens disponibles pour ARTISAN et les objectifs (très

¹⁰ R. Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », L'Année sociologique, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482.

	stratégie ciblée » »	importants) du PNACC2 Besoin d'intégrer des projets déjà conçus (mais pour d'autres raisons) dans les territoires, et donc de recoupler les interventions initialement prévues avec des objectifs différents.
Nature imposée des actions	Les actions concrètes doivent être obligatoirement soit des : - « actions pilotes » - « actions de démonstration » - « meilleures pratiques éprouvées »	Impossibilité d'intégrer des actions de recherche. La typologie comporte une forte incitation à l'utilisation du terme de « démonstration », au vu de l'existence du récent programme de recherche H2020 sur les SfN
Mesurabilité des bénéfices	Les actions concrètes mises en oeuvre doivent avoir un bénéfice environnemental/climatique tangible et mesurable.	Obligation d'objectifs chiffrés, de méthodes de quantification. Biais de sélection des actions : uniquement celles présentant des bénéfices mesurables (objectif de sensibilisation et de plaidoyer plus difficile à justifier)

L'assignation du sens de « démonstrations » aux actions concrètes d'ARTISAN résulte ainsi des effets combinés de :

- ▶ la nécessité pour les rédacteurs **de rationaliser l'écart entre les moyens modestes octroyés et l'ambition obligatoire** (mettre en oeuvre intégralement le PNACC 2 mais en n'ayant les moyens financiers concrets d'agir uniquement sur quelques hectares du territoire national), ce qui présuppose un « effet d'entraînement » des actions locales ;
- ▶ des possibilités restreintes offertes par la typologie d'actions concrètes imposée par le règlement ;
- ▶ de **l'influence du cadrage exercé par le pré-discours institutionnel européen**, lié au programme Horizon 2020, qui décrit les SfN comme étant déjà « prouvées » par la recherche mais devant encore être « généralisées » sur le terrain.

Le terme de « démonstration » pour qualifier les actions concrètes ne figurait pourtant pas initialement dans la première note d'intention de l'AFB, rédigée antérieurement à la prise de

connaissance du règlement de l'AAP LIFE par la cheffe du département à l'initiative de la candidature. Cette première note évoquait un appui financier à une cinquantaine de projets décrit comme de « vraies SfN », en fonction de critères de qualité des démarches entreprises par les territoires cibles. **Or, le cadrage, résultant de l'AAP LIFE, des projets locaux d'ARTISAN comme des actions de « démonstrations », a entraîné ultérieurement des conséquences concrètes sur la phase de mise en œuvre** (nature des interventions, choix de conception et de mise en œuvre).

En second lieu, **le nombre des actions concrètes, leur dimensionnement et leur méthode de réalisation** ont été également construits en fonction des contraintes imposées par le règlement de l'AAP LIFE. En effet la clause 1.10.8 des guidelines, en interdisant le reversement de la subvention européenne à des tiers non connus au moment du dépôt de la candidature équivaut à une obligation de **description exhaustive des actions**. Dans les faits, elle interdit de disposer du temps nécessaire pour négocier le sens des « actions concrètes » au fur et à mesure de la vie du projet, en nouant progressivement des relations de partenariat avec des acteurs locaux. Couplée avec les contraintes de la rédaction, cette clause a donc imposé premièrement de **limiter les projets à un petit nombre de sites descriptibles en temps limité** (contre une cinquantaine envisagée initialement), deuxièmement de **recourir à des projets déjà « dans les cartons »**, nécessairement élaborés préalablement au projet LIFE, et troisièmement d'obliger à **transférer les contraintes de signification du règlement LIFE par le recours à un appel à projet secondaire**, lancé avec un court délai (<2 mois), par la coalition ARTISAN.

La coalition s'est ainsi progressivement élargie depuis l'échelle européenne vers l'échelle locale, en mobilisant de façon descendante des appels à projets imbriqués. A travers ces appels à projets, des programmes d'action locaux dont la signification avait été construite antérieurement, en fonction d'enjeux spécifiques propres à leur contexte, se trouvent ainsi devoir faire l'objet **de multiples recouplages¹¹ avec des finalités obligées** (ex. : mettre en œuvre le PNACC 2, promouvoir les SafN), **des méthodes standardisées** (critères internationaux à propos des SfN) **et des théories d'actions exogènes** (la « démonstration », la quantification des bénéfices).

La **gouvernance par appel à projets** a permis à la Commission Européenne et, secondairement, aux acteurs nationaux d'ARTISAN, **de contrôler fortement le sens donné aux projets locaux**. Si ces procédés ont permis une gouvernance efficace durant la phase de montage de la candidature (en facilitant la construction d'une coalition, la cohérence des objectifs et la coordination des interventions), la verticalité du processus a engendré ultérieurement de nombreux impacts sur la nature des relations entre partenaires au sein de la coalition ARTISAN.

¹¹ P. Zittoun utilise la notion de « recouplage » pour parler de projets dont les propositions techniques ont été initialement conçues en vue d'atteindre certains objectifs, et qui sont mises telles quelles au service de nouveaux objectifs très différents imposés par un changement de contexte. Cf. par exemple P. Zittoun, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en action dans le changement d'une politique publique », Revue française de science politique, 2013a, vol. 63, no 3/4, p. 625-646.

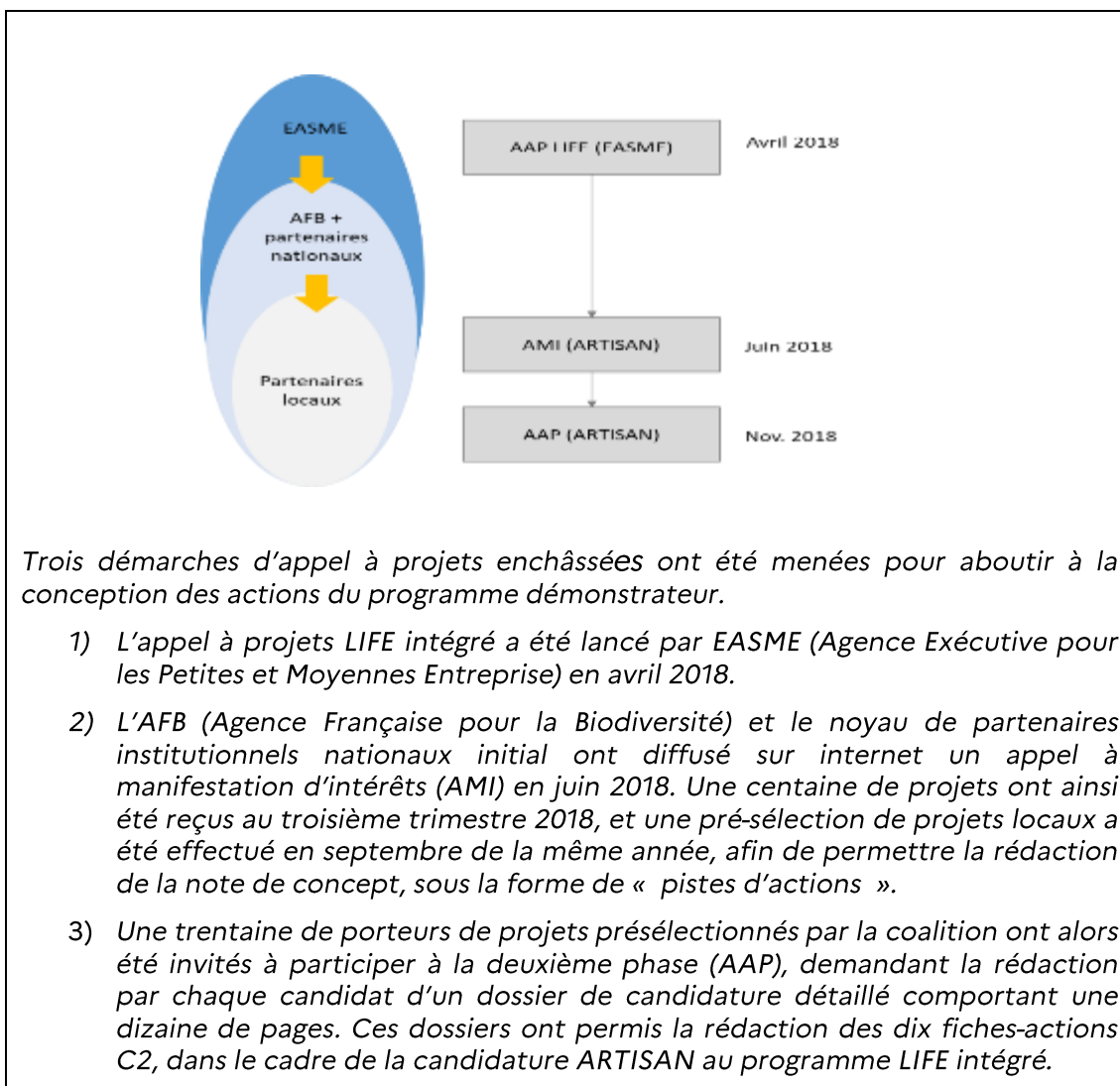


Figure 3 - Une structuration en « cascade » des appels à projets

II.1.2 Des choix d'élaboration du programme partiellement concertés

Outre le mécanisme des appels à projets, en phase de montage, la gouvernance du programme démonstrateur s'est également appuyé sur des instances délibératives.

- ▶ Des temps dédiés lors des cinq réunions du comité des partenaires de la candidature ARTISAN
- ▶ Deux réunions *ad hoc* pour la pré-sélection des territoires démonstrateurs
- ▶ Un groupe de travail thématique sur le volet « programme démonstrateur »

Les étapes de la construction collective du programme sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Figure 4 - Historique de conception du programme

Instance de concertation	Date	Décisions prises
Comité des partenaires 1	12/06/2018	Accord sur le principe du programme démonstrateur + démarche AMI
Comité des partenaires 2	23/08/2018	Accord sur la méthode de pré-sélection ; organisation d'un AAP avant décembre ; 10 territoires pour 5M€
Réunion (présélection) 1	21/09/2018	Définition des types de territoires, d'enjeux et de SfN recherchés ; établissement des critères de priorisation ; liste de types de territoires complémentaires à solliciter
Réunion (présélection) 2	04/10/2018	Application des critères et présélection des candidats qualifiés pour la phase AAP
Comité des partenaires 3	16/10/2018	Validation de la liste des territoires présélectionnés
Comité des partenaires 4	19/11/2018	Organisation des groupes de travail d'élaboration des fiches-action (dont GT1 – Programme démo)
Groupe de travail thématique sur le programme	10/12/2018	Structuration de la coordination, de l'animation et du suivi-évaluation du programme démonstrateur
Comité des partenaires 5	21/12/2018	Présentation des dossiers reçus ; validation de la méthodologie de sélection finale
Date limite avis des partenaires (sélection)	30/01/2018	Compilation des avis reçus et sélection finale par l'AFB (non-objection des partenaires)
Envoi du dossier de candidature LIFE	13/03/2018	Comporte les fiches actions C1 (animation) ; C2.1 à C2.10 (10 territoires pilotes); C2b (études transversales)

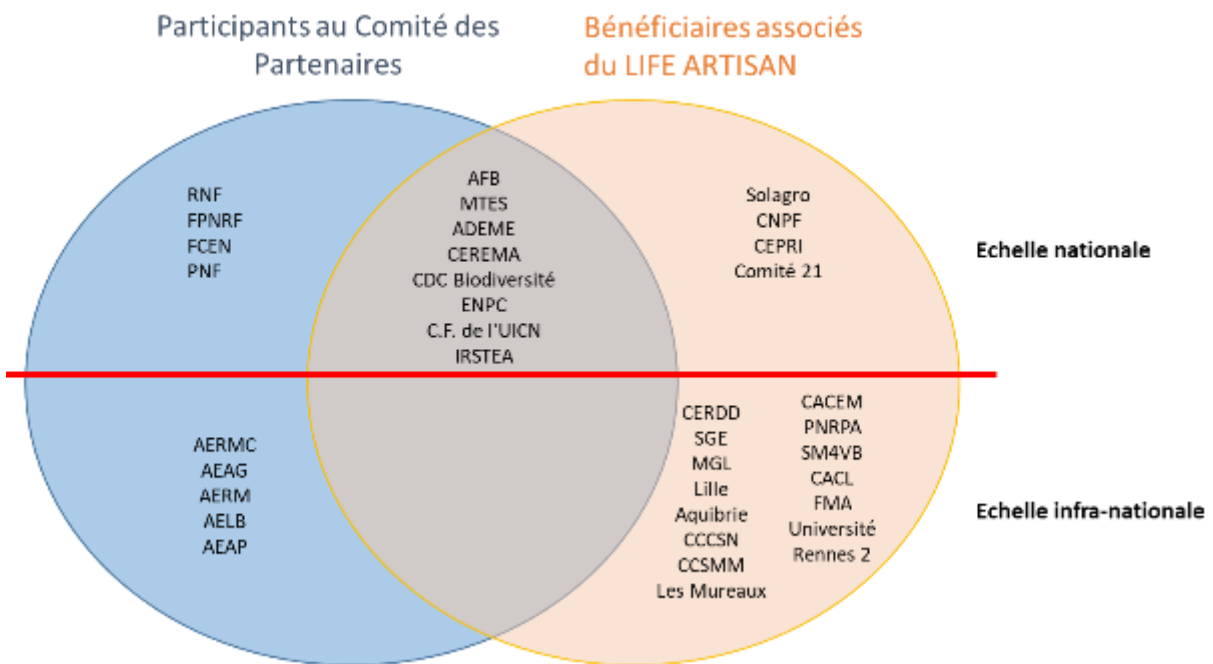
		et D4 (suivi-évaluation) relatives au programme démonstrateur
--	--	---

Une concertation dans le cadre du CNP limitée à un noyau d'organisations nationales

Le CNP (Comité National des Partenaires) est une instance qui a été constituée par l'ex-AFB en juin 2018, par le biais d'une invitation à des partenaires susceptibles d'être intéressés par le montage d'un projet LIFE intégré à propos des Solutions Fondées sur la Nature. Informelle, cette instance a été élargie au fur et à mesure de l'élaboration du dossier de candidature. Cette instance était chargée de valider les choix collectifs et de coordonner le montage.

La composition du CNP ne recoupe pas intégralement la composition ultérieure des bénéficiaires associés du LIFE ARTISAN. Le schéma ci-dessous montre les points d'intersection entre les participants aux 5 CNP et la coalition des 27 bénéficiaires associés (B.A.) d'ARTISAN :

Figure 5 - La participation des organisations parties prenantes à ARTISAN



A la lecture de ce schéma, les trois constats suivants s'imposent :

- Des organisations nationales ont été intégrées durant le premier trimestre 2019 comme porteurs d'actions spécifiques dans le LIFE ARTISAN **sans avoir délibéré de la stratégie d'ensemble dans le cadre des cinq CNP tenus en 2018** (Solagro, Centre National de la Propriété Forestière, Centre Européen pour la Prévention du Risque d'Inondation et Comité 21).

- ▶ Des **têtes de réseaux nationales dans le domaine de la protection de la biodiversité** (Réserves Naturelles de France, Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Fédération des Conservatoires d'Espace Naturel et Parcs Nationaux de France) **et l'ensemble des Agences de l'Eau ont appuyé le montage en participant aux CNP sans devenir bénéficiaires associés.**
- ▶ L'ensemble des bénéficiaires associés opérant à l'échelle infra-nationale (et notamment les dix territoires pilotes) n'ont jamais été associés aux instances de décision relatives à l'ensemble du dossier de candidature. Les porteurs d'action locaux n'ont été intégrés à la coalition que durant le dernier mois d'élaboration de la candidature, sans réunion d'un CNP. Ils ont été consultés uniquement pour la rédaction de la fiche-action concernant leur territoire.

Le groupe de travail thématique sur le programme démonstrateur n'a élargi que partiellement la concertation

Lors des dix groupes de travail thématiques de décembre 2018, destinés à construire des propositions de fiches-actions pour commencer la rédaction du dossier de candidature, la participation a été élargie au-delà des membres du CNP. 88 participants uniques représentant 56 structures ont contribué à la réflexion. Lors du GT1, consacré à l'élaboration des fiches-actions du programme démonstrateur, on retrouvait pourtant **essentiellement les mêmes acteurs que dans le CNP** (4 représentants de l'AFB, un représentant de l'ADEME, du CEREMA, du MTES, de l'AERMC, d'IRSTEA et de CDC-B). Seuls 3 autres structures étaient représentées, toutes travaillant à l'échelon national : le ministère des Outre-Mer, le Conservatoire du Littoral et l'association Plante & Cité. **Aucune collectivité locale n'a donc été concertée à propos des actions d'animation (Fiche Action C1), de suivi-évaluation (D4) et d'études (C2B)** auxquelles a abouti la démarche d'élaboration du programme démonstrateur.

Malgré un processus de concertation, tous les membres du CNP n'ont pas pu participer de façon égale à la sélection des projets démonstrateurs.

Dès le lancement des travaux de montage de la candidature, **l'AFB a laissé la possibilité aux membres du CNP de porter un avis et de participer à l'élaboration du programme démonstrateur.** La décision de recourir à une démarche en deux temps (AMI, puis AAP), le nombre de projets, l'enveloppe budgétaire associée, la méthodologie de sélection et la liste finale des territoires pilotes ont toutes été soumises à l'approbation du CNP. Lors de la phase AMI, **la participation aux deux réunions ad hoc de définition puis d'application des critères de pré-sélection a été ouverte à l'ensemble des membres.** En phase AAP, les organisations membres du CNP ont eu la possibilité de procéder en interne au classement des meilleurs dossiers, sur le fondement de ces mêmes critères, puis d'envoyer leur sélection au coordinateur du dossier de candidature pour prise en compte de leur avis.

Toutefois, dans les faits, **seul un petit nombre d'organisations a pu participer activement au travail de sélection.** En dehors de l'AFB, seuls le comité français de l'UICN, le MTES et l'ADEME ont émis un avis sur la pré-sélection en phase AMI ; tandis qu'en phase AAP le travail de classement des dossiers a été effectué également, outre ces quatre organisations, par le

CEREMA, mais uniquement sur les projets urbains. Des avis ont également été recueillis sur quelques projets auprès de directions régionales de l'AFB, et d'un organisme lié (l'ARB IDF).

Ainsi, même si le CNP a validé en dernier ressort la liste finale des projets démonstrateurs, le mécanisme de concertation proposé pour la sélection reflétait avant tout la **place prépondérante jouée par l'AFB**, dotée de davantage de ressources durant la phase de montage.

Une composition orientée et cohérente des actions du programme démonstrateur, reflet du rôle prépondérant de l'AFB et des organisations nationales

Malgré de réels efforts de concertation et les possibilités offertes aux autres membres du CNP, **les contraintes de temps et de ressources ont favorisé l'influence de l'AFB sur la composition du programme**. L'AFB était en effet la seule organisation du CNP à avoir pu flécher des ressources humaines dédiées spécifiquement au montage du projet (environ 2 ETP). La charge de travail représentée par l'élaboration d'un dossier de candidature LIFE, très lourde, a ainsi été majoritairement prise en charge par l'AFB, les autres organisations donnant leur assentiment aux propositions du coordinateur de la candidature.

Plusieurs éléments de la théorie d'action du programme démonstrateur reflètent une forme de cadrage émanant de l'AFB et auquel ont consenti les partenaires nationaux :

- ▶ **Signification des SafN** : bien qu'elle ne figure pas dans le dossier de candidature, les critères de définition de l'UICN ont guidé le règlement de l'AMI et de l'AAP, comme les critères de sélection des territoires pilotes.
- ▶ **Importance de la représentativité des territoires** : la composition du programme démonstrateur a obéi à une logique de représentation de la diversité des enjeux climatiques et des territoires (plutôt par exemple qu'une logique d'estimation de leurs impacts potentiels) en suivant une grille typologique préexistante.
- ▶ **Illustration et valorisation davantage que mesure et apprentissage** : la logique d'action du programme démonstrateur repose sur une démarche de **valorisation**, de **promotion** et de **mise en vitrine** des SafN davantage que sur une logique de quantification des impacts et de prototypage de solutions.

Quelques illustrations des effets de ce cadrage de l'AFB et des objections qui y ont été effectuées durant le montage figure dans l'encadré ci-dessous :

Signification des SafN

Un projet de création d'espaces végétalisés dans le cadre de la construction d'un écoquartier, retenu dans le classement des meilleurs dossiers par un partenaire, a été rejeté dans la sélection finale collective. Pour l'AFB, il était impossible de retenir comme exemple de SafN un projet conduisant à l'artificialisation d'une zone urbaine en friche, car elle se serait traduite par une perte nette de biodiversité comparée à l'état initial du site. Le projet avait beau répondre à certains enjeux d'adaptation au changement climatique en intégrant les services écosystémiques dans une démarche d'urbanisme, il ne correspondait pas à l'interprétation que se faisaient les agents AFB

des SafN, au nom d'un critère implicite de non-destruction du milieu naturel initial.

Importance de la représentativité

Alors qu'un partenaire proposait d'éliminer un dossier, en parlant d'un « effet d'aubaine », celui-ci a été repêché en CNP sur la foi de son portage par un type d'acteurs peu représenté. Autre exemple, en phase AMI, concernant l'outre-mer, il fut décidé de lancer une recherche complémentaire de projets, par la consultation directe des services de l'Etat déconcentré, afin d'accroître le nombre de territoires candidats en outre-mer. Enfin en phase AAP, dans le tableau présentant la liste des territoires sélectionnés, un projet auxquels certains membres avaient objecté, a finalement été conservé, avec la mention : « souhait de les maintenir pour avoir un exemple de [...] ». Dans le cadrage de l'AFB, le critère de représentativité des territoires et des enjeux, garant supposé de l'impact du programme dans son ensemble, l'emportait ainsi parfois sur des critères de qualité propres à chaque projet¹².

Des « territoires vitrines » plutôt que des « living labs »

La rédaction de la fiche action D4 sur le suivi-évaluation des projets démonstrateurs a fait l'objet d'une controverse entre l'AFB et l'organisation partenaire pilote de cette action. Elle portait essentiellement sur la question du dimensionnement des moyens financiers consacrés à l'instrumentation des sites pilotes, au suivi-évaluation et à l'analyse experte des données récoltées. Le cadrage de l'AFB, dans lequel les moyens dévolus à la quantification des bénéfiques ne doivent représenter qu'une fraction très limitée des coûts de mise en œuvre concrète des projets, a été finalement retenu pour la rédaction de la fiche action. Elle témoigne d'une théorie d'action qui met davantage l'accent sur la valorisation d'actions simples et accessibles à tout porteur de projet plutôt que sur l'acquisition de connaissances et le perfectionnement de techniques en conditions réelles, suivant un modèle emprunté à la R&D.

Le programme démonstrateur dans son ensemble, en tant que volet d'action du projet ARTISAN, a ainsi été conçu avant tout en fonction des besoins exprimés premièrement par l'AFB et secondairement par les organisations nationales formant le noyau initial de la coalition. La principale raison invoquée par les concepteurs de la candidature est notamment le calendrier rendu très contraignant par la démarche d'appel à projet au vu de la date limite de rendu du dossier de candidature. La sélection courant janvier 2019 ne laissait qu'un délai d'un mois environ pour parvenir à co-rédiger les 10 fiches-actions (C2.1 à C2.10) correspondant aux actions concrètes du projet LIFE ARTISAN. Une participation de collectivités locales au GT thématique de décembre 2018 aurait toutefois pu permettre une meilleure prise en considération des intérêts et des besoins exprimés par ce type de parties prenantes.

¹² Il faut noter que la phase de présélection avait pour but d'éliminer les projets ne respectant pas certains critères minimaux de sélection, et que tous les projets qualifiés pour la phase AAP étaient considérés comme présentant des gages de qualité.

II.2 Les mécanismes de gouvernance et leurs effets durant la phase de mise en œuvre

En phase de mise en œuvre, des efforts importants ont été entrepris **pour rendre la gouvernance du projet plus inclusive et partenariale.**

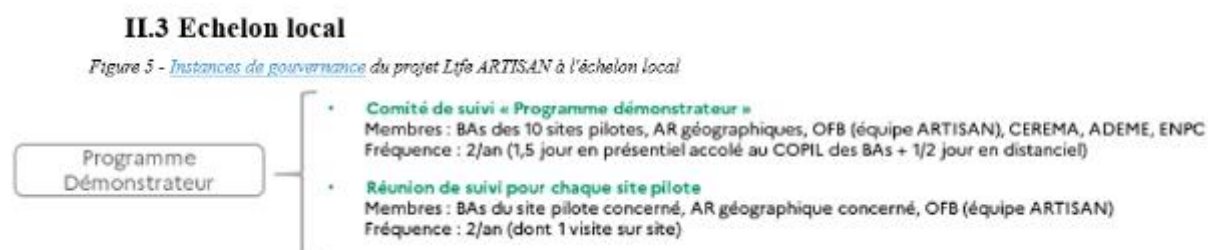
La phase de mise en œuvre du projet ARTISAN débute officiellement le 1^{er} décembre 2020, à l'occasion d'un événement de lancement (organisé en ligne en raison de la pandémie de COVID-19) et du premier comité de pilotage du projet.

La signature du Grant Agreement par l'ensemble des 27 bénéficiaires associés a fait d'eux **des partenaires au statut égal** au regard de la convention, **à l'exception de l'OFB qui dispose d'un statut de bénéficiaire coordinateur.** Ce statut donne à cette dernière organisation la charge de centraliser le rapportage à destination du programme LIFE et de reverser la subvention européenne, **en s'assurant que les engagements de l'ensemble des partenaires sont respectés.** Si les représentants des territoires pilotes n'avaient pas participé à la CNP, ils sont désormais **membres de plein droit du comité de pilotage du projet ARTISAN**, qui se réunit tous les ans.

II.2.1 Les mécanismes de gouvernance du programme démonstrateur

Des mécanismes de gouvernance spécifiques sont mis en œuvre pour coordonner les actions relatives au programme démonstrateur. Un document intitulé « Kit de Coordination », rédigé en Février 2022, fait reposer la gouvernance du Programme Démonstrateur sur deux types d'instances : le « comité de suivi Programme démonstrateur », et des « réunions de suivi pour chaque site pilote » (cf. extrait du document ci-dessous).

Figure 6 - Extrait du « kit de coordination » publié par ARTISAN



Dans les faits, **il existe davantage d'espaces et d'outils** à travers lesquels les partenaires du programme démonstrateur influencent mutuellement et coordonnent leurs façons d'agir.

Premièrement, ce schéma n'inclue pas **les mécanismes de gouvernance liés au suivi-évaluation. Or le choix des indicateurs est un élément clé pour la gouvernance des projets.** Il conduit les partenaires à sélectionner et définir les phénomènes susceptibles d'être mis en évidence, et donc les **récits d'action publique** locale qui peuvent être faits ultérieurement. **Certaines actions concrètes** (ex. : rédaction d'un cahier des charges, définitions des programmes d'interventions) **sont influencées par les décisions prises dans le cadre des mécanismes de gouvernance du suivi-évaluation.** Ces mécanismes déterminent également le contenu possible d'autres actions (ex. rédaction de documents d'information et de communication, de fiches REX, présentations de diaporama, renseignement de documents

de rapportage, prises de parole en réunions etc.). **Les instances et instruments par lesquels sont décidés les indicateurs et les protocoles de suivi** doivent donc être pris en compte **dans l'analyse de la gouvernance**, et en particulier lorsqu'on s'attache à tenir compte du contrôle de la signification des projets.

Deuxièmement, **les outils de travail à distance** qui régissent les interactions des partenaires **font également partie des mécanismes de gouvernance**. Les échanges de mails, les appels téléphoniques, les visio-conférences, l'utilisation de l'interface de partage de documents *Trello*, constituent des outils fréquemment employés, par lesquels les partenaires coordonnent leurs interventions. Ainsi, l'envoi d'un email invitant les bénéficiaires associés à remplir un document contenu en pièce-jointe a la capacité d'amener ces derniers à modifier leur agenda de la semaine et à consacrer du temps à d'autres activités.

L'analyse de l'ensemble de ces mécanismes de gouvernance en phase de mise en œuvre fait ressortir deux constats principaux :

- ▶ Des efforts importants ont été entrepris pour corriger l'asymétrie initiale entre les acteurs nationaux et locaux, imputables aux conditions du montage du dossier (section II.2.2).
- ▶ Un ensemble de normes, de contraintes institutionnelles et de représentations de la gouvernance a empêché jusqu'à aujourd'hui les BA de parvenir à une forme d'égalité dans la prise de décision et à coordonner davantage la construction du sens de leurs actions (section II.2.3).

II.2.2 Des efforts importants pour renforcer la participation des territoires à la gouvernance

Au sein des comités de suivi du programme démonstrateurs, **chaque site pilote est représenté et invité à faire remonter ses besoins deux fois par an**. Il a été possible d'observer certaines organisations locales utiliser cet espace de discussion notamment **pour émettre des critiques vis-à-vis du pilotage ou formuler des requêtes** au sujet du fonctionnement et des objectifs du programme.

L'ordre du jour des comités de suivi a été systématiquement ouvert aux suggestions des organisations locales qui y sont représentées. Les agents de l'OFB qui assurent l'animation de ce comité déclarent à plusieurs reprises **leur attachement à recueillir les attentes et les besoins des sites pilotes, et à se mettre au service de leurs agents**.

Les premières réunions du comité de suivi ont donné lieu à des **discussions ouvertes, y compris sur les objectifs du programme et sur les modalités de sa gouvernance**. Ainsi, lors du 1^{er} comité, la question « qu'est-ce qu'un programme démonstrateur ARTISAN réussi ? » a été mise en discussion, même si les conditions d'un débat n'étaient pas toutes réunies (réunion en visioconférence sans possibilité de prendre la parole, réponse en quelques mots-clés par écrit). Lors du 2nd copil, la signification du terme « démonstrateur » a été mise à la discussion, et l'ensemble des partenaires ont été invités à se positionner en prenant le temps de développer leurs réponses. **La liberté de proposer des réponses à ces questions est une faculté essentielle pour gouverner le programme d'actions de la coalition**. Suivant le sens donné à la « réussite » du programme, ou au caractère « démonstrateur » des actions, le

type de pratiques concrètes à effectuer peut en effet varier assez fortement. **Tous les bénéficiaires associés ont de fait été placés, bien que pendant un temps relativement court, en position souveraine pour définir les objectifs du programme démonstrateur, sa théorie d'action, et par conséquent les actions à mener collectivement et les modalités de son fonctionnement.** Le choix de mettre au débat la signification de ces termes clés doit par conséquent être considéré comme un effort significatif pour redonner l'initiative aux territoires pilotes et leur permettre de définir de façon autonome le contenu concret et le sens de leur collaboration.

De la même façon, dans l'instauration des **mécanismes de gouvernance du suivi-évaluation, le CEREMA, pilote de l'action D4, a été attentif à faciliter la participation des organisations locales** à la définition des indicateurs. La méthodologie utilisée accordait une **place importante aux besoins exprimés et aux propositions déjà effectuées par les organisations locales** en phase de montage. C'est sur le fondement de ces propositions qu'a été formalisée la grille d'indicateurs à suivre dans chaque site pilote. Le CEREMA s'est en effet efforcé de faire le lien entre ces besoins exprimés et les avis de groupes d'experts thématiques réunis à deux reprises. **Un temps important, paradoxalement parfois vécu avec frustration comme un obstacle à la mise en œuvre par certains de nos interlocuteurs, a été consacré à des échanges bilatéraux entre le CEREMA et les sites pilotes.** Ces échanges visaient pourtant à s'assurer que les indicateurs correspondaient bien à la fois aux enjeux et aux moyens de suivi des sites pilotes. **Les organisations des territoires pilotes ont donc bien été invitées à co-définir les marqueurs de succès sur lesquels ils pourront élaborer leur récit et donner sens à leurs actions.**

Enfin, **les outils de travail numériques utilisés ont été pensés pour favoriser un accès égalitaire à l'information.** L'utilisation de l'outil de gestion de projet en ligne Trello, inspiré de la méthode Kaban, permet à chaque partenaire de créer, éditer et consulter du contenu avec des droits égaux. Les documents présents sur l'interface de partage de fichiers garantissent également que tous les membres disposent de ressources (annuaires, résumés des actions, trombinoscope) pour se contacter et prendre connaissance des réalisations de chaque partenaire, sans nécessiter d'intermédiation.

11.2.3 Malgré ces efforts, l'influence des organisations nationales demeure prépondérante

Dans la pratique, malgré les possibilités offertes aux organisations locales pour déterminer de façon autonome le travail à conduire, **les organisations chargées de coordonner, d'accompagner et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des projets locaux ont continué de définir assez largement les principales orientations** du programme démonstrateur.

Il ressort de nombreux entretiens que le programme est identifié par plusieurs agents locaux et par certains animateurs régionaux **uniquement comme le problème et l'enjeu du « national »**. Cela ne signifie pas que les partenaires œuvrant au pilotage, à l'accompagnement et au suivi-évaluation du programme démonstrateur constituent un bloc homogène et cohérent : d'après les témoignages recueillis, des divergences de vue persistent entre les différentes organisations.

Néanmoins, l'invention de cette catégorie du « national » par les autres acteurs est significative, car elle explique leur lecture du programme. Les résultats capitalisés sont considérés comme avant tout au bénéfice des organisations supra-locales, les territoires se considérant parfois comme des « cobayes » qui ont vocation à alimenter des analyses effectuées par les agents des échelons supérieurs. A l'inverse, les agents opérant à l'échelle nationale déplorent parfois en entretien, le peu de prise d'initiative des territoires pour animer le programme, ou regrette que les agents locaux « ne comprennent pas son intérêt ».

Les causes de cette persistance d'un pilotage essentiellement national sont nombreuses, complexes, et ne peuvent en aucun cas être imputées à des défaillances des agents dans l'exercice de leurs missions. Certaines sont conjoncturelles. Ainsi, la phase 1 et le début de la phase 2, sur lesquelles porte l'essentiel de l'analyse développée dans cette étude, ont été marquées par l'épidémie de COVID-19, qui a rendu plus complexe la concertation en début de programme. D'autres sont plus structurelles et reflètent les effets de trois facteurs principaux : les contraintes institutionnelles ; un cadrage initial strict par le national ; et certaines représentations socialement ancrées de la gouvernance par les agents eux-mêmes.

► Une architecture institutionnelle contraignante

Une première raison, d'ordre institutionnelle, est liée au **fonctionnement vertical** du programme LIFE, dans lequel un bénéficiaire associé coordinateur est chargé de redistribuer la subvention européenne en contrôlant le respect des engagements des bénéficiaires associés à la place du financeur. Cette intermédiation tend probablement à **dessaisir les autres membres de la coalition d'une partie de leur responsabilité directe** vis-à-vis des instances européennes, et à accroître à contrario la nécessité de contrôle par le coordinateur de la coalition. De plus, dans le cas du programme démonstrateur ARTISAN, **l'exercice simultané par l'OFB des fonctions d'animation du programme (action C1) et de coordination du projet LIFE dans son ensemble**, renforce probablement la difficulté pour les membres plus tardivement intégrées à la coalition de prendre des initiatives et de faire entendre leur voix propre. L'avantage de cumuler les fonctions de coordinateur du LIFE et d'animateur du programme démonstrateur est de rendre le porte-parole d'ARTISAN plus au fait des réalités opérationnelles auxquels sont confrontées les collectivités locales. Toutefois, l'inconvénient

est probablement de **dissuader les bénéficiaires associés locaux d'exprimer pleinement leurs divergences vis-à-vis du cadrage exercé par l'UE et par l'OFB.**

- ▶ Un cadrage initial laissant peu de marge de manœuvre

Une seconde raison principale est liée à **la restriction du débat possible sur la signification des actions (et donc sur la nature du travail à conduire et sur le contenu des récits d'action publique à produire)**. La signification de SafN est définie à l'intérieur d'un cadre jugé non-négociable par les organisations nationales, et par ailleurs très peu remis en cause par les organisations locales. Si le sens du mot « démonstrateur » a pu être questionné de façon relativement ouverte, il n'en va pas tout à fait de même pour le sens du concept de « SafN ».

Lors du premier comité de pilotage du programme démonstrateur, des sessions dites de formation ont été effectuées par des organisations nationales (ADEME, Comité Français de l'UICN) à destination des agents des organisations locales. **Elles visaient à définir et à faire adopter, par l'exercice d'une forme d'autorité liée à l'expertise, ce que sont et ce que ne sont pas les « solutions fondées sur la nature » et ce qu'est et ce que n'est pas « l'adaptation au changement climatique ».** La référence aux définitions conventionnelles et à la doctrine habituelle d'usage de ces termes par ses promoteurs au niveau international et national **n'avait pas ici vocation à être questionnée par les organisations locales**, au nom par exemple de leur propre compréhension de ces phénomènes ou de leurs intérêts stratégiques.

Quelques mois plus tard, un processus a néanmoins été lancé pour réouvrir au débat le sens de ces expressions. En entretien, les personnes interrogées évoquaient le besoin de se mettre d'accord à 27 partenaires sur ce que chacun « mettait derrière ces termes », avec l'objectif de parvenir à « parler d'une seule voix ». Les débats ont été nourris, y compris entre les organisations chargées des opérations de coordination et d'accompagnement du programme démonstrateur. **Cette démarche spontanée est d'autant plus intéressante qu'elle n'avait pas été prévue dans le cadre du dossier de candidature.** Un tel mécanisme d'accord sur le sens, instrument clé de la gouvernance du projet LIFE dans son ensemble comme de celle du programme démonstrateur, **a abouti à la production d'un document dit de « cadrage ».**

Le texte de ce document, forme de doctrine collective institutionnalisée sur le sens des expressions clés utilisées dans le dossier de candidature, a dans les faits **fortement restreint la liberté interprétative des agents locaux pour conduire leurs actions.** Son indéniable avantage en termes de gouvernance consiste à **faciliter grandement la coordination et le contrôle des actions.** Elle assure également aux financeurs que les actions menées seront bien conformes à leurs propres orientations. Toutefois, **limiter la possibilité de divergences interprétatives revient à rendre difficile, pour les organisations locales, l'adaptation souple du concept** au fur et à mesure qu'elles découvrent les contraintes de mise en œuvre d'interventions croisées climat/biodiversité. Or, **bien qu'invités à participer à la rédaction** de ce document de cadrage, les **bénéficiaires associés locaux n'avaient pas encore eu matériellement le temps ni les ressources** pour échanger entre eux, pour tirer parti de leurs expériences, ou pour remettre en cause les méthodologies et normes préconisées par les acteurs internationaux.

En conséquence, le document de cadrage initial est demeuré **très largement fidèle aux contenus prescriptifs produits par des acteurs externes à la coalition**, et repris par le noyau d'acteurs nationaux depuis la phase de montage. Le texte est ainsi marqué par la reprise de la

définition de l'UICN, la forte référence aux critères de son Standard, ainsi qu'à certaines définitions d'usage institutionnel courant de l'adaptation au changement climatique. Lors des échanges liés à la rédaction du document, certains bénéficiaires associés nationaux **ont en effet apparu prioritairement préoccupé par le risque que le sens de ces concepts ne soient « dévoyés » par leur utilisation dans le cadre d'ARTISAN**. Ces acteurs ont **entravé du même coup la faculté des bénéficiaires locaux à agir comme de possibles producteurs légitimes du sens de l'expression**, comme des moteurs de construction et d'évolution du contenu de ces termes, en les cantonnant à l'inverse à des rôles d'exécutants, plus ou moins exemplaire, de **modèles figés et définis a priori par d'autres acteurs intervenant à des échelles supra-locales**. L'encadré ci-dessous, portant sur la définition des indicateurs de gouvernance, en constitue une bonne illustration.

L'exemple de la définition des indicateurs de gouvernance

A titre d'exemple, lors du groupe d'expert convoqué par le CEREMA pour aider à définir les indicateurs des projets démonstrateurs, la méthodologie de travail du sous-groupe consacré à la thématique de la gouvernance illustre bien cette difficulté. L'animatrice du CEREMA avait élaboré une méthode s'efforçant de fonder la réflexion à partir de la compréhension des attentes des organisations locales. Faute de présence directe des agents publics locaux, elle a demandé aux participants à la réunion, principalement issu du monde universitaire, de procéder à une expérience de pensée, en s'imaginant à la place d'élus ou d'agent de collectivités locales, et en formulant des hypothèses sur leurs besoins et leurs intérêts en matière de suivi-évaluation. Très vite, cette méthode a été questionnée, puis rejetée par certains participants, qui ont entraîné à leur suite le reste du groupe. Les experts ont alors dérivé leurs propositions d'indicateurs à partir des critères du Standard de l'UICN, qui venaient d'être exposés en détails par une représentante du comité français de cette organisation. Le choix de cette option montre qu'en l'absence de besoins et d'intérêts clairement exprimés par les collectivités elles-mêmes, le contenu d'un cadrage conceptuel en voie d'institutionnalisation exerce une forte capacité d'influence sur l'activité de construction de méthodologies. En remplissant le vide laissé par l'absence d'expression des intérêts des principaux concernés, les critères du Standard ont ainsi pris le rôle d'ossature du récit d'action publique attendu (*i.e.* que l'action des agents locaux doit permettre de produire), indépendamment de leurs intérêts propres.

► Des préjugés partagés sur le rôle des différents échelons administratifs

Enfin, une troisième raison majeure du pilotage essentiellement déterminé par les organisations nationales, malgré des mécanismes de gouvernance ouverts, réside dans **le poids de certaines représentations socialement ancrées de la gouvernance multi-échelle**.

Les agents des organisations publiques locales acceptent le plus souvent comme légitime le fait de conformer leurs interventions aux prescriptions émanant des échelons nationaux. Lorsque leurs méthodes ou leurs objectifs s'écartent des modèles, **ils tendent à remettre en cause leurs actions comme non-valides** plutôt qu'à s'affirmer comme des sources légitimes

d'amélioration et de redéfinition des concepts. A titre d'exemple, voici comment deux agents locaux d'organisations différentes qualifient en entretien les interventions dont il a la responsabilité :

« Peut-être que je me trompe mais sur lesdits projets [que nous mettons en œuvre], on n'est pas sur des solutions réellement fondées sur la ... sur la nature, on est sur des protos ... sur des proto- projets [...] On sera pas de bons exemples ».

« Quand on voit les indicateurs, on se demande si ce qu'on fait nous, c'est bien, finalement. Du coup, on se demande si ce qu'on fait euh... sert vraiment à quelque chose, puisque on ... on ne peut pas être dans tous les indicateurs ».

Les agents locaux des sites pilotes ne se représentent en effet pas l'activité de définition et de normalisation des concepts comme une activité qui reflète avant tout les intérêts stratégiques des organisations y contribuant, et auxquels ils pourraient donc participer légitimement **en tant que représentants des collectivités territoriales**. En conséquence, ils ne revendiquent pas la capacité et ne ressentent pas la légitimité de tâcher d'influencer par eux-mêmes, au nom de leurs pairs, la signification du concept de SafN qu'ils contribuent à produire. Les acteurs, locaux comme nationaux, apparaissent souvent marqués **par la représentation qu'il existerait un « sens véritable » du concept des SafN**, duquel il ne faut pas s'écarter, sous peine de le dévoyer. L'autorité des organisations supra-locales pour contrôler le sens authentique de l'expression n'est généralement pas contesté. En témoigne cet autre extrait d'entretien réalisé avec un autre agent local, qui déplore les contraintes auquel il fait face, tout en les jugeant légitimes :

« Ce projet, il est peut-être trop cadré, on n'est pas finalement très autonome dans, dans notre mode de fonctionnement. Alors, quelque part, il le faut pas pour qu'on puisse en effet correspondre à des standards attendus. »

A l'inverse, **les agents des organisations nationales et les animateurs régionaux se représentent souvent leur rôle**, au sein de la gouvernance du programme démonstrateur, **comme celui de faire en sorte que les agents locaux ne fassent pas dériver le projet vers d'autres objectifs jugés illégitimes**. Cette mission est exercée au nom de considérations qui font appel à la conscience professionnelle, à l'éthique de l'agent, et/ou à une forme d'engagement personnel pour le combat écologiste. En entretien, certains interlocuteurs témoignent de leur vigilance à ne pas laisser les organisations locales faire dériver les projets vers des actions perçus comme de la communication politique ou du marketing territorial. **Certains pans des projets initialement conçus dans les territoires pilotes sont ainsi rejetés sur le fondement d'un jugement sur l'illégitimité des motivations des organisations. Les agents locaux eux-mêmes tendent parfois à dévaluer certaines actions** des organisations auxquels ils appartiennent pour les mêmes raisons (ex. : agenda politique, volonté de positionnement dans la compétition entre territoires, communication). Dans l'ensemble, la dévaluation morale de certaines motivations supposées et la difficulté à les reconnaître comme des

facteurs également légitimes d'action des collectivités, empêche les agents de chercher à collaborer pour rapprocher la signification du concept de SafN des intérêts réels de l'ensemble des membres de la coalition. Il en résulte **une difficulté d'ordre socio-culturelle**, fondées sur des représentations éthiques et déontologiques, **à construire un compromis sur le sens du concept**. Cette difficulté limite fortement les efforts en vue de l'amélioration de l'attractivité spontanée du cadrage aux yeux des collectivités territoriales et donc la généralisation du recours aux SfN.

Section III

La gouvernance des projets démonstrateurs

III. La gouvernance des projets démonstrateurs

Durant la phase de collecte préalable à la rédaction de ce rapport, **un questionnaire en ligne a été adressé aux dix agents référents des organisations locales** chargées de la mise en œuvre des projets démonstrateurs (également appelés « sites pilotes » ou « sites démonstrateurs »).

Ce questionnaire visait notamment à **permettre de documenter de façon précise les différents jeux d'acteurs dans lesquels sont impliqués les porteurs de projet, à la fois en interne au sein de leur propre organisation** (travail transversal et inter-services) **et en externe avec leurs partenaires techniques et financiers** (démarche multi-acteurs). Une attention particulière a été accordée à la limitation du nombre de questions et à l'ergonomie du formulaire afin de réduire la charge de travail des agents, et ainsi favoriser leur participation à l'étude.

Le questionnaire a été envoyé en mai 2023 et a permis d'obtenir un retour de la part de 100% des territoires pilotes. Il permet ainsi de dresser un panorama exhaustif de la gouvernance à l'échelle des projets.

Néanmoins, il est important de ne pas considérer les données issues du questionnaire comme composant un outil statistique, permettant des croisements significatifs, en raison du faible nombre de destinataires de ce questionnaire (N=10). **Il s'agit davantage d'une photographie d'ensemble**, à mi-parcours de la mise en œuvre du projet LIFE, permettant **de recueillir et de centraliser les perceptions de la gouvernance par les porteurs de projets** locaux de SafN dans le cadre d'ARTISAN.

La méthodologie détaillée ainsi que le questionnaire vierge peuvent être consultés en annexe de ce rapport.

Le questionnaire était divisé en 4 sections :

1. Identité du répondant
2. Caractérisation du projet pilote
3. Cartographie des jeux d'acteurs
 - A. Caractérisation des collaborations internes à l'organisation (travail inter-services)
 - B. Caractérisation des partenariats externes (appui d'autres organisations)
 - C. Caractérisation des instances de coordination internes et/ou externes (copil, cotech, groupe de travail etc.)
4. Perception de la gouvernance

Cette troisième partie du rapport livre les résultats de ce questionnaire ainsi que leur analyse, afin d'alimenter les recommandations formulées en section 5

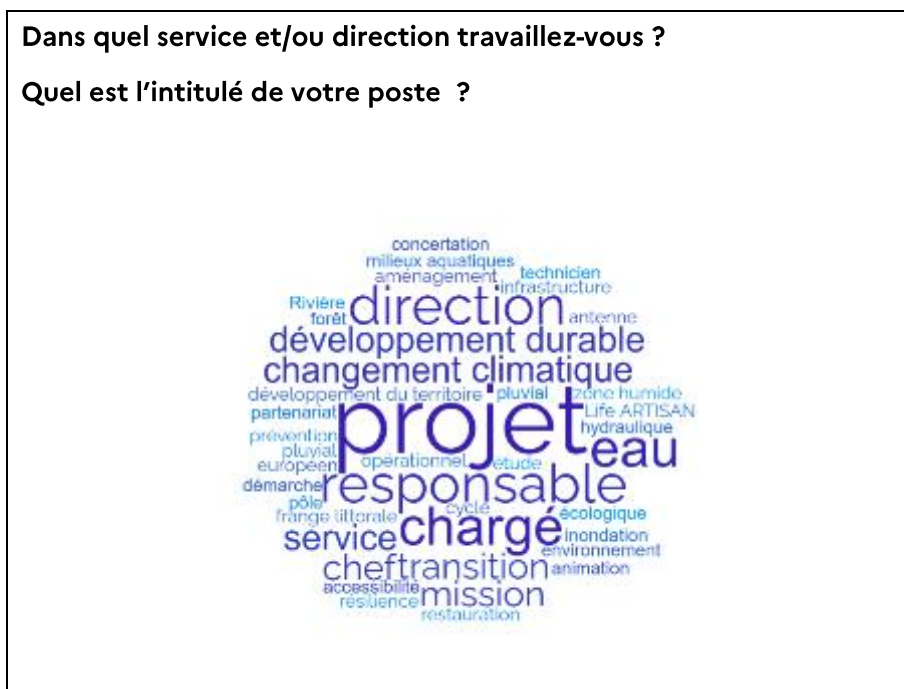
III.1 Des projets souvent perçus par d'autres entrées que celles de l'adaptation et de la biodiversité.

L'analyse des réponses de la section « Identité des répondants » permet de mieux comprendre qui sont les acteurs responsables des projets démonstrateurs et comment ils se définissent réflexivement.

Leurs **intitulés de poste** indiquent dans la grande majorité des cas un rôle de cadre intermédiaire (« chargé de », « responsable de » ou encore « chef de »). Les responsabilités des agents sont définies en référence à des fonctions (concertation, animation, partenariats, étude, mission, projet), et/ou en référence à des thématiques relativement larges, relatives à des habitats et des phénomènes naturels (« forêts et changements climatiques », « restauration des zones humides », « frange littorale et prévention des inondations », « eaux pluviales », « rivière et milieux aquatiques), ou encore à des concepts généraux d'action publique environnementale (« développement durable », « transition écologique »).

La **désignation des services et directions** dans lesquels les répondants déclarent travailler font référence à des secteurs d'intervention comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire, des systèmes de gestion techniques comme l'hydraulique, le cycle de l'eau, les eaux pluviales et les infrastructures ou à des concepts généraux relatifs aux politiques environnementales (« adaptation au changement climatique », « développement durable », « transition écologique », « résilience »).

Figure 7 - Identité des répondants : Nuage de mots



Invités à choisir jusqu'à quatre réponses parmi une liste de thèmes pour définir les principales thématiques de travail attachées à leurs postes, les répondants ont été majoritaires (6/10) à

L'analyse détaillée révèle que **quatre répondants sur dix ne font référence ni à « l'adaptation au changement climatique » ni à la « préservation de la biodiversité »** pour décrire leurs thématiques de travail habituelles. **Près de la moitié des agents responsables des projets démonstrateurs ARTISAN ne se perçoivent donc pas ordinairement comme tenus de concevoir et d'évaluer leur action au regard de ces « motifs environnementaux »** (cf. section 1 cadrage). Le tableau ci-dessous (fig. 10) présente les réponses cumulées de ces 4 répondants.

Figure 10 - Thématique de travail du profil " Ni-Ni "

Thématique	Nombre de répondants (Effectif = 4)
Gestion de l'eau, des milieux aquatiques	3
Maitrise d'ouvrage	2
Prévention des inondations	2
Nature en ville	1
Urbanisme	1
Gestion du littoral	1
Transition écologique	1
Montage et aide à la conduite de projets européens	1

Concernant les objectifs que les répondants assignent à leurs projets démonstrateurs, 4 objectifs sur les 18 proposés sont sélectionnés par plus d'un tiers des répondants :

- Les objectifs « **adapter le territoire aux effets du changement climatique** » et « **démontrer la pertinence des solutions fondées sur la nature** » sont retenus par **6 répondants sur 10**.
- « **Mieux gérer la ressource en eau et les milieux aquatiques** » constitue un objectif principal pour la **moitié des territoires pilotes (5/10)**.
- Enfin, **4 répondants sur 10** considèrent que leur projet a pour objectif d' « **expérimenter, développer des techniques innovantes** ».

De façon moins attendue au regard du contenu donné par la coalition ARTISAN au concept de SfN, l'**objectif de « préserver la biodiversité et les milieux naturels » n'est attribué aux projets que par 3 répondants sur 10**, au même niveau qu'« améliorer le cadre de vie des habitants ». Enfin, on peut noter qu'aucun répondant n'a retenu les objectifs « développer

l'économie locale », « protéger la santé des habitants », ou « valoriser, faire connaître l'action de votre organisation ».

Figure 11 - Objectifs du projet démonstrateur (synthèse)

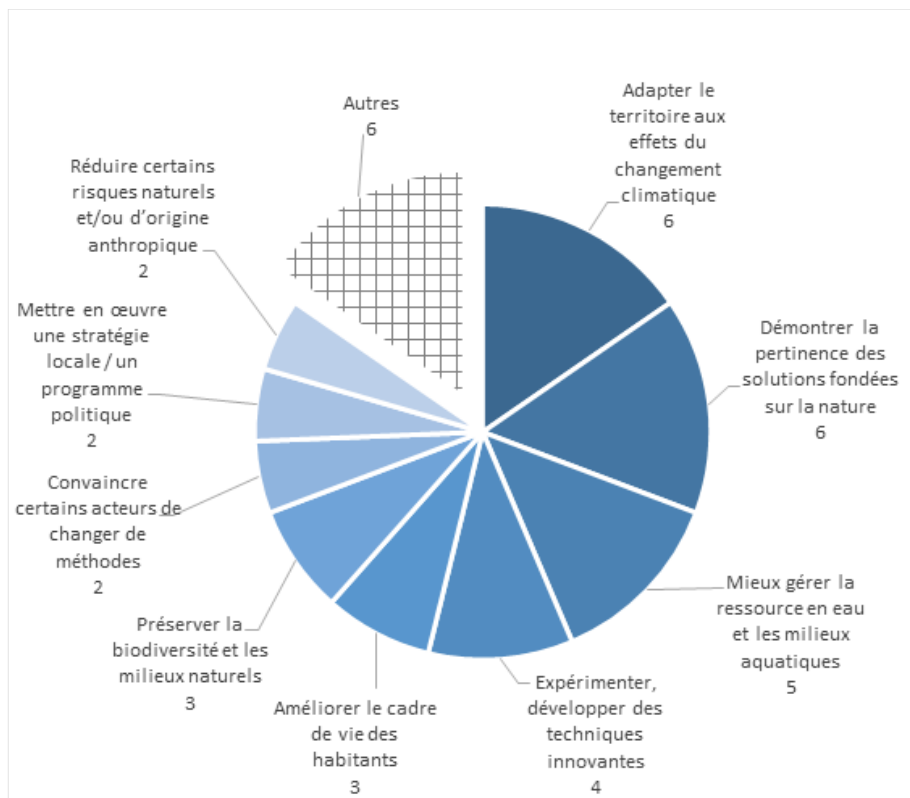


Figure 12 - Objectifs du projet démonstrateur (détails)



Croiser thématiques de travail ordinaire et objectif assignés au projet permet de mettre en évidence que **parmi les 6 répondants qui décrivent leurs missions principales à travers le thème « Gestion de l'eau et des milieux aquatiques », seuls 2 considèrent que leur projet a pour objectif d'« adapter le territoire au changement climatique » et, pour seulement 1 projet sur 6, de « préserver la biodiversité ».** Ils sont pourtant 5 sur 6 à lui assigner l'objectif de « démontrer la pertinence des solutions fondées sur la nature ».

Cela semble montrer que **le sens qu'ils donnent en pratique à la notion de SfN est sensiblement différent** de celle qui est portée par la coordination du projet ARTISAN.

III.2 Des partenariats externes souvent plus développés que les collaborations inter-services

Dans la section « Cartographie des jeux d'acteurs », **les répondants étaient invités à lister jusqu'à 10 acteurs collaborant à la mise en œuvre de leur projet démonstrateur** (répartis en 5 « partenaires internes » et 5 « partenaires externes »), à travers les deux questions suivantes :

- Au sein de votre propre organisation, quels sont les principaux autres services et/ou directions avec lesquels votre service collabore pour mettre en œuvre votre projet pilote ARTISAN ?

- Quelles sont les principales organisations externes (hors bénéficiaires associés) avec lesquelles votre organisation collabore actuellement pour mettre en œuvre votre projet pilote ARTISAN ?

Ces deux questions étaient relativement ambiguës afin de laisser une **marge de manœuvre** aux répondants pour déterminer la signification de l'adjectif « principal » et de l'expression « collaborer ». L'analyse des réponses permet par conséquent de reconstituer la perception brute des répondants vis-à-vis des jeux d'acteurs dans lequel leur projet se déploie.

Les représentations des répondants sur l'inclusion ou non des agents dans la catégorie des « partenaires » sont ainsi variables. En ce qui concerne les partenaires internes, certains agents incluent les services supports mutualisés (services financiers, achats publics, informatique) quand d'autres ne les mentionnent pas. Concernant les partenaires externes, certains répondants choisissent d'inclure les prestataires privés ; un répondant évoque même les « particuliers ». Enfin, certaines organisations qui avaient été évoquées lors d'entretien n'apparaissent pas reflétées dans les réponses. En cela, le traitement des données ne vise pas à reconstituer l'intégralité des interactions existantes dans le cadre des projets démonstrateurs, mais à **décentrer l'analyse de la gouvernance pour la fonder sur le point de vue subjectif des agents en charge des projets.** Les réponses livrent un témoignage sur les jeux d'acteurs tels qu'ils sont perçus (et donc tels qu'ils peuvent être mis ou non à profit) par les pilotes des projets.

Les répondants mentionnent **entre deux et neuf partenaires principaux**, avec une moyenne de 3,1 partenaires externes et 1,6 partenaires internes. **Seule la moitié des répondants (5/10) déclarent avoir des partenaires en interne à leur organisation ; en revanche, tous les répondants mentionnent des organisations partenaires externes.**

Une typologie de ces partenaires est présentée ci-dessous (fig. 13 et 14)

Figure 13 - Nombre de partenaires internes par type

Type de partenaires internes	Nombre
Services support (Finances, achats, informatique, etc.)	5
Travaux publics, entretien	3
Nature en ville, espaces verts	3
Eau, littoral	2
Communication	2
Education	1
Total	16

Figure 14 - Nombre de partenaires externes par type

Type de partenaires externes	Nombre
Agence de l'Eau, autre organisme de gestion de l'eau (CLE, Office de l'eau)	7
Etat et établissement public national	7
Prestataire privé (AMO, MOE, BE)	6
Association	5
Conseil Départemental, EPCI (CCSMM)	4
Organisme de recherche	2
Total	31

Ces deux typologies permettent d'effectuer plusieurs constats.

Les collaborations inter-services au sein des projets démonstrateurs apparaissent limitées, souvent restreintes aux partenaires internes obligés (fonction support). Les collaborations internes concernent principalement **les projets urbains** et impliquent surtout des partenaires exerçant **des responsabilités vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage sur l'espace public**.

Les collaborations avec des organisations externes apparaissent plus nombreuses :

- La forte présence des acteurs de l'eau est très visible. **Les Agences de l'Eau sont citées comme partenaires dans 5 projets sur 10**. Au total, **7 projets sur 10** recensent un partenaire de ce type.
- **L'Etat et ses établissements est également mentionné 7 fois comme partenaire**, dans 4 projets sur 10. Rappelons que certains établissements publics nationaux comme l'OFB ou le CEREMA sont de fait partenaires dans chacun des projets (mais ne sont pas comptés, car exclus dans les consignes et le plus souvent pas mentionnés).
- **La mention fréquente des prestataires privés est notable** (6 mentions, **5 projets sur 10**). Elle pourrait refléter la perception d'un apport significatif d'expertise et de conseil, sensible également en entretien, et d'une relation de travail perçue comme « partenariale ». Dans un des territoires qui a fait l'objet d'une étude de cas par exemple, l'agent mentionne dans sa réponse au questionnaire les « bureaux d'étude » et pas les organisations présentes au comité technique, pourtant dotées d'un rôle consultatif quant à l'orientation du projet.
- Enfin, au moins un **partenaire associatif est cité dans 4 projets sur 10**, tandis que les **Conseils Départementaux** sont considérés comme un des principaux partenaires dans **3 projets sur 10**.

Pour chacun de ces partenaires, les répondants étaient invités à qualifier, sur une échelle de propositions, la nature de la relation. Trois paramètres devaient être caractérisés de la même façon pour les partenaires interne et externe :

- **l'expérience**, demandant de caractériser la fréquence antérieure de la collaboration (de « jamais » à « très fréquemment »).
- **la dépendance**, invitant le répondant à exprimer le niveau du besoin ressenti vis-à-vis du partenaire pour mettre en œuvre le projet (besoin « modéré », « important », ou « critique »).
- **l'attitude**, interrogeant le répondant sur sa perception du comportement des partenaires vis-à-vis du projet (attitude « réservée », « réactive » ou « proactive »).

Grâce à ces différents paramètres, il est possible de fournir une représentation de type cartographique de la perception des jeux d'acteurs par les répondants pour chacun des projets.

La page suivante reproduit cette représentation :

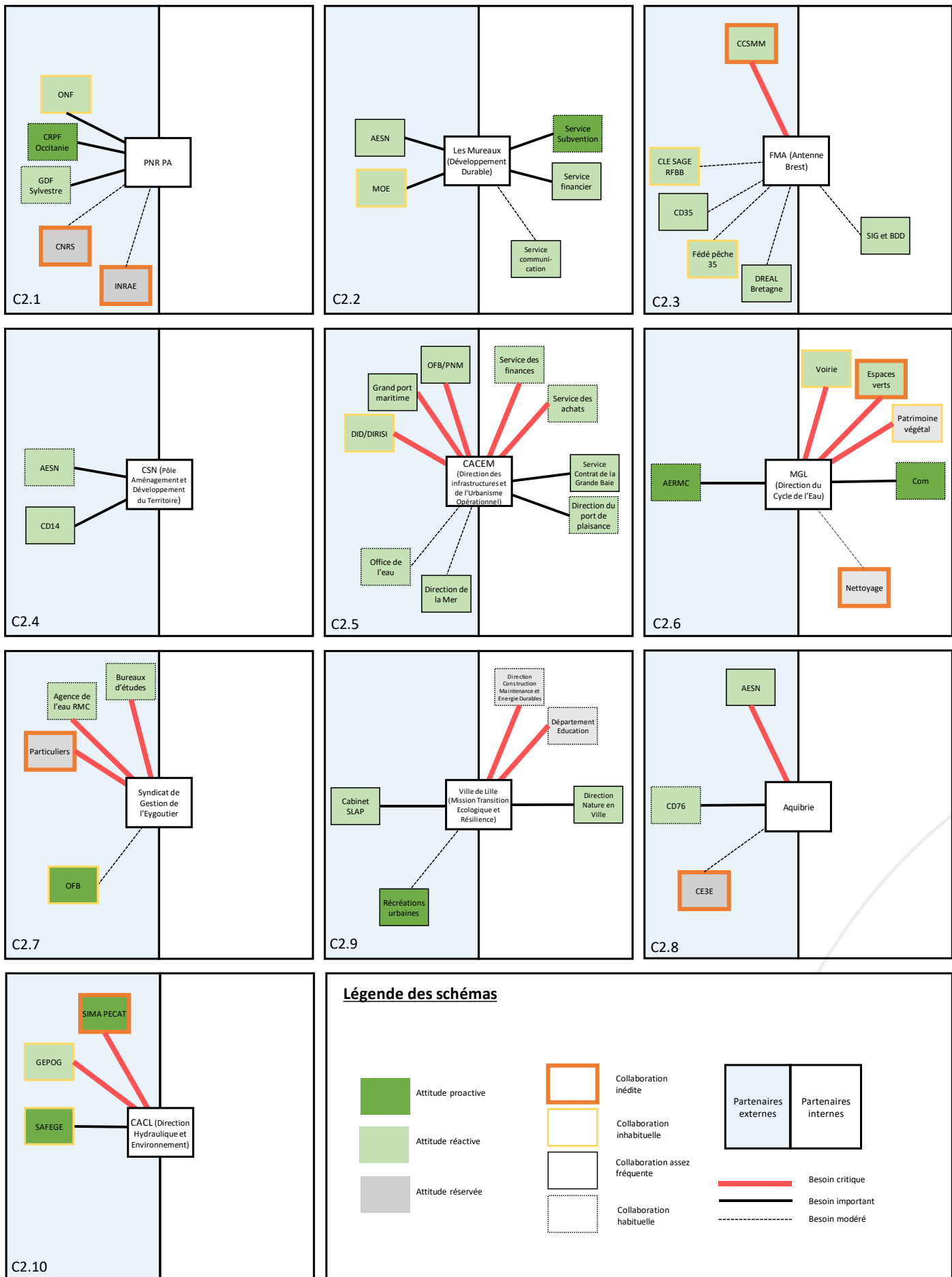
Lecture du schéma de la page suivante

Au centre de chaque cadrant figure l'organisation, et le cas échéant le service, dans lequel travaille le répondant. La moitié droite du cadrant contient les « partenaires internes », la moitié gauche, bleutée, les « partenaires externes ».

- **L'expérience** est signifiée par le cadre : plus une collaboration est inédite, plus le cadre est large et coloré. Les collaborations fréquentes et très fréquentes sont signifiées respectivement par un encadrement en trait plein et en traits pointillés.
- **La dépendance** est signifiée par les traits : plus le trait est épais et coloré, plus le répondant estime que le partenariat est critique pour la mise en œuvre du projet. Une faible dépendance est signifiée par un trait en pointillée. Les relations critiques sont placées dans la partie haute du cadrant.
- **L'attitude** des partenaires est signifiée par le remplissage de couleur (gris : attitude réservée ; vert pâle : attitude réactive ; vert foncé : attitude proactive)

La légende en bas à droite de la page précise ces informations.

Figure 15 - Cartographie générale des partenaires



Graduer ces différentes variables sur une échelle chiffrée permet d'effectuer des comparaisons à la fois entre projets et entre types de partenaires, comme le montre les tableaux suivants.

Figure 16 - Qualification des partenariats, par projet démonstrateur

	Moyenne de Dépendance		Moyenne de Attitude		Moyenne de Expérience
CACL	2,67	CACL	2,67	CSN	2,50
CACEM	2,33	SGE	2,33	SGE	2,33
MGL	2,33	LES MUREAUX	2,20	CACEM	2,22
SGE	2,33	CACEM	2,00	LES MUREAUX	2,00
LILLE	2,20	CSN	2,00	LILLE	2,00
AQUIBRIE	2,00	FMA	2,00	AQUIBRIE	1,67
CSN	2,00	MGL	2,00	PNRPA	1,40
LES MUREAUX	1,80	PNRPA	1,80	FMA	1,33
PNRPA	1,60	LILLE	1,80	MGL	1,33
FMA	1,33	AQUIBRIE	1,67	CACL	0,67
Moyenne	2,04	Moyenne	2,02	Moyenne	1,74

Les paramètres « dépendance » et « attitude » (qui pouvaient prendre les valeurs 1, 2 et 3 suivant le barème explicité dans la légende de la figure 15 ci-dessus) ont une valeur moyenne très proche de la modalité intermédiaire. La valeur moyenne des réponses correspond donc respectivement à la modalité « **Besoin important : la collaboration est indispensable pour atteindre certains objectifs du projet** » et « **Attitude réactive : le partenaire répond de son mieux à vos sollicitations, au coup par coup** ».

La moyenne du paramètre « expérience » (qui pouvait prendre la valeur 0, 1, 2 et 3 suivant le barème explicité dans la légende de la figure 15 ci-dessus) est de 1,74, qui le situe plus proche de la modalité « **assez souvent** », décrivant une collaboration antérieure plutôt régulière. Il connaît néanmoins une variance assez forte (entre 2,5 et 0,67) selon les projets.

La moyenne de ces variables n'est pas la même suivant la nature des partenaires. Le tableau ci-dessous présente les écarts entre les 3 paramètres, selon que les répondants décrivent leurs partenaires internes ou externes :

Figure 17 - Différences entre collaborations internes et externes

	Dépendance	Attitude	Expérience
Moyenne des partenaires internes	2,25	1,88	1,94
Moyenne des partenaires externes	1,94	2,10	1,65
Ecart entre les deux types¹³	- 16%	+ 11%	- 10%

Les répondants se perçoivent donc comme **plus dépendants de leurs partenaires internes, dont l'attitude est jugée un peu moins favorable mais avec lesquels ils ont déjà un peu plus l'habitude de travailler**. Comme on l'a vu, le travail interservices associe en effet des directions qui ne répondent pas exclusivement aux enjeux environnementaux, alors que les partenaires externes sont souvent davantage des pairs préoccupés par des enjeux similaires, même s'ils sont moins au cœur de la mise en œuvre des projets démonstrateurs.

Enfin, le croisement de ces variables avec la typologie des partenaires permet d'explorer le détail de ces collaborations. En interne, les projets démonstrateurs ont eu tendance à **créer des relations de travail plutôt nouvelles avec les services en charge des travaux publics, de l'entretien et des espaces verts**, et en externe, avec des **organismes de recherche et des prestataires privés**. La collaboration avec les services de l'Etat et des Conseils Départementaux était également relativement peu fréquente avant le projet ARTISAN. **Les acteurs de l'eau, les services communication et les services supports étaient en revanche déjà des partenaires réguliers**.

En interne, la **dépendance aux partenaires est la plus forte avec les services en charge des travaux publics, de l'entretien et des espaces verts**, dont la collaboration représente un besoin souvent jugé critique. Elle est perçue comme **bien plus faible avec les acteurs de la recherche, les associations, et les services de communication**.

Les partenaires qui adoptent l'attitude la plus proactive sont les associations et les services communications en interne. A l'inverse, **les services en charge des travaux publics de l'entretien et des espaces verts, ainsi que les organismes de recherche apparaissent plus difficiles à mobiliser**.

¹³ L'écart correspond à : Moy. I- Moy. E/valeur max-valeur min.

Figure 18 - Qualification des partenariats, par type de partenaires

Types de partenaires internes	NB	Exp.	Dép.	Att.
Services support (Finances, achats, informatiques etc.)	5	2,60	2,20	2,20
Travaux publics, entretien	3	1,00	2,33	1,00
Nature en ville, espaces verts	3	1,00	2,67	1,33
Eau, littoral	2	2,50	2,00	2,00
Communication	2	2,50	1,50	2,50
Education	1	2,00	2,00	3,00
Total général	16	1,94	2,19	1,88

Types de partenaires externes	Nb	Exp.	Dép.	Att.
Agences de l'Eau, autre organisme de gestion de l'eau	7	2,43	2,00	2,14
Etat et établissement public national	7	1,43	2,00	2,14
Prestataire privé (AMO, MOE)	6	1,17	1,83	2,17
Association	5	2,00	1,60	2,60
Conseil Départemental, EPCI	4	1,75	2,00	2,00
Organisme de recherche	2	0,00	1,00	1,00
Total général	31	1,65	1,84	2,13

L'analyse des contributions apportées au projet par chaque type de partenaires est également intéressante. En interne, même s'ils sont estimés plus difficiles à mobiliser, les services partenaires intervenant sur l'espace public (travaux, espaces verts) participent aux réunions, apportent leur expertise et contribuent aux travaux.

Figure 19 - Contribution des partenaires internes

	Comitologie	Financier	Conseil, expertise	Animation	Travaux	Livrables	Suivi-évaluation
Services support (RH, Finances, achats, etc.)	0,80	1,20	1,00	0,40	0,40	0,80	0,80
Travaux publics, entretien	2,00	1,33	2,00	0,00	1,67	0,33	0,33
Nature en ville, espaces verts	2,33	0,67	1,67	0,67	0,33	0,33	0,67
Eau, littoral	1,00	0,00	1,00	1,50	0,00	0,00	0,50
Communication	1,50	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50	0,00
Education	2,00	0,00	2,00	3,00	0,00	1,00	1,00

En externe, l'analyse des réponses permet d'établir les constats suivants :

- **Les Agences de l'Eau apportent logiquement essentiellement un soutien financier**, mais contribuent peu sur les autres volets, de façon homogène quelque soient les territoires.
- **L'Etat est souvent présent en réunion et offre un appui plutôt stratégique**, pour coordonner les interventions ou servir de médiateur. Des contributions financières ne sont mentionnées que par 2 projets sur 10.
- **Les organisations de la société civile** (associations, prestataires privés) **contribuent avant tout sur le volet technique**. Seules les associations sont impliquées dans la gouvernance des projets.
- **Les trois Conseils Départementaux apparaissent comme des partenaires assez différents selon les territoires**, offrant tantôt un appui financier, tantôt un appui technique et participant de façon hétérogènes aux instances de pilotage.
- Enfin, les **deux organismes de recherche** (hors Bénéficiaires Associés) **mentionnés ont une faible contribution aux projets** sur tous les volets, y compris sur le plan technique.

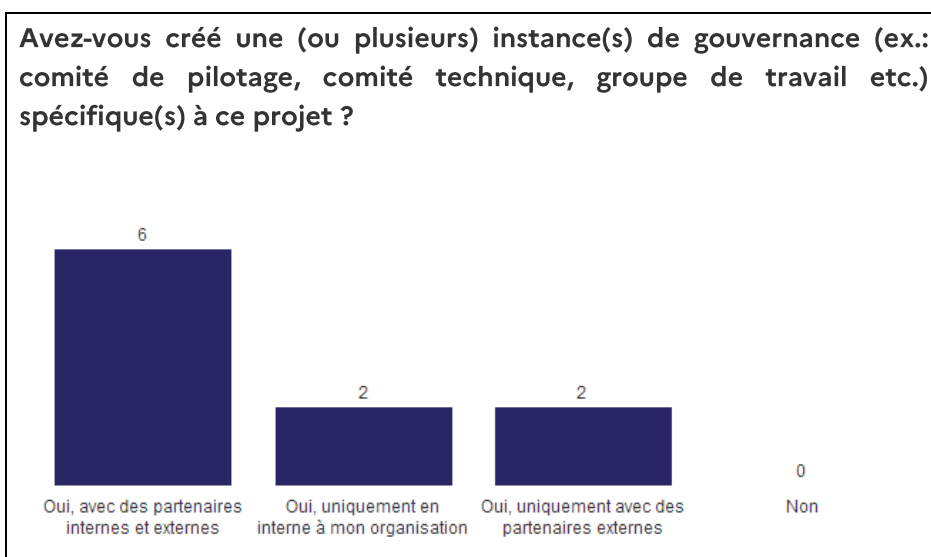
Figure 20 - Contribution des partenaires externes

	Comitologie	Financier	Technique	Stratégique
Agences de l'eau, autre organisme de gestion de l'eau	1,57	2,57	1,00	0,43
Etat et établissement public national	2,14	0,86	0,71	1,86
Prestataire privé (AMO, MOE)	0,83	0,00	2,83	0,83
Association	2,20	0,40	2,40	1,20
Conseil Départemental, EPCI	2,00	2,00	1,67	0,33
Organisme de recherche	0,00	0,00	1,00	0,50

III.3 Des instances de gouvernance *ad hoc* qui bénéficient d'un portage fort

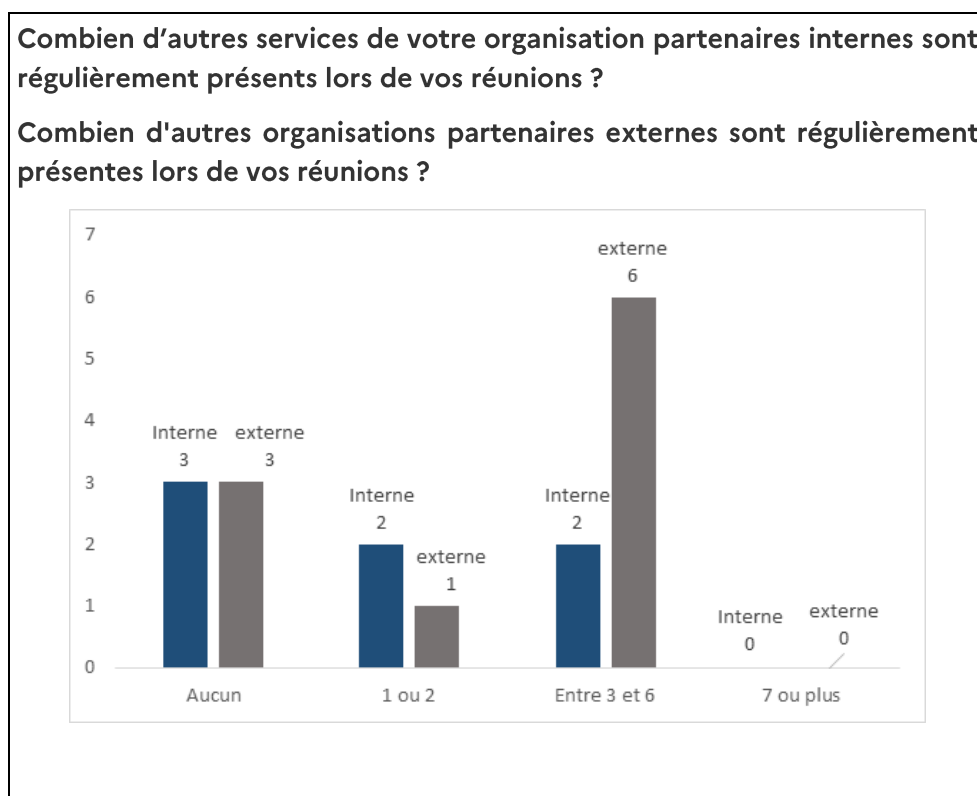
Tous les répondants déclarent avoir mis en place des instances de gouvernance locales. La majorité (7/10) a créé une instance plutôt que réutiliser un groupe déjà existant. Les groupes sont composés dans la majorité des cas de partenaires internes et externes (6/10).

Figure 21 - Création d'instances de gouvernance



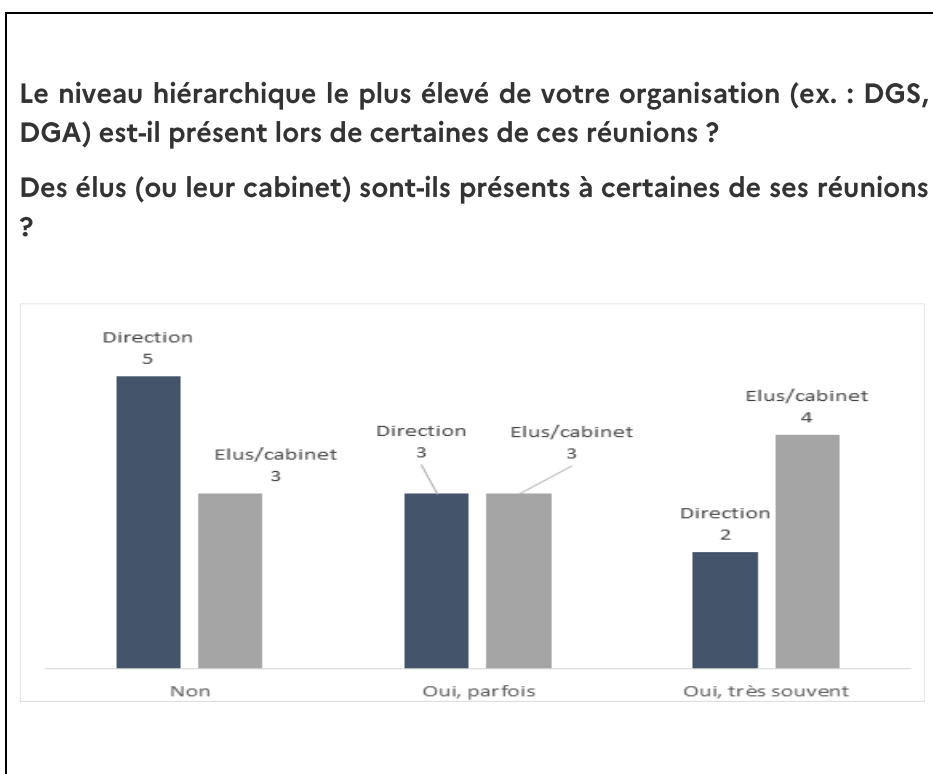
Les organisations externes sont généralement plus représentées (entre 3 et 6 organisations dans 60% des projets) **que les services internes** à l'organisation bénéficiaire associée (5 projets sur 10 ont moins de 2 autres services participant aux réunions).

Figure 22 - Composition des instances (partenaires)



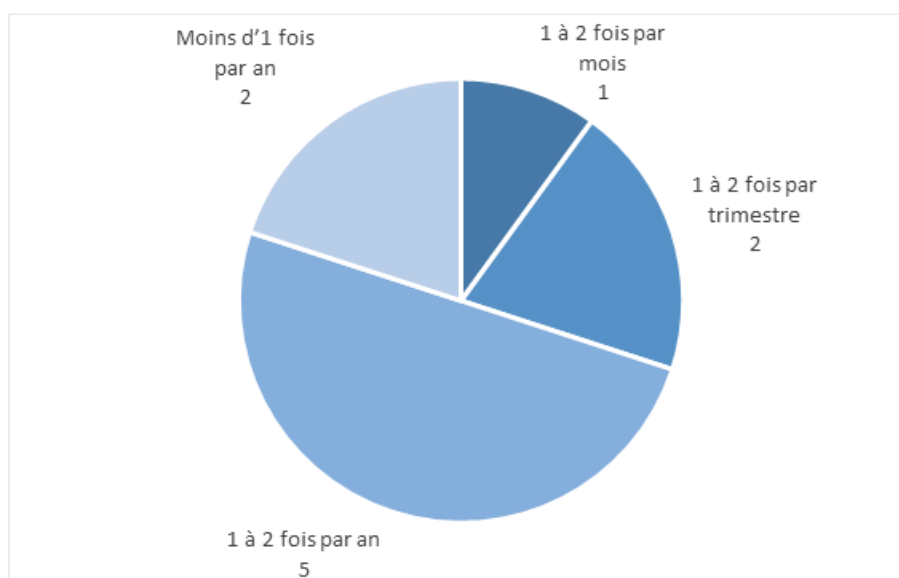
Les projets démonstrateurs sont portés politiquement, comme le démontre la présence d'élus locaux (ou de leurs cabinets) dans 7 cas sur 10. La présence des échelons hiérarchiques les plus élevés (DGS/DGA) est un peu moins fréquent (occasionnel dans 3 cas sur 10, fréquent dans 2 cas sur 10), mais demeure présent dans la moitié des projets.

Figure 23 - Composition des instances (portage)



Ces instances de pilotage se réunissent au moins 1 fois par an dans 80% des cas. Dans la moitié des cas, les réunions ont lieu une à deux fois par an. Seuls 2 projets ont mis en place des réunions à des échéances trimestrielles¹⁴.

Figure 24 - Fréquence des instances



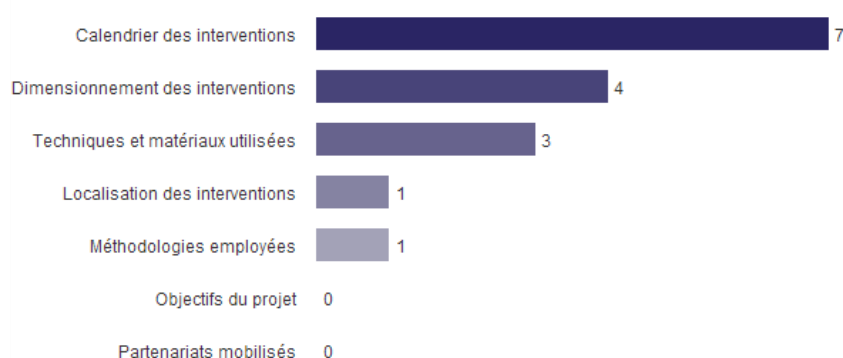
¹⁴ L'instance dont les réunions sont mensuelles est un groupe de travail interne pour le suivi du projet (1 service pilote, un service support et un élu).

Concernant les effets de ces instances, il est notable qu'aucun répondant n'attribue aux demandes et besoins de leurs partenaires (hors ARTISAN) la responsabilité des différents changements intervenus au cours de la mise en œuvre du projet.

Les partenaires estiment pourtant que des changements significatifs ont eu lieu par rapport à leurs intentions initiales en phase de conception dans 8 projets sur 10.

Figure 25 - Changements au regard des intentions initiales

Par rapport à vos intentions initiales en phase de conception, votre projet pilote ARTISAN a-t-il connu des changements significatifs relatifs aux :



Pourtant, **interrogé sur les liens entre ces changements et les demandes des partenaires internes et/ou externes, aucun répondant ne confirme ce lien.** Certains expliquent ces changements, sans y être invités, par d'autres facteurs : problèmes de nature organisationnelle, changements dans la volonté politique, retards liés soit au COVID, soit aux négociations avec les propriétaires dans le cadre de problèmes fonciers.

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer ce phénomène : la concertation ayant été effectuée dès la phase de conception, les partenaires ont pu influencer le projet à son origine et n'interviennent plus par la suite; ou encore, la mobilisation des partenaires dans les instances de gouvernance ne se traduit pas dans les faits par une véritable co-décision sur les orientations de la phase de mise en œuvre ; enfin, il est possible que les répondants ne reconnaissent pas l'influence de leur partenaires comme une cause des modifications du projet. La réponse pouvant différer pour chaque site pilote, il incombe aux porteurs de projets de s'interroger sur ce que signifie cet écart.

Section IV

Etudes de cas

IV. Etudes de cas sur trois projets démonstrateurs

Pour compléter de façon qualitative les enseignements tirés de l'enquête en ligne, trois études de cas sur la gouvernance des projets pilotes ont été réalisées. Ces études de cas ont été rédigées en remobilisant le matériau collecté dans le cadre du travail de recherche entrepris par S. Walczyszyn sur le programme démonstrateur ARTISAN. Le matériau d'enquête repose ainsi essentiellement sur l'observation participante (comités de pilotages locaux, comités de pilotage démonstrateur, visites collectives de site, réunions sur les indicateurs), l'analyse ciblée d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs et intégralement retranscrits avec les membres d'ARTISAN, et la lecture des documents produits par ces derniers durant les phases de conception et la phase 1 de la mise en œuvre du LIFE (entre début 2019 et mi-2022).¹⁵

Trois « sites pilotes » ont été ciblés, dans lesquels la commune des Mureaux, la Métropole du Grand Lyon (MGL) et le Syndicat de Gestion de l'Eygoutier (SGE) réalisent les projets démonstrateurs C2.2, C2.6 et C2.7 :

Fiche Action	Intitulé	Bénéficiaires associés
C2.2	Eau-Terre-Végétal : rafraîchissement urbain fondé sur la nature aux Mureaux	Ville des Mureaux
C2.6	Ville Perméable - Nature et adaptation au changement climatique	Métropole du Grand Lyon
C2.7	Mettre en place au niveau local les conditions à la conception et à la réalisation d'une SfN à grande échelle : la restauration des fonctionnalités du marais de l'Estagnol	Syndicat de Gestion de l'Eygoutier INRAE*

Ces trois études de cas ont été sélectionnées en accord avec le commanditaire de l'étude en fonction de plusieurs facteurs :

- **Degré d'avancement** : le projet de la MGL était déjà entré en phase opérationnelle, tandis que celui du SGE et des Mureaux était en phase préparatoire.
- **Variété des jeux d'acteurs**: les tailles de collectivités, le ratio de partenaires internes et externes divergent suffisamment pour apporter de la diversité à l'analyse.
- **Contexte pertinent** : plusieurs phénomènes identifiés en amont offraient des perspectives de recherche intéressantes, telles que le niveau d'implication des élus locaux, la diversité des dispositifs démonstrateurs et les controverses existantes entre acteurs vis-à-vis de la conduite des projets.

¹⁵ Ces documents sont très variés et incluent les éléments des dossiers de candidature (argumentaire, photos, données), des échanges administratifs par emails, des livrables publiés (études de faisabilité, dossier technique), des éléments d'information du public (communiqué de presse, textes des panneaux), des documents de travail (présentations en réunion, photos, cartes, schémas) et des documents politiques (plans, stratégies, compte-rendus de conseil municipaux) par exemple.

La quatrième partie de ce rapport présente de façon succincte les **principaux enseignements de ces études de cas**. Des analyses complémentaires plus détaillées à propos du projet de la MGL et du SGE pourront par ailleurs être consultées dans la thèse à paraître de S. Walczyszyn¹⁶. Il faut souligner que, comme pour les autres études transversales, ces études de cas n'ont pas vocation à décrire et analyser les projets de façon exhaustive et sous tous leurs angles, mais **bien uniquement à travers la perspective de la gouvernance des projets**. Par ailleurs, rappelons que **l'approche interprétative retenue dans le cadre de cette étude** (cf. section 1) fait porter l'accent sur la capacité des acteurs (et des processus qu'ils mettent en place) à **s'accorder sur la signification de leur projet**, comme facteur de réussite ou au contraire de difficultés pour la mise en œuvre de projets de SafN.

IV.1 Etude de cas n°1 : Le changement d'échelle des « arbres de pluie » à Lyon

La première étude de cas porte sur la trajectoire réussie de diffusion d'une SafN dans les rues de l'agglomération lyonnaise, sous la forme d'un dispositif d'intervention baptisé « Arbre de pluie ». Ces ouvrages réalisés par les services de la MGL dans le cadre du projet ARTISAN consistent à réaménager certaines fosses d'arbres d'alignement de la ville. Ils sont chargés d'assurer diverses fonctions telles que l'infiltration des eaux pluviales, le développement de la biodiversité en ville, l'agrément des riverains, ou encore l'amélioration du confort thermique par l'amélioration de l'ombrage offert par les arbres.



Un arbre de pluie – Rue Vauban (Juillet 2022)

Une co-conception favorable à la mise en place d'un dispositif polysémique

¹⁶ S. Walczyszyn, *Ce qu'il faut démontrer : les solutions fondées sur la nature*, thèse à paraître en 2024. Consultable en ligne sur le portail national des thèses (www.theses.fr).

Les modalités d'interventions de la MGL sur le tissu urbain dans le cadre du projet LIFE ont fait l'objet d'un important travail de concertation entre les services de la Direction de l'Eau et la coordination d'ARTISAN dès la phase de conception de la fiche-action. Une démarche que certains agents qualifient en entretien de négociation, mais aussi d'enquête, a permis d'exclure certaines options techniques pour retenir un dispositif qui permettait le meilleur compromis entre les objectifs des deux parties. En phase de mise en œuvre, la MGL a également laissé ouverte à la discussion la composition de la séquence d'intervention (travail par exemple sur la palette végétale) et a accepté de réaffecter une partie du budget allouée à un autre pan du projet pour augmenter le nombre des fosses d'arbres, sur demande de l'OFB.

Ce dialogue de bonne qualité a ainsi permis d'aboutir à un dispositif polysémique, l'Arbre de pluie. On peut en effet nommer dispositif polysémique un ouvrage public conçu de façon partenariale, à laquelle chaque partie prenante est en mesure de donner la signification qui lui importe¹⁷. Cette polysémie est résumée de façon simplifiée dans le tableau ci-dessous :

Figure 26 – Les récits d'action publique à produire à travers les arbres de pluie

	Concept principal	Significations clés de l'Arbre de pluie pour les partenaires	Formes support du sens
Direction du Cycle de l'Eau (MGL)	Gestion alternative des eaux pluviales	Crédibilité/légitimités des propositions techniques du service Promotion des démarches de gestion intégrées entre les différents services d'urbanisme de la MGL Solution multi-fonctionnelle	Reprofilage des bordures, élargissement de la fosse, tranchée drainante invisible = captage à la source. Cohabitation visible de différents usages de la voirie.
Consortium ARTISAN	Solution d'Adaptation fondée sur la Nature	Promotion des SafN : faisabilité, efficacité Gain net biodiversité Adaptation au changement climatique Importance de la concertation et de la participation citoyenne	Désartificialisation = davantage d'espace vital pour l'arbre et la faune du sol + Palette végétale pertinente des pieds d'arbres Croissance accrue de l'arbre = ombrage Démarche participative « d'adoption des arbres de pluie ».
Agence de	Bon état des	Opération innovante et	Désimperméabilisation « de

¹⁷ Un dispositif polysémique peut correspondre à une solution multifonctionnelle, mais la question des impacts réels, quantifiés a posteriori, du dispositif n'est pas ici utile à l'analyse.

l'Eau Rhône Méditerranée Corse	eaux	réplicable	l'existant », hors zone de renouvellement urbain
---------------------------------------	------	------------	--

Par ailleurs, d'importants efforts ont été déployés par les agents de la Direction de l'Eau pour associer les différentes directions chargées de l'urbanisme (voirie, espaces verts, maîtrise d'ouvrage urbaine, services liés à la propreté) à la conception et à la réalisation des interventions. Les agents ont mis en place un comité de pilotage associant de nombreux partenaires internes (cf. figure 15 en section 3). Ces efforts de concertation inter-services s'appuyaient sur les acquis d'une première initiative, la démarche Ville Perméable, soutenue par l'AERMC entre 2015 et 2018. Cette démarche visait à dégager davantage de complémentarité entre les méthodes de travail des agents, afin notamment de favoriser une gestion plus intégrée de l'eau en ville.

Le changement d'échelle du dispositif des arbres de pluie

D'après la fiche-action C2.6 rédigé en 2019, la métropole devait compter vingt « pieds d'arbres » aménagés en 2024. Or, le 11 février 2022, un des entretiens menés révélait l'existence d'un « contrat » avec l'Agence de l'Eau selon lequel Lyon devait désormais compter cent « arbres de pluie » deux ans plus tard. Puis, par la délibération n° 2022-1032 du 14 mars 2022, les élus du conseil métropolitains se sont engagés à ce que les arbres de pluie atteignent le nombre de six cents en 2024. Enfin, en juillet 2022, lors du comité de pilotage d'ARTISAN, la chargée de mission en charge du dossier à la Métropole de Lyon annonçait l'aménagement de 2 400 arbres de pluie dans les prochaines années.

Bien que ces chiffres correspondent encore à des intentions, il est intéressant de constater que ces premières prévisions de démultiplication du procédé ont été décidé avant même que les résultats préliminaires des mesures effectuées dans le cadre du protocole de suivi ne soient consolidées. Le projet ARTISAN, a en effet considérablement accru la capacité de plaider du service portant le projet à la Direction du Cycle de l'Eau. Les agents de la Direction de l'Eau déploient en effet depuis plusieurs années des efforts importants pour promouvoir la mise en œuvre de techniques alternatives de gestion des eaux pluviales dans le cœur de la métropole (cf. encadré ci-dessous).

La promotion des techniques alternatives par l'ex-service Eau Bureau d'Etude (EBE)

Les agents de l'ex-service Eau Bureau d'Etude à la Direction de l'Eau de la MGL, lorsqu'ils répondent à l'AAP ARTISAN, peuvent être assimilés à ce que Voss (2014) appelle un « parti instrumental »¹⁸ : ils défendent et promeuvent un ensemble de procédés techniques (dites « techniques alternatives de gestion des eaux pluviales ») auxquels ils s'identifient en entretien dans l'exercice de leurs missions professionnelles.

Depuis plusieurs décennies à Lyon s'est constituée une galaxie d'acteurs unis par une certaine vision de ce que devrait être la gestion des eaux pluviales en ville¹⁹. Elle

¹⁸ J.-P Voss et A. Simons, Instrumental constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading. *Environmental Politics*, 23, 2014, 735–754.

¹⁹ Nina Cossais, Les rôles différenciés de l'organisation des collectivités dans la fabrique de la ville perméable, 2021, thèse accessible en

comprend à la fois des agents publics des services techniques, des scientifiques, des membres d'association et des entreprises intervenant dans l'aménagement de la ville. Elle s'est constituée à travers le dialogue, depuis les années 1970, entre les agents publics et les scientifiques d'organismes de recherche, notamment en hydrologie (liens matérialisés dans des communautés comme l'Observatoire de Terrain en Hydrologie Urbaine, ou lors des conférences annuelles comme Novatech). En parallèle, la Métropole a développé depuis les années 1990 une politique de gestion des eaux pluviales favorable au développement des techniques alternatives. Des aménagements dits « exemplaires » comme le réaménagement du parc technologique de la Porte des Alpes et l'adoption de dispositions contraignantes prises dans les règlements d'urbanisme ont en effet conduit la direction de l'eau de la Métropole à acquérir une expérience significative de la mise en œuvre de ce type de techniques.

En entretien, un agent de la MGL explicite la volonté initiale de son service, au sein de la Direction du Cycle de l'Eau, de faire du projet ARTISAN avant tout un instrument supplémentaire au service d'une stratégie argumentative développée de longue date et tournée vers la diffusion interne de ces procédés. L'enjeu est de parvenir à persuader les différents acteurs de l'aménagement de recourir davantage à ces techniques alternatives :

« On veut donner du crédit à... à notre ... à nos...Aux ouvrages qu'on met en place [...] Il y a beaucoup de gens réfractaires, quand je parlais au départ de tous les acteurs qui sont autour de la table avec qui il faut négocier pour mettre en place nos, nos ouvrages de gestion de pluie ».

La démonstration que souhaitent mener les agents de la Direction du Cycle de l'Eau s'adresse donc initialement principalement à un public de professionnels de l'aménagement et des services techniques, essentiellement des agents de la Métropole, et doit permettre de continuer à *crédibiliser* un ensemble de techniques. Le projet démonstrateur ARTISAN lyonnais est ainsi décrit en entretien par les agents de l'ex-service EBE à l'origine de la candidature comme le prolongement d'une démarche de conduite du changement interne.

La construction d'un accord partenarial autour de la multiplication des « arbres de pluie » a clairement renforcé la position de l'ex-service EBE dans le dialogue qu'il avait initié avec les autres services techniques. Le capital de légitimité acquis grâce au soutien institutionnel des partenaires nationaux et européens a par ailleurs facilité le renforcement du portage politique par les élus de la MGL, au point que le calendrier des travaux prévus dans le cadre d'ARTISAN a été avancé sur leur demande. Parvenir à placer l'intervention prévue en haut de l'agenda politique a enfin permis de débloquer des engagements sur un changement d'échelle du dispositif, en favorisant un accord de co-financement avec l'AERMC pour « industrialiser » le réaménagement des fosses d'arbres.

Un succès qui repose sur le recadrage des techniques alternatives en tant que SafN

ligne : http://www.applis.univ-tours.fr/theses/2021/106356_COSSAIS_2021_archivage.pdf.

Le dernier enseignement de cette étude de cas est précisément que ce ne sont pas les instances de concertation inter-services horizontale mises en place qui ont permis à elles-seules de faire sauter le verrou à la généralisation d'une technique alternative de gestion des eaux pluviales. Le premier acte de « Ville Perméable » (2015-2018), bien que favorisant l'intercompréhension et rendant possible des collaborations ponctuelles, n'avait pas conduit à un changement de pratiques de grande ampleur. D'après les témoignages recueillis, les agents d'autres directions demeurent d'ailleurs toujours réticents à adopter spontanément les techniques alternatives. Comme l'ont révélé les entretiens, il ne s'agit pas de « mauvaise volonté » de la part des autres agents, mais simplement de contradictions entre certains objectifs, occasionnant de potentiels conflits d'usage de l'espace pour les fonctions liées à la mobilité, au stationnement²⁰, ou à la gestion des ressources humaines des équipes de nettoyage ou d'entretien des espaces verts. Ces conflits d'usage nécessitent donc des arbitrages politiques.

C'est la capacité de l'ex-service EBE à obtenir un arbitrage favorable de la part du pouvoir politique métropolitain, grâce à la nouvelle signification attractive donnée à ses ouvrages techniques, mieux en phase avec le projet politique des élus, qui a pesé ici de façon décisive. L'enquête de terrain réalisée au cours des travaux de thèse révèle que la matérialisation en plein cœur de Lyon (rue Vauban, puis rue Juliette Récamier) de premiers exemplaires du dispositif a constitué un moyen important pour changer la signification prise par les ouvrages techniques du service.



© S. Walczyszyn

Un panneau informatif posé sur la ganivelle entourant un arbre de pluie – Juillet 2022

Les résultats des campagnes de suivi-évaluation des performances des arbres de pluie relatives aux enjeux d'adaptation et de biodiversité semblent à l'inverse avoir joué un rôle plus modeste. La décision de changer l'ordre de grandeur du nombre de fosses d'arbres réaménagées semble en effet avoir été prise avant même le rendu de conclusions sur les impacts en matière d'adaptation au changement climatique et de biodiversité. La stratégie de recadrage/resignification des techniques alternatives comme des « Solutions d'adaptation fondées sur la Nature » par la Direction de l'Eau paraît ainsi avoir été l'élément décisif pour expliquer la trajectoire réussie de diffusion du dispositif.

²⁰ L'élargissement du pied d'arbre peut occasionner la suppression d'une place de parking automobile.

IV.2 Etude de cas n°2 : la restauration du marais de l'Estagnol

La seconde étude de cas porte sur un projet d'aménagement, la restauration d'une zone humide dans le secteur dit de l'Estagnol, au sud de la commune de La Crau, incluse dans le périmètre de l'agglomération Toulon Provence Métropole. Le marais de l'Estagnol, qui s'étend sur une vingtaine d'hectares de l'arrière-pays varois, est emblématique de l'évolution de la signification attribuée aux zones humides. Faisant l'objet d'un intense drainage afin de favoriser son usage agricole jusqu'au mitan du XXe siècle, la zone est remblayée à partir des années 1970 afin de constituer une réserve foncière pour le développement d'activités économiques. Des équipements publics y sont également construits jusque dans les années 2000, avant que n'émerge progressivement un discours local sur la nécessité de préserver la zone comme un espace naturel exceptionnel, en raison même de son caractère humide, mais aussi de son rôle potentiel dans la prévention des risques de crues sur les zones urbanisées en aval du bassin versant.

Une coalition initiale reposant sur des expertises complémentaires mais insuffisamment coordonnées

Une première coalition de partenaires locaux s'est constituée dès 2018 avec l'objectif de mettre en oeuvre un projet de restauration du marais de l'Estagnol. A première vue, cette coalition apparaît très complémentaire. Elle unit un maître d'ouvrage qui possède la compétence GEMAPI et dont le président élu porte politiquement le projet (le SGE) ; une équipe de recherche qui dispose d'une expertise reconnue en matière d'hydrologie (INRAE Lyon) et un bailleur de fonds qui soutient financièrement la mise en oeuvre d'une étude de faisabilité et peut s'engager sur un soutien aux travaux, au titre du SDAGE (AERMC). Le succès de la candidature du SGE et d'INRAE à l'AAP ARTISAN va même permettre de renforcer cette coalition, en bénéficiant du soutien de nouveaux partenaires institutionnels de poids (notamment l'Etat et la Commission Européenne via le LIFE). Pourtant, la campagne d'observations menées en 2021-2022 sur ce projet a permis de constater l'existence de dissensions internes, qui ont même conduit à la sortie en 2022 du partenaire scientifique (INRAE). Les principaux motifs de désaccords entre les partenaires ont porté sur la modélisation du phénomène d'inondation sur le bassin versant de l'Eygoutier²¹.

En effet, le partenaire scientifique, le maître d'ouvrage et le consortium ARTISAN s'efforcent pour agir de rendre visibles des phénomènes différents sur le bassin versant, et n'ont par conséquent pas les mêmes besoins en termes de modélisation.

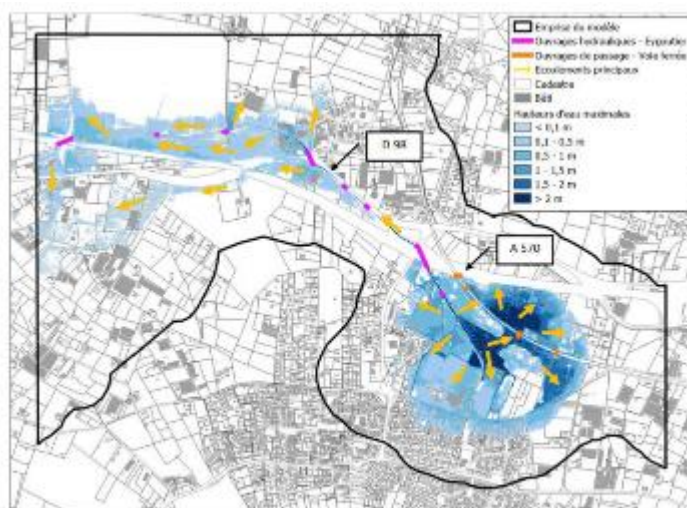
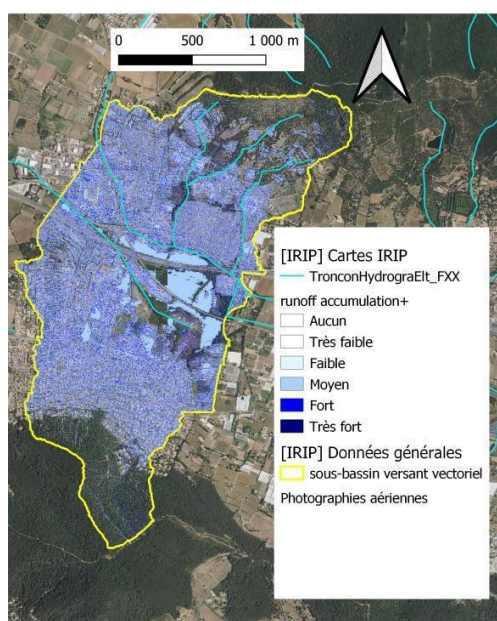
Figure 27 - Trois besoins de modélisation différents

	Modèle préconisé	Echelle spatiale	Concept clé	Phénomène spécifique à modéliser
INRAE	IRIP	Micro	Inondation par ruissellement intense	Effets des configurations topologiques micro-locales sur le ruissellement pluvial
SGE	HEC-RAS	Macro	GEMAPI	Mise en évidence du rôle de stockage des ZH pour l'écrêtement

²¹ L'éloignement géographique des équipes d'INRAE Lyon a par ailleurs pu accentuer le sentiment d'une incompréhension réciproque entre les partenaires.

				des crues
OFB	<i>Non spécifié</i>	Macro	SafN	Effets de la mise en œuvre de la SafN pour compenser l'accroissement du risque d'inondation dans le cadre du changement climatique

Aucun processus de gouvernance n'a été mis en œuvre pour permettre de co-construire les paramètres du modèle en fonction des besoins de signification de chacun des partenaires du projet ARTISAN.



Deux productions cartographiques centrés sur le marais de l'Estagnol, issus à gauche du modèle IRIP et à droite du modèle HEC-RAS

Entre le SGE et l'OFB, la controverse a porté sur le premier critère, le défi sociétal à relever (prévention des inondations indépendamment des évolutions futures ou adaptation au changement climatique ?). Un bon niveau de dialogue au cours de la phase de mise en œuvre a néanmoins permis le maintien des relations partenariales, d'autant que la prévention des inondations n'est plus le seul objectif du projet en matière d'adaptation au changement climatique. Entre INRAE et le SGE, c'est notamment l'incapacité à se mettre d'accord au préalable sur le second critère du standard de l'UICN, la définition de l'échelle pertinente de conception du projet, qui explique la rupture du partenariat. Les entretiens révèlent des formes d'incompréhension réciproques et l'absence d'opportunités suffisantes de dialogue pour résoudre ce problème (cf. encadré ci-dessous).

Des façons contradictoires de représenter l'hydrologie du bassin versant

Premièrement, le **chercheur** s'efforce de rendre visible un phénomène, l'inondation par ruissellement intense, à une échelle très fine. L'équipe de recherche a en effet développé dans les années 2010 un modèle baptisé IRIP (Indicateur du Ruissellement Intense Pluvial). Ce modèle vérifie un système de relations logiques entre d'un côté des paramètres pédologiques et topographiques, et de l'autre la distribution séquentielle de flux d'eau de pluie. Ainsi, des coefficients de perméabilité cumulée des sols et des degrés de pentes situées en amont d'une zone vont pouvoir être associées à un risque de production, de transfert et d'accumulation d'eau pluviale sur un espace considéré. Le modèle permet ainsi de faire apparaître la mauvaise prise en compte d'un risque diffus et omniprésent, qui ne peut donc être traité qu'à l'échelle fine par une multitude de petites opérations d'aménagements pour bloquer les flux dans la pente. Le chercheur préconise ainsi sur la base de son modèle une série d'interventions micro-locales, dont chaque itération réduit le risque d'inondation pour quelques habitations : petites retenues dans la trame urbaine, réhabilitation des restanques, etc.

Deuxièmement, le **Syndicat de Gestion de l'Eygoutier** s'efforce de faire apparaître à une échelle beaucoup plus large le rôle des zones humides sur le territoire pour stocker l'eau issu des épisodes de pluie intenses. Un agent déclare ainsi en réunion : « *Ce que j'aurais aimé du travail de l'INRAE c'était que leur modèle montre l'intérêt de ces zones humides. En gros, c'est ça, c'est qu'ils nous amènent des éléments concrets pour dire "la zone humide, les zones humides, stockent de l'eau, et permettent de réduire les inondations dus aux ruissellements intenses".* ». Lorsque le chef du projet au sein du SGE constate que le modèle IRIP n'est pas configuré pour produire ce type de vérification, il va doubler le travail de modélisation en demandant à un prestataire privé de produire de nouvelles représentations de l'hydrologie du bassin. Le bureau d'études utilise alors un modèle déjà existant, développé par des ingénieurs américains, le modèle HEC-RAS. Des scénarios de pluies intenses avec différentes périodes de retours permettent la simulation de la réponse du marais.

Troisièmement, la **coordination du projet ARTISAN** a besoin que le modèle permette de distinguer les effets spécifiques engendrés par le changement climatique sur l'hydrologie du bassin. Lors de la restitution des résultats du modèle HEC-RAS, la coordinatrice insiste notamment sur le fait que le projet ARTISAN vise bien l'adaptation au changement climatique, et non la simple prévention des inondations, sur la base de leur incidence actuelle. Elle réclame donc, comme le mentionne le compte-rendu de la réunion du comité de pilotage local de novembre 2021 que le changement climatique soit pris en compte dans la modélisation. Or, les discussions avec le SGE révèlent que ce paramètre n'a pas été intégré à la commande du 2^e modèle, faite à un prestataire privé. Il serait donc en théorie nécessaire de conduire une troisième modélisation de la zone pour satisfaire les objectifs du projet LIFE.

Recadrer un projet GEMAPI en Solution d'Adaptation Fondées sur la Nature permet de lever certains obstacles à la mise en œuvre du projet de restauration de la zone humide

Le projet de restauration du marais de l'Estagnol a été initié par le SGE, avant même la parution de l'appel à projet ARTISAN, à travers le lancement d'une étude de faisabilité soutenue par l'AERMC. Entretiens et observations participantes confirment que les acteurs locaux cherchaient initialement à « mettre en œuvre la GEMAPI », à matérialiser sur un « espace libre » cette nouvelle compétence attribuée au SGE en 2018.

L'analyse croisée des entretiens, observations participantes et des différents livrables produits par les acteurs permet de conclure que le recadrage du projet GEMAPI à travers le concept de SafN n'a pas eu d'incidence fondamentale sur les méthodes de conduite du projet.

En revanche, les entretiens confirment que la stratégie suivie par le maître d'ouvrage (re-signifier le projet comme une SafN afin d'obtenir le soutien d'acteurs institutionnels au niveau national) a engendré plusieurs bénéfices jugés importants (résumés dans le tableau ci-dessous)

Type de bénéfices évoqués en entretien	Exemples concrets
Amélioration de la visibilité du projet	Présentation du projet de restauration de l'Estagnol au Congrès Mondial de la Nature en 2021
Financement d'instruments additionnels de mesure des performances	15 000 € d'équipement pris en charge par la subvention LIFE
Renforcement de la mise à l'agenda politique	« [La participation au projet ARTISAN], ça a un intérêt pour nous techniciens, mais ça a un intérêt également pour l'élu. [...] C'est ce que c'est ce que nous a évoqué hier le dircab, que c'était vraiment, que c'était vraiment un chantier, un chantier d'envergure et que donc politiquement, il était très demandeur »
Appui technique de l'OFB et de ses partenaires pour lever certains obstacles	Obtention plus rapide d'informations fiables sur l'imputation de la responsabilité juridique relative au remblaiement illégaux

Du point de vue du SGE, ces avantages sont suffisants pour maintenir l'intérêt de garder l'équipe ARTISAN comme partenaire de coalition pour la mise en œuvre, en dépit des contraintes qu'elle exerce en retour (caractère jugé chronophage de la participation à la gouvernance et aux campagnes de rapportage du projet LIFE). Au-delà du projet LIFE ARTISAN, cette balance coût-bénéfice souligne le fait que les maîtres d'ouvrage de projets GEMAPI sont prêts à saisir des fenêtres d'opportunité, liés au

soutien institutionnel national aux « Solutions fondées sur la Nature », pour accroître le capital de crédibilité et de légitimité de leurs projets.



Photo satellite de la zone du marais de l'Estagnol (Google Earth)

L'analyse des différents discours produits par les acteurs montre également que resignifier le projet comme une SafN a permis progressivement de construire un argumentaire alternatif au discours GEMAPI initial qui s'avère utile au cours de la phase de mise en oeuvre. En effet les contraintes révélées par l'étude de faisabilité semblent augurer d'un effet relativement modéré de la restauration sur la capacité de stockage supplémentaire engendrée. Concevoir le projet purement dans les termes de la compétence GEMAPI aurait pu conduire à amoindrir l'intérêt politique d'un projet dans lequel les impacts en termes de prévention des inondations restent limités. En revanche, le concept de SafN a pu être mobilisé dans le cas de l'Estagnol pour élargir les objectifs du projet à d'autres enjeux d'adaptation au changement climatique (canicules, sécheresses estivales), qui semblent également porteurs de sens localement sur le plan politique. La dimension d'ilot de fraîcheur pour les habitants pour contrer l'augmentation de la fréquence des épisodes de canicule a ainsi été progressivement mise en avant. L'appareillage de démonstration a par exemple été modifié à la suite d'une visite de site en 2022 pour mieux mettre en évidence cet objectif, en incluant par exemple une campagne de photographie thermique avant et après l'intervention de restauration.

Le caractère large et adaptable du concept de SafN, souvent considéré comme un défaut par les maîtres d'ouvrages habitués à manipuler des termes techniques plus précis, se révèle ainsi un facteur de résilience pour la mise en oeuvre d'un projet local de restauration de milieux.

IV.3 Etude de cas n°3 : Le projet Eau-Terre-Végétal aux Mureaux

L'étude de cas à propos du projet des Mureaux est l'occasion d'observer le processus d'appropriation du concept de SafN par les agents des collectivités locales de taille modeste, et notamment la difficulté pour concilier les récits d'action publique nationaux et locaux autour de l'adaptation au changement climatique et de la nature en ville.

Le projet de la ville des Mureaux est marqué par une forte implication d'un élu local aux instances de gouvernance d'ARTISAN, y compris dans des fonctions habituellement dévolues aux agents publics (ex. : contribution à la rédaction du document de réponse à l'appel à projet ARTISAN, participations aux comités de pilotage du programme démonstrateur). Ce choix de positionnement de la Ville dans les instances de gouvernance du programme rend plus manifeste la difficulté de converger vers un projet polysémique, capable de faire sens pour tous les partenaires. Cette difficulté illustre le risque de ne pas parvenir à construire un concept de SafN qui soit spontanément attractif pour les maîtres d'ouvrage locaux en dehors du cadre d'ARTISAN.



Photographies prises lors d'une visite guidée de la commune des Mureaux (2021)

Le concept des « SafN » est vécu par les agents de la ville comme un modèle d'action mal adaptée à leurs pratiques

La collecte sur ce territoire fait remonter une certaine défiance à l'égard du contenu en voie d'institutionnalisation du *motif* de la SafN, notamment de certains éléments de la doctrine actuelle (ex. : standard de l'UICN). Ce dernier est perçu comme un instrument de contrainte par les organisations dites « nationales », inadapté à la réalité des besoins et des pratiques concrètes des agents municipaux. Les agents du pôle environnement des Mureaux se décrivent souvent en entretien comme placés dans une position inconfortable pour « adapter » le concept à leur territoire.

En contraignant la signification du travail de l'agent par la référence obligée à un discours éloigné de son mode d'action possible, le motif de la « SafN » est vécu par les agents des Mureaux comme une contrainte exogène forte.

Un exemple de décalage entre des récits d'action publique

Un extrait d'entretien permet de bien comprendre la nature des conflits de significations dans lesquels les agents publics locaux se trouvent pris :

Les SfN, c'est pas forcément toujours adaptable à notre territoire, ça l'est même pas forcément beaucoup. On a fait un petit entretien avec 2 doctorants d'AgroParisTech la semaine dernière avec mon collègue où on nous demandait systématiquement sur chacune des actions qu'on a retenu dans le LIFE, si on avait fait des études préalables d'impact coûts-bénéfices, enfin ce genre de chose... Nous, à notre échelle de techniciens, c'est pas du tout comme ça qu'on raisonne, c'est à dire que ... on a une volonté politique qu'on traduit nous en action technique, avec bien sûr une faisabilité financière hein, sinon ce serait...ce serait que de l'utopie. [...] Mais c'est vrai que l'UICN nous demande d'avoir des indicateurs qui sont viables économiquement, qui ont un impact social, qui ont ... qui derrière permettent la création d'emplois, enfin, ce genre de choses. C'est un peu heu... c'est pas forcément adapté à une collectivité de 30 000 habitants.

Cet extrait montre le décalage entre la théorie dite décisionnelle ou séquentielle de l'action publique et la réalité du travail concret des agents locaux. Le modèle qui sert souvent d'hypothèse non questionnée dans les guides méthodologiques est en effet celui d'une vision en séquences de l'action publique. Dans cette vision un enjeu public émerge, fait l'objet d'un diagnostic, puis des objectifs sont fixés au niveau politique, auxquels les agents s'efforcent enfin de répondre en sélectionnant dans une boîte à outils la meilleure combinaison rationnelle d'instruments techniques.

Or, d'après les constats de l'enquête socio-ethnographique, les agents comme les élus municipaux se chargent plutôt en réalité de trouver les moyens d'interpréter des orientations générales (« on a une volonté politique qu'on **traduit** nous en action technique ») dans un espace d'intervention libre. A titre d'exemple, les réserves foncières étaient qualifiées dans le document de candidature de la ville des Mureaux d'« espaces de non-sens », auquel les travaux d'aménagement projetés étaient avant tout chargé d'attribuer une signification aux yeux de la municipalité et des habitants. Le choix d'un objectif d'adaptation au changement climatique a été une possibilité contingente parmi d'autres visant à donner sens à ces friches, et non un problème objectif et quantifié dont découlerait rationnellement le choix de déployer telle ou telle solution technique.

Les moyens modestes à la disposition de l'agent pour mettre en scène dans l'espace public un récit d'action publique ne permettent pas de donner aux réserves à la fois la signification voulue par l'élu, et la signification voulue par ARTISAN (à propos des méthodes idéales d'action écologique dans la cité

qu'affirme la doctrine des SfN).

La gouvernance partenariale a fait évoluer le projet initial de la ville

Malgré les difficultés dont témoignent les agents municipaux pour lier leurs pratiques concrètes avec le discours prescriptif inhérent au concept, les mécanismes de gouvernance du programme démonstrateur ont bien abouti à transformer le projet local envisagé initialement.

Donner au projet le sens d'une « démonstration », a conduit les acteurs locaux à accroître les surfaces réaménagées. A de nombreuses reprises, le programme LIFE est qualifié par les acteurs de la ville de « concours européen », de « label » ou rapprochées des autres démarches de « certification » que la Ville recherche activement dans le cadre de ses actions environnementales. Cette signification de l'action comme une distinction, comme devant être particulièrement exemplaire, aurait conduit la Ville à relever volontairement le niveau d'ambition du projet (de 900m² à 6000m² de surface de cour d'école désimperméabilisée).

De plus, donner au projet local le sens de « SafN » a conduit à remodeler le projet initial, en excluant un troisième volet du projet proposé par la Ville (la désimperméabilisation d'un centre de loisir) car celui-ci a été jugé insuffisamment motivé par l'objectif d'adaptation au changement climatique. Ce cadrage a par ailleurs conduit les agents municipaux à **rechercher des compétences nouvelles en écologie pour les incorporer à l'équipe de maîtrise d'œuvre.** La contribution des écologues à la définition du programme d'intervention a abouti par exemple à **modifier la palette végétale** et à recréer des types d'habitats écologiques qui n'avaient pas été envisagés initialement (ex. pelouse sèche thermophile). En cela, même sur un projet d'ampleur modeste (<1M€), qui est plus sur le patrimoine foncier propre de la collectivité, le choix de signifier l'aménagement des réserves foncières et de la cour d'école à travers le motif de la « SafN » a bien engendré **des effets sur la composition du groupe** d'acteurs chargés de la mise en oeuvre, et en répercussion **sur la nature des opérations** menées sur le territoire.

Enfin, **le cadrage du projet à travers le concept de « SafN » semble avoir aidé les acteurs locaux à résister plus efficacement à diverses pressions** pour faire évoluer la nature et les finalités des opérations de réaménagement. Pouvoir attribuer aux friches le sens d'« ilots de fraîcheur » et d'éléments de la « trame verte » a permis à l'adjoint à l'éco-ville par exemple de s'opposer de façon fructueuse à des demandes ultérieures d'autres élus municipaux, désireux de faire de la pratique du sport la thématique centrale du réaménagement des cours d'école. Il a également permis d'obtenir un engagement du conseil municipal quant au gel pour dix ans *a minima* des projets immobiliers sur ces parcelles. L'adjoint à l'urbanisme de la ville des Mureaux qui avait proposé ultérieurement le démarrage d'un projet de construction à cet endroit n'a ainsi pas été suivi en conseil municipal.

Une double démonstration aux Mureaux

L'enquête qualitative réalisée montre l'importance de ne pas diviser *a priori* (comme le font certains acteurs entendus en entretien) les bénéficiaires associés d'ARTISAN entre d'un côté des agents publics communaux qui s'emploieraient purement techniquement à résoudre un problème local par le biais d'une solution technique adaptée, et de l'autre côté des agents publics nationaux qui seraient chargés

de tirer parti de cette expérience pour démontrer la pertinence et l'efficacité des solutions d'adaptation fondées sur la nature.

Il y a en réalité coexistence de plusieurs « démonstrations » à travers l'aménagement d'un même espace, qu'on peut essayer de simplifier grossièrement sous la forme du tableau suivant, issu de l'analyse des observations participantes et des entretiens en phase de collecte :

Figure 28 – Une double démonstration aux Mureaux

	Ville des Mureaux	Coordination d'ARTISAN
Cibles principales de la démonstration	Habitants ; Elus municipaux et intercommunaux	Collectivités territoriales françaises et européennes ; partenaires institutionnels nationaux
Discours à traduire en actes par l'aménagement	Il est bon que l'eau, la terre et le végétal aient leur place dans la ville. Une gestion plus « naturelle », spontanée et sobre de l'espace public n'est pas sale ou dangereuse, mais une démarche de bon sens qui améliore le bien-être et la santé des usagers.	Les SafN sont faisables, pertinentes et efficaces, même pour une petite collectivité. Les démarches de renaturation urbaine, guidées par une méthodologie rigoureuse, produisent des co-bénéfices mesurables en matière de diversité biologique et d'adaptation au changement climatique.
Théorie d'action escomptée	Faire toucher du doigt le « naturel », ajouter de la « poésie » à l'espace, aide à changer les représentations des habitants et les rend plus favorables aux projets écologiques locaux. Disposer d'exemples visibles réussis, soutenu par quelques chiffres « parlants », permet de répliquer ces modes d'aménagement plus naturels (21 cours d'écoles, autres réserves foncières...)	Suivre une méthodologie de type SafN permet de produire localement des impacts positifs répondant bien aux enjeux clés d'une petite collectivité urbaine. Mettre en évidence des impacts positifs permet de convaincre les collectivités similaires de poursuivre la même démarche.

Ces deux lectures du projet ne sont pas dans la pratique aussi tranchées que dans ce tableau, qui permet simplement de souligner la divergence de vue qui peut s'exprimer parfois ; les agents des Mureaux reprennent également aujourd'hui des éléments de la deuxième vision.

Ces deux démonstrations sont compatibles sur certains aspects et plus difficiles à concilier sur d'autres. Elles se rejoignent globalement sur l'attention portée à la mise en évidence du bien-fondé de la renaturation, mais recouvrent des interprétations très différentes.

Premièrement, les indicateurs pertinents pour asseoir ces deux démonstrations ne sont pas nécessairement les mêmes. Par exemple, pour la Ville, la perception de la fraîcheur ressentie, et plus largement le « sentiment de ne pas étouffer » des habitants, est au moins aussi importante que la baisse physique de température ou les valeurs de la tensiométrie effectivement mesurée par les capteurs. Autre exemple, mesurer la « naturalité » de l'aménagement à l'aune de critères de diversité biologique résultant d'une campagne d'inventaire, fait peu de sens pour la Ville, au point par exemple d'être qualifié de simple « surcoût » par un agent lors d'un entretien. En revanche, l'aspect à la fois sauvage et poétique des espaces renaturés, très peu objectivable, constitue pourtant un enjeu clé de la théorie d'action déployée par la municipalité pour produire des impacts durables. L'évolution des représentations des habitants vis-à-vis des projets écologiques serait à ce titre un indicateur crucial de la réussite du projet.

Deuxièmement, la détermination des options d'aménagement est également le reflet de la coexistence d'une double démonstration. Par exemple, l'interprétation du discours de l'adjoint à l'éco-ville conduit la maîtrise d'œuvre à proposer un scénario d'aménagement des réserves foncières maintenant une parcelle d'expérimentation agricole. Elle fait intervenir une théorie d'action dont le principe est de faire constater de visu l'inscription de l'alimentation dans un cycle naturel pour faire prendre conscience aux habitants, par l'observation directe du semis, de la croissance, de la récolte des végétaux, puis de la transformation et la consommation du pain, de la valeur des ressources que sont le sol et l'eau. Dans cette théorie d'action, c'est l'attribution d'un nouveau sens à l'espace et à la nature, par le biais du végétal et à travers l'expérience sensorielle (« Prendre l'eau sur la tête, avoir les pieds dans l'eau, sentir l'herbe qui pousse à ses pieds », extrait transcrit d'un entretien local) qui est chargé de produire des effets concrets, en agissant sur les représentations et les désirs des citoyens.

De même, dans la cour d'école Paul Raoult, la théorie d'action de la Ville conduit parfois à retenir certaines options de réaménagement spécifiques **qui ne s'expliquent pas toujours uniquement par la recherche d'une optimisation technique de l'effet d'ilot de fraîcheur et de maximisation du « gain net biodiversité »**. Le scénario d'aménagement retenu consiste par exemple à rendre la cour d'école traversante par le grand public, à rouvrir la perspective sur le château de Bécheville ou à créer des espaces où l'enseignement peut se faire par l'observation directe des phénomènes naturels. L'idée est, comme précisé en entretien, de « rendre soluble la nature et la ville » et de briser la rupture entre l'espace naturel du parc de Bécheville et l'espace pédagogique de l'école, afin de contribuer à faire changer le rapport des enfants à l'environnement. Les impacts positifs de la désimperméabilisation de la cour en termes de confort thermique ne sont pour la ville qu'un co-bénéfice d'une ambition plus large et plus ancienne, qui consiste à changer le rapport des Muriautins à la nature et à leur cadre de vie.

Les objectifs de réponse technique aux aléas climatique et de transformation des représentations de la nature peuvent même parfois s'opposer. Ainsi, le scénario souhaité par la Ville a pu être perçu par certains acteurs de l'équipe de maîtrise d'œuvre comme à l'origine d'un problème potentiel d'inondation par ruissellement lors d'épisodes de pluie de retour décennal. Un prestataire mentionne par exemple en réunion la création possible d'une zone inondée au centre de la cour. La Ville propose de considérer au contraire cet espace comme une possible future « zone humide », y voyant

l'occasion de rendre sensible dans la cour d'école une certaine « naturalité », c'est-à-dire une forme de spontanéité et de liberté retrouvée du chemin de l'eau.



Logo du projet Eau-Terre-Végétal contenu dans le dossier de réponse à l'AAP ARTISAN

Des représentations de la gouvernance qui entravent la réalisation d'un dispositif polysémique

Les processus de coordination qui permettraient d'essayer de faire réussir simultanément ces deux démonstrations à travers **un dispositif polysémique** (comme l'arbre de pluie à Lyon par exemple), qui fasse sens à la fois pour la Ville et pour les partenaires nationaux, sont relativement peu nombreux. La recherche d'un compromis semble ici plus difficile, en raison notamment des représentations que les acteurs se font de leurs rôles réciproques dans la gouvernance.

Cela se manifeste notamment par des prises de parole plutôt défensives en réunion, qui s'expliquent par **un conflit de légitimité** que les partenaires n'arrivent pas à résoudre par les mécanismes internes à la gouvernance du projet démonstrateur. Les acteurs de la Ville peuvent se sentir légitimes car ils interviennent en effet directement sur le patrimoine propre de leur commune à l'initiative d'un élu présent en personne dans ARTISAN et dont la volonté est légitimée par le suffrage ; les agents de l'OFB et du CEREMA peuvent se sentir légitimes car ils interviennent quant à eux sur le projet au nom d'un cadrage des SafN qui a été acté collectivement au démarrage d'ARTISAN et qui est légitimité par l'expertise et l'autorité indirecte d'organisations nationales et internationales.

Malgré les efforts notables menés par le CEREMA pour adapter la grille d'indicateurs aux besoins des territoires par des groupes de travail et un dialogue bilatéral, la difficulté à concilier les deux démonstrations aboutit à des incompréhensions, et même à des échanges très animés lors de l'une des réunions du comité de pilotage national. Comme le rapporte un agent interrogé, qui ne travaille pas pour la Ville des Mureaux, les indicateurs sont perçus par la collectivité comme servant uniquement à alimenter un récit d'action publique nationale plutôt qu'à rendre manifeste les éléments probants sur lesquels l'élu local souhaite s'appuyer localement pour agir :

« M. Carrière il le dit très bien, toute cette machinerie autour du programme démonstrateur et du suivi-évaluation, ça sert pour le niveau national, il dit : "Nous on en a pas besoin de ça. Nous on a besoin de convaincre nos... nos élus locaux" et euh... et tout ce qu'on fait là avec le

CEREMA pour lui c'est... 'fin, pour lui c'est du vent... et je comprends ce qu'il dit parce que c'est un peu quelque chose qui se joue dans les hautes sphères et qui va nous servir nous au niveau national pour lancer une dynamique, mais eux localement de tout ça ils n'ont pas besoin ».

Cet extrait témoigne du fait que certains acteurs peuvent avoir le sentiment que, quels qu'aient été les efforts d'adaptation du référentiel, les indicateurs dérivés du motif de la SafN ne les aident pas correctement à démontrer le bien-fondé de leur action à leurs cibles prioritaires, à travers des marqueurs de succès aptes à convaincre leurs pairs. Il est important ici de mentionner que ce constat ne résulte pas de la qualité du travail de concertation exercé par le CEREMA autour de la conception de la grille d'indicateurs dérivé du cadrage des SafN, mais qu'il semble plutôt révéler de façon plus **large la perception d'un écart entre le contenu prescriptif du motif des SafN et la réalité des besoins politiques des collectivités locales** engagées dans des projets de végétalisation.

Section V

Recommandations

V. Recommandations

Cette section comprend huit recommandations stratégiques (numérotée de A à H), fondées sur les résultats du rapport d'étude sur la gouvernance du programme démonstrateur. Elle est divisée en trois parties :

- I. Coordination du programme ;
- II. Stratégie du programme ;
- III. Mise en œuvre des SafN.

N.B : Chacune de ces huit recommandations est illustrée par des pistes d'action opérationnelles, qui explicitent le type d'évolutions susceptibles d'être mises en œuvre. Ces pistes d'actions opérationnelles doivent être adaptées pour tenir compte des autres préconisations susceptibles d'être fournies par l'évaluation à mi-parcours du projet ARTISAN, ainsi que d'éventuelles évolutions récentes survenues durant la phase 2 du LIFE qui n'auraient été prises en compte dans l'analyse.

V.1 Coordination du programme

Poursuivre la mise en place d'une gouvernance plus horizontale du Programme Démonstrateur

Il est essentiel de **lutter de façon systémique contre la distribution des rôles héritée de la phase d'appel à projets**, structurée entre un noyau d'organisations impliquées dès l'origine (OFB, CEREMA, ADEME, UICN-FR) à des bénéficiaires locaux (territoires pilotes) recrutés par appel projet. Cela suppose de **refondre la gouvernance**, en partageant davantage les fonctions de pilotage du programme.

Recommandation A : Réviser les mécanismes de coordination du programme démonstrateur [Phase 3-4].

Pour remédier à ce problème, le projet ARTISAN propose d'expérimenter en son sein **un rééquilibrage de pouvoir décisionnel au bénéfice des territoires pilotes**, pour que leur voix soit mieux prise en compte dans la construction d'un concept de SafN plus opérationnel et plus attractif pour leurs pairs.

- ▶ **Piste d'action 1** : Passer en revue collectivement le texte du Grant Agreement et proposer notamment une **réécriture des fiches action C1 et des fiches F**, afin de faciliter une participation accrue des territoires pilotes à la prise de décision et au pilotage du programme démonstrateur
- ▶ **Piste d'action 2** : Argumenter en faveur des modifications demandées et obtenir si nécessaire l'accord de CINEA pour réviser le document.

Recommandation B : Renforcer significativement les moyens dévolus à la gouvernance du programme pour permettre un meilleur partage des responsabilités entre les bénéficiaires associés [Phases 3-4].

La participation accrue des territoires pilotes à la coordination et au pilotage du programme

démonstrateur **nécessite un accroissement des moyens** qui leur sont attribués par le projet, en plus de ceux consacrés aux seules dépenses de mise en œuvre locale.

Ces moyens supplémentaires permettraient également de se **procurer les services d'un médiateur externe**, et ainsi assurer une forme de **neutralité** dans l'animation du programme démonstrateur et **d'égalité** entre les bénéficiaires associés.

- ▶ **Piste d'action 3** : Réallouer des **moyens supplémentaires à destination des territoires pilotes**, afin qu'ils puissent assumer davantage leur part du pilotage du programme.
- ▶ **Piste d'action 4** : *Si ces moyens sont effectivement réalloués, attribuer une partie de la responsabilité des tâches d'animation, de rapportage, et/ou de vérification* du respect des attentes de la Commission Européenne à l'ensemble des bénéficiaires associés du programme (ex. : animation tournante, ordre du jour collaboratif, contrôle mutuel du respect des fiches-actions, co-responsabilité financière).
- ▶ **Piste d'action 5** : Confier les missions de pilotage qui ne peuvent pas être assumées collectivement à un tiers indépendant (type bureau d'étude en concertation) avec une lettre de mission visant l'horizontalité dans la prise de décision (ex. : expertise en matière d'animation collective, contrôle qualité des documents avant transmission à l'Europe).

Recommandation C : Capitaliser sur l'expérience du projet LIFE IP ARTISAN pour améliorer la conception des projets LIFE intégrés à forte dimension partenariale. [Post-LIFE]

- ▶ **Piste d'action 6** : Consacrer davantage de temps, en amont du montage de candidature à l'appel à projet LIFE intégré, à la composition du consortium de partenaires pour faciliter l'interconnaissance et la co-construction du programme d'actions.

V.2 Stratégie du programme

Prioriser l'objectif d'élaboration d'une « doctrine » sur les SafN qui soit plus attractive pour les maîtres d'ouvrages locaux.

La définition et les bonnes pratiques produites au niveau international ne doivent pas être considérés comme des modèles impératifs à illustrer plus ou moins parfaitement (et uniquement en raison de la contrainte du projet LIFE), dans les territoires pilotes. **Il est essentiel que la « doctrine » sur les SafN (définition, standard, bonnes pratiques etc.) soit le moins possible un *input*, et autant que possible un *output* du programme démonstrateur.**

Recommandation D : Acter par principe que tous les projets du programme sont des SafN, mais au regard d'une définition en cours de construction collective [Phases 3-4]

La coalition ARTISAN est légitime, à travers l'accord de ses membres égaux, pour définir et affirmer ce qu'est une SafN. Sauf objection majeure d'un membre menaçant la cohésion du programme, **les projets des territoires pilotes peuvent tous être considérés par principe comme des SafN, engagés dans un processus exploratoire collectif pour (re)définir le concept.**

- ▶ **Piste d'action 7** : En cas de déviation jugée légitime par la coalition avec la doctrine actuelle concernant les SfN (définition, standard, bonnes pratiques, etc.), il s'agit en phases 3 et 4 du LIFE de **chercher à modifier la doctrine pour l'adapter aux réalisations concrètes des territoires, plutôt que l'inverse.**
- ▶ **Piste d'action 8** : Conduire un travail de pédagogie auprès des partenaires (dans et hors ARTISAN) pour expliquer cette évolution de la doctrine comme un **processus légitime et bénéfique, afin d'améliorer le concept et de mieux refléter la diversité des intérêts** aux différents échelons d'action publique.

Recommandation E : Faciliter une contribution autonome et forte des territoires pilotes à la construction de la doctrine ARTISAN sur les SafN [Phases 3-4]

Les définitions et les doctrines d'action sont produites pour satisfaire les intérêts stratégiques des organisations qui les promeuvent à un moment donné, en fonction de fenêtres d'opportunité. **Le cadrage actuel des SfN, effectué selon une logique top-down correspondant surtout aux besoins des organisations supra-locales,** engendre un **risque de déficit d'attractivité spontanée** pour les maîtres d'ouvrage locaux hors ARTISAN.

La valeur ajoutée du projet ARTISAN est d'être un partenariat permettant une concertation entre les acteurs à différents échelons (européen, national, local) visant à faciliter le changement d'échelle du recours aux SafN. Le programme démonstrateur est **une opportunité unique pour faciliter la construction d'une « doctrine » de compromis** entre des représentants de chaque échelon.

Une des missions principales du programme doit donc être d'aider les collectivités territoriales à construire et à faire valoir leur positionnement vis-à-vis des SafN.

- ▶ **Piste d'action 9** : **Recentrer les objectifs des temps collectifs du Programme Démonstrateur** (COPILS démonstrateurs, groupes de travail thématiques) moins vers le rapportage et le contrôle des progrès de la mise en oeuvre et davantage en phase 3 et 4 du LIFE **vers la recherche de moyens et d'axes de valorisation des bénéfices déjà constatés des projets**, suivant la logique de communication souhaitée par les acteurs locaux.
- ▶ **Piste d'action 10** : Organiser une démarche de concertation en phase 3 et 4 du projet LIFE, conduit par un tiers indépendant et visant à aider les territoires pilotes à élaborer un *Manifeste des Territoires pour les SafN*. Le manifeste sera construit sur la base des retours d'expérience et des axes de valorisation communs que les agents locaux privilégient. Il devra s'adresser prioritairement aux collectivités territoriales. Il comprendra une nouvelle doctrine concise (qui

ne s'appuiera pas nécessairement sur les définitions et critères préalables), concertée et rédigée par les agents des sites pilotes eux-mêmes. Son contenu devra faire l'objet d'un contrôle minimal de la part des organisations nationales, pour favoriser la libre expression des intérêts et besoins de l'échelon local.

- ▶ **Piste d'action 11** : Organiser en phase 4 et/ou post-life une mise en débat du contenu du *Manifeste des Territoires* avec les principaux bailleurs de fonds, les experts scientifiques et les prescripteurs nationaux, dans l'objectif explicite de leur imposer une meilleure prise en compte des intérêts et besoins exprimés par les maîtres d'ouvrage locaux.
- ▶ **Piste d'action 12** : Faire de la diffusion du *Manifeste* (et des observations de leurs partenaires) un objectif prioritaire de la stratégie de généralisation des SafN en phase 4 et post-LIFE du projet ARTISAN, à travers les multiples canaux de la stratégie de communication, et en donnant directement la parole aux agents des territoires pilotes.

Recommandation F : Faire du renforcement de l'alliance entre les acteurs « climat », les acteurs « biodiversité » et les acteurs « locaux » le principal héritage d'ARTISAN [Phases 3-4 et Post-LIFE]

La force de l'alliance constituée par ARTISAN entre les acteurs climat, biodiversité et les maîtres d'ouvrage locaux est de loin le bénéfice le plus important à préserver : ce doit être l'enjeu numéro 1 pour tous les bénéficiaires associés.

- ▶ **Piste d'action 13** : Faire de la recherche d'une doctrine de compromis entre les acteurs climat et biodiversité le sujet phare des discussions lors du prochain Forum ARTISAN.
- ▶ **Piste d'action 14** : Utiliser les cadres de plaidoyer du réseau national ARTISAN pour inviter les acteurs nationaux sectoriels à sortir autant que possible de logiques défensives de contrôle du respect strict de doctrines d'intervention sur certains enjeux environnementaux (climat, biodiversité, gestion de l'eau etc.) et à tirer le meilleur parti du processus de collaboration pan-environnementale initié par les démarches comme ARTISAN.
- ▶ **Piste d'action 15** : Mettre au centre de l'argumentaire l'intérêt de faire « parfois un peu moins bien qu'attendu, mais dans un bien plus grand nombre de territoires ». Certains projets, localement forts sur le sujet « biodiversité » et faibles sur le sujet « climat », et inversement, ne seraient jamais sortis de terre sans l'alliance nouvelle entre les deux thématiques (et des acteurs qui les portent), permise par le concept de SafN.

V.3 Mise en œuvre des projets de SafN

Viser autant la polysémie des interventions que la multifonctionnalité des solutions

Des notions comme la « nature » ou « l'adaptation au changement climatique » sont très larges et ne font pas sens de la même façon pour les populations, les élus locaux, les experts nationaux et les organisations internationales. Or, un projet qui ne fait pas sens localement ne sera pas mis en œuvre, parce que les agents publics locaux échoueront à lier leurs moyens d'intervention à des récits d'action publique attractifs pour leurs décideurs. Il est donc nécessaire de faire en sorte que la conception

technique des projets reflète bien la diversité des significations que ces agents sont chargés d'interpréter dans l'espace public.

Recommandation G : Créer les conditions d'une mise en œuvre véritablement partenariale des projets [Phases 3-4]

La mise en place d'instances de dialogue entre partenaires de mise en œuvre doit être renforcée pour faciliter l'intercompréhension des significations à donner aux projets. Il est essentiel que **tous les partenaires s'efforcent de faciliter, sans les dévaloriser ou les considérer superflus, les différents récits d'action publique** que chacun d'entre eux s'efforce d'interpréter sur un même territoire.

- ▶ **Piste d'action 16** : Poursuivre ou renforcer la mise en œuvre d'instances de coordination locales inter-services et partenariales. Etendre notamment les invitations aux comités de pilotage locaux à tous les bénéficiaires associés d'ARTISAN qui le souhaitent (et pas uniquement à l'OFB).
- ▶ **Piste d'action 17** : Etablir systématiquement un dialogue conjoint entre l'animateur régional ARTISAN, l'agent du territoire pilote et le(s) prestataire(s) chargé(s) de la maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre du projet démonstrateur. Inviter également ces prestataires privés aux comités de pilotage démonstrateurs, pour faciliter l'intercompréhension.
- ▶ **Piste d'action 18** : Utiliser l'étude C2B-A sur les déterminants culturels pour identifier les interventions possédant des significations positives mais différentes selon les types d'acteurs. Sur le temps restant du LIFE, prioriser la mise en œuvre et la valorisation de ce type d'interventions.

Recommandation H : Renforcer l'adaptation du système de suivi-évaluation des projets aux besoins des territoires pilotes [Post-LIFE]

Pour faciliter l'identification et la conception d'interventions polysémiques, **les SafN ne devraient pas être déterminés à l'aide de critères et d'outils de suivi-évaluation reposant uniquement sur des paramètres physiques et biologiques**. Les impacts que mesurent ces derniers ne sont pas au fondement, voire dans certains cas n'influencent pas, la prise de décision des collectivités locales. **La prise en compte des représentations** du vivant, du **ressenti** des habitants, des **perceptions** de la place, du rôle et des fonctions légitime du « naturel » jouent un rôle au moins aussi décisif dans les décisions de programmation locale d'interventions ayant une composante d'ingénierie écologique. **Il ne s'agit donc pas de remplacer les critères biologiques et physiques par des critères plus culturels et subjectifs, mais d'établir des compromis entre ces dimensions** pour favoriser le passage à la mise en œuvre.

- ▶ **Piste d'action 19** : Utiliser les recommandations du rapport C2B-E sur l'appropriation des indicateurs pour **prioriser les intérêts et les besoins d'usage des organisations locales** (territoires pilotes), par rapport aux intérêts des organisations nationales également utilisatrices des données (destinataires du rapportage, recherche scientifique etc.). En particulier, utiliser les résultats l'étude C2B-E pour **diminuer la charge de travail associée aux tâches de suivi-évaluation auxquels les territoires pilotes ne trouvent pas suffisamment d'intérêt**. Il ne doit pas

s'agir ici de les « sensibiliser » à l'importance de ces tâches, mais de supprimer ces dernières, y compris si cela conduit à une perte d'opportunité pour la conduite de travaux de recherche ultérieurs.

- ▶ **Piste d'action 20** : Proposer aux territoires pilotes, sur le fondement des résultats de l'étude C2B-A sur les déterminants culturels, **quelques indicateurs qualitatifs complémentaires** à la grille d'indicateurs biophysiques (ex. : ressenti thermique et « sensation d'étouffer », perception par le public de phénomènes identifiés comme naturels, jugements sur la valeur des aménagements réalisés, etc.).

ANNEXES

VI. Annexes

VI.1 Liste des sigles employés

AAP	Appel à projets
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie
AERMC	Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse
AFB	Agence Française pour la Biodiversité
AMI	Appel à Manifestation d'Intérêt
AMO	Assistance à Maitrise d'Ouvrage
ARB-IDF	Agence Régionale de la Biodiversité d'Île-de-France
B.A.	Bénéficiaire Associé
B.E.	Bureau d'Etude
CCSMM	Communauté de communes Saint-Méen Montauban
CDC-B	Caisse des Dépôts et Consignations - Biodiversité
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CINEA	Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement
CNP	Comité National des Partenaires
DGA	Directeur Général Adjoint
DGS	Directeur Général des Services
EASME	Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises
EBE	Eau Bureau d'Etude (ancien service de la Direction de l'Eau à la Métropole du Grand Lyon)
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETP	Equivalent Temps Plein
GEMAPI	Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MGL	Métropole du Grand Lyon
MOE	Maitrise d'œuvre
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Sociale
PNACC	Plan National d'Adaptation au Changement Climatique
REX	Retour d'Expérience
SafN	Solution d'adaptation fondée sur la Nature

SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SfN	Solution fondée sur la Nature
SGE	Syndicat de Gestion de l'Eygoutier
UICN-FR	Comité Français de l'Union Internationale de Conservation de la Nature

VI.2 Liste des entretiens réalisés

Mathilde Loury (OFB)
 Pauline Melka (OFB)
 Suzanne Rihal (CDC-Biodiversité)
 Aurélie Tailleur (ADEME)
 Marylou Dufournet (CEREMA)
 Héloïse Gautier (ARB AURA)
 Gabrielle Huard (ARB IDF)
 Solène Cusset (ARB PACA)
 Michel Carrière (Ville des Mureaux)
 Laëtitia MARUEJOULS (Ville des Mureaux)
 Sébastien Tassin (Ville des Mureaux)
 Jérôme BINOT (SGE)
 Pascal Breil (INRAE Lyon)
 Fatiha ELMESAUDI (AERMC)
 Rudy Nicolau (TPM)
 Johana Sanabria (MGL)
 Julie Weiss (MGL)
 Patrice Pautrat (AERMC)
 Thomas Bur (Urbasense)
 Clara Croce (FNE)

VI.3 Bibliographie mentionnée dans la présente étude

- M. Barthélémy et L. Quéré, « Introduction. L'argument ethnométhodologique » dans *Recherches en ethnométhodologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2020, p. 9-44.
- M. Bevir et R. Rhodes, *Interpreting British governance*, Routledge, 2003;
- M. Bevir et R. Phillips (dir.), *Decentring European Governance*, Routledge, 2019.
- G. Bouleau, *Politisisation des enjeux écologiques : De la forme au motif environnemental*, Londres, ISTE Group, 2019.
- N. Cossais, *Les rôles différenciés de l'organisation des collectivités dans la fabrique de la ville perméable*, 2021, thèse accessible en ligne : http://www.applis.univ-tours.fr/theses/2021/106356_COSSAIS_2021_archivage.pdf.
- R. Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482.
- J. Fontanille, « L'analyse du cours d'action : des pratiques et des corps », *Semen. Revue de sémiolinguistique des textes et discours*, 1 octobre 2011, no 32, p. 131-158.

- P. Le Galès. « Gouvernance » dans Laurie Boussaguet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 299-308.
- G. Jeannot, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2005.
- P. Lascombes, « Traduction » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, vol.3e éd., 2010.
- M.A. Paveau, *Les prédiscours: Sens, mémoire, cognition*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2017.
- J.-P. Voss et A. Simons, "Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: The social life of emissions trading". *Environmental Politics*, 23, 2014, 735-754.
- P. Zittoun, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en action dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, 2013a, vol. 63, no 3/4, p. 625-646.²²

VI.4 Enseignements complémentaires du travail de doctorat

VI.4.1 Les procédés de construction du sens par les acteurs du programme ARTISAN

Le tableau ci-dessous (extrait de la thèse de doctorat *Ce Qu'il Faut Démontrer : les Solutions fondées sur la Nature*) présente une typologie d'exemples de pratiques observées durant les différents terrains d'enquête qui constituent des actes de production du sens local de l'action. A chaque itération d'une de ces pratiques, un acteur relie des éléments du monde observable avec des idées, des concepts, ou tout autre élément de rationalisation du projet. Cela produit simultanément des effets sur l'avancement du projet et sur sa signification aux yeux des partenaires qui le mettent en œuvre : le dispositif technique produit peut ainsi être considéré à la fois comme la résolution d'un problème et comme un discours sur le monde.

Medium d'expression		Procédés	Exemples de techniques permettant de mettre en œuvre et de construire la signification du programme
Actes verbaux	Discours oraux	Enonciation orale collective	Décrire l'avancement d'un projet lors d'un comité de pilotage, poser une question sur les objectifs d'une action lors d'un séminaire, prononcer un discours défendant l'intérêt du projet lors d'un événement public, rapporter ou citer les propos d'un tiers en réunion, donner et reprendre la parole à un partenaire
		Enonciation orale dialoguée	Répondre aux questions d'un entretien semi-directif, échanger avec un partenaire sur un guide technique, tenir une conversation téléphonique à propos de l'ordre du jour d'une prochaine réunion, discuter avec un collègue des problèmes rencontrés
	Discours écrits	Description écrite	Rédiger le texte d'un panneau signalétique, d'une page web, d'un dépliant, effectuer un rapportage semestriel, écrire les libellés d'en-têtes d'un tableur, les légendes d'une carte ou d'un schéma, dénommer un dispositif sur une diapositive, décrire le contexte géographique d'une action, énoncer une théorie de conduite du changement
		Prescription écrite	Ecrire un cahier des charges techniques, un guide méthodologique, une fiche de poste, un plan d'action, une liste d'indicateurs, un protocole expérimental, remplir un bon de commande ; établir la liste d'invités à une réunion, demander un rendez-vous, envoyer une instruction à un service support, écrire un document

²² N.B.: pour une bibliographie plus détaillée sur l'étude politique des solutions fondées sur la nature, se référer à la bibliographie complète contenue dans le travail de thèse (S. Walczyszyn, *Ce qu'il faut démontrer : les solutions fondées sur la nature*, 2024, accessible en ligne prochainement : <https://www.theses.fr/s259674>)

			de cadrage listant des définitions, rédiger un email, une note interne, un dossier de candidature, une fiche RETEX, citer des chiffres et des références, écrire un document de plaidoyer, insérer des commentaires dans un texte, noter un dossier, rendre un avis, mettre des croix dans un tableau
Actes non-verbaux	Iconographie	Prise de vue	Prendre une photo sous un certain angle, prendre et monter une vidéo ; intégrer une photo, une vidéo à un document ou à une performance
		Modélisation	Choisir et organiser les éléments d'un schéma, légender une carte, produire un dessin, une animation, sélectionner des icônes, regrouper des post-it en catégories sur un paperboard
		Composition	Choisir la taille, la couleur, la police, la position d'un texte par rapport à un autre ; intégrer un logo dans une présentation ; insérer une photographie, un schéma dans un document ; choisir l'ordre de présentation des diapositives
	Actes physiques	Expressivité	Rire, hausser les épaules, sourire, faire preuve d'attention, tourner le dos à quelqu'un, changer de ton
		Déplacement	Se déplacer, faire se déplacer, se placer au centre d'une scène, entrer et sortir d'un lieu, s'arrêter dans un endroit spécifique
		Autres actes corporels	Montrer du doigt, faire circuler des documents, manipuler un dispositif, utiliser un outil, planter un arbre, prendre une photographie, ramasser un animal mort, faire circuler un appareil de mesure
	Mise en scène de l'espace	Manifestation	Mettre en évidence un objet, choisir un matériau transparent, faire enclorre un espace ; faire révéler ou faire dissimuler un capteur, une fosse
		Localisation	Choisir un lieu d'intervention, délimiter un périmètre d'action, faire apparaître la relation entre le lieu et un territoire
	Composition de la séquence pratique	Agencement matériel	Composer l'agencement matériel de l'objet produit, choisir les matériaux, la position relative des éléments, les techniques de fabrication
		Equipement d'analyse	Installer des équipements de mesure, des capteurs
Actes mixtes (verbaux et non-verbaux)	Visites	Visite de terrain	Se déplacer sur un site, constater de visu l'avancement des travaux et poser des questions
		Visite guidée	Montrer des éléments et décrire ce qui est visible, ce qui est caché, ce qui a été fait
	Performance	Présentation	Montrer un support audio-visuel et prononcer ou écrire des discours d'accompagnement
		Publicisation	Être interviewé sur le terrain, publier une photo avec un commentaire sur un réseau social
		Interaction	S'asseoir dans le train à côté d'un partenaire professionnel et tenir une conversation informelle, écouter attentivement un exposé en manifestant son approbation, sourire lors d'une photo de groupe

VI.4.2 Trois conclusions de l'enquête ethnographique menée dans le cadre d'ARTISAN

Les conclusions ci-dessous constituent un résumé de l'analyse du matériau ethnographique collecté, effectuée dans la première partie de la thèse de doctorat.

Conclusion A : Le cœur de l'activité professionnelle des cadres intermédiaires impliqués dans les projets démonstrateurs ARTISAN est de nature interprétative.

- ▶ Les agents responsables de la mise en œuvre des projets démonstrateurs sont en grande majorité des *cadres intermédiaires*²³ (chargé de mission, chef de projet, responsable de service, coordinateurs etc.), qu'ils travaillent à l'échelle locale ou nationale.
- ▶ L'activité principale de ces agents consiste à *traduire*²⁴, en discours et en actes, des missions générales, des ambitions politiques et/ou des objectifs larges (ex. : mettre en œuvre la compétence GEMAPI, faire advenir la Ville Perméable, généraliser les SfN) dans des interventions techniques que leurs services ont les moyens concrets d'accomplir. C'est essentiellement en accomplissant ce *travail interprétatif*, consistant à relier des concepts et des gestes techniques, que les cadres intermédiaires nationaux et locaux déterminent en pratique leur agenda quotidien.
- ▶ Le principal enjeu professionnel pour les cadres intermédiaires consiste à faire reconnaître, par des méthodes légitimes aux yeux de leurs pairs, l'identité entre les éléments de ces discours généraux d'une part, et les interventions matérielles entreprises sur leur périmètre d'action d'autre part (« *ceci qui je fais, c'est bien 'cela' que je dis, conformément à mes missions* »).

Conclusion B : Faire reconnaître l'analogie entre des pratiques (ex. : les projets pilotes) et des concepts (ex. : une SaffN) est une activité socio-culturelle régie par des normes propres à l'univers professionnel des agents publics

- ▶ Pour accomplir ses missions, chaque cadre intermédiaire s'efforce donc de faire reconnaître certains *motifs environnementaux*²⁵ légitimes à travers son action. Selon leurs organisations, les agents vont par exemple chercher à faire valider l'analogie entre leurs interventions et des *motifs* comme la « trame verte et bleue », la « zone humide », « l'adaptation au changement climatique », la « démonstration », la « ville perméable », la « solution fondée sur la nature », l'« écoquartier », la « prévention des inondations », etc.
- ▶ La légitimité et la validité de ces liaisons effectuées entre des mots et des choses, est avant tout déterminée par des critères socioculturels, propres aux conventions du langage courant, mais aussi aux normes et aux représentations sociales ayant cours dans l'univers professionnel des agents.
- ▶ Les *motifs environnementaux* sont en grande partie institutionnalisés ; ils ont un contenu préétabli, prédiscursif (i.e. cadrés par des discours préalables dotés d'autorités)²⁶, et sont reconnus suivant certaines conditions socialement normées. Ils sont interprétés par les agents à travers certains mots-clés, certaines images, qui peuvent être liés par convention, ou par des

²³ G. Jeannot, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2005.

²⁴ P Lascoumes, « Traduction » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, vol.3e éd., 2010.

²⁵ G. Bouleau, *Politisation des enjeux écologiques : De la forme au motif environnemental*, Londres, ISTE Group, 2019.

²⁶ M.A. Paveau, *Les prédiscours : Sens, mémoire, cognition*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2017.

dispositifs argumentatifs, avec certains éléments du monde observable et certaines pratiques administratives.

- ▶ Un cadre intermédiaire se trouve en difficulté professionnelle lorsqu'il est en situation de « défaut de sens »²⁷, *i.e.* lorsqu'il anticipe ou constate la difficulté de faire reconnaître l'analogie, par lui-même, par des pairs ou par des supérieurs, entre ses actes et les *motifs* qu'il a pour mission d'interpréter.

Conclusion C : Le succès des coalitions de cadres intermédiaires dépend de leur capacité à faire converger leurs interprétations vers des dispositifs polysémiques

- ▶ La capacité d'une coalition de cadres intermédiaires à réussir la mise en œuvre d'un projet local dépend de sa capacité à concevoir et à produire un *dispositif polysémique* (davantage qu'un projet multi-fonctionnel), qui ne met aucun agent en « défaut de sens ».
- ▶ Un *dispositif polysémique* est un dispositif qui permet à chaque cadre intermédiaire de faire reconnaître de façon légitime les différents *motifs* qu'il a besoin d'interpréter pour remplir ce qu'il perçoit comme ses missions. Un dispositif polysémique *fait sens* pour tous les membres de la coalition interprétative (indépendamment de la question des impacts de l'action ou de l'intérêt stratégique des organisations).
- ▶ La polysémie est souvent considérée comme un défaut des projets (il faut parler « d'une seule voix »), les significations que souhaitent produire les autres partenaires étant parfois considérées comme illégitimes ou « hors-sujet ». Or, des carences dans la gestion de cette dimension polysémique des projets peuvent aboutir à une série de conflits entre les partenaires.

La vérification et la quantification des effets de l'action n'est pas le déclencheur du changement d'échelle d'intervention ; le phénomène de divergence ou de convergence interprétative qui soude une coalition autour d'un dispositif plus ou moins polysémique explique davantage le succès ou l'échec du processus de généralisation

²⁷ J. Fontanille, « L'analyse du cours d'action : des pratiques et des corps », Semen. Revue de sémio-linguistique des textes et discours, 1 octobre 2011, no 32, p. 131-158.