

## Accompagner par la recherche l'innovation sociale dans un parc naturel régional : un regard en miroir

**Les parcs naturels régionaux affirment de plus en plus leur vocation de territoires d'expérimentation et d'innovation, une ambition qui passe par un renforcement des liens avec la recherche. Mais quel processus d'innovation les parcs mobilisent-ils ? Sur quel type d'innovation ont-ils la plus grande valeur ajoutée ? Quelles sont les coopérations possibles avec la recherche ? Quelques réponses sont proposées ici à partir d'un retour d'expérience de partenariat entre le parc naturel régional du Vercors et Irstea.**



*Pour les parcs, l'innovation est une seconde nature*... titre la revue de la fédération des parcs naturels régionaux (PNR) d'octobre 2014. Mais qu'est-ce que l'innovation dans les PNR ? Sur quel type d'innovation ont-ils la plus grande valeur ajoutée ? Quelles sont

les coopérations possibles avec la recherche ?

Nous proposons d'y répondre à partir d'un retour d'expérience de partenariat entre le PNR du Vercors (PNRV) et Irstea. Cet institut de recherche, à la double vocation de production de connaissances et d'appui aux décideurs publics, développe depuis quelques années des modalités d'accompagnement par une recherche « en miroir de l'action de se faire ». Elle est pratiquée actuellement avec le syndicat mixte du PNRV, gestionnaire d'un parc de quatre-vingt-cinq communes créé en 1970.

Nous verrons pourquoi les PNR sont des acteurs privilégiés de l'innovation. Nous décrivons le chemin de l'innovation sociale et soulignerons les points clés d'un premier retour d'expérience, y compris sur la coopération entre décideur public et chercheur.

Nous montrerons ainsi que l'innovation sociale, apport spécifique des PNR, a des composantes sociologiques et organisationnelles très fortes. Son pilotage est complexe. D'où la valeur ajoutée potentielle d'un partenariat étroit entre recherche et PNR.

### Les parcs naturels régionaux, espaces privilégiés d'innovation

#### Pourquoi les PNR sont-ils des espaces privilégiés d'innovation ?

L'innovation est classiquement considérée comme un processus en plusieurs étapes successives. Mais cela masque des allers-retours entre définition de besoins, production de réponses, expérimentations et réactions. Les chercheurs du centre de sociologie d'innovation (Akrich *et al.*, 2006) nous invitent à sortir d'un modèle linéaire et à la voir comme un processus progressif au cours duquel tous les acteurs concernés façonnent l'innovation en même temps qu'elle fait évoluer leurs besoins, leurs demandes et leurs relations.

Les PNR sont au cœur de paradoxes impossibles à résoudre si l'on reste dans des oppositions simples sans innover : il ne s'agit pas de choisir entre protection et développement, préoccupations locales et globales, court et long terme, nature emblématique et ordinaire... mais de trouver des solutions qui permettent de « faire tenir ensemble » des enjeux contradictoires, et des acteurs aux valeurs et intérêts divergents. Tout PNR doit en permanence innover pour mettre en synergie trois réalités différentes qui se cachent derrière le mot « parc » : le territoire (enjeux patrimoniaux et de développement),

la dynamique collective d'acteurs (détermination et engagements des signataires de la charte) et l'institution syndicat mixte (à la mesure de ses moyens).

### Sur quel type d'innovation les PNR ont-ils la plus grande valeur ajoutée spécifique ?

Trois types d'innovation existent dans les PNR. Nous qualifions le premier, superficiel, d'innovation « cosmétique » pour colorer un projet et obtenir des financements ou une reconnaissance politique. La seconde, l'innovation « technique » constitue pour nous la partie émergée de l'iceberg. Elle n'est pas spécifique aux PNR, ce qui les oblige à toujours chercher de nouvelles « niches d'innovation » (écohabitat, mobilités douces, trames vertes et bleues...). Le dernier type est l'innovation « sociale », la partie immergée de l'iceberg : elle correspond au travail quotidien des agents, directeurs et élus des parcs. C'est un long travail de médiation, de mise en relation, d'écoute, d'échange de convictions... qui, peu à peu, construit une dynamique et une identité territoriale spécifique. C'est sur ce troisième type d'innovation, discrète mais essentielle, que les PNR ont la plus grande valeur ajoutée. Elle est paradoxalement la moins reconnue car sa réussite tient à une condition indispensable à son efficacité : l'appropriation par les acteurs des démarches et idées développées par le syndicat mixte, qui gomme de fait le rôle de l'institution sur le territoire.

### Le chemin étroit de l'innovation sociale : le cas du PNR du Vercors

#### Un enjeu majeur pour le syndicat mixte : se repositionner dans un territoire en recomposition

Le PNRV est aujourd'hui confronté à deux évolutions majeures : la réforme territoriale et la crise des finances publiques. Leur croisement est facteur d'incertitudes et bouscule les équilibres hérités de quarante-cinq ans d'existence du parc. Par exemple, la logique de guichet en réponse à des demandes sectorielles atteint une limite de dispersion et de visibilité de l'action du parc. Un fonctionnement par grandes thématiques, autour de commissions dotées d'objectifs et de budgets parallèles les uns aux autres, présente un risque de décalage croissant entre l'action du syndicat mixte et des enjeux transversaux comme l'aménagement du territoire et la gestion des interfaces entre ce territoire rural et les agglomérations qui l'entourent. Dans cette recomposition territoriale, le PNRV a besoin de se repositionner, ce qui passe par des évolutions dans son pilotage, sa posture institutionnelle, son organisation interne, mais aussi dans ses relations avec les autres acteurs du territoire. Ces changements ont une dimension culturelle, voire identitaire, dès lors qu'ils touchent à la vocation du syndicat mixte ou aux métiers de ses agents. Ils ont une dimension relationnelle forte, puisqu'ils modifient potentiellement les jeux d'acteurs institués.

#### Le chemin étroit de l'innovation sociale

Toute innovation sociale du PNRV est contrainte par ces jeux d'acteurs, les attentes et les idées qui se sont construits depuis sa création. Les acteurs du territoire attendent par exemple du syndicat mixte qu'il joue un rôle d'expert dans le domaine de l'environnement, de source de données, qu'il permette d'orienter des fonds publics

sur le Vercors, mais aussi qu'il assure un rôle d'animateur, de médiateur, d'interface avec les grandes collectivités et l'État, ou encore de vecteur d'image attractive pour les visiteurs et les socioprofessionnels. Tous ces rôles demandent des postures, un degré de proximité avec le terrain et des compétences très variées. Dans un contexte de réduction de moyens, le syndicat mixte ne peut être au rendez-vous de tous ces rôles, ce qui réveille des jeux d'acteurs récurrents dans l'histoire du parc. Certains lui reprochent d'être un « piètre défenseur de l'environnement » quand d'autres qualifient ses agents « d'ayatollah de la protection de la nature ». L'institution est considérée comme « déconnectée du territoire ». Les PNR sont régulièrement les boucs émissaires d'enjeux qui les dépassent comme le retour des grands prédateurs, le retrait de l'État ou l'absence de réelle prise de responsabilité collective des acteurs du territoire pour régler les problèmes complexes qui s'y posent. L'innovation sociale doit ainsi suivre un chemin particulièrement étroit.

#### Exemple d'innovation sociale autour de l'élaboration d'une vision partagée du syndicat mixte

La plupart des chartes de PNR sont constituées d'un catalogue d'objectifs et de mesures, autrement dit de cibles, qu'il s'agit d'atteindre en déroulant des étapes. Cette focalisation sur les cibles se fait souvent au détriment du temps passé à définir le sens global du projet, et l'expérience montre que les imprévus, l'incertitude et la complexité des enjeux traités par les PNR bousculent fortement cette approche planificatrice. Le principal caractère innovant de la dynamique de construction d'une vision partagée de l'institution PNRV est le passage d'une logique de cibles à une logique de cap. Piloter un PNR dans une logique de cap consiste à se focaliser la définition collective d'un projet politique global exprimé de façon suffisamment succincte pour qu'il soit approprié et serve de boussole commune. Les effets attendus de ce changement de logique sont multiples :

- donner du sens pour faciliter l'engagement de ses acteurs politiques et techniques ;
- gagner en lisibilité du positionnement du syndicat mixte ;
- éviter la dispersion de son action par une capacité d'arbitrage renforcée et plus cohérente ;
- gagner en adaptabilité en construisant au fil de l'eau les solutions émergentes les plus pertinentes.

Initiée par le directeur et la présidente du parc, cette démarche vise donc, dans un contexte incertain, à définir une « colonne vertébrale » qui permette au syndicat mixte de se positionner clairement tout en s'adaptant aux évolutions futures. Cette dynamique interne est au service de l'élaboration participative de la charte à partir de fin 2015, ce qui permettra de construire avec toutes les parties prenantes une vision partagée de l'avenir du territoire.

Concrètement, cette démarche consiste à définir la raison d'être du syndicat mixte, son ambition, les valeurs qui fondent son identité, les principes de fonctionnement qui les déclinent, avant de cerner quelques priorités stratégiques nécessaires pour concrétiser son repositionnement et quelques plans d'action, non exhaustifs car ils seront complétés en continu. Sa construction a débuté

▶ par un diagnostic partagé (contexte, fonctionnement du syndicat mixte et ses limites) établi à partir d'enquêtes sociologiques. La seconde étape a permis le partage d'une culture commune sur les modalités d'action dans la complexité, les enjeux et les moyens du syndicat mixte pour que les acteurs acquièrent une approche globale, complète et transparente de l'institution. La troisième étape a été l'organisation d'un séminaire de co-construction de plusieurs visions du syndicat mixte auquel tous les agents et vice-présidents ont participé (photo 1). Ceux-ci avec les animateurs de pôle du parc ont ensuite synthétisé une vision du syndicat mixte et défini des processus associant plus largement l'équipe et des commissions thématiques, pour la décliner de façon opérationnelle et en faire un élément de référence du travail quotidien des agents. Contrairement aux démarches plus classiques de diagnostic et d'établissement de scénarios débouchant rapidement sur des plans d'action, une grande partie du temps de co-construction a été passé sur ce qui fonde aujourd'hui l'existence même du syndicat mixte et la valeur ajoutée spécifique qu'il ambitionne d'avoir. Sa vocation est ainsi « *d'impulser et d'accompagner le « bien-vivre ensemble » en Vercors, territoire d'exception* », en visant l'ambition « *d'agir pour un Vercors maître de son avenir dans un contexte en mutation, de s'affirmer et d'être reconnu comme un catalyseur de solutions nouvelles, une institution ressource pour l'ensemble des acteurs du territoire* ». Tous les choix de l'institution seront évalués à l'aune de cette identité et de ce cap décidé en commun et décliné en valeurs, principes de fonctionnement et priorités stratégiques. Cela construit une cohérence de positionnement, d'action et de discours du syndicat mixte, tout en permettant des ajustements aux évolutions territoriales imprévisibles. C'est là toute la différence entre une colonne vertébrale et une carapace de priorités et de plans d'actions préétablis qui se révèlent souvent obsolètes tant le contexte évolue vite. C'est une

façon innovante de relever le défi auquel toutes les organisations font face aujourd'hui : assurer leur cohérence interne et préserver leur identité tout en s'adaptant en continu à un contexte en changement permanent.

### Succès et difficultés de « l'innovation en train de se faire » : premiers retours d'expérience

Quatre caractéristiques font de cette démarche une innovation sociale. Elle tranche avec les habitudes de planification classique. Elle demande au directeur et à la présidente de prendre le risque d'une démarche émergente dont ils ne contrôlent pas et ne peuvent imaginer *a priori* l'aboutissement. Elle repose sur un double pari de la confiance : dans une dynamique collective basée sur la coresponsabilité au sein de l'équipe technique, et dans la cohésion d'une équipe de vice-présidents autour d'enjeux du territoire qui priment sur les logiques politiques partisans ou individuelles d'élus. Enfin, elle vise à trouver un équilibre entre positionnement identitaire et ouverture : entre un syndicat mixte « citadelle » replié sur lui-même et un syndicat mixte « éponge » construit par les autres acteurs du territoire, cela ouvre la voie d'une coopération exigeante au bénéfice d'un enjeu commun et premier : permettre que le Vercors reste maître de son avenir dans un contexte en mutation.

#### Premiers succès de la démarche d'élaboration de la vision partagée du syndicat mixte

L'innovation sociale étant en cours, ce premier retour d'expérience est partiel. Plusieurs avancées sont à noter. Elle a d'abord permis une prise de recul en sortant de « l'agitation » quotidienne et du syndrome du « nez dans le guidon » pour poser des questions de fond. Elle a focalisé les esprits sur le sens et non plus sur les règles ou les procédures, permettant aux agents du syndicat mixte de quitter des postures de passivité dans un contexte turbulent et anxiogène, et de montrer leurs capacités de cohésion, de convivialité et de créativité, qui constituent des ressorts essentiels pour inventer les solutions de demain. La construction de cette vision partagée a permis de « tenir ensemble » continuité et changement : paradoxalement, les personnes se projettent d'autant plus facilement dans des changements à venir, qu'elles ont établi la vocation et les valeurs qui font l'identité de leur métier. La démarche a aussi concrétisé un équilibre entre une « équipe pilote » capable d'assumer ses responsabilités tout en mobilisant l'intelligence collective de l'ensemble des agents du syndicat mixte. Outre la production collective, les avancées concernent donc surtout des changements de perception de la réalité, de posture, ainsi qu'un socle de dynamique collective et de compétences construit au cours d'une première expérience dont la logique pourrait être transposée avec un cercle beaucoup plus large d'acteurs pour élaborer la charte.

#### Un chemin étroit et semé d'embûches

Quatre difficultés principales sont liées à la nature de cette innovation sociale.

La première est d'articuler la démarche avec la gestion courante du syndicat mixte : les changements de posture et de modes de fonctionnement qu'elle impulse, s'ils sont réels et solides, ne peuvent se concrétiser du jour au

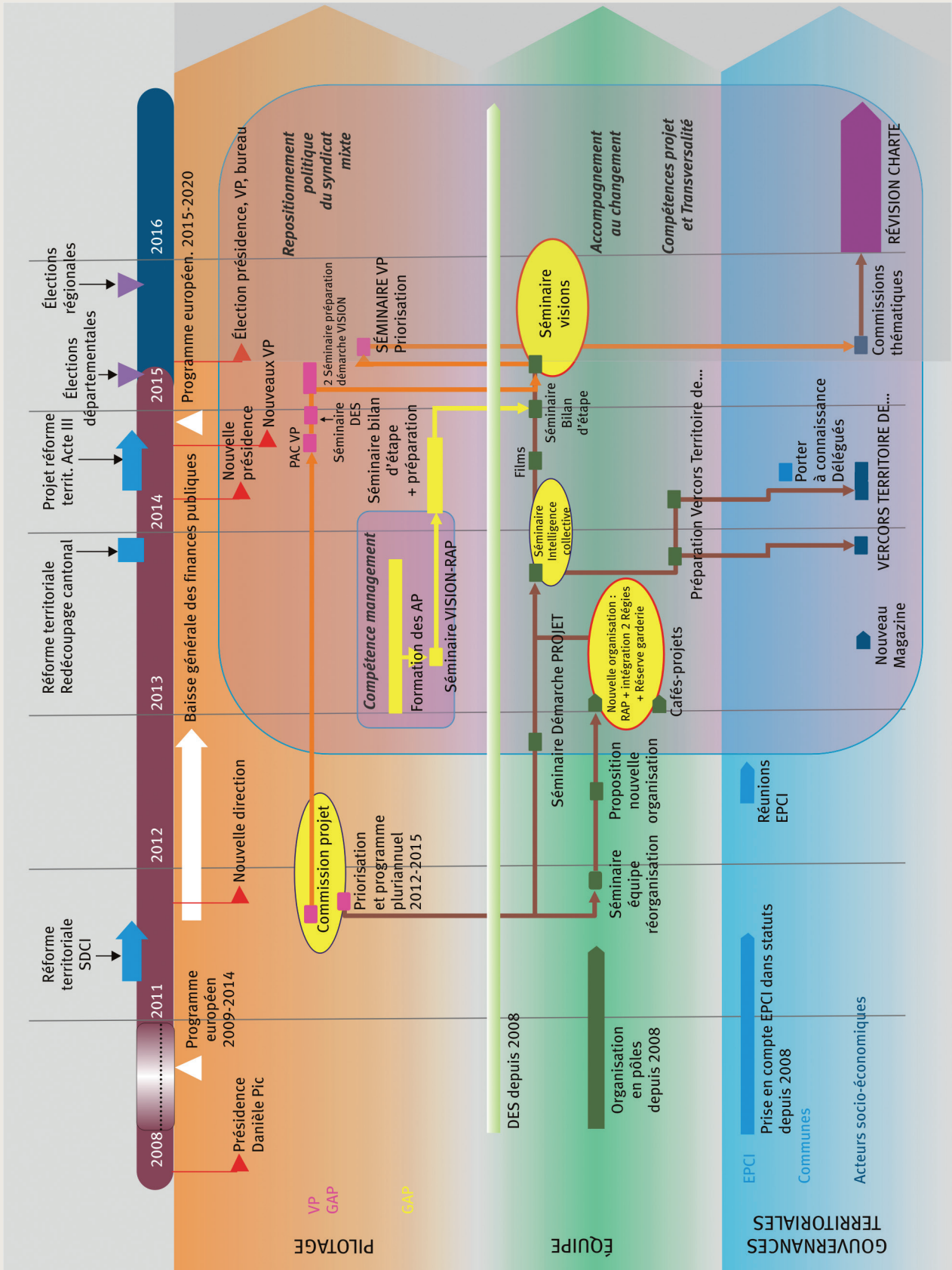
1 Séminaire de l'équipe du syndicat mixte pour construire sa vision partagée.



© A. Cosson

**1 Frise chronologique de la dynamique de construction d'une vision partagée du syndicat mixte PNRV entre 2008 et 2015.**

Cette frise chronologique, élaborée de façon participative dans un cadre d'expérimentation au sein du Labex ITEM par Agnès Bergeret, ne peut être explicitée en détail dans le cadre de cet article, mais elle permet de mettre en lumière les dimensions multiples de cette innovation sociale. Elle demande la prise en compte de l'histoire de l'institution autant que des enjeux futurs d'élaboration de la charte du PNRV. Elle demande d'articuler en cohérence des éléments de contexte (gris), des changements dans le pilotage du syndicat mixte (orange), dans le management de ses agents (vert) et dans la gouvernance territoriale (bleu). Elle s'imbrique avec d'autres dynamiques en cours au sein du syndicat mixte en articulant une dimension cognitive (entretiens et restitution d'enquête, formations...), organisationnelle (équipes pilotes, démarche projet, transversalité, travail en intelligence collective...) et opérationnelle (production de bilan, livrables...). Elle est enfin ponctuée de temps forts symboliques (séminaires) qui ne doivent pas masquer le travail quotidien qui est l'essentiel pour concrétiser jour après jour l'innovation.



Infographie SET d'après une réalisation d'Agnès Bergeret (Labex Item)

► lendemain ; or le syndicat mixte doit continuer à prendre des décisions, voter des budgets... autant de choix qui ne peuvent être tous d'emblée alignés avec la vision que le syndicat mixte est en train de construire.

La seconde difficulté tient à la discrétion des évolutions en cours à travers cette innovation. Le changement de l'état d'esprit au sein d'un service, des modes de coopération entre équipe technique et équipe politique... sont très structurants mais pas immédiatement visibles de l'extérieur. Un risque majeur est donc que la démarche soit perçue comme ciblée sur un petit nombre « d'initiés » alors qu'elle a vocation à s'élargir à des cercles d'acteurs de plus en plus larges. Ce risque est accentué par la confusion classique dans les PNR entre le parc « syndicat mixte » et le parc « territoire » : cette confusion peut laisser penser à des acteurs qui ne connaîtraient pas la démarche dans le détail, qu'il s'agit d'une rédaction en catimini de la charte. La communication sur ce type d'innovation sociale est donc à la fois difficile et essentielle.

La troisième difficulté est un risque d'instrumentalisation, ancrée dans les jeux d'acteurs que nous avons décrits plus haut. L'innovation sociale touche des questions identitaires et de relations complexes faciles à caricaturer ou à simplifier au nom de l'un ou l'autre des clivages que les PNR cherchent à dépasser : la protection du patrimoine contre le développement, le local contre global... Cette innovation demande en particulier aux élus de changer de posture quand ils siègent au syndicat mixte en fondant leurs positionnements sur une vision politique à l'échelle du parc qui peut entrer en tension avec des intérêts plus locaux qu'ils défendent lorsqu'ils siègent dans un conseil municipal ou communautaire.

La quatrième difficulté principale concerne l'articulation entre le temps long du changement des systèmes sociaux et le temps court du politique. Le retour régulier d'échéances électorales est à chaque fois une source de perturbations pour une démarche de fond qui vise justement à ancrer l'action collective dans une vision politique dépassant les enjeux de lutte de pouvoir entre élus.

Ainsi, l'innovation sociale même si elle porte déjà ses fruits, reste longtemps fragile. L'engagement et les convictions de ceux qui l'ont impulsée sont alors une condition nécessaire de réussite pour dépasser une phase transitoire délicate où deux systèmes coexistent : les réflexes d'hier malgré leurs limites, et le socle des solutions de demain qu'il s'agit de consolider peu à peu.

### Conclusion : l'utilité d'un partenariat entre recherche et décideurs publics pour agir et innover dans un monde incertain (Callon *et al.*, 2001)

Définir clairement un cap ancré dans une vision collective, puis des processus permettant de construire et d'ajuster en permanence des solutions avec les acteurs concernés constitue une innovation sociale, sur laquelle un PNR peut avoir une valeur ajoutée importante. Comme il n'y a aucune solution toute faite, cela demande à ceux qui la conduisent d'apprendre au fil de l'eau de leur propre expérience :

« une mauvaise expérience n'est pas celle qui échoue, mais celle dont on n'apprend rien pour la suivante ». Le partenariat entre décideurs publics et chercheurs permet de faciliter cet apprentissage, mais cela nécessite une posture particulière que nous qualifions de « recherche en miroir de l'action en train de se faire » : le chercheur n'est ni expert, ni conseiller. Il n'est pas non plus un tiers extérieur distant qui conduirait des analyses *a posteriori* trop décalées dans le temps pour qu'elles alimentent la réflexion des décideurs. Avec la neutralité et les cadres d'analyse qui permettent son regard spécifique, il renvoie une image en miroir qui aide les acteurs à expliciter ce qui se joue et à gagner en réflexivité :

- quel diagnostic de la situation compose la multiplicité des regards individuels des personnes enquêtées ?
- quels sont les mécanismes systémiques dans lesquels les acteurs sont souvent pris malgré eux ?
- quel est la marge d'autonomie des acteurs pour les dépasser ?
- comment s'articulent les trois réalités qui se cachent derrière le mot « PNR » (territoire, dynamique collective d'acteurs et syndicat mixte) ?
- quelles sont les responsabilités respectives des acteurs?...

Décrivant régulièrement la situation sous ces angles, le chercheur mobilise également des compétences d'animation de groupe. En proximité avec un terrain de recherche tout en gardant le recul nécessaire, son rôle consiste donc, sur la base d'analyses scientifiques toujours approfondies pour éviter tout « copier/coller » d'un cas à un autre, à poser les bonnes questions et à animer des processus qui permettent aux acteurs eux-mêmes de construire en toute responsabilité leurs solutions.

Ce partenariat entre décideurs publics et chercheur est transférable et exigeant pour les deux parties. La relation entre eux, faite de confiance sans complaisance, de proximité sans dépendance et de questionnements sans conseils se traduit par des modalités d'accompagnement originales qui constituent peut-être en elles-mêmes une innovation... ■

#### Les auteurs

##### Arnaud COSSON

Irstea – UR DTM – Développement des territoires montagnards  
2 rue de la Papeterie – BP 76  
38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex – France  
✉ [arnaud.cosson@irstea.fr](mailto:arnaud.cosson@irstea.fr)

##### Jean-Philippe DELORME

Parc naturel régional du Vercors  
255 chemin des Fusillés – 38250 Lans-en-Vercors – France  
✉ [jean-philippe.delorme@pnr-vercors.fr](mailto:jean-philippe.delorme@pnr-vercors.fr)

#### EN SAVOIR PLUS...

- ▣ AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B., 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Les presses de l'École des Mines de Paris, 401 p.
- ▣ CALLON, M., LASCOURMES, P., BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, collection « La couleur des idées », 358 p.



© G. Loucougourty (Insteo)

*Les parcs naturels régionaux :  
des laboratoires d'innovation sociale...*