



## MEMOIRE DE FIN D'ETUDES

# ***Les Observatoires de zones humides comme outils d'aide à la décision et à l'évaluation des politiques publiques – Un cas d'étude, l'Observatoire Camargue***

Mastère Forêt, Nature, Société option tropicale

Clotilde Lebreton

Avril-Octobre 2008

Encadrant Tour du Valat : Christian Perennou

Encadrants AgroParisTech-Engref : Maya Leroy et Fanny Guillet

Encadrant PNR Camargue : Régine Gal-Grévy

## TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	5
INTRODUCTION.....	6
CHAPITRE 1: CONTEXTE.....	7
1.1 L'émergence des interfaces science-politique.....	7
1.2 Le cas d'étude : l'Observatoire Camargue .....	8
1.3 Problématique.....	10
1.4 Méthodologie .....	12
1.4.1 Compréhension de l'élaboration de l'Observatoire Camargue .....	12
1.4.2 Etude externe de l'Observatoire Camargue .....	13
1.4.3 Contexte de l'étude.....	15
1.4.4 Chronogramme de travail.....	15
CHAPITRE 2: ORGANISATION DE LA CAMARGUE .....	16
2.1 Un aperçu du contexte socio-économique.....	16
2.2 Les différentes structures de gestion et de coordination .....	17
2.3 Les politiques publiques en œuvre .....	20
CHAPITRE 3: EVALUATION INTERNE DE L'OC .....	23
3.1 Genèse de l'Observatoire de Camargue .....	24
3.2 Mise en œuvre de l'Observatoire de Camargue .....	25
3.3 L'analyse stratégique du système d'action Observatoire Camargue .....	28
3.4 L'accès à l'information, une source de conflits .....	31
3.5 Revoir les processus de décisions : un levier pertinent ? .....	34
3.6 Bilan : redéfinir un cadre pour l'Observatoire Camargue .....	36
CHAPITRE 4: EVALUATION EXTERNE DE L'OBSERVATOIRE CAMARGUE .....	41
4.1 Les attentes des acteurs du territoire .....	43
4.1.1 Intérêt vis-à-vis de l'Observatoire Camargue .....	43
4.1.2 Vision de l'Observatoire Camargue .....	44
4.1.3 Thématiques, formats et fréquence attendus .....	46
4.2 Les alliances à envisager pour l'OC.....	48
4.3 La prise en compte des attentes des utilisateurs .....	51
CHAPITRE 5: SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS .....	55
CHAPITRE 6: CONCLUSION .....	58
BIBLIOGRAPHIE .....	61
ANNEXES .....	65

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

## Liste des figures

<i>Figure 1: carte des espaces protégés en Camargue .....</i>	<i>19</i>
<i>Figure 2: coopération et management des compétences (Prévoit, 2007) .....</i>	<i>32</i>
<i>Figure 3: Thématiques attendues par les acteurs du territoire .....</i>	<i>46</i>

## Liste des tableaux

<i>Tableau 1: objectifs exprimés selon les différentes catégories d'acteurs .....</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 2: principales structures gestionnaires en Camargue .....</i>	<i>18</i>
<i>Tableau 3: grille d'analyse pour une analyse stratégique de l'Observatoire Camargue .....</i>	<i>31</i>
<i>Tableau 4: nombre de paramètres suivis par les partenaires en fonction de chaque thème .....</i>	<i>33</i>
<i>Tableau 5: Quatre modèles de processus de décision de choix de grands aménagements .....</i>	<i>35</i>
<i>Tableau 6: définition de l'Observatoire Camargue et des objectifs à atteindre .....</i>	<i>37</i>
<i>Tableau 7: typologie des Observatoires Opérationnels de l'Environnement selon Bossuet (2003) .....</i>	<i>39</i>
<i>Tableau 8: intersections entre science et politique (van den Hove 2007) .....</i>	<i>42</i>
<i>Tableau 9: formats attendus par les utilisateurs intéressés en fonction de la thématique abordée .....</i>	<i>47</i>
<i>Tableau 10: typologie des processus politiques en fonction de la structure des problématiques .....</i>	<i>53</i>
<i>Tableau 11: synthèse des dysfonctionnements de l'OC et marges de manoeuvres envisageables .....</i>	<i>56</i>

## Liste des encadrés

<i>Encadré 1: extrait de la Convention Ramsar .....</i>	<i>17</i>
<i>Encadré 2: quatre principes qui fondent une approche de la négociation .....</i>	<i>38</i>
<i>Encadré 3: Missions des observatoires opérationnels sur l'environnement (Bossuet, 2003) .....</i>	<i>40</i>

## LISTE DES ABREVIATIONS

AEE: Agence Européenne de l'Environnement  
ARPE: Agence Régionale Pour l'Environnement  
CEDE: Commission exécutive de l'eau  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
CEFE: Centre d'Ecologie Fonctionnelle et Evolutive  
DESMID: Dynamiques Ecologiques et Sociales en Milieux Deltaïques  
DIACT: Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires  
DIREN: Direction Régionale de l'environnement  
DOCOB: Document d'Objectifs  
DTA: Directive Territoriale d'Aménagement  
FNADT: Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire  
GEO BON: Group on Earth Observations Biodiversity Observation Network  
IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change  
LADYSS: Laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces  
CSRPN: Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel  
LR: Languedoc-Roussillon  
LSIS: Laboratoire des Sciences, de l'Information et des Systèmes  
MAB: Man and Biosphere  
MNHN: Museum National d'Histoires Naturelles  
OC: Observatoire Camargue  
PACA: Provence Alpes Cotes d'Azur  
PLU: Plan Local d'Urbanisme  
PNRC: Parc Naturel Régional de Camargue  
RNC: Réserve Nationale de Camargue  
SAFER: Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural  
SAGE: Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SCOT: Schéma de cohérence territoriale  
SDAGE: Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SMCG: Syndicat Mixte de Camargue Gardoise  
SNPN : Société Nationale de Protection de la Nature  
TdV: Tour du Valat  
TFPNB: Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties  
ZPS: Zone de Protection Spéciale  
ZSC: Zone Spéciale de Conservation  
ZNIEFF: Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique  
ZICO : Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux

## REMERCIEMENTS

Nombreuses sont les personnes qui ont contribué, à leur manière, à l'accomplissement de ce stage et j'espère pouvoir les en remercier à travers le présent travail.

Je remercie, en tout premier lieu, la Tour du Valat et tous ses membres pour m'avoir permis de réaliser ce stage dans des conditions plus que privilégiées et de découvrir, sous des perspectives variées, ce milieu pour le moins singulier.

Je remercie mes encadrants pour leur soutien et leur confiance dans la réalisation de ce travail. Mes pensées vont plus particulièrement à Fanny Guillet, pour son encadrement extrêmement enrichissant et totalement 'sur mesure'. J'espère qu'en retour ce travail pourra contribuer d'une quelconque manière à l'enrichissement de sa thèse. À Christian Perennou, pour son engagement, sa disponibilité et son enthousiasme infaillibles.

Je remercie enfin ce qui ont apporté toute la substance de ce rapport, autrement dit toutes les personnes sollicitées et qui ont pris le temps, malgré des agendas déjà saturés, de me recevoir.

## INTRODUCTION

Ce stage s'inscrit dans le cadre de ma spécialisation en Mastère Forêt, Nature et Société, dispensé par l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et Forêts. Cette formation place délibérément un accent sur les sciences humaines (politique, économie, sociologie) appliquées aux ressources naturelles.

La plupart des scientifiques reconnaissent le besoin d'une nouvelle approche pour les politiques scientifiques. Une approche qui renforce, si ce n'est rétablit, les liens entre la science et la société afin que la première assiste la seconde dans la résolution des problématiques actuelles. Malgré des fonds considérables investis dans la recherche dans le but d'accompagner les politiques environnementales, il n'est pas évident que les processus de décision ou les externalités environnementales aient été modifiées pour autant (Millenium Ecosystem Assessment, 2005).

Le présent travail vise à analyser la pertinence des Observatoires, nouvelle forme de l'action collective, comme dispositif de gestion mis en œuvre par des acteurs de l'environnement, ayant pour finalité d'accompagner les processus de décision dans la gestion du territoire et les politiques publiques opérantes et d'en évaluer les externalités environnementales. L'étude s'articule autour de deux axes.

Le premier porte sur l'analyse du partenariat à l'origine de ce dispositif environnemental. Il s'agit de déterminer les logiques ayant conduit à sa création et à son évolution, au travers des stratégies déployées par les différents acteurs du partenariat, afin de comprendre dans quelles mesures, d'un point de vue interne, les objectifs assignés peuvent être atteints.

Le second porte sur l'analyse de l'environnement externe dans lequel le dispositif doit s'inscrire. Sa pertinence peut-être renseignée par l'identification des besoins des utilisateurs potentiels, autrement dit, de ce qui sont en charge de la gestion d'un territoire ou de l'élaboration d'une politique publique susceptible d'impacter l'environnement. Elle peut également être éclairée par l'étude des initiatives en place afin de positionner l'Observatoire dans le réseau existant et de comprendre dans quelle mesure cet outil peut assumer son objectif d'aide à la décision et d'évaluation des politiques au regard des enjeux environnementaux. A l'issue de cette seconde analyse, dans une perspective dynamique, les stratégies développées en interne pourront ainsi être réorientées en vue d'améliorer la performance du dispositif.

# CHAPITRE 1: CONTEXTE

## 1.1 L'émergence des interfaces science-politique

Dans des domaines aussi diverses que les stratégies nationales d'innovation, les risques technologiques, la préservation de l'environnement, la science est de plus en plus sollicitée pour fournir de l'information susceptible d'alimenter les processus de décision dans les affaires publiques (UNDP, 2001). Mais la relation entre les recherches scientifiques et la formulation des politiques n'est pas facile. Par exemple, dans le cas de la prévention, l'accumulation de connaissances scientifiques sur une problématique donnée, permet rarement d'influencer les politiques ou le changement des comportements, les intérêts en jeu n'étant pas cantonnés uniquement à un seul secteur (Almeida & Bàscolo, 2006). Les recherches portant sur les processus de décision montrent que « plus d'informations » ne conduit pas nécessairement à de « meilleures décisions » pour diverses raisons : l'information n'est pas forcément pertinente pour les utilisateurs ; elle n'est pas appropriée au contexte de décision ; elle n'est pas suffisamment fiable ou sûre ; elle est en conflit avec les intérêts des usagers ; elle n'est pas disponible au moment opportun ; elle est peu communiquée (Sarewitz & Pielke Jr., 2007).

A cet égard, les réflexions et les expériences sur les processus de développement de relations effectives entre le domaine scientifique et politique sont en plein essor. A l'échelle internationale, la mise en place d'organisations telles que le *Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>1</sup> (IPCC) ou plus récemment, le *Group on Earth Observations Biodiversity Observation Network*<sup>2</sup> (GEO BON) est une illustration de la mise en œuvre de ces interfaces science-politique. Sur la scène Européenne, la création de l'Agence Européenne de l'Environnement<sup>3</sup> (AEE) va dans ce sens (Lavoux, 2003). Son rôle est de

---

<sup>1</sup> L'IPCC a été créé en 1988 par le WMO (World Meteorological Organisation) et l'UNEP (United Nations Environment Programme) pour apporter aux décideurs et autres intéressés une source objective d'informations sur le changement climatique.

<sup>2</sup> Le GEO a été lancé en 2002. C'est un observatoire des systèmes d'observations qui a pour but de fournir un accès aux données, aux services, aux outils analytiques et de modélisation via une base de données interne.

<sup>3</sup> L'AEE, créée en 1990, a pour mission de fournir des informations opportunes, ciblées, pertinentes et fiables sur l'environnement aux personnes concernées par l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale nationale et européenne, ainsi qu'au grand public.

« fournir à la Communauté et aux Etats membres les informations objectives nécessaires à la formalisation et à la mise œuvre de politiques environnementales judicieuses et efficaces ; à cet effet, fournir notamment à la Commission les informations qui lui sont nécessaires pour mener à bien ses tâches d'identification, de préparation et d'évaluation des mesures et de la législation dans le domaine de l'environnement » (article 3.2 du règlement 933/1999). En France, une pléthore d'observatoires « environnementaux » a vu le jour, s'affichant, pour la plupart, comme des outils d'aide à la décision utiles aux décideurs. Toutes ces interfaces ont rapidement émergé comme des éléments clés de la gouvernance environnementale (van den Hove, 2007). Elles sont en effet définies comme « des processus sociaux incluant les relations entre les scientifiques et les autres parties prenantes dans les processus politiques et qui permettent l'échange, la co-évolution et la construction partagée de connaissances pour enrichir les processus de décision » (ibid.)

## **1.2 Le cas d'étude : l'Observatoire Camargue**

Les sources d'informations sont très diverses en Camargue et les données restent difficilement comparables entre elles. Il est pour l'instant difficile d'avoir une vue d'ensemble sur le statut et les tendances des zones humides camarguaises bien que le delta de Camargue constitue une zone humide d'importance internationale et un secteur très étudié. Le site abrite 34 habitats d'intérêt communautaire (dont 7 prioritaires) et près plusieurs centaines d'espèces d'intérêt communautaire (Lefebvre & Rolland, 2005).

A ce titre, l'observatoire Camargue, dont la mise en œuvre n'est qu'à ses débuts, a été initié en 2001 par un réseau de six partenaires agissant sur le territoire camarguais (île de Camargue, Plan du Bourg, Camargue gardoise) :

- Le parc naturel régional de Camargue, porteur de l'initiative (PNRC)
- Le laboratoire DESMID (Dynamiques Ecologiques et Sociales en Milieux Deltaïques)/ CNRS
- La réserve naturelle de Camargue (RNC)
- Le service environnement de la mairie d'Arles
- La Tour du Valat (TdV)
- Le syndicat mixte pour la gestion et la protection de la Camargue gardoise (SMCG)

Le Parc Naturel Régional de Camargue a été désigné maître d'ouvrage de l'Observatoire. Le comité de coordination est composé des six membres cités précédemment, auquel s'est rajouté récemment le CNRS/CEFE (Montpellier) en raison de son grand intérêt pour le delta. Ce comité est chargé de coordonner et de surveiller la réalisation et la mise en œuvre de l'Observatoire.

La mission de l'observatoire Camargue est de *contribuer à améliorer la gestion du territoire dans une perspective de développement durable*. Il s'agit d'un Observatoire du Territoire, avec une forte composante patrimoine et environnement. Il doit donc inclure tous les aspects de la société et de la nature, et leurs interrelations. Ses objectifs sont de<sup>4</sup>:

- 1- acquérir une connaissance partagée du territoire,
- 2- aider à la prise de décision et à l'évaluation des politiques territoriales,
- 3- informer, valoriser le savoir et le savoir-faire.

Ces objectifs visent à répondre aux attentes et besoins exprimés par les acteurs du territoire (Tableau 1) lors d'une enquête menée en 2001 dans le cadre de l'étude faisabilité. Ils ont trait à l'exploration des savoirs (gestion de données) pour aboutir à une prescription des actions (aide à la décision) et à l'évaluation de leurs effets, en passant par une diffusion de l'information. Le tableau suivant récapitule ces objectifs selon les catégories d'acteurs (Harambat, 2001):

Acteurs	Objectifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décideurs / financeurs politiques territoriales (Etat, Collectivités territoriales, Europe, Agence de l'eau, etc.)</li> </ul>	1. Aide à la prise de décision, évaluation des politiques territoriales (et programmes mis en œuvre)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scientifiques, gestionnaires des espaces naturels</li> </ul>	2. Meilleure coordination / synergie, harmonisation des méthodes, mise en commun de moyens 3. Meilleur « porter à connaissance » de leurs résultats, meilleure communication [vis à vis notamment des financeurs et du grand public / population locale en particulier]
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grand public, population locale</li> </ul>	4. Amélioration de la connaissance de la Camargue, de son patrimoine et de son évolution
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les acteurs locaux</li> </ul>	5. Meilleure concertation sur la base

<sup>4</sup> Source : accord de partenariat (2004)

(professionnels du tourisme, de l'agriculture, etc. ; chambres consulaires...)	d'informations objectives, rassemblement autour de la donnée (adhésion sur les actions à mener et à réaliser)
--	---

**Tableau 1: objectifs exprimés selon les différentes catégories d'acteurs**

Six thématiques d'observation prioritaires ont été retenues dans l'étude de faisabilité réalisée par le bureau d'études BRL ingénierie (Harambat, 2001) qui a conduit à sa mise en place : la gestion de l'eau, le tourisme, l'agriculture et élevage, le littoral et le milieu marin, les habitats naturels, les espèces animales et végétales.

Cet Observatoire devrait s'inscrire dans une logique de mutualisation entre les observateurs du territoire camarguais et les autres observatoires, qu'il s'agisse d'observatoires de recherche ou bien d'observatoires de territoire à une autre échelle. Des conventions doivent, selon besoin, être établies entre le Parc naturel régional, instance juridiquement responsable, et les fournisseurs de données pour la mise à disposition de leurs données.

L'aide à la décision des politiques territoriales a été validée par les six structures porteuses comme objectif clé de l'Observatoire Camargue lors de la réunion du Comité de Pilotage du 29 mai 2001. Les politiques suivantes et les actions qui en émanent devront être mesurées et suivies :

- politique de protection de la nature
- politique de l'eau
- politique agricole
- politique de développement touristique
- politique de la chasse

### **1.3 Problématique**

L'Observatoire Camargue constitue un outil intéressant à analyser car il possède une dimension « savoir » en permettant, d'une part, de trianguler différents types d'informations et, d'autre part, il vise à être un support pour prescrire l'action. Il doit

donc pouvoir servir de cadre afin d'évaluer et, le cas échéant, de réorienter les politiques du territoire.

Cependant, le reproche fait par Lavoux (2003) à la plupart des systèmes d'informations développés est qu'ils ne permettent pas d'alimenter les rapports environnementaux, d'aider à la prise de décision publique, la recherche ou encore à l'information du public, car ils sont selon lui, techniquement très au point mais inefficaces dans la clarification des problématiques environnementales. Le séminaire européen « Bridging the Gap » (1998), soulignait que *« les systèmes d'information et de surveillance de l'environnement dans les pays européens sont inefficaces et gaspilleurs. Ils génèrent des quantités de données sur des sujets qui n'en nécessitent pas et ne fournissent pas d'information sur d'autres thèmes où il y a un besoin urgent d'information et d'évaluation plus pertinentes »*. Les questions suivantes sont, en effet, rarement intégrées dans l'élaboration des systèmes d'information :

- Pourquoi collecter des données et surtout pour qui ? En effet, bien que la précision scientifique puisse être nécessaire pour avoir une vision éclairée, elle ne permet pas forcément une communication aisée et compréhensible par tous. Suivant les objectifs visés et/ou les acteurs concernés, il faut se poser la question de leur accessibilité.
- Quelle est l'échelle spatiale pertinente pour ces données ? Celle-ci peut être différente suivant qu'on regarde la facilité de collecte, la prise de décision qu'elles sont censées aider ou le traitement efficace du problème considéré.

En effet, l'observatoire est alimenté et diffuse des données provenant de différents producteurs. La cohérence des données issues de ces différentes sources est donc une question majeure. L'Observatoire pourrait permettre l'élaboration d'une base de données commune sur le territoire permettant une entrée géographique ou thématique pour accéder aux différentes données. Cette cohérence devient vite une nécessité si on souhaite mettre les données en regard les unes des autres ; une réflexion à ce sujet est nécessaire pour normaliser les données afin de rendre compatible la définition et l'échange de celles-ci entre les producteurs, les utilisateurs et les banques de données (Grandgirard, 2007).

De plus, l'accès aux données ne constitue qu'un élément de réponse à une attente de différents usagers et il ne peut être utile sans un effort porté sur leur utilisation dans l'élaboration des politiques publiques. Pourtant, cette dernière dimension soulève beaucoup moins d'attention. C'est pourquoi l'observatoire Camargue, quant à lui, souhaite s'impliquer sur les modalités du transfert d'information afin d'atteindre son objectif d'aide à la décision des politiques publiques ce qui soulève un certain nombre d'interrogations auquel il faudra répondre :

- Quels « décideurs » peuvent être directement concernés par un tel Observatoire, en tant qu'utilisateurs ?
- Quels sont les thèmes sur lesquels ils attendent de l'information utile ?
- Quel est le poids réel de l'information technique (telle que peut la fournir un Observatoire) dans les décisions qu'ils ont à prendre ?
- Quelles sont la forme et la fréquence les plus adéquates de cette information selon les thèmes, pour qu'elle ait une chance de servir réellement les processus de décision ?
- Quel est l'apport d'un outil tel que les Observatoires dans les enjeux d'articulation de la gestion à long terme de ces territoires avec le court terme de la vie politique ?
- Quelle est la volonté de disposer d'un système permettant une évaluation indépendante et transparente des politiques publiques (mise en œuvre et résultats) ?
- Quels sont les processus à mettre en place pour une appropriation réelle d'une démarche « Observatoire » et les conditions pré-requises ?

## **1.4 Méthodologie**

### ***1.4.1 Compréhension de l'élaboration de l'Observatoire Camargue***

Dans un premier temps, l'objectif était de comprendre la construction du dispositif « Observatoire Camargue ». Pour cela, nous avons cherché à clarifier les logiques des différents acteurs à l'origine de ce dispositif, les enjeux qui ont contribué à son

élaboration, la logique gestionnaire sur laquelle il repose et enfin les moyens développés pour atteindre ces objectifs. Il est ainsi possible d'expliquer les processus qui ont conduit à l'état d'avancement de l'Observatoire Camargue (OC) ainsi que de mettre en évidence différents niveaux d'implication des acteurs. D'un côté, ceux qui sont moteur dans la démarche, de l'autre ceux qui sont motivés mais pas moteurs, enfin ceux qui attendent les premiers résultats avant de s'impliquer (Grandgirard, 2007).

Pour sa réalisation, cette phase a concilié une partie analyse documentaire et une partie enquête auprès des sept partenaires à l'initiative de l'OC (TdV, RNC, PRNC, CEFÉ/CNRS, CNRS/DESMID, SMCG, mairie d'Arles). Les entretiens ont été menés à l'aide d'une grille d'entretien (*cf annexe 1*) portant sur trois axes : contribution de l'interlocuteur à l'élaboration du dispositif, enjeux du dispositif pour l'interlocuteur, contribution de l'interlocuteur au fonctionnement du dispositif.

Le cadre théorique, issu principalement des sciences de gestion, développé en parallèle dans cette première phase, a permis de mettre en lumière les processus de construction du projet, les facteurs de blocage et/ou de synergie, ainsi que les différentes marges de manœuvre à portée des acteurs.

#### **1.4.2 Etude externe de l'Observatoire Camargue**

Dans un deuxième temps, on s'est attaché plus particulièrement aux processus de transfert des résultats entre le dispositif et les « décideurs ». L'outil Observatoire est affiché comme un moyen de transfert mais la nature, la forme et la fréquence que doit prendre l'information restent à définir, de même que l'apport d'un tel dispositif dans les processus de décision des politiques publiques pour mener à la préservation et une gestion durable des zones humides.

En effet, au niveau du contenu, il s'agit de déterminer les données intéressantes par rapport aux questions que les acteurs se posent. Une fois ces paramètres pertinents identifiés, il faut encore résoudre la question de l'échelle (régionale, départementale, locale, ...) et de la fréquence de collecte. Ensuite, au niveau de la forme, des questions techniques se posent : Quel format retenir pour les données ? Comment harmoniser et rendre cohérentes les données provenant de différents producteurs ?

Enfin, nous avons tenté de comprendre dans quelle mesure l'Observatoire peut être considéré comme un outil de gestion susceptible de servir de support à l'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable.

Les enquêtes ont été menées auprès des institutions décisionnelles et gestionnaires (*cf annexe 2*). La grille d'entretiens tournait autour de quatre axes (*cf annexe 3*):

- Identification des enjeux environnementaux du territoire camarguais pris en compte par les acteurs ;
- Identification des différents types de décisions à prendre par les acteurs sur le territoire et/ou des politiques qu'ils ont à évaluer.
- Identification des informations que les acteurs mobilisent ou souhaiteraient pouvoir mobiliser spécifiquement pour les deux points cités ci-dessus ;
- Analyse de l'intérêt d'un observatoire pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les actions mises en œuvre.

Ces entretiens ont été analysés de manière à mettre en lisibilité les attentes des décideurs et des gestionnaires, et pour appréhender les moyens, les méthodes de transfert, de diffusion, pertinents à mettre en œuvre pour une prise en compte maximale des processus environnementaux.

Ces entretiens ont finalement permis de déterminer quelles sont les données les plus facilement mobilisables et à quelles fins (en tant que caution, d'argument tangible dans les négociations, savoir scientifique normatif, etc...). De plus, en tant qu'outil d'aide à la décision, les mécanismes décisionnels (qui, où, quand, comment) ont été également abordés, afin d'entrevoir le degré de participation possible de l'observatoire dans les processus de décision des politiques publiques susceptibles d'impacter l'environnement.

Une recherche a également été menée sur les réseaux formels et informels travaillant sur des thématiques communes à celle de l'OC et dont le périmètre d'action permettrait d'envisager une articulation avec ce dernier.

### 1.4.3 Contexte de l'étude

Cette étude a été co-mandatée par la Tour du Valat et le Parc Naturel Régional de Camargue (cf annexe 4). Elle a fait l'objet d'une première restitution, écrite et orale, à mi-parcours lors d'une réunion du comité de coordination<sup>5</sup> de l'OC qui s'est tenue en juillet 2008 au PNRC. Elle portait sur l'étude interne de l'OC, c'est-à-dire, sur la compréhension de l'élaboration de l'OC. La restitution finale auprès des partenaires de l'OC aura lieu en janvier 2009. Elle portera sur l'intégralité du travail réalisé

### 1.4.4 Chronogramme de travail

tâches	05/08	06/08	07/08	08/08	09/08	10/08	11/08	12/08	01/09
Travail bibliographique									
Etude interne									
Rapport intermédiaire									
Restitution mi-parcours partenaires OC									
Définition cadre théorique									
Etude externe									
Rédaction mémoire									
Soutenance ENGREF									
Restitution finale partenaires OC									

<sup>5</sup> Institutions représentées : PNRC, RNC, TdV, DESMID, SMCG

## CHAPITRE 2: ORGANISATION DE LA CAMARGUE

### 2.1 Un aperçu du contexte socio-économique

Le delta du Rhône s'étale sur deux départements et deux régions administratives : les Bouches-du-Rhône en Région PACA sur 117000 ha à l'Est et le Gard en Région Languedoc Roussillon sur 27600 ha à l'Ouest. Dix communes sont réparties sur l'ensemble du delta, dont les plus grandes sont Arles (75 000 ha) et les Saintes Maries de la Mer (38 000 ha). La population, sur ces 10 communes, est d'environ 35 000 habitants et atteint 140 000 en saison estivale (Vianet, 2004).

Depuis 150 ans, en raison des risques de crues, le Grand et le petit Rhône sont entièrement endigués. La Digue à la Mer quant à elle, protège la Camargue vis à vis du risque de submersion. Entre les deux bras du fleuve, le système hydraulique actuel, installé depuis 1975 pour les besoins de la riziculture, a totalement modifié le fonctionnement hydrologique du Delta, morcelant les milieux humides pour une meilleure maîtrise de l'eau (Aznar *et al.*, 2003). Les associations syndicales obligatoires d'exploitants agricoles (ASA) gèrent environ la moitié du territoire irrigable tandis que le reste est exploité par des pompages privés (Dervieux, 2005).

Les caractéristiques remarquables du territoire camarguais ont été modelées par les activités humaines depuis des siècles : dans un premier temps, par l'agriculture, puis, depuis quelques décennies, par l'urbanisation, le tourisme. La fragilité de cette zone humide française (Encadré 1), qui est l'une des plus grandes au niveau européen, a conduit vers la mise en œuvre, à différentes échelles, de mesures et d'outils de protection et de promotion pour une gestion conservatoire du delta (Heurtefeux & Lanzellotti, 2008).

Le delta du Rhône est constitué par trois grandes catégories de milieux :

- Les milieux naturels couvrant 48,5 % de la surface deltaïque
- Les milieux agricoles cultivés avec 37 %
- Les milieux salins avec 14,5 %

Parmi les terres cultivées, la surface destinée à la riziculture est de 33 % lui conférant une place cruciale dans la gestion hydraulique en Camargue. Autre source de revenus impactant le système hydraulique du delta, la chasse est devenue une activité économique très rentable, avec les chasses privées et la location des terres par les

agriculteurs et les propriétaires fonciers. Quant à l'élevage extensif (équidés et bovins), même s'il est moins dépendant de la ressource en eau, il demeure une activité importante et contribue à façonner le paysage camarguais.

**Encadré 1: extrait de la Convention Ramsar**

« La Convention [de Ramsar] a su faire reconnaître les services fournis par les zones humides, notamment dans le cycle de l'eau, ressource critique en bien des endroits, ainsi que la nécessaire intégration des activités humaines à la conservation, objectif mis en exergue au sommet mondial du développement durable (Johannesburg, 2002). [...]

Si l'intérêt inestimable des milieux humides dans le domaine de la diversité biologique et de la gestion de l'eau se trouve confirmé, il en est de même pour leur grande fragilité, car ils cumulent les impacts des activités humaines en milieux terrestres et aquatiques. L'agriculture intensive reste la cause majeure de destruction directe (drainage) et indirecte (engrais, pesticides) partout dans le monde, les équipements (barrages, digues, rectifications, etc.) et la pollution occupant une bonne place dans le palmarès. Les quelques améliorations locales sont masquées par des tendances d'ensemble très négatives, surtout pour les zones humides côtières. De ce fait l'avenir semble plutôt bouché, car les impacts des changements globaux s'ajoutent aux précédents (Verhoeven, 2003).»

L'impact économique et environnemental du tourisme est loin d'être négligeable puisque chaque année, environ un million de touristes, concentrés essentiellement sur les plages, fréquentent la Camargue. Environ un tiers des touristes du monde entier fréquentent les plages méditerranéennes chaque année, responsables d'une détérioration de 75% des dunes méditerranéennes depuis les 30 dernières années (Tzatzanis *et al.*, 2003).

## **2.2 Les différentes structures de gestion et de coordination**

En Camargue, les structures de gestion et de coordination sont nombreuses et variées, particulièrement sur la Grande Camargue (Tableau 1 et Figure 1). Cependant, elles sont très peu coordonnées, il existe peu de suivi à l'échelle du territoire deltaïque et les protocoles de suivi ne permettent pas de récolter des données comparables.

Statut	Gestionnaire	Propriétaire	Date de Création	Superficie	Taille moyenne équipe gestion	
Réserve Nationale de Camargue	Société Nationale de Protection de la Nature	Conservatoire du Littoral	1929	13 000 ha	12	Grande Camargue
Parc Naturel Régional	Syndicat Mixte	Privés et publics	1970	86 300 ha terrestres +34 300 ha maritimes	35	
La Tour du Valat	La Tour du Valat	Fondation Tour du Valat	1948	2 600 ha dont env. 1800 en Réserve Naturelle Régionale	50	
Domaine de la Palissade	Syndicat Mixte pour la gestion du domaine de la Palissade	Conservatoire du Littoral	1977	702 ha	8	
Réserve départementale des Impériaux	Conseil Général 13	Conseil Général 13		2 777 ha		
Les Marais du Vigueirat	Association « les Amis du marais du Vigueirat »	Conservatoire du Littoral	1982	1029 ha	17	Plan du Bourg
Camargue Gardoise	Syndicat Mixte de Gestion et Protection de Camargue Gardoise	Privés et publics (CG 30 et commune de Vauvert pour la RNR)	1993	30 000 ha dont 215 ha en Réserve Naturelle Régionale	10	Camargue Gardoise

**Tableau 2: principales structures gestionnaires en Camargue**

Le conservatoire du littoral est également propriétaire d'espaces éparpillés sur la Camargue : le Mas de la Cure (287 ha), le Mas de Taxil (167 ha), le Bois de Tourtoulon (44 ha), le Marais de Meyranne (160 ha), le Mazet (101 ha) et tout récemment, d'une partie de Salin de Giraud (2300 ha). La gestion de ces zones protégées a été déléguée

à des associations, aux communes ou au PNRC. Le Conseil Général des Bouches-du-Rhône possède également quelques 3 500 ha de zones protégées avec notamment les étangs de Consécanière et des Impériaux.

Depuis 2006, le PNRC assure, en collaboration avec le SMCG, la coordination de la gestion de la Réserve de Biosphère. Celle-ci comprend aujourd'hui trois aires centrales : l'aire centrale de l'étang du Vaccarès, celle de l'embouchure du Grand Rhône et celle du Vigueirat.

La superficie de milieux deltaïques directement gérés à des fins de conservation s'élève à 32 948 ha.

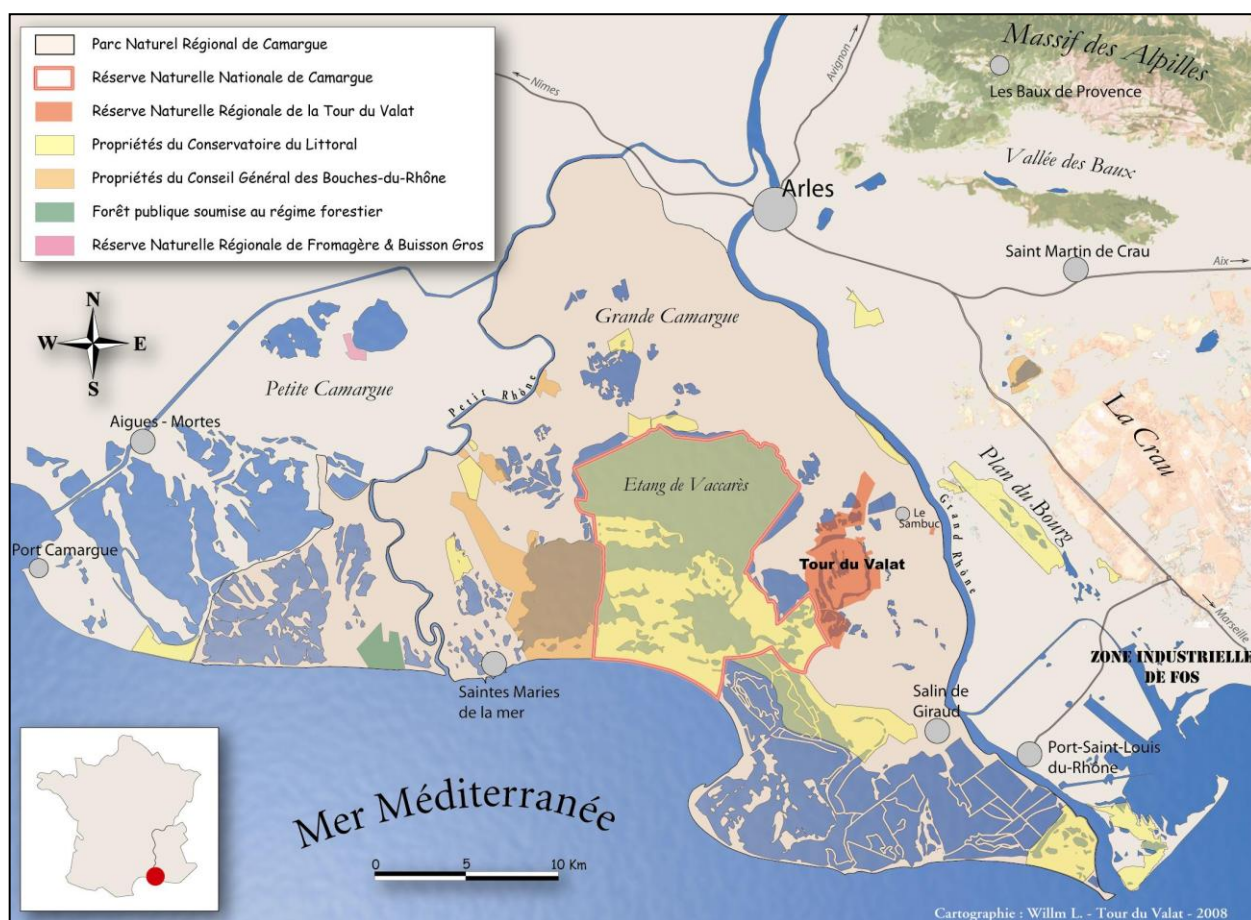


Figure 1: carte des espaces protégés en Camargue

## 2.3 Les politiques publiques en œuvre

La démarche initialement retenue par la Tour du Valat pour l'évaluation des politiques publiques était de définir des indicateurs à la croisée entre une première série d'indicateurs définie dans la future Charte du PNRC et une seconde, issue de six politiques environnementales considérées comme prioritaires :

- le Contrat de Delta,
- le SAGE de Camargue Gardoise,
- le DOCOB Camargue Gardoise,
- le DOCOB Grande Camargue,
- le DOCOB Crau humide Vigueirat,
- et la Charte Environnement de Camargue Gardoise

Les deux séries d'indicateurs devaient ensuite être agrégées afin de supprimer les indicateurs redondants, l'objectif étant de définir entre 20 et 30 indicateurs utilisables par l'OC. Pour des raisons de légitimité et de pertinence, cette démarche a été depuis abandonnée. En effet, pour répondre à l'objectif d'évaluation des politiques publiques pouvant impacter l'environnement, une mesure de l'ensemble des politiques mises en œuvre sur le delta, doit être envisagée. En effet, considérer uniquement les politiques publiques environnementales, pour en évaluer l'impact, serait insuffisant au vu des impacts engendrés par les autres politiques sectorielles (Cattan & Mermet, 1994).

La thématique des zones humides se trouve à la croisée de nombreuses politiques publiques. L'impact des politiques suivantes doit donc être considéré (Cattan & Mermet, 1994): agricoles, sylvicoles, d'infrastructures de transport, d'implantation urbaine et industrielle, de gestion de la ressource, de lutte contre les inondations et de développement touristique.

Pour atteindre l'objectif d'évaluation des politiques publiques que l'OC s'est fixé, il semble prioritaire, dans un premier temps, de recenser toutes les politiques publiques mises en œuvre sur le delta (territoire délimité par l'OC) et susceptibles d'impacter l'état environnemental des zones humides de Camargue :

- Instruments de planification :
  - SCOT et PLU (*en cours d'élaboration*)
  - SDAGE et SAGE
  - Schéma Régional de Développement économique
  - Directives Territoriales d'aménagement
  - Plan de Développement Rural Hexagonal

- Plan de gestion
- Instruments réglementaires de protection de l'environnement et de gestion :
  - Réserves naturelles (nationale et régionales)
  - Réserve départementale
  - Forêt publique soumise au régime forestier
  - Z.P.S. (Directive « Oiseaux »)
  - Z.S.C. (Directive « Habitats »)
- Instruments réglementaires de protection sans gestion
  - Arrêtés de biotopes
  - Site inscrit (territoire du PNRC)
  - Zone N des PLU
  - Réserve de chasse maritime
  - Loi sur l'eau
  - Loi Littoral (concerne 11 espaces et milieux à préserver au titre de l'article L 146-6 du code de l'urbanisme)
  - Espèces protégées et exotiques
  - Délimitation des zones humides
- Instruments contractuels
  - Parc Naturel Régional
  - Contrat de delta
  - Mesures agri-environnementales
  - Charte de territoires
  - Contrat Natura 2000 (*en cours d'élaboration*)
- Instruments fonciers
  - Conservatoire du Littoral
  - Espaces naturels sensibles des départements
  - Fondation Tour du Valat
- Instruments fiscaux ou financiers
  - Taxe sur les espaces naturels sensibles
  - Exonérations TFPNB<sup>6</sup> en zone humide
  - Mesures agri-environnementales
  - Redevance/ aides des agences de l'eau
  - Life environnement
- Instruments de labellisation environnementale
  - Conventions internationales (Ramsar, Bonn, Berne, Barcelone)

---

<sup>6</sup> Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

- Inventaires (ZNIEFF, ZICO)
- Labels (Ramsar, Réserve de Biosphère)
- Réserve biogénétique du Conseil de l'Europe

## CHAPITRE 3: EVALUATION INTERNE DE L'OC

Cette évaluation vise à rendre compte de l'ensemble du processus de construction de l'Observatoire afin de recadrer le travail, c'est-à-dire éclaircir les objectifs de ce dispositif fixés par les membres du partenariat de l'OC, sa dynamique d'évolution actuelle. Cette première phase est indispensable pour procéder de façon pertinente à la seconde phase d'étude qui a pour but de déterminer les données intéressantes par rapport aux questions que se posent les décideurs et gestionnaires du territoire camarguais. La première phase du stage a concilié une partie enquête auprès des sept organismes que regroupe l'Observatoire Camargue, une partie analyse documentaire ainsi que la définition d'un cadre théorique pour l'analyse de ce dispositif environnemental. Les entretiens menés s'appuyaient sur une grille articulée autour de quatre thèmes : la description de l'Observatoire, le partenariat, la collecte et le transfert d'informations, les perspectives de l'Observatoire.

Dans une approche observatrice et descriptive, cette première phase d'étude tente de clarifier les logiques des différents acteurs à l'origine de ce dispositif, les enjeux qui ont contribué à son élaboration, la logique gestionnaire sur laquelle il repose et les moyens développés pour atteindre les objectifs affichés.

"Il s'agira de découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action" (Crozier & Friedberg, [1977] 1992).

Cette première phase s'appuie essentiellement sur les sciences de gestion et se veut utile pour les acteurs qui agissent dans le système organisé étudié. La mise en perspective par les acteurs s'élabore avec un souci de compréhension du lien dynamique qu'ils entretiennent avec les structures dans lesquelles ils agissent. Il s'agit également de mettre en lumière les accords et désaccords, les rapports sociaux en jeu, d'identifier les contradictions et les synergies (Leroy, 2006). Cette analyse fait donc également appel à des cadres théoriques issus de la sociologie des organisations, sans toutefois aller jusqu'à l'échelle et au champ de la psychologie.

Pour le choix des méthodes d'analyse, il n'existe pas une série de boîtes à outils préexistantes entre lesquelles choisir, elles ont été combinées entre elles selon les situations. Le travail d'analyse mobilise plusieurs modes exploratoires qui doivent permettre :

- d'une part, d'avoir un état des lieux de l'avancement du projet collectif aujourd'hui et une compréhension des dynamiques ayant conduit à cet état,
- d'autre part de comprendre quels sont les processus en jeu qui bloquent ou au contraire favorisent des actions pour atteindre les objectifs fixés.

### **3.1 Genèse de l'Observatoire de Camargue**

L'origine de l'Observatoire de Camargue émane d'une volonté commune de la Réserve nationale de Camargue (RNC) et de la Tour du Valat (TdV), qui consistait à réhabiliter un bâtiment désaffecté du CNRS. L'idée a été reprise lors d'une réunion Mission-Etat Camargue en 2001. Face au constat partagé de trois des futurs partenaires (PNRC, TdV, RNC) du manque de vision globale sur le statut des milieux écologiques de la Camargue et leur évolution, le concept d'Observatoire s'est dessiné. Ces trois structures interdépendantes vis-à-vis des données scientifiques et représentant les trois principaux organismes de la Grande Camargue chargés de sa gestion et des recherches, ont été co-porteuses du projet. A l'époque, cette initiative a été encouragée par la DIREN qui a financé deux études de faisabilité pilotée par la TdV pour un Observatoire de Territoire (bien que l'objectif initial était avant tout écologique) et pour la réhabilitation des anciens locaux du CNRS en vue d'y accueillir l'Observatoire.

Le choix du territoire, qui comprend l'ensemble de la Camargue, y compris la Camargue Gardoise et le Plan du Bourg, a été unanime et a permis l'intégration du Syndicat Mixte pour la Protection et la Gestion de la Camargue Gardoise (SMCG) en tant que partenaire. Le SMCG, souhaitant conserver un enjeu local, développait au même moment son propre Observatoire des Zones Humides et des Habitats. Contrairement aux autres, cette structure est implantée dans le département du Gard. Ce partenariat représentait, essentiellement pour le SMCG, une opportunité d'échanges d'expériences puisque les deux Observatoires ont été développés dans la même période. Le DESMID, par ailleurs, est un laboratoire de recherche qui s'est donné pour objectif d'étudier les interfaces société/nature en Camargue et devait donc permettre d'apporter une contribution dans ce domaine. La Mairie d'Arles, quant à elle, se présentait davantage en tant qu'utilisateur de données tout en envisageant l'élaboration d'un cadastre numérisé.

## 3.2 Mise en œuvre de l'Observatoire de Camargue

Les réunions du comité de coordination, qui ont eu lieu entre 2001 et 2004, traitaient des points suivants :

- nomination du porteur de l'OC
- financement
- élaboration des axes thématiques et des groupes thématiques
- rédaction de l'accord de partenariat
- actions à mettre en œuvre

Lors d'une réunion du comité de pilotage, le PNRC a été sollicité par la Tour du Valat pour jouer, provisoirement, le rôle d'animateur et de coordinateur de l'Observatoire. En effet, *« le savoir faire d'un Parc Naturel Régional réside dans sa capacité à stimuler et mettre en relation des partenaires pour porter des projets de protection et de développement durable pour son territoire, à initier des actions exemplaires et innovantes, à rechercher et animer des solutions au bénéfice de l'environnement »* (Parcs-Naturels-Régionaux-France, 2005). Mais, la légitimité n'est pas un attribut, elle relève d'une reconnaissance par les autres partenaires (Bernoux, 2004). Ces derniers n'ayant pas émis d'objections, le PNRC a été désigné maître d'ouvrage pour la phase de lancement et les premières années de mise en œuvre et du développement du projet d'Observatoire (aucun compte-rendu ne notifie cette validation). La préfecture a également confirmé par un courrier en date du 6 février 2002 l'appui de l'Etat pour que *« le Parc Naturel Régional de Camargue anime la mise en place de l'Observatoire de Camargue et porte le projet financier au service de l'ensemble des partenaires en 2002 et 2003 »*.

Pour les actions 2002/2003, un financement d'environ 200 000 euros a été subventionné par le CIADT (remplacé depuis par la DIACT) au titre du Fonds National d'Aménagement et du Développement du Territoire (FNADT). Cet apport financier a permis d'assurer le poste d'un chargé de mission (basé au PNRC) jusqu'à fin 2003 ainsi que des frais de fonctionnement (acquisition d'équipement informatique, mise en place du système d'information,...). L'observatoire a également bénéficié de financements complémentaires de la Région PACA et du Conseil Général pour des actions ponctuelles.

De son côté, depuis 2003, la Tour du Valat a pris l'initiative d'inscrire l'Observatoire Camargue dans ses plans quinquennaux afin de se donner les moyens de contribuer plus activement à la mise en place de ce dispositif. Elle a investi depuis cette date entre 85 000 et 90 000 euros.

Des groupes de travail thématiques (gestion de l'eau, habitats, espèces, agriculture et élevage, tourisme et évolution du littoral marin) ont été formés dès 2001, chacun étant sous la responsabilité d'un animateur inhérent au PNRC, à la Tour du Valat, à la RNC ou au DESMID. Les groupes ont été cependant remaniés, co-animés par la suite uniquement par le PNRC, la RNC et la TdV, et intégrant une quarantaine de représentants d'organismes gestionnaires du territoire et de représentants des services de l'Etat. Par ailleurs, bien que le dispositif s'inscrive comme un observatoire du territoire, aucune thématique clairement affichée sur l'aménagement du territoire ou encore le foncier n'a été retenue, l'OC étant orienté essentiellement sur la mobilisation et la diffusion de données environnementales.

L'accord de partenariat a été signé seulement début 2004, soit trois ans après le lancement du concept, des modifications quant à la mutualisation des données ayant été apportées. L'engagement initial des partenaires à fournir leurs données s'est finalement soldé par un accord portant uniquement sur la mise à disposition des métadonnées<sup>1</sup>. Les objectifs ont été validés lors d'une réunion du comité de coordination le 9 avril 2003, après synthèse des attentes et des besoins hiérarchisés par les participants des groupes thématiques durant le dernier trimestre 2002 (cf annexe 1).

L'activité de l'Observatoire a été effective jusque début 2004. Les actions planifiées<sup>2</sup> envisageaient la mise en place de:

- (1) un cadre technique et scientifique
- (2) un cadre juridique
- (3) un système d'information
- (4) un volet « communication et information »
- (5) échanges ou partenariat avec d'autres observatoires

Seule l'action 2 a été concrétisée par la signature de l'accord de partenariat. Les autres n'ont pas été menées à terme mais des activités ont été cependant réalisées<sup>3</sup>:

- action 1 : bilans sommaires des suivis existants sur le territoire pour chaque thématique ; bilans des suivis existants concernant les données « espèces animales et végétales camarguaises » ; constitution d'une base de données « espèces » sous Access (espèces répertoriées en Camargue et statut de protection). Synthèse sur les hébergements touristiques.

---

<sup>1</sup> Une métadonnée est littéralement une donnée sur une donnée. Elle permet de renseigner son auteur, sa localisation, sa(ses) date(s) de saisie et son objet.

<sup>2</sup> Source : compte-rendu d'une réunion de comité de coordination de l'OC du 19/12/2002

<sup>3</sup> Source : bilan d'activités de l'Observatoire Camargue, période août 2002/novembre 2003

- action 3 : étude de faisabilité succincte, conception d'un formulaire de saisie de métadonnées ; réalisation d'un prototype informatisé de cette version ; début d'exploitation du formulaire
- action 4 : création d'une version succincte d'un site Web de l'Observatoire avec une zone d'accès restreint pour les échanges de métadonnées.
- action 5 : recensement de partenaires potentiels (portail environnement DIREN, Observatoire Régional ARPE, Laboratoire LSIS, Fédération des Parcs Naturels Régionaux). Convention avec le CDT 13 sur les offres d'hébergement touristique.

Le développement de l'Observatoire s'est depuis ralenti en raison d'un manque d'animation de la part du PNRC qui a revu ses priorités suite à des problèmes juridiques et financiers et puis, redirigé le poste du chargé de mission sur la révision de la Charte. Néanmoins, la TdV a continué à mener des actions présentées en comité de coordination, de manière indépendante :

- synthèses des programmes de suivi pouvant montrer une évolution environnementale récente de la Camargue
- mise en ligne de ces synthèses sur le site Internet de la TdV<sup>1</sup>
- rapport, conférences et brochure sur les changements écologiques de ces 60 dernières années en Camargue et évaluation des programmes de suivi en cours
- réflexion sur l'élaboration d'indicateurs pour l'évaluation des politiques publiques environnementales (cette action s'est par la suite concentrée uniquement sur l'évaluation de la future Charte du PNRC en collaboration avec celui-ci).
- financement de la présente étude

Les autres structures ont également travaillé, dans le cadre de leur propre mission et/ou recherche, sur des problématiques susceptibles d'alimenter l'OC et les ont présentées en réunion de comité.

Le bilan des activités menées montre donc que, sept ans après sa création, l'Observatoire Camargue ne permet pas pour le moment de répondre aux objectifs qu'il s'était assigné. Il s'agit maintenant de comprendre les processus qui ont conduit à cette situation.

---

<sup>1</sup>

[http://www.tourduvalat.org/nos\\_programmes/observatoires\\_biodiversite\\_et\\_politiques\\_publicques/suivi\\_de\\_la\\_camargue](http://www.tourduvalat.org/nos_programmes/observatoires_biodiversite_et_politiques_publicques/suivi_de_la_camargue)

### 3.3 L'analyse stratégique du système d'action Observatoire Camargue

A cette fin, l'analyse stratégique en sociologie des organisations, développée par Crozier et Friedberg (1977) offre un cadre théorique pour mener cette analyse empirique pour trois raisons fondamentales. Cet outil permet de :

- identifier les acteurs ou les coalitions d'acteurs ayant les capacités d'actions les plus fortes
- identifier les logiques et les modes de régulation qui gouvernent l'organisation
- identifier des leviers pertinents pour conduire une action de changement

L'analyse stratégique est un modèle d'analyse organisationnelle qui s'articule autour de la compréhension des relations entre acteurs interdépendants. La conceptualisation de l'action collective se fait à travers l'analyse des systèmes d'action concrets. Un système d'action concret est un ensemble de jeux structurés entre des acteurs interdépendants, dont les intérêts peuvent être convergents mais aussi divergents voire contradictoires. Un système est défini comme « un ensemble interdépendant » (Crozier, 1987), l'interdépendance des parties constituant la définition de base d'un système (Ackoff, 1960). Toute action collective peut alors être interprétée comme un système d'action dès lors que les participants sont dépendants les uns des autres (Crozier & Friedberg, [1977] 1992). C'est la mise en évidence du réseau d'acteurs interdépendants (Klijn *et al.*, 1995) qui permet de montrer l'existence d'un système d'action concret. L'interdépendance qui existe entre les partenaires de l'Observatoire Camargue est d'une part liée à leur zone d'intervention et d'autre part aux données relatives au territoire qu'ils décident de suivre.

Cette interdépendance a conduit les partenaires à se réunir autour d'une plateforme commune qu'est l'Observatoire Camargue. Nous allons essayer à présent de définir les variables de ce système à savoir : les acteurs, leurs objectifs, leurs ressources, leurs contraintes et leurs stratégies. Pour cela, trois concepts doivent être précisés :

- **le concept d'acteur stratégique** (Crozier & Friedberg, [1977] 1992) : un acteur est rationnel pour lui-même. Il a de « bonnes raisons d'agir ainsi ». Pour autrui, cette stratégie peut sembler peu raisonnable. La stratégie exprime le sens, le calcul, la logique de l'acteur. L'acteur a toujours des objectifs même s'ils ne sont pas explicites. L'objectif est le calcul du produit rationnel que fait cet acteur et ce qui structure sa rationalité. Un comportement stratégique signifie qu'il constitue, aux yeux de son auteur, la meilleure solution, la réponse la plus

pertinente trouvée face à une situation problématique, en fonction de ses ressources et de ses contraintes. Il peut être offensif, cherchant des opportunités pour améliorer sa situation, ou défensif, maintenant sa marge de liberté et sa capacité à agir.

- **Le concept d'incertitude** : il permet de comprendre la place accordée au pouvoir. Friedberg (Friedberg, 1993) insiste sur l'aspect structurant des relations de pouvoir. Il le définit comme "l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est à dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs". Le pouvoir en univers organisé est tendu entre deux pôles : celui de l'autorité attachée aux places, aux positions, aux attributs et celui des ressources détenues, conquises, générées par les acteurs.
- **Le concept de système d'action concret**. Il désigne la manière dont les acteurs régulent leurs relations, les règles qu'ils se donnent pour faire fonctionner, selon leurs propres logiques, avec les conflits dans lesquels ils rentrent et les incohérences qu'ils engendrent, l'organisation, les alliances qu'ils nouent. Le système d'action renvoie donc à l'idée de stabilité des jeux, de coordination plus ou moins facile des actions et, finalement à l'équilibre entre le changement des structures et leur maintien. Le concept de système d'action, mettant l'accent sur la relation, prend son sens par sa liaison avec celui de pouvoir.

Crozier et Friedberg ont travaillé à l'opérationnalisation de l'analyse stratégique des systèmes d'action concret. Nous avons mobilisée leur grille d'analyse basée sur l'identification des objectifs, des ressources, des contraintes et des stratégies des différents acteurs du jeu. Cette grille peut être mobilisée de façon pertinente pour expliciter les relations interdépendantes des partenaires de l'Observatoire (Tableau 3).

C'est à travers des entretiens ouverts, avec les différents protagonistes du partenariat<sup>1</sup> étudié, qu'ont été recueillis, en partie, les différents éléments de cette analyse. Ces informations ont ensuite été croisées avec les comptes-rendus de réunions. Seules les informations pouvant être triangulées, c'est-à-dire, apparaissant au minimum trois fois ont été retenues.

---

<sup>1</sup> Le CEFE n'apparaît pas dans cette grille d'analyse car les données n'ont pas pu être triangulées en raison de l'intégration récente de cette structure dans le partenariat

<b>Acteurs</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Ressources</b>	<b>Contraintes</b>	<b>Stratégie</b>
<b>PRNC</b> (35 salariés dont 3 représentants <sup>1</sup> )	- Evaluation de la prochaine Charte par l'Observatoire Camargue	- contrôle des relations entre l'OC et l'environnement - connaissance et utilisation des règles organisationnelles - attribution des ressources financières	- manque de portage politique - relation conflictuelle avec la RNC - dépendant vis-à-vis des données de la RNC et de la TdV	- Passage en force (inscription de l'OC dans la nouvelle Charte du PNRC) - pas de portage effectif de l'OC
<b>TdV</b> (50 salariés dont 2 représentants)	obtenir des résultats par rapport aux objectifs de l'Observatoire Camargue	- maîtrise de l'information et de la communication - poids historique - ressources financières	- non légitime pour porter le projet avec les objectifs actuels - attente de résultats de la part des bailleurs des fonds	passage en force (synthèse des programmes de suivis, élaboration des indicateurs)
<b>RNC</b> (10 salariés dont 1 représentant)	- conserver la maîtrise de la donnée - être reconnu en tant que producteurs de données	- maîtrise de l'information et de la communication - poids historique	- dépendance financière vis-à-vis des données	blocage
<b>DESMID</b> (16 salariés dont un représentant)	obtenir des données pour alimenter ses recherches	- maîtrise du volet sociologique	peu de poids dans la prise de décision car aspects sociologiques peu considérés (vu uniquement comme un utilisateur de données)	Attentiste
<b>SMCG</b> (10 salariés dont 2 représentants)	- conserver l'identité de la Camargue Gardoise et une gouvernance locale - obtenir des protocoles communs - conserver	- observatoire de Camargue Gardoise opérationnel - maîtrise de l'information et de la communication	- fin des financements par la région - financement Plan Rhône via l'Observatoire Camargue - dépendant de la volonté politique	Apport technique

<sup>1</sup> Dans les réunions du comité de coordination

	financements pour les études locales			
<b>Mairie d'Arles</b> (3 salariés au service environnement dont 1 représentant)	obtenir un système d'alerte en cas de crise sanitaire		peu de poids dans la prise de décision	Attentiste

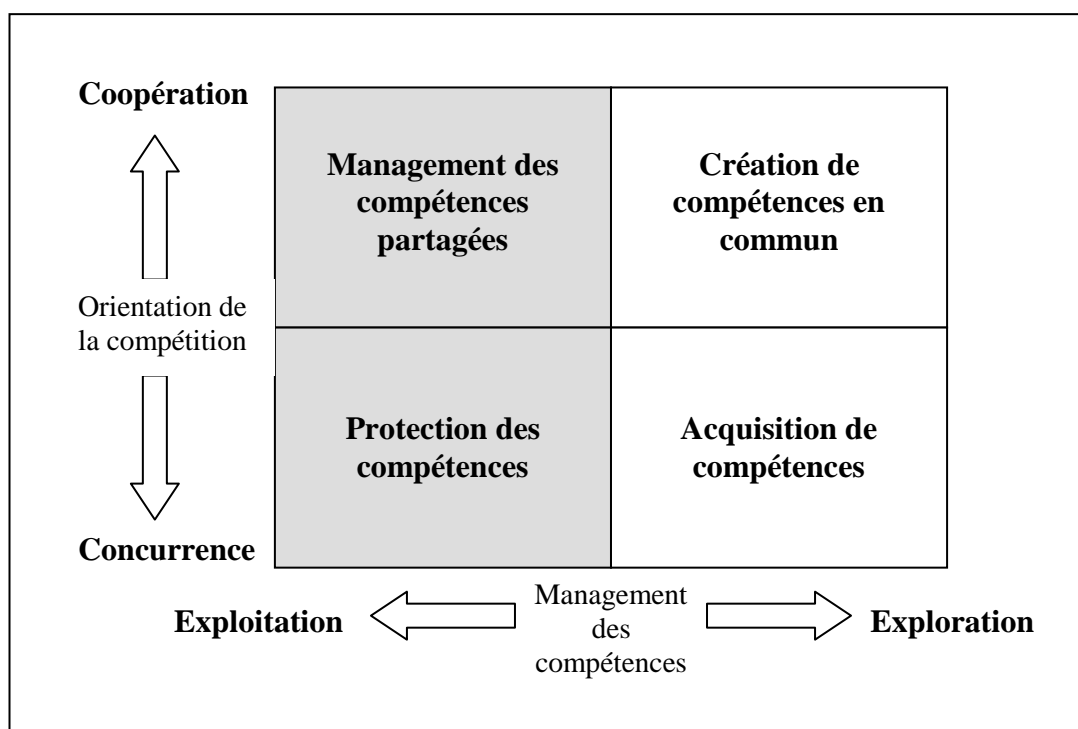
**Tableau 3: grille d'analyse pour une analyse stratégique de l'Observatoire Camargue**

### 3.4 L'accès à l'information, une source de conflits

Au sein même de l'OC, notre analyse montre que les partenaires peuvent être divisés en deux catégories : les producteurs de données constitués par la RNC et la TdV<sup>1</sup> et les utilisateurs de données comprenant le PNRC, le DESMID et la mairie d'Arles. Ces données structurent en partie les relations de pouvoir entre les différents acteurs et sont un facteur de blocage dans le cas de l'Observatoire Camargue. Nous l'avons vu plus haut, aucun consensus n'a été atteint sur la mutualisation des données dans l'accord de partenariat. La RNC et la TdV souhaitent rester « maîtres » de leurs données, de leurs interprétations et des contrats financiers qu'elles représentent. Les données font l'objet de contrats avec les utilisateurs et sont une source non négligeable de revenus, évidemment nécessaires au fonctionnement de ces organismes. Certaines phrases extraites de l'accord de partenariat vont dans ce sens : « les utilisateurs (...) s'engagent à (...) citer les producteurs et l'Observatoire dans l'exploitation qu'ils font des données » ou encore « les parties productrices d'informations, de données (...) autorisent le PNRC à utiliser ces données dans le seul cadre de traitements et de publications de l'Observatoire, sous réserve qu'il cite les producteurs ». Il appartient aux producteurs de définir si les données sont d'ordre public, confidentiel ou à accès restreint. Les données symbolisent également les efforts fournis depuis plusieurs décennies par les deux structures et leur ont permis de se forger une notoriété d'acteurs incontournables du territoire camarguais. L'expression, « la donnée, c'est le pouvoir », citée à plusieurs reprises lors des entretiens, illustre bien l'importance que les acteurs accordent à cette dernière.

Le concept de coopération (Prévoit, 2007) permet d'éclairer les logiques de ces acteurs. L'auteur propose une grille de lecture en quatre temps (Figure 2) : le management des compétences partagées, la protection des compétences, l'acquisition des compétences et la création des compétences.

<sup>1</sup> Le SMCG est également producteur de données mais celle-ci concernent uniquement la Camargue Gardoise et sont donc moins pertinentes à l'échelle de l'OC.



**Figure 2: coopération et management des compétences (Prévot, 2007)**

Nous utiliserons ici seulement les deux premiers phénomènes, les acteurs étant à travers l'OC d'abord dans une logique d'exploitation des compétences :

- *Le management des compétences partagées*: les partenaires se sont engagés dans un comportement fondamentalement coopératif en créant l'Observatoire Camargue. La motivation initiale était de partager une vision globale du territoire et nécessitait donc de pouvoir gérer les ressources et compétences de chacun. La définition même des compétences doit tenir compte de l'importance des ressources périphériques et donc des relations interorganisationnelles. Hitt *et al.* (1991) considèrent la recherche de ressources externes utilisables ou permettant de mieux utiliser ses propres ressources comme le premier facteur d'influence dans le choix d'un partenaire pour une coopération.
- *La protection des compétences* : les barrières à l'acquisition de compétences par le partenaire-adversaire consistent essentiellement en des mécanismes de limitation de la transparence (Hamel, 2000). Le mécanisme employé ici est une limitation de l'étendue du contrat de coopération. Les objectifs d'apprentissage, qui reposent sur une évaluation de l'asymétrie et des besoins, jouent un rôle fondamental dans l'évolution de l'alliance (Makhija et Ganesh, 1997 cités dans Prévot, 2007). Chaque partenaire perçoit que l'autre possède des compétences que lui ne possède pas (asymétrie) et l'internalisation de ces compétences est cruciale (besoins). Chaque

partenaire est donc en position de faciliter ou empêcher la réalisation des objectifs de l'autre. Les partenaires ont ainsi défini des mécanismes de contrôle de l'alliance qui autorise la diffusion des métadonnées et empêchent l'accès aux données brutes.

Les premières actions menées par l'Observatoire ont été centrées sur la problématique « quelles données sont disponibles », renforçant ainsi les asymétries de pouvoir entre les différents partenaires. Cependant, en reprenant la synthèse des métadonnées (Aufray & Perennou, 2007), il apparaît que sur 1951 paramètres disponibles pour le programme de suivi de la Camargue (dont 1293 sont suivis par l'Agence de l'Eau et concernent la concentration de 1293 polluants dans l'eau du Rhône), le nombre de données pertinentes détenues par chaque partenaire est résumé ci-dessous (Tableau 4)<sup>1</sup> :

	PNRC	RNC	TdV	CEFE	SMCG	Partenaires/ Tous producteurs
<b>Général</b>	-	6	-	-	-	6/19
<b>Agriculture</b>	2	7	2	5	-	16/28
<b>Hydrologie</b>	2	3	-	-	-	5/15
<b>Littoral</b>	2	-	-	-	-	2 /10
<b>Tourisme</b>	2	-	-	-	2	4/29
<b>Chasse- Pêche</b>	5	-	-	4	-	9/40
<b>Infrastructur es</b>	-	-	-	-	-	7
<b>Milieux Naturels</b>	16	10	42	-	-	68/70
<b>Faune et Flore</b>	1	9	147	-	-	157/177
<b>Santé</b>	-	-	-	-	-	0/2
<b>Pollutions</b>	-	-	-	-	-	0/1293
<b>Total</b>	30	35	191	9	2	267/1951

**Tableau 4: nombre de paramètres suivis par les partenaires en fonction de chaque thème**

<sup>1</sup> Les métadonnées prises en compte dans le tableau ne correspondent pas à l'ensemble des métadonnées suivies sur le territoire mais à celles jugées pertinentes, à l'échelle du Delta entier, par R. Aufray et C. Perennou pour le programme de suivi de la Camargue (cf : [http://www.tourduvalat.org/nos\\_programmes/observatoire\\_des\\_zones\\_humides\\_mediterraneennes/suivi\\_de\\_la\\_camargue,2008](http://www.tourduvalat.org/nos_programmes/observatoire_des_zones_humides_mediterraneennes/suivi_de_la_camargue,2008)). De nombreuses autres données de suivi, par exemple à l'échelle d'une réserve, existent aussi.

Les thématiques les plus documentées sont donc les pollutions (données produites par l'Agence de l'Eau), la faune et la flore, et les milieux naturels. Le tableau indique donc que le nombre de données est fortement biaisé par les champs de compétences des partenaires et, par conséquent, très inégalement réparti selon les thèmes considérés et que certaines thématiques cruciales comme l'agriculture et le tourisme sont peu documentées. Que l'OC soit un observatoire de l'environnement ou du territoire, les thématiques devront être complétées et élargies (aménagement, foncier, etc.). Comme l'a souligné Koenig (1996), « l'important n'est pas tant la possession des ressources que leur mobilisation, leur agencement et leur contrôle ». Le tableau confirme ainsi que l'OC n'est pas actuellement en mesure d'avoir une vision globale du territoire.

### **3.5 Revoir les processus de décisions : un levier pertinent ?**

Le partage des données n'est pas une raison pouvant justifier à elle seule l'inertie que connaît l'Observatoire depuis 2004.

L'Observatoire Camargue n'a plus de porteur effectif depuis 2004, le projet n'étant plus prioritaire depuis cette date pour le PNRC. En réorientant la mission de l'animateur sur l'élaboration de la Charte (par manque de financement), le PNRC a privé l'Observatoire de moyens humains pour son animation. Ce défaut d'animation a conduit à une perte de confiance de la part des partenaires vis-à-vis du PNRC quant à sa qualité de leader. L'inscription de l'Observatoire dans sa nouvelle Charte, incitera néanmoins le PNRC à s'investir davantage et à relancer le dispositif. Cependant, certains partenaires ont exprimé leur crainte de voir l'Observatoire devenir un « outil du Parc ». Ce qui renvoie une nouvelle fois à la nécessité d'avoir une discussion ouverte impliquant tous les partenaires sur les missions et la finalité de l'Observatoire Camargue.

L'inscription de l'OC dans la Charte, nous amène à évoquer le manque de gouvernance qui caractérise la prise de décisions dans cette organisation et qui est source de dysfonctionnement. L'Observatoire Camargue étant un dispositif de concertation, nous nous proposons maintenant d'en faire l'analyse. Nous utiliserons comme deuxième cadre théorique, les quatre modèles de processus de décision (Tableau 5) définis par L. Mermet dans « Les porteurs de projets face à leurs opposants » (Mermet, 2005) pour définir dans quelle mesure les asymétries de pouvoir sont exploitées. Bien que ces modèles aient été développés dans le cadre de l'évaluation de la concertation en aménagement, les processus de décision

définis sont applicables dans le contexte de l'Observatoire puisque nous avons un porteur de projet (le PNRC) et les parties prenantes au projet (assimilables aux autres partenaires de l'OC).

	Processus de décision mené par un porteur de projet	Processus de décision mené par les parties prenantes du projet
Forte asymétrie de pouvoir entre l'offre et la demande de projet, asymétrie fortement exploitée	Décider, Annoncer, Défendre, Adapter DAD	Instituer, Délibérer, Eluder IDE
Faible asymétrie entre l'offre et la demande de projet, ou asymétrie faiblement exploitée	Proposer, Ecouter, Requalifier PER	Concerter, Analyser, Choisir CAC

**Tableau 5: Quatre modèles de processus de décision de choix de grands aménagements**

Dans le modèle DAD, le porteur a trouvé quelle était la bonne solution à un problème posé et décide de réaliser le travail. Il annonce son intention. Ensuite face aux réactions recueillies, il défend son projet. Dans ce modèle, les asymétries de pouvoir sont fortement exploitées. Si on inverse le processus en misant sur la concertation comme première étape, suivie de l'analyse du problème par les parties prenantes de la décision pour aboutir à une solution, on obtient le modèle CAC. Dans le modèle IDE, on met tout le monde autour de la table, on discute, et finalement on ne choisit pas mais on élude le problème.

Dans l'accord de partenariat, nous étions dans un processus du type « Instituer, Délibérer, Eluder » mené par la RNC. Les modifications qu'elle souhaitait quant au partage des données ont été intégrées lors d'une réunion réduite à deux protagonistes, le PNRC et la RNC, puis validées lors d'une réunion du comité de coordination. Ce processus a conduit sur un traitement du problème des données *a minima*, le travail de coopération se focalisant sur le partage des métadonnées, c'est-à-dire un « faux problème ».

L'autre modèle pouvant caractériser les processus de décisions employés est le modèle « Décider, Annoncer, Défendre, Adapter ». Ce processus soulève un problème car selon la classification de Mermet et al. (2005) ce modèle est mis en œuvre par le porteur du projet, or il définit la stratégie de la TdV dans ce dispositif bien qu'elle ne s'affiche pas comme porteur. Le travail de synthèse sur l'évolution de la Camargue initié par la Tour du Valat en est un exemple. Celle-ci a pris l'initiative de réaliser cette synthèse en tant que contribution à l'OC. Mais, les partenaires

n'ont, par la suite, pas souhaité être associés à ce travail ayant des objections sur le contenu, conduisant ainsi la TdV à le publier uniquement sous son logo.

L'ensemble des partenaires est chargé de la mise en œuvre de l'OC, il convient donc que chacun participe et s'implique dans les processus de décision qui concernent le développement de l'OC. Ces processus doivent tendre vers ceux basés sur les modèles PER ou CAC, où chaque partie peut exprimer ses réactions y compris des réactions de refus afin de modérer les dynamiques de forçages en jeu et d'éviter les blocages tacites mais qui peuvent perdurer comme on l'a vu dans le cas de l'OC.

### 3.6 Bilan : redéfinir un cadre pour l'Observatoire Camargue

Sept ans plus tard, du fait de l'engagement minimal ou des réticences des acteurs à s'investir véritablement dans la mise en œuvre de l'Observatoire Camargue, ainsi que du manque de portage politique, la pérennité du dispositif n'est pas assurée. Le contexte camarguais a évolué, les relations de pouvoir ont été remaniées et de nouvelles tensions entre les acteurs sont apparues. Un certain nombre d'incohérences, qui nécessitent d'être mises en discussion a pu être relevé.

Tout d'abord, la vision de l'OC par les différents partenaires et les objectifs attendus, bien qu'ils ne soient pas contradictoires, ne sont pas vraiment accordés. Une redéfinition des objectifs, en fonction de la mission réaffirmée, semble s'imposer. Il s'agit en effet de concilier des attentes contradictoires, de divergences d'intérêts et d'opinions. Les divergences de vision, relevées lors des entretiens, quant à la finalité de l'Observatoire sont présentées ci-dessous (Tableau 6) :

Acteurs		Définition d'un Observatoire	Résultats attendus
PNRC	Direction	- outil médiatique - outil politique	- synthèses thématiques - justifier l'acquisition des données
	Equipe technique	- outil commun de partage des connaissances - outil d'aide à la décision - outil d'évaluation des politiques publiques	- synthèses - évaluer les grandes politiques publiques
TdV		- outil commun de partage des connaissances - outil d'aide à la décision	- réorienter les politiques publiques qui impactent négativement sur

	- outil d'évaluation des politiques publiques	l'environnement - tenir un discours abondé par les données
<b>RNC</b>	- Outil de suivi de la biodiversité - outil de gestion	- valoriser les données - faire des économies d'échelle - collecter les données - améliorer la cohérence gestionnaire du territoire
<b>DESMID</b>	- outil de réflexion - outil commun de partage des connaissances - outil commun d'aide à la décision	- Synthèse collective pour avoir une vision de la manière dont se transforme la Camargue
<b>SMCG</b>	- outil cartographique - outil de gestion	- identifier les manques pour orienter des études - mettre en place des protocoles communs
<b>Mairie d'Arles</b>	- outil de partage d'informations - outil de communication - outil d'alerte	Récupérer l'information plus rapidement pour agir plus rapidement
<b>CEFE</b>	- outil commun de partage des connaissances - outil de gestion participative	- impliquer toutes les entités du grand delta - harmoniser les techniques

**Tableau 6: définition de l'Observatoire Camargue et des objectifs à atteindre**

La Direction du PRNC est en attente d'un « consensus » pour remplir sa fonction de maître d'ouvrage. Elle n'a, en effet, pas jugé opportun de présenter le projet au Comité Syndical du PNRC<sup>1</sup> (organe décideur) depuis la signature de l'accord de partenariat, les objectifs de ce projet n'étant pas, selon elle, suffisamment « consensuels » pour être entendus par ses membres<sup>2</sup>. Autrement dit, aucun moyen financier ou humain ne sera mis à disposition de l'OC, tant qu'un « consensus » entre les partenaires n'aura pas été obtenu au sujet des finalités de l'Observatoire. Malheureusement les autres partenaires n'ont pas été tenus informés de cette position. Le manque de partage ayant été identifié comme une cause de dysfonctionnement de l'OC limitant l'implication des partenaires, il serait utile de clarifier les positions de chacun afin de sortir de cette situation de blocage. Dans la recherche d'un accord, que l'on se réfère à la théorie des conventions qui repose sur un processus de justification (Boltanski & Thévenot, 1991) ou à la théorie de la

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la gestion du Parc est assurée par un « syndicat mixte ouvert élargi ». Il remplace un Groupement d'Intérêt Public créé en 2002 qui lui-même succéda à une Fondation en charge du PNRC depuis sa création. Le Comité Syndical, composé de 19 membres, vote le budget et le compte administratif présenté par le Président. Il formule des avis dans le cadre de la réglementation en vigueur et dans les domaines prévus par la Charte.

<sup>2</sup> Composition du Comité Syndical : 4 représentants de la Région, 3 représentants du Département, 8 représentants des deux communes, 2 représentants de la Chambre de Commerce du Pays d'Arles, 2 représentants de la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône.

négociation raisonnée (Fisher & Ury, 1982), il est nécessaire de passer, à un moment donné, par une clarification ou une justification des différends qui peuvent opposer les partenaires (Leroy & Mermet, 2004). Dans le cas de l'observatoire, les partenaires restent liés par un « consensus de façade », sans chercher à ajuster leurs stratégies d'action, « rendant très ardues les clarifications pourtant indispensables à toute approche effective des dissensus entre acteurs » (Leroy & Mermet, 2004). Cette tâche incombe aux partenaires directement concernés par les accords et désaccords qui les lient : « *parce qu'ils sont eux-mêmes aux prises avec la réalité, ce sont eux qui sont le plus souvent à même de faire émerger la solution qui convient, d'inventer le compromis qui se tient* » (De Nanteuil & Nachi, 2006). A l'issue de cette clarification, si une action organisée reste envisageable, la redéfinition des objectifs doit, bien entendu, faire l'objet d'une négociation (Encadré 2) entre les partenaires impliquant « *un désir d'aboutir à un compromis par l'intermédiaire d'un jeu dont il est bon de connaître les règles* » (Fisher & Ury, 1982). Ce nouveau calage des objectifs ne saurait faire l'économie d'un travail formalisé rassemblant les partenaires, éventuellement en mobilisant des méthodologies leur étant familières.

**Encadré 2: quatre principes qui fondent une approche de la négociation**

« Pour instaurer la négociation, il ne suffit pas d'une bonne volonté innée ; ce qui est en jeu, c'est une compétence relationnelle qui s'acquiert et s'apprend, sur la base de l'expérience et d'une réflexion pour en tirer des leçons utiles. » Fischer et Ury (1982) ont retenu quatre recommandations :

« - séparer le problème de relation entre personnes ou organismes du problème technique à régler. C'est une condition indispensable pour qu'une négociation puisse s'instaurer. Il faut d'une part clarifier les relations entre les participants à un même processus de gestion négociée d'un espace ou d'un milieu naturel, et d'autre part, travailler à la résolution des problèmes techniques.

- générer des solutions nouvelles à partir d'une analyse commune des problèmes, au lieu de faire des panachages de solutions liées chacune à l'analyse partielle d'un acteur. [...] cette technique demande d'instaurer au cœur de la négociation des périodes de créativité protégées de toute polémique, et de toute discussion sur des positions figées.

- Fonder toute proposition sur des principes clairs ou sur des intérêts objectifs. Exiger des principes clairs et des données objectives est un moyen efficace de pousser à la désescalade des conflits [...] et confère aussi un avantage tactique : il est très difficile à un acteur de refuser de récuser des critères déjà acceptés par lui-même ou de se dérober à l'exigence de précisions techniques ou juridiques

- se concentrer sur les intérêts, pas sur les positions. A-t-on assez vu [...] combien les positions apparemment irréductibles des acteurs s'éclairent et s'articulent autrement dès qu'elles sont comprises comme une expression de leurs intérêts ou de leurs objectifs. » (Mermet, 1987)

Enfin, l'OC mérite d'être examinée à l'éclairage d'une typologie d'observatoires. A ce titre, Bossuet a identifié trois types d'observatoires parmi ce qu'il appelle les OOE (Encadré 3), observatoires opérationnels sur l'environnement, suite à un colloque sur les OOE et leur rôle dans les démarches de développement durable organisé en

2003 (il en existait, à cette époque 53 répartis, sur le territoire national). La diversité de leurs modes d'organisation et de leur mise en place, ainsi que la nécessité d'homogénéiser leurs approches, nécessitaient d'être clarifiées (Bossuet, 2003) :

**Tableau 7: typologie des Observatoires Opérationnels de l'Environnement selon Bossuet (2003)**

	<b>Type 1</b>	<b>Type 2</b>	<b>Type 3</b>
<b>Logique</b>	Territoriale à l'échelle d'une région administrative	Résolution d'un problème particulier	Territoriale à l'échelle de l'objet observé
<b>Actions</b>	Collecte de données peu homogènes	Evaluation des informations collectées, vérification sur la base d'une controverse	Production et diffusion de données
<b>Partenariats</b>	Limité	Implication des partenaires concernés et lien actif avec la recherche	Important et nécessaire pour l'élaboration de référentiels communs
<b>Résultats</b>	Pas de prise de décisions collectives et concertées	Transparence et homogénéité de l'information, associées au débat	Prise de conscience collective engendrée par l'activité humaine

La logique de l'OC correspond au type 3. La grille soulève l'importance d'établir des partenariats ce qui signifie qu'il ne peut pas fonctionner sur une logique purement technique. Une prise de conscience collective nécessite l'implication de tous les acteurs. L'OC dans sa conception initiale, a été définie comme un observatoire du territoire, toutefois, il existe un fort biais dans la représentation des différents secteurs parmi les partenaires, le secteur environnemental étant largement dominant. Si un tel observatoire est effectivement la configuration souhaitée, des alliances avec les représentants des différents domaines d'activités devraient être envisagées. Dans ce sens, les groupes thématiques constitués pendant les premières années de fonctionnement étaient relativement représentatifs des différents secteurs.

**Encadré 3: Missions des observatoires opérationnels sur l'environnement (Bossuet, 2003)**

« La fonction première des observatoires opérationnels sur l'environnement est de collecter les données ayant trait à l'évolution des milieux, à la qualité de l'eau et aux pollutions énergétiques, etc., auprès des collectivités locales, des services de l'Etat, des agences de bassin, des entreprises privées et publiques, des associations et des citoyens. Une fois centralisées et synthétisées, ces informations sont mises à la disposition des différents partenaires. La seconde fonction de ces observatoires, en lien avec les acteurs précités et les observatoires de recherche sur l'environnement (ORE), est de produire des données permettant l'analyse des évolutions en cours dans les domaines considérés. Collecteurs – et pour certains producteurs – de données, les OOE, ont pour troisième mission de transmettre leurs résultats aux instances territoriales et nationales, notamment pour que celles-ci les utilisent dans les négociations internationales afin de définir les clauses des différents traités portant sur la préservation de l'environnement. L'ensemble des actions des OOE s'inscrit dans une logique de partenariat réunissant de nombreux acteurs au sein de réseaux thématiques. »

A travers cette analyse, nous avons pu voir que la construction de l'OC est apparue comme une arène de conflits et de confrontations de logiques divergentes conduisant à un fort décalage entre les objectifs fixés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. *« On peut d'ailleurs se demander si le décalage n'est pas d'autant plus important que l'usage attendu de l'outil est étendu. Il semble, en effet, que la construction d'outils multi-fonctions se heurte à une multiplication des obstacles liés à l'exacerbation des logiques en présence. Ce qui fait que l'outil a du mal à assurer une seule de ses fonctions »* (Moisdon, 1997). La prise en compte des attentes des utilisateurs, présentés dans la section suivante, permettront sûrement de résoudre certains conflits mais ne pallieront pas à la nécessité de clarifier les différends et d'asseoir un compromis entre les partenaires sur les objectifs de l'OC.

## CHAPITRE 4: EVALUATION EXTERNE DE L'OBSERVATOIRE CAMARGUE

Les débats portant sur la capacité des cadres théoriques et méthodologiques, développés en sciences sociales, à mettre en lumière la nature et la place des savoirs scientifiques dans les processus de décision liée à la gestion environnementale, remontent aux années 60 (Vaillancourt & Gendron, 2007). Pour explorer la nature des domaines d'intersection entre savoirs et décisions, on peut observer comment les connaissances scientifiques, selon S. van den Hove (2007), sont reliées aux processus de prise de décision. Elle considère ainsi la science comme un processus social, qui prend place dans un contexte social impliquant des acteurs et des institutions.

Les connaissances scientifiques représentent les externalités scientifiques les plus importantes. Elles peuvent être de différentes natures : explicatives ou prédictives, objectives (faits) ou subjectives (valeurs). Le modèle pragmatique reconnaît l'interdépendance entre valeurs et faits, laquelle permet l'existence d'une intersection entre science et politique. L'identification d'une problématique, le choix des disciplines pertinentes, la méthodologie, l'échelle et les stratégies pour les articuler, sont des éléments des processus scientifiques qui ne sont pas isolés du contexte socio-politique. Les processus scientifiques mobilisent quatre domaines d'intersection avec les processus politiques : la problématisation et l'émergence de solutions potentielles ; l'orientation des recherches par les financements accordés ; les processus de validation des connaissances scientifiques ; l'acheminement des connaissances par les réseaux organisés. La place accordée, ou auto accordée, aux acteurs scientifiques dans les processus politiques constitue, elle aussi, une autre intersection possible (van den Hove (2007).

Le tableau suivant tente de clarifier la nature des domaines d'intersection entre le système scientifique et le système politique (Tableau 8):

<b>Aspects scientifiques</b>	<b>Domaines d'intersection entre science et politique</b>
<b>Externalités</b>	Articulation entre connaissances objectives (faits) et subjectives (valeurs) La connaissance scientifique comme composante des processus de décision Contribution de la science à l'émergence de problématiques dans l'agenda politique
<b>Processus</b>	
Définition, cadrage des problématiques et solutions potentielles	Rapprochement entre les processus scientifiques et politiques
Organisation et financement des recherches	La politique scientifique comme résultante des préoccupations scientifiques Influence des résultats scientifiques sur les priorités politiques
Qualité et processus de validation	Les processus de validation scientifique à la croisée des processus scientifiques et politiques
Réseaux	Rôle de canalisation des réseaux des données scientifiques vers les décideurs
<b>Acteurs</b>	Participation des experts scientifiques aux processus de prise de décision politique Influence par les acteurs scientifiques de la politique selon leurs valeurs et leurs intérêts
<b>Contexte</b>	Responsabilité des avancées technologiques dans les problématiques politiques majeures Impact de la politisation des problématiques environnementales sur la conduite de la science

**Tableau 8: intersections entre science et politique (van den Hove (2007))**

L'Observatoire Camargue a pour vocation de devenir un outil d'aide à la décision, autrement dit, une interface science-politique. Il est donc nécessaire de considérer les attentes des acteurs intervenant dans les processus décisionnels (administration, collectivités, gestionnaires) afin d'améliorer les échanges et la diffusion d'une connaissance partagée du territoire. Les attentes de ces usagers doivent, par conséquent, être clairement identifiées pour que l'OC soit conçu de manière à y répondre.

Pour répondre aux problématiques soulevées par les processus de transfert des résultats du dispositif vers les décideurs, le travail réalisé avait comme principaux objectifs :

- de rencontrer un large panel d'acteurs locaux pour déterminer leurs besoins vis-à-vis de l'observatoire.
- d'analyser certains Observatoires et réseaux déjà en place

- de proposer des solutions pour le développement de l'OC

## **4.1 Les attentes des acteurs du territoire**

Les entretiens ont été menés auprès de quarante usagers potentiels (*cf annexe 2*) à l'aide d'une grille articulée autour de quatre axes :

- Identification des enjeux territoriaux camarguais pouvant avoir une influence environnementale pris en compte par les acteurs ;
- Identification des différents types de décisions à prendre par les acteurs sur le territoire et/ou des politiques qu'ils ont à évaluer.
- Identification des informations que les acteurs mobilisent ou souhaiteraient pouvoir mobiliser spécifiquement pour les deux points cités ci-dessus ;
- Analyse de l'intérêt d'un observatoire pour une meilleure prise en compte de l'environnement dans les actions mises en œuvre.

Les politiques, dans lesquelles les acteurs rencontrés sont impliqués, correspondent aux politiques en cours d'élaboration listées dans la section 2.3. Les usagers potentiels étant relativement hétérogènes, les entretiens ont révélé des attentes variées et pas toujours clairement exprimées. Pour faciliter le décryptage de ces besoins, ils ont été ordonnés en trois catégories :

- l'intérêt porté par les usagers à ce dispositif
- leur vision de l'Observatoire
- les thèmes, le format et la fréquence de l'information qui leur seraient pertinents

### **4.1.1 Intérêt vis-à-vis de l'Observatoire Camargue**

La majorité des acteurs ont exprimé des besoins, même si dans un premier temps, certains d'entre eux répondent qu'ils n'ont pas d'attentes spécifiques ou qu'ils comprennent l'intérêt de développer un tel outil mais, qu'eux-mêmes, n'en n'éprouvent pas la nécessité dans leur travail quotidien.

Ainsi, sur les quarante entretiens, 31 sont en faveur du développement de l'OC, principalement parce qu'ils y voient l'opportunité d'accéder à des données difficilement mobilisables ou encore inexistantes, et qu'ils estiment nécessaires pour orienter le développement du territoire. Parmi les sept acteurs qui ne pensent pas être directement utilisateurs de l'Observatoire, il est possible de les distinguer en deux catégories. D'une part, ceux dont une des missions principales est la production de

données, d'autre part, les organismes qui sont rattachés à la région Languedoc-Roussillon. En effet, pour cette deuxième catégorie d'acteurs, nous avons pu voir précédemment que le SMCG est la seule structure gestionnaire en Camargue. Les services étatiques ainsi que les élus, se réfèrent donc directement à cette structure pour orienter les politiques publiques à mettre en œuvre, les frontières administratives étant manifestement difficilement franchissables. Enfin deux acteurs ne voient aucun intérêt personnel au développement d'un tel outil, soit parce qu'ils estiment avoir déjà toute l'information nécessaire pour leur prise de décisions, soit parce que, selon eux, une bonne connaissance du territoire n'est pas requise dans le cadre de leur travail et que l'Observatoire pourrait représenter un moyen de contrôle du territoire par le PNRC.

L'enjeu de territorialisation a également été relevé par certains acteurs. En effet, la situation géographique de la Camargue rend difficile l'acquisition de certaines données. Pour les données socio-économiques notamment, elles sont mesurées à l'échelle départementale voire régionale et sont difficilement isolables au territoire camarguais. Dans une moindre mesure, l'enjeu financier a été soulevé puisqu'en centralisant les données, cela permettrait d'éviter que différentes organisations mènent les mêmes suivis et offrirait la possibilité de se coordonner.

L'intérêt de l'OC en tant qu'acteur relais a également été abordé. Nous avons vu que les gestionnaires sont nombreux sur l'île de Camargue et il n'existe pas de structure clairement identifiée pouvant être consultée pour avis dans la mise en place d'une politique publique. Cette consultation se base, par conséquent, essentiellement sur les relations existant entre les acteurs du territoire et pose certaines interrogations quant à la légitimité de ces avis. Certains utilisateurs potentiels ont émis le souhait de pouvoir s'adresser à un interlocuteur représentant de l'OC, ce qui aurait pour avantage de fournir un avis synthétique des différents partenaires. Il est évident que la création d'un interlocuteur commun remettrait en question la place occupée actuellement par les partenaires de l'OC dans la sphère politique.

#### **4.1.2 Vision de l'Observatoire Camargue**

Actuellement l'Observatoire Camargue est quasi-inexistant aux yeux des acteurs rencontrés ce qui corrobore les résultats obtenus lors de la phase de compréhension interne quant à l'état d'avancement du projet. Une attente, exprimée à plusieurs reprises, concerne les résultats concrets attendus et souligne la crainte de voir le dispositif n'être qu'une « coquille vide ».

Même s'il est avant tout appréhendé comme un outil d'exploration des savoirs via le recueil et le partage d'informations, l'Observatoire est également considéré comme **un outil d'aide à la décision pour la gestion du territoire**, pour 63% des intéressés (directs ou indirects). En revanche, l'Observatoire Camargue comme outil d'évaluation des politiques publiques est loin de faire l'unanimité puisque seulement 8% des intéressés ont envisagé cette possibilité. Certains ont même exprimé leur crainte de voir leurs actions être évaluées.

Concernant l'aide à la décision, cette attente a été exprimée, d'une part, par les représentants de l'Etat qui souhaitent que l'OC leur fournisse une information pertinente à même d'orienter leur intervention sur le territoire (préemption de parcelles agricoles, élaboration des MAE,...), et d'autres part, les gestionnaires qui souhaiteraient la mise en place de protocoles communs et de suivis à long terme pour une connaissance partagée du territoire et des indicateurs pour faciliter leur prise de décision concernant l'orientation des plans de gestion. L'Observatoire constituerait donc pour de nombreux acteurs un appui pour se positionner en améliorant la lisibilité de la gestion du territoire.

Les futurs utilisateurs attendent également certaines caractéristiques propres aux outils de gestion précédemment définies par Moisdon (1997) :

- L'OC doit être discutable : il devra servir à structurer les coopérations entre acteurs dans le contexte complexe de la gestion du territoire. Cette coopération est notamment attendue à travers la mise en place de suivis et de protocoles communs et dans la mise en place des stratégies d'acquisition des terres à forte valeur écologique.
- Il doit être décentralisé : les utilisateurs potentiels doivent pouvoir participer aux décisions concernant son orientation et son fonctionnement. Plusieurs utilisateurs ont exprimé le souhait de pouvoir influencer le programme des études qui seront menées par l'OC.
- Il doit être réflexif : les objectifs devront être révisés après un certain temps de fonctionnement au regard des résultats et des problématiques en cours.
- Il doit être flexible : il devra évoluer en même temps que le contexte dans lequel il se trouve

### 4.1.3 Thématiques, formats et fréquence attendus

Huit thèmes ressortent clairement des entretiens présentés ci-dessus en fonction des terminologies utilisées (Figure 3). Ceux cités moins de trois fois n'ont pas été retenus considérant qu'ils étaient moins pertinents pour l'ensemble des acteurs (ils concernent, entre autres, l'érosion du littoral, la météorologie ou encore, la démoustication).

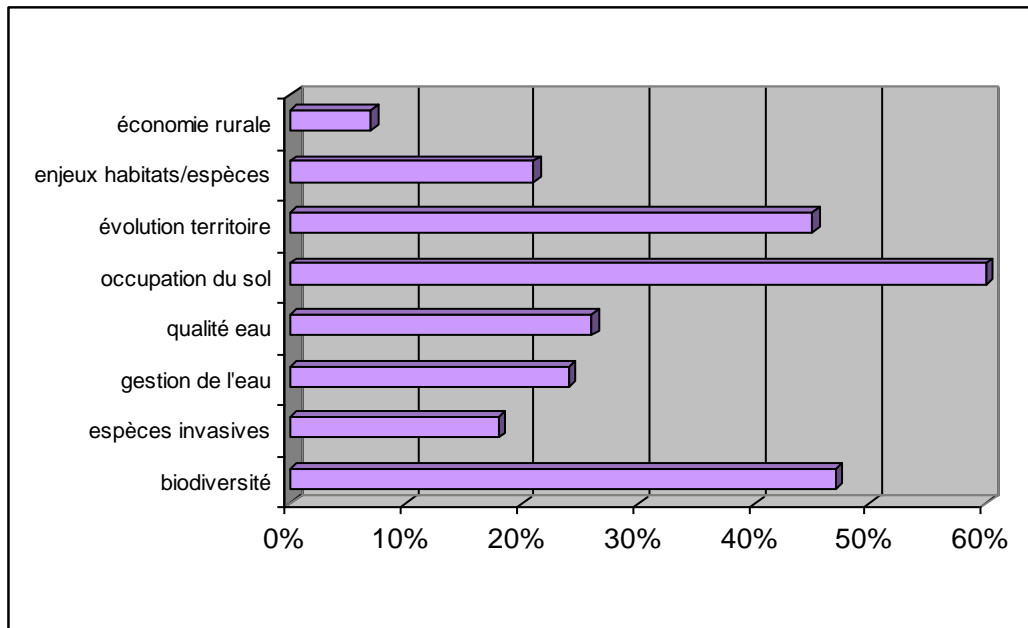


Figure 3: Thématiques attendues par les acteurs du territoire

Ces thématiques peuvent en fait être classées en trois grands thèmes : l'évolution du territoire, la protection de la biodiversité et la gestion de l'eau :

L'occupation du sol, qui par sa transversalité intervient dans les trois thèmes sur cités, est la thématique la plus attendue. Elle touche l'utilisation précise<sup>1</sup> des terres avec une mise en relation des dynamiques des espaces observables selon les stratégies spatiales et foncières des acteurs, en particulier les agriculteurs et propriétaires de terres agricoles et la mise en relation des dynamiques spatiales avec les enjeux de conservation de la biodiversité. Cette information sur les changements d'occupation du sol est notamment pertinente pour accompagner l'élaboration et la révision des documents de planification à portée réglementaire (SCOT, PLU) et, plus spécifiquement, pour évaluer et ajuster les stratégies de développement territorial relatives à l'agriculture et au développement urbain.

<sup>1</sup> Les utilisateurs attendent des cartographies plus fines que celles existantes actuellement

L'économie rurale en tant que facteur d'évolution du territoire est une autre thématique attendue. Elle fait essentiellement référence à l'évolution du foncier (privé/public) et à l'économie des différentes activités exercées (agriculture, tourisme, protection de l'environnement,...). Par exemple, dans les revenus agricoles, les aides publiques représentant une part importante, une meilleure lisibilité semble indispensable pour que les politiques agricoles gagnent en cohérence. Le secteur environnemental est également très présent en Camargue, il génère de nombreux emplois et son économie doit être également prise en compte dans la gestion du territoire.

La thématique « enjeux habitats/espèces », liée à la protection de la biodiversité, intéresse plus particulièrement les gestionnaires d'espaces naturels, pour l'élaboration de leur plan de gestion, et les représentants de l'Etat, pour l'exercice de leur droit de préemption (SAFER, Conseil Général et Conservatoire du Littoral). Une connaissance des territoires en fonction de leur intérêt écologique, leur permettrait de mettre en place une stratégie de protection et d'acquisition locale plus coordonnée. Même si cette thématique n'a pas été citée par les élus, elle paraît également pertinente dans l'aménagement du territoire (DTA, SCOT, PLU).

Les données concernant l'évolution et la répartition des espèces invasives interviennent essentiellement dans l'élaboration des plans de gestion des aires protégées et des mesures agro-environnementales.

Pour la gestion de l'eau, les acteurs attendent une connaissance plus transparente du réseau hydraulique et de son fonctionnement. En ce qui concerne la qualité de l'eau, les acteurs espèrent une information plus fine et continue dans le temps et mieux répartie dans l'espace.

Les formats retenus pour la diffusion de l'information dépendent de la thématique considérée. Ils sont présentés dans le tableau suivant (Tableau 9) :

<b>Thématiques</b>	<b>Formats</b>
Occupation du sol	Cartographie
Biodiversité	Synthèses et indicateurs
Evolution du territoire	Synthèse et indicateurs
Qualité de l'eau	Cartographie et indicateurs
Gestion de l'eau	Cartographie et synthèse
Enjeux habitats/espèces	Cartographie
Espèces invasives	Cartographie et fiches de gestion
Economie rurale	Cartographie et synthèse

**Tableau 9: formats attendus par les utilisateurs intéressés en fonction de la thématique abordée**

Il est important de noter que **les données brutes ne semblent pas pertinentes pour la majorité des acteurs**. Ils admettent volontiers ne pas savoir les interpréter et/ou que l'accès aux métadonnées leur serait suffisant dans la mesure où elles leur permettraient d'identifier le producteur. Le blocage que connaît l'OC à propos de la mutualisation des données n'a donc pas lieu d'être. L'OC peut se limiter à la diffusion des métadonnées laissant ainsi les utilisateurs traiter directement avec les producteurs de données. Les sujets d'étude (recherches, thèses, stages), réalisés et en cours de réalisation, relatifs au fonctionnement de la Camargue, pourront également être listés afin de créer des synergies<sup>1</sup>.

En ce qui concerne la fréquence, les utilisateurs souhaitent pouvoir avoir accès à l'information en temps réel en fonction du dossier à traiter ou de la politique à mettre en place, ce qui implique qu'ils soient tenus au courant des informations disponibles. Le site Internet reste donc le support le plus fonctionnel à condition qu'il soit régulièrement mis à jour.

## 4.2 Les alliances à envisager pour l'OC

Depuis quelques années, le concept de capital social est au centre de la recherche sur les réseaux sociaux. Ce concept fait l'hypothèse des bénéfices potentiels, comme l'accès et le contrôle des flux d'informations, qui peuvent être retirés par l'appartenance à un réseau social favorable. Les avantages d'avoir accès à des sources variées de connaissances via des liens non redondants sont cruciaux pour l'acquisition de connaissances (Walter *et al.*, 2007).

En situation incertaine, les organisations dépendent de leur positionnement structurel, qui détermine les opportunités potentielles de transaction, au sein du réseau. L'augmentation du contrôle des flux d'informations augmente l'autonomie, ce qui donne plus de liberté à l'organisation pour poursuivre ses propres objectifs. Dans une perspective d'apprentissage, la centralité au sein d'un réseau d'organisations augmente le pouvoir de l'organisation et sa place dans le champ politique. Ceci permet, en effet, un meilleur contrôle et une meilleure exploitation du transfert de connaissances. Une organisation doit donc chercher à se positionner avantageusement par la création de liens conférant une position centrale dans l'organisation des réseaux (*ibid.*). Le positionnement de l'OC dans le champ des réseaux existants ne doit donc pas être négligé.

---

<sup>1</sup> Une base de données allant dans ce sens existe déjà mais nécessite d'être améliorée et portée à connaissance (<http://www.tourduvalat.org/documentation/publications>).

Les réseaux initialement envisagés par l'OC ont évolué depuis sa création. La plupart sont restés au stade de projet (Observatoire de l'environnement de la municipalité d'Arles) ou se sont peu développés (Observatoire National des Zones Humides). Il semblait donc nécessaire de faire une mise au point et de répertorier ceux présentant un intérêt par rapport aux attentes des utilisateurs, ainsi que les outils développés pour améliorer la connaissance et la gestion du territoire.

Le thème « Préservation de la Biodiversité » étant d'actualité depuis déjà un certain nombre d'années, il apparaît dans de nombreux programmes et un certain nombre d'outils le concernant ont déjà été développés ou sont actuellement mis en place à différentes échelles. Le système d'information sur la nature et les paysages (SINP) en est un exemple. Le ministère chargé de l'environnement a décidé de constituer le SINP, pour favoriser une synergie entre les acteurs pour la production, la gestion, le traitement, la valorisation et la diffusion des données sur la nature et les paysages, afin de permettre l'élaboration et l'évaluation des politiques environnementales et la mise à disposition d'une information pour permettre le débat. Il rentre dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité au niveau national et de la convention pour la biodiversité au niveau international. La production de connaissances scientifiques passe par une amélioration de la cohérence et de l'homogénéité des données actuellement insuffisantes. La raison en est notamment la diversité et les caractéristiques des différents acteurs ainsi que le manque de financement public consacré au recueil de données. Cette amélioration nécessite de renforcer le fonctionnement en réseau des multiples acteurs participant à l'acquisition de ces données, de mutualiser plus largement les outils utilisés, de mieux valoriser ces acteurs et de reconnaître leur travail. Enfin, il est nécessaire de mieux garantir la validité scientifique de ces données. Ce système est piloté par la Direction de la Nature et des Paysages, avec une mise en œuvre assurée par les DIREN et une validation scientifique par le MNHN, le LADYSS et le CSRPN<sup>1</sup> ([www.naturefrance.fr](http://www.naturefrance.fr)). Les producteurs de données en Camargue devront, pour ceux financés par des fonds publics, adhérer à ce système et seront donc tenus d'y enregistrer leurs données (ou métadonnées). Une articulation avec les DIREN PACA et LR devrait donc être envisagée afin que l'OC puisse s'approprier le SINP pour que les producteurs n'aient pas à remplir deux fois les formulaires de saisie de données.

Dans la même logique, une réappropriation à l'échelle camarguaise des indicateurs de suivi de la biodiversité actuellement mis en place à l'échelle européenne (dans

---

<sup>1</sup> Le comité national du SINP s'appuie sur une « coordination scientifique » dont le secrétariat est assuré par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN). Cette coordination est composée de deux collèges : le collège nature animé par le MNHN et le collège paysage animé par le Laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces (LADYSS) du CNRS. Les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) assurent au niveau régional la responsabilité scientifique du SINP.

le cadre du SEBI), à l'échelle nationale (dans le cadre de la SNB) et régionale (dans le cadre des profils environnementaux réalisés par les DIREN) permettrait d'alléger la charge de travail. Le suivi de ces indicateurs nécessitera la mise en place de protocoles communs à l'échelle du territoire et de protocoles d'agrégation à chaque changement d'échelle. Par conséquent, un effort d'harmonisation de la part des gestionnaires sera inéluctable. Actuellement, il existe un seul protocole commun de suivi par l'ensemble des gestionnaires d'espaces naturels en Camargue concernant les Anatidés hivernants.

L'évolution de l'occupation du sol représente également une opportunité pour les gestionnaires des espaces naturels, de mutualiser leurs connaissances. Cette thématique rejoint également les quatre enjeux<sup>1</sup> qui devront être abordés par le Conseil scientifique du MAB, à savoir

1. les activités et leur avenir,
2. la pression foncière,
3. le redéploiement de la zone industrielle de Fos
4. et les nouvelles demandes en matière de loisirs.

Concernant l'acquisition d'espaces naturels fragiles, quatre organismes interviennent sur le territoire : la SAFER, le Conservatoire du Littoral, le Conseil Général des Bouches-du-Rhône et la Fondation Tour du Valat. Pour définir sa politique d'acquisition, le Conservatoire du Littoral se base actuellement sur l'Atlas Stratégique 2005-2050 défini au niveau national et qui correspondant aux ZNIEFF, ZICO, site Ramsar et Natura 2000. L'intervention de la SAFER suit également la politique nationale agricole pour orienter l'utilisation des terres. Ce service possède également un droit de préemption environnemental et confie être parfois démunis lorsqu'il s'agit de juger de l'intérêt écologique d'une parcelle. Une coordination plus étroite entre ces organismes et l'Observatoire Camargue, basée sur une information à l'échelle parcellaire de l'intérêt écologique des espaces camarguais, permettrait la définition d'une stratégie d'intervention plus synchronisée et de freiner ainsi le mitage du territoire, considéré comme une menace par de nombreux acteurs.

Pour le contrôle des espèces invasives, beaucoup de recherches ont déjà été entreprises par les acteurs (gestionnaires, chercheurs, Conservatoire du Littoral, RRGMA<sup>2</sup>,...). Une mise en commun de tous ces travaux par l'OC ainsi qu'une

---

<sup>1</sup> Ces quatre enjeux ont été définis lors de la révision de la Réserve de Biosphère de Camargue en 2006 et acceptés en mars 2007.

<sup>2</sup> Le Réseau Régional des Gestionnaires des Milieux Aquatiques (RRGMA) a été créé en 1999 à l'initiative de l'ARPE PACA, la DIREN et l'Agence de l'Eau RM&C. Il réunit l'ensemble des acteurs de l'eau en PACA (80 membres).

cartographie de leur répartition seraient un atout précieux pour élaborer une stratégie coordonnée de lutte, puis pour leur contrôle voire leur éradication.

Pour le thème « Gestion de l'Eau », un travail d'articulation avec la Commission exécutive de l'eau serait souhaitable. La CEDE, créée en 1996, est un lieu de concertation sur la gestion de l'eau en Camargue. Elle est chargée de mettre en œuvre le suivi de la gestion hydraulique globale de la Camargue et de proposer des solutions d'urgences en cas de crise pouvant porter préjudice à la sécurité des personnes et des biens. Organisation informelle d'acteurs locaux et indépendante, elle comprend 18 membres d'horizons variés (représentants des collectivités, des associations syndicales, des scientifiques, etc.). Cette commission, à dire d'acteurs, fonctionne plutôt bien et une articulation avec l'OC serait envisageable notamment pour une compréhension plus fine du fonctionnement hydraulique et pour la mise en place de suivis biotiques, abiotiques et de la gestion hydraulique réelle.

Pour reprendre le concept de coopération mobilisé précédemment, et plus particulièrement de coopération coopérative, la création de compétences en commun peut permettre ce que Dyer et Singh (1998, cités dans Prévot, 2007) nomment des « rentes relationnelles » : *« Nous définissons une rente relationnelle comme un profit supra-normal généré en commun dans une relation d'échange qui ne peut pas être généré par l'une des firmes agissant seule et qui peut uniquement être créé au travers des contributions idiosyncrasiques communes de chaque partenaire spécifique de l'alliance »*. Le développement de l'Observatoire présenterait ainsi des intérêts aussi bien pour les utilisateurs que pour les partenaires.

### **4.3 La prise en compte des attentes des utilisateurs**

Les attentes exprimées par les utilisateurs potentiels relèvent quatre aspects incontournables qui rejoignent ceux définis par A. Grandgirard (2007) lors d'une étude sur la mise en place d'un Observatoire de l'Eau dans le département du Bas-Rhin :

- La dimension de centralisation et de partage des connaissances afin de rendre possible une meilleure compréhension du territoire et de faciliter la coordination entre les acteurs au regard des enjeux environnementaux.

- La dimension de transversalité pour mettre en évidence les conséquences de la gestion effective<sup>1</sup> du territoire résultant des différentes dynamiques en œuvre.
- La dimension de légitimité à travers les différentes alliances qui peuvent être créés et qui rendent pertinentes les prescriptions apportées de part leur collégialité.
- La dimension temporelle qui soulève la pertinence d'avoir une structure capable de s'inscrire dans le temps et d'assurer ainsi les enjeux d'articulation de la gestion à long terme du territoire avec le court terme de la vie politique.

Pour revenir sur la dimension de transversalité, la question de l'élaboration d'indicateurs afin de permettre aux gestionnaires de piloter leur organisation est depuis longtemps d'actualité. Dans le domaine de l'environnement, les paramètres et les mesures n'ont cessé de se multiplier. On a donc vu se dessiner des indicateurs de toutes sortes ainsi que des méthodologies pour leur élaboration (IFEN, 2008; OCDE, 2004). Mais les discussions portant sur l'élaboration des indicateurs négligent l'importance des caractéristiques et des dynamiques de la gestion et des processus de prise de décision dans lesquelles ces outils doivent s'insérer. Plusieurs auteurs ont essayé de définir comment et pourquoi les connaissances scientifiques peuvent être intégrées dans les processus de décision (Hezri & Dovers, 2006; Turnhout *et al.*, 2007).

Le tableau suivant intègre le niveau de structuration des politiques et leur implication sur le développement et l'utilisation de la connaissance scientifique (Turnhout *et al.*, 2007):

<b>Problématique</b>	<b>Très structurée</b>	<b>Non structurée</b>	<b>Faiblement structurée</b>	<b>Modérément structurée</b>
<b>Processus politique</b>	Règle	Apprentissage	Compromis	Négociation
<b>Rôle du scientifique</b>	Résolution	Signalement	Ajustement	Défense
<b>Utilisation de la connaissance</b>	Données	Idées	Concepts	Arguments
<b>Exemples</b>	<i>Pollutions industrielles Gestion des espèces invasives</i>	<i>Principe de précaution Préservation de la biodiversité</i>	<i>Réchauffement climatique Gestion des risques de crues</i>	<i>Gestion de l'eau Gestion cynégétique</i>

<sup>1</sup> La gestion effective désigne « le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent » tandis que la gestion intentionnelle est l'ensemble des « initiatives qu'un acteur entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens » (Mermet, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement: la nature comme jeu de société?* Paris: L'Harmattan.

## Tableau 10: typologie des processus politiques en fonction de la structure des problématiques

Selon la structuration du problème, la science tient différents rôles, ce qui implique différentes possibilités pour le développement et la diffusion des indicateurs. Dans tous les cas, la qualité comme la légitimité sont déterminantes, et cette dernière requiert une implication des parties prenantes dès le début du processus d'élaboration des indicateurs (Sarewitz & Pielke Jr., 2007; McNie, 2007; Slob *et al.*, 2007). Landry *et al.* (2001) ont montré que les efforts de dissémination consentis par les scientifiques sont prédictifs du niveau d'appropriation accordé par les décideurs. L'utilisation des connaissances est plus dépendante des facteurs liés au comportement des scientifiques et des utilisateurs qu'aux connaissances en elles-mêmes. Les réseaux dans lesquels les décideurs sont inscrits sont donc déterminants pour que l'information environnementale prenne davantage de poids par rapport aux considérations économiques et politiques.

Enfin, la fonction 'outil d'évaluation des politiques publiques' envisagée pour l'Observatoire Camargue n'est pas attendue par la majorité des utilisateurs. Trois argumentations ont été évoquées. La première concerne le manque de données requises pour entreprendre cette démarche. La seconde, soulève la légitimité de l'OC au regard de la composition du partenariat. Enfin, il est évident que cette évaluation mettrait en discussion les responsabilités et les objectifs assignés aux politiques concernées et permettrait de porter un jugement sur leurs résultats. L'évaluation des politiques publiques est dominée par une démarche scientifique et une démarche politique, *a priori*, complémentaires. Deux conditions pour le chargé d'évaluation sont donc requises pour cet exercice (Mermet, 1996) : « d'une légitimité pour former un jugement et d'une expertise professionnelle sur les méthodes d'évaluation et sur le domaine de politique traité ». L'OC n'est donc pas en mesure, pour le moment, d'entreprendre ce type d'évaluation.

Néanmoins, cette évaluation est obligatoire et les collectivités locales doivent en prendre l'initiative comme il l'a été rappelé dernièrement aux 7<sup>ème</sup> Rencontres internationales de la gestion publique portant sur le thème « Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique »<sup>1</sup>: « *Les collectivités locales interviennent dans des champs de plus en plus étendus, depuis les services publics de la vie quotidienne jusqu'aux politiques les plus complexes. Faire face à ces nouveaux enjeux financiers exige des collectivités des outils de connaissance, de prévision et d'action appropriés. L'évaluation va ainsi de pair avec la montée en puissance et la*

---

<sup>1</sup> Colloque de Bercy du 23 et 24 juin 2008, [www.colloc.bercy.gouv.fr/colo\\_otherfiles\\_fina\\_loca/docs\\_som/10\\_evaluer\\_les\\_politiques\\_publicques.pdf](http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_otherfiles_fina_loca/docs_som/10_evaluer_les_politiques_publicques.pdf)

*complexité des politiques publiques locales*». Si l'OC parvient à devenir opérationnel, il constituera donc un outil indispensable pour l'évaluation des politiques publiques au regard des enjeux environnementaux et pourra peut-être même être en mesure d'impulser une telle initiative grâce à une légitimité acquise.

## CHAPITRE 5: SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Le travail présenté se voulant utile pour les partenaires de l'Observatoire, cette synthèse vise à rendre plus explicites les facteurs de blocage identifiés dans l'évaluation interne et externe, ainsi que les marges de manœuvre à portée des acteurs. La grille synthétique pourra être utilisée comme support par le comité de coordination afin que chaque partenaire se positionne clairement par rapport aux différents écueils relevés. Cette grille se veut être une aide à la conduite de réunion et les différentes propositions ne prétendent pas être exhaustives.

Les processus de décisions à suivre au cours de cette réunion doivent être définis au préalable. Bien que le partenariat, pilier déterminant, nécessite l'obtention d'un consentement unanime, un consensus ne pourra pas être atteint pour chaque problème soulevé. Les objectifs, par exemple, peuvent ne pas être contradictoires même s'ils ne sont pas partagés, une validation à la majorité est dans ce cas suffisante.

Le partenariat est en effet crucial pour déterminer les orientations à suivre par l'OC. Nous avons vu qu'il est constitué actuellement par des organisations à vocation environnementale et qui sont en mesure de fournir et d'analyser essentiellement des données sur la faune, la flore et les milieux naturels. Dans cette configuration, il semble difficile pour l'OC d'être un Observatoire du Territoire tel qu'il l'avait été désigné. L'origine de l'OC repose d'ailleurs sur le constat partagé du manque de vision globale sur le statut des milieux écologiques de la Camargue. L'étude externe a révélé également que les utilisateurs potentiels reconnaissent une légitimité à l'OC pour interpréter des données portant sur des aspects environnementaux. D'autre part, Les utilisateurs ne sont pas intéressés par les données brutes mais attendent un travail d'interprétation de la part de l'OC. Pour fournir une information intelligible, une mise en commun des différentes visions de la gestion de la Camargue est donc indispensable.

L'OC est en mesure, d'un point de vue stratégique (cf tableau 6 p. 36-37) et politique (légitimité vis-à-vis de utilisateurs potentiels), de fournir un diagnostic environnemental du territoire mais ceci implique une discussion ouverte sur la vision de la gestion de la Camargue par chacun des partenaires. Cette mise en discussion n'est pas triviale d'autant plus que quatre des partenaires sont eux-mêmes des

gestionnaires. En effet, dévoiler son mode de gestion relève d'un enjeu stratégique évident. D'autre part, les données sont interdépendantes pour établir un bon diagnostic environnemental du territoire. Leur partage, à travers ce dispositif, représente une réelle opportunité de les valoriser, une mise en commun pouvant leur conférer plus de valeur.

La question de l'évaluation des politiques environnementales et des impacts environnementaux engendrés par les politiques sectorielles doit également être résolue. Les utilisateurs potentiels attendent un outil d'aide à la décision mais pas un outil d'évaluation des politiques publiques susceptibles d'impacter l'environnement. Cependant, s'il est déconnecté de ces politiques, cet outil d'aide à la décision sera incomplet. En effet, comment améliorer la gestion environnementale du territoire sans la connaître et surtout sans avoir connaissance des impacts négatifs produits par les différentes politiques environnementales ou sectorielles en œuvre ? Il existe certainement un enjeu d'affichage et de communication stratégique à mettre en place mais les partenaires doivent d'abord être clairs sur l'orientation de l'OC.

Le tableau suivant résume les dysfonctionnements relevés ainsi que les marges de manœuvre envisageables pour les partenaires de l'OC :

**Tableau 11: synthèse des dysfonctionnements de l'OC et marges de manoeuvres envisageables**

	<b>Ecueils</b>	<b>Points à résoudre</b>
<b>Partenariat de l'OC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grande asymétrie ressentie entre les producteurs et utilisateurs de données</li> <li>- manque de gouvernance</li> <li>- manque d'investissement des partenaires (attentistes)</li> <li>- manque de volonté de certains partenaires de collaborer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quel partenariat pour l'OC ?</li> <li>→ maintien du partenariat si déblocage des tensions entre partenaires</li> <li>→ remaniement en fonction des attentes des utilisateurs</li> <li>→ remaniement en fonction des capacités des partenaires à contribuer à l'apport de données et/ou à leur analyse et à investir (financièrement et/ou humainement)</li> <li>→ remaniement en fonction des structures voulant participer au projet</li> </ul>
<b>Portage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- légitimité du PNRC liée à sa fonction d'animation des acteurs du territoire</li> <li>- pas de volonté de portage de la part de la direction du PNRC</li> <li>- le Parc est une structure politique d'où la crainte de voir l'OC devenir un outil politique</li> <li>- les statuts actuels de l'OC en font un outil dépendant de la volonté du PNRC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quel porteur pour l'OC ?</li> <li>→ changement de statut pour faire de l'OC une structure indépendante avec sa propre gouvernance (avec changement de porteur également)</li> <li>→ l'OC devient un outil du</li> </ul>

		MAB avec le risque de voir les mêmes blocages réapparaître (mêmes acteurs) → l'OC est clairement un outil du PNRC (intégré dans la charte)
<b>Leader</b>	Absence de leadership	→ trouver un leader hors conflits historiques et reconnu pour sa connaissance du territoire
<b>Attentes des utilisateurs potentiels</b>	- intérêt vis-à-vis de l'OC exprimé essentiellement par les représentants de l'Etat de PACA et les gestionnaires d'espaces naturels protégés (volonté d'un outil de partage des connaissances et d'aide à la décision), mais peu d'attentes de la part des élus - pas de volonté d'évaluation des politiques publiques	L'OC va servir à : → prendre en compte les attentes des utilisateurs intéressés (réponse à la demande) → prendre en compte des attentes répondant aux objectifs du partenariat (prise d'initiative et création de la demande)
<b>Objectifs de l'OC vu par les partenaires</b>	Un seul objectif est partagé par tous les partenaires, celui du « partage des connaissances »	Quel(s) objectif(s) pour l'OC ? → redéfinition des objectifs en fonction des attentes des utilisateurs et capacités, et des niveaux d'investissement clarifiés des porteurs → recentrage de l'OC sur ce seul objectif commun et correspondant aux ambitions du CS de la Réserve MAB
<b>Financement</b>	- logique opportuniste ne garantissant pas la pérennité du dispositif - seules 2 structures ont inscrit l'OC dans leur programme et ont affecté des moyens	→ soutien de l'Etat, du CG, du CR → Inscription dans un programme type Life, Plan Rhône... → Mécénat

## CHAPITRE 6: CONCLUSION

Cette analyse visait à évaluer la capacité des Observatoires à devenir des outils d'aide à la décision et à l'évaluation des politiques publiques. En effet, en tant qu'interface science-politique, ils sont en mesure, théoriquement, de créer des intersections entre les processus scientifiques et les processus politiques à différents niveaux, permettant d'abord d'intégrer les problématiques environnementales dans l'agenda politique et de constituer ainsi, des éléments clés de la gouvernance environnementale. Mais cette intégration soulève plusieurs difficultés auxquelles les interfaces science-politique doivent faire face et qui ressortent du présent travail. Pour que l'Observatoire prenne vie et devienne un dispositif performant, trois pôles de développement sont nécessaires pour répondre aux dimensions identifiées.

En premier lieu, le partage des connaissances repose sur une volonté de coopération mais qui n'est pas évidente dans le cas de l'OC. La place actuellement occupée par chacun des partenaires dans le paysage politique local, tout comme les jeux de captage de financements seraient remis en question si l'OC s'avérait être un dispositif efficace. L'enjeu serait alors d'apprendre « à se distinguer tout en se conformant, gérer l'interdépendance stratégique tout en préservant sa propre autonomie et faire des asymétries les leviers de défense de positions toujours incertaines » (Baumard, 2000).

L'utilisation des connaissances dans les processus de prise de décision passe par des stratégies d'alliances entre l'OC et les organismes intervenant dans l'élaboration des politiques publiques. Ces alliances sont cruciales pour asseoir la légitimité des connaissances produites par l'OC et, *in fine*, pour les intégrer dans les processus décisionnels. Les problématiques à prendre en compte et les outils développés pour y répondre, doivent reposer sur des mécanismes réflexifs entre science et politique dans lesquels l'OC peut jouer un rôle d'interface. Le choix des alliances est bien sûr fonction des problématiques à traiter et des politiques à mettre en œuvre, l'enjeu étant pour l'OC d'occuper une position centrale dans les champs scientifiques et politiques camarguais, autour de la gestion de l'environnement.

Un autre challenge primordial à relever est celui de l'inscription de l'OC dans le temps. Contrairement aux processus politiques qui sont inscrits dans le court terme, les processus scientifiques, et les processus environnementaux davantage encore,

sont des processus longs qui peuvent s'étaler sur des dizaines d'années. Une autre intersection science-politique alors intéressante, que peut prendre en charge l'OC, est celle de l'articulation dans le temps des processus scientifiques et politiques. Qu'elles soient relatives à l'évolution de la biodiversité ou du territoire, les données nécessitent des suivis à long terme dont la coordination temporelle (et spatiale) peut être assurée par ce dispositif. Un financement de base, récurrent, et qui nécessite un portage politique, est donc indispensable pour assurer la pérennité du dispositif et mettre à disposition les moyens humains et financiers qu'il requiert. L'OC ne peut pas reposer uniquement sur une logique opportuniste dans sa recherche de financements.

Pour conclure, il semble opportun de rappeler la mission de l'Observatoire Camargue, largement partagée par l'ensemble des utilisateurs potentiels: «contribuer à améliorer la gestion du territoire dans une perspective de développement durable». Cette «gestion du territoire» n'a, à aucun moment, été explicitée et problématisée en tant qu'objet d'étude par les partenaires. En effet, au regard des comptes-rendus de réunion, il apparaît que les enjeux, les différentes visions, les connaissances techniques pour la gestion du territoire n'ont jamais été traités. Etant tous experts dans la gestion du territoire camarguais, les partenaires fonctionnent dans l'implicite. Leurs expériences et connaissances méritent néanmoins d'être mises en discussion pour saisir l'opportunité de construire un dispositif solide et intégrateur. Ce point amène un certain nombre de questions qui pourront constituer une base dans la construction de l'OC et dans ses perspectives de développement :

- Existe t-il une vision d'ensemble des enjeux environnementaux du territoire camarguais ?
- Est il possible de définir des objectifs qui répondent à ces enjeux ?
- Quels sont les processus dommageables pour l'environnement ?
- Ces processus sont-ils mesurés ou mesurables ?
- Quelles sont les actions anthropiques, intentionnelles ou non, qui ont une influence sur la qualité du territoire ?
- Quelles sont les dépendances de la population à leur territoire, comme lieu et ressources pour leurs activités socio-économiques ?
- Quelles sont les activités socio-économiques responsables des processus dommageables pour l'environnement ?
- Quels sont les institutions ou les acteurs susceptibles de réguler ces processus dommageables (services de l'Etat, élus,...) ?

- Comment l'Observatoire Camargue peut-il se positionner par rapport aux acteurs responsables des processus dommageables et aux acteurs régulateurs ?

Comme l'a souligné P. Dunan (2007), « ce sont les problèmes qui définissent les acteurs pertinents ». Avant de chercher des solutions potentielles, il faut commencer par définir clairement la nature des problèmes à résoudre afin de créer le partenariat et les alliances les plus pertinents, pour ne pas s'étonner ensuite de « l'inefficacité des solutions » et de « la participation molle de ceux à qui ont donné la parole ».

Enfin, par rapport aux deux dernières interrogations, il s'est avéré, au cours des entretiens, que les processus de prise de décision dans les politiques publiques semblaient relativement opaques. Deux questions, qui ne rentrent pas dans cette étude mais qui mériteraient une vive attention autant pour l'aide à la décision que pour l'évaluation des politiques publiques, se sont posées : comment s'organisent les acteurs de l'action publique, qu'ils soient privés ou publics ? A qui incombe la responsabilité politique des impacts environnementaux engendrés par les politiques publiques mises en œuvre ? « Cofinancement, partenariat et contractualisation constituent de plus en plus les piliers de la gestion territoriale des affaires publiques, ce qui entérine le fait que gouverner est bien affaire d'action collective et qu'il y a mutualisation des ressources comme des risques. Pourtant bien des critiques demeurent à l'égard de phénomènes que l'on a encore bien du mal à cerner : dilution des responsabilités, incohérence et opacité en constituent l'argumentation récurrente » (Duran P., 2007).

## BIBLIOGRAPHIE

Ackoff, R. L. (1960). Systems, organizations and interdisciplinary research. In: Emery, F., ed. *Systems thinking*. Middlesex: Penguins Books, pp. 330-347.

Almeida, C., & Bàscolo, E. (2006). Use of research results in policy decision-making, formulation, and implementation: a review of the literature. *Cad. Saude Publica*, 22, S7-S33.

Aufray, R., & Perennou, C. (2007). Evolution de la Camargue 02: qui suit quoi, où, depuis quand en Camargue? Base simple de métadonnées. Observatoire Camargue, p. 11.

Aznar, J. C., Dervieux, A., & Grillas, P. (2003). Association between aquatic vegetation and landscape indicators of human pressure. *Wetlands*, 23(1), 149-160.

Baumard, P. (2000). *Analyse stratégique. Mouvements, signaux concurrentiels et interdépendance*. Paris: Dunod.

Bernoux, P. (2004). *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*. Paris: Seuil.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Bossuet, L. (2003). Les observatoires opérationnels sur l'environnement et leur rôle dans les démarches de développement durable. *Compte rendu de colloque*. Bordeaux: Natures Sciences Sociétés pp. 202-205.

Cattan, A., & Mermet, L. (1994). Evaluation des politiques publiques en matière de zones humides- rapport de deuxième phase et recoupement avec la première phase. *AscA/ Commissariat Général du Plan*. Paris: Instance d'évaluation des politiques publiques en matière de zones humides.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. In: Seuil, E. d., ed. *Points Essais*.

Crozier, M., & Friedberg, E. ([1977] 1992). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris.

Crozier, M. (1987). L'analyse stratégique en milieu hospitalier: pertinence et méthodologie. *Gestions hospitalières*, 261, 787-791.

De Nanteuil, M., & Nachi, M. (2006). Compromis, pluralisme, négociation. In: Nanteuil, & Nachi, eds. *Eloge du compromis. Pour une nouvelle pratique démocratique*. Belgique: Bruylant-Academia, pp. 11-42.

Dervieux, A. (2005). La difficile gestion globale de l'eau en Camargue: le contrat de delta. *VertigO*, 6(3), 1-10.

Duran P. (2007). Gouvernance territoriale et citoyenneté urbaine: de la coordination à la légitimité. In: Leresche, J.-P., ed. Paris.

Sarewitz, D., & Pielke Jr., R. (2007). The neglected heart of science policy: reconciling supply of and demand for science. *Environmental Science and Policy*, 10, 5-16.

Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la Règle: Dynamiques de l'action organisée*. Paris.

Fisher, R., & Ury, W. (1982). *Comment réussir une négociation?* Paris.

Grandgirard, A. (2007). De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion. Paris: Ecole des mines de Paris, p. 287.

Hamel, G. (2000). Competition for competence and inter-partner learning within international strategic developed market contexts: resource-based and organizational learning perspectives. *Academy of Management Journal*, 43(3), 449-467.

Harambat, F. (2001). Etude de faisabilité d'un Observatoire de Camargue. Nîmes: BRL ingénierie, p. 81.

Heurtefeux, H., & Lanzellotti, F. (2008). La Camargue, terre d'enjeux, première étape d'une gestion intégrée des zones côtières. *VertigO*, 8(1), 1-12.

Hezri, A. A., & Dovers, S. D. (2006). Sustainability indicators, policy and governance: Issues for ecological economics. *Ecological Economics*, 60, 86-99.

Hitt, M., Dacin, T., Levitas, E., Arrège, J.-L., & Borza, A. (1991). Partner selection in emerging and alliances. *Strategic Management Journal*, 12, 83-103.

IFEN (2008). Les indicateurs globaux d'environnement et de développement durable. Orléans: IFEN, p. 46.

Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73(3), 348-454.

Landry, R., Amara, N., & Lamari, M. (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research policy*, 30, 333-349.

Lavoux, T. (2003). L'information environnementale: nouvel instrument de régulation politique en Europe? *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10(2), 177-194.

Lefebvre, C., & Rolland, G. (2005). Dossier: RAMSAR. *Zones Humides Info*, pp. 15-21.

Leroy, M. (2006). Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal. Actions et inactions publiques internationales. In: L'Harmattan, ed. Paris.

Leroy, M., & Mermet, L. (2004). La gestion patrimoniale: innovations et limites de vingt cinq ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural. *Séminaire*

de recherche "Sociologie de l'environnement, perspectives franco-allemandes". Strasbourg.

McNie, E. (2007). Reconciling the supply of scientific information with user demands: an analysis of the problem and review of the literature. *Environmental Science and Policy*, 10, 17-38.

Mermet, L. (1987). Négocier la gestion des espaces naturels. In: Montgolfier, J., & Natali, J.-M., eds. *Le patrimoine du futur. Approche pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*: Economica, pp. 226-239.

Mermet, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement: la nature comme jeu de société?* Paris: L'Harmattan.

Mermet, L. (1996). Les études d'évaluation entre stratégie et méthodologie. L'exemple des politiques publiques en matière de zones humide. *Gérer et comprendre*, 55-64.

Mermet, L. (2005). Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs: six critères pour évaluer la concertation. In: croisés, R., ed. *Concertation, décision et environnement*. Paris: La Documentation française, pp. 37-47.

Moisdon, J. C. (1997). Du mode d'existence des outils de gestion: les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation. In: Arslan, S., ed.

OCDE (2004). Indicateurs clés de l'environnement de l'OCDE. Paris: Direction de l'environnement de l'OCDE, p. 38.

Parcs-Naturels-Régionaux-France (2005). *Argumentaires: 50 questions-réponses sur les Parcs Naturels Régionaux*. Paris.

Prévoit, F. (2007). Coopétition et management des compétences. *Revue française de gestion*(176), 183-202.

Slob, A. F. L., Rijnveld, M., Chapman, A. S., & Strosser, P. (2007). Challenges of linking scientific knowledge to river basin management policy: Aquaterra as a case study. *Environmental Pollution*, 148, 867-874.

Turnhout, E., M., H., & Eijsackers, H. (2007). Ecological indicators: Between the two fires of science and policy. *Ecological Indicators*, 7, 215-228.

Tzatzanis, M., Wrbka, T., & Saubeuer, N. (2003). Landscape and vegetation responses to human impact in sandy coasts of Western Crete. *J. Nat. Conserv.*, 11, 187-195.

Vaillancourt, J.-G., & Gendron, C. (2007). Les sciences sociales de l'environnement et l'interdisciplinarité. *Environnement et sciences sociales. Les défis de l'interdisciplinarité*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, pp. 1-15.

van den Hove, S. (2007). A rationale for science-policy interfaces. *futures*, 39, 807-826.

Vianet, R. (2004). La Camargue: géographie, réglementation et institution. Parc Naturel Régional de Camargue, p. 5.

Walter, J., Lechner, C., & W. Kellermanns, F. (2007). Knowledge transfer between and within alliance partners: Private versus collective benefits of social capital. *Journal of Business Research*, 60, 698-710.

## **ANNEXES**

### **Annexe 1 : Grille d'entretien pour la compréhension du fonctionnement de l'Observatoire Camargue**

#### **A. DESCRIPTION DE L'OBSERVATOIRE**

##### **De quoi s'agit-il ?**

Quel est le statut de l'observatoire ? Pourquoi ce statut ?

Quelle est la mission de l'observatoire ?

Quels sont les domaines étudiés ou à étudier ?

A quel niveau se fait l'observation ? Dans quels buts ?

Quel est l'enjeu d'un tel observatoire ?

#### **B. PARTENARIAT**

##### **Qui sont les partenaires de l'observatoire ?**

Comment, par qui et à la suite de quelles initiatives, a été prise la décision de concevoir cet observatoire ?

Comment s'est formé le partenariat ? Pourquoi ce partenariat ?

Quels sont les intérêts/enjeux de chaque partenaire ?

Tous les partenaires étaient-ils présents dès le début du projet ? Sinon quand et comment ont-ils été intégrés ?

Qui est directement impliqué dans le fonctionnement et la gestion de l'observatoire et à quel titre ? (finances, moyens humains et matériels)

Comment s'est passée la répartition des tâches entre réflexion/conception et réalisation/fonctionnement de l'observatoire ?

Souvent la réussite d'un projet est due à la présence de personnes actives tout au long de la démarche. Qui sont elles ?

Comment fonctionne ce partenariat ? (réunion, ...)

#### **C. COLLECTE ET TRANSFERT D'INFORMATIONS**

Quelles sont les sources d'information utilisées par l'observatoire ?

Quelles sont les données fournies à l'observatoire (forme, traitement) ?

Comment les fournisseurs de données ont-ils été choisis ?

Comment vous êtes vous assurés de la participation des fournisseurs de données à ce projet ?

Quel est le mode de relation existant avec ces partenaires de l'observatoire ? (contrat ?)

Quel est leur intérêt à fournir des données ? (financiers, utilisateurs eux-mêmes, communication externe)

Comment vous êtes vous assurés que les produits intéresseraient et seraient utilisés par les demandeurs d'information ?

Qui sont les utilisateurs effectifs de l'observatoire ?

Qui sont les utilisateurs potentiels de l'observatoire ?

De quoi sont ils utilisateurs et dans quel but ?

Quel mode de relation existe-t-il avec ces utilisateurs ?

#### **D. PERSPECTIVES**

Quel est aujourd'hui le rôle effectif de l'observatoire ?

Quelles sont les prochaines missions ?

Par qui, comment, avec quels moyens seront elles réalisées ?

## **Annexe 2 : liste des acteurs rencontrés**

Gestionnaires d'espaces naturels	Représentants Etat	Représentants collectivités
Conservatoire du Littoral (2)	Agence de l'eau (1)	Mairie Arles (1) Service Environnement (1)
ONCFS (1)	DIREN PACA (1)	Mairie Saintes Marie de la Mer (1)
FDC 13 (1)	DIREN GARD (3)	Pays d'Arles (1)
PNRC (5)	DRIRE PACA (1)	
SMCG (4)	Sous-préfecture (2)	
TdV (3)	Conseil Général 13 (1)	
RNC (3)	Conseil Général 30 (1)	
Association « les amis des marais du Vigueirat » (2)	DDAF 13 (2)	
SM Palissade (2)	DDAF 30 (1)	
Syndicat des riziculteurs (1)	DDE 13 (1)	
Centre Français du Riz (1)	Chambre Agriculture 13 (1)	
RRGEN (1)	Chambre Agriculture 30 (1)	
RRGMA (1)	ADASEA (1)	
	SAFER 13 (1)	

## **Annexe 3 : Grille d'entretien pour les utilisateurs potentiels de l'Observatoire Camargue**

### **1) PRESENTATION DE L'ORGANISME**

Fonction  
Mission  
Thématique(s) abordée(s)

### **2) IDENTIFICATION DES ENJEUX DU TERRITOIRE CAMARGUAIS**

Diagnostic  
Perspectives : évolution du problème  
Proposition d'actions

### **3) POLITIQUE EN COURS**

Description,  
Elaboration (processus de décision : avec qui, comment)  
Qui est chargé de la mise en œuvre ?  
Sont ils chargés du suivi et de l'évaluation de la politique mise en œuvre ?

### **4) INFORMATIONS MOBILISEES**

Quelle est l'information mobilisée dans la prise de décision (nature de l'information :  
échelle et fréquence de collecte)  
Mode d'appropriation : Comment se la procure t-il ? A qui s'adresse t-il ? Sous quelle  
forme est-elle ? À quelle fréquence ?

### **5) INFORMATION A MOBILISER**

Quelle(s) information(s) devrait être mobilisée(s) mais n'est pas accessible ?  
Pourquoi est elle inaccessible ?  
Forme, fréquence pertinentes ?

### **6) INTERET DE L'OBSERVATOIRE CAMARGUE**

Pour mobiliser de l'information utile  
Pour le suivi de(s) politique(s) mise(s) en œuvre  
Pour l'évaluation de(s) politique(s) mise(s) en oeuvre

## **Annexe 4 : Proposition de stage**

### **Contexte**

L'Observatoire Camargue a été initié en 2001 par un réseau de six structures agissant sur le territoire camarguais, sous coordination du Parc Naturel régional de Camargue. Sa mission est de contribuer à améliorer la gestion du territoire dans une perspective de développement durable. Ses objectifs sont de :

- 4- acquérir une connaissance partagée du territoire,
- 5- aider à la prise de décision et à l'évaluation des politiques territoriales et environnementales,
- 6- informer, valoriser le savoir et le savoir-faire.

Le territoire d'observation regroupe le delta dans son intégralité, à savoir l'île de Camargue, le Plan du Bourg et la petite Camargue.

### **Problématique du stage**

Habituellement, les travaux visant à élaborer des indicateurs liés au développement durable de territoires et à l'environnement, ou à mettre en place des Observatoires, accordent une large place aux aspects techniques : définir les meilleurs indicateurs ou les plus réalistes compte-tenu des contraintes budgétaires ; définir le pas de temps optimal des mesures, etc.

En revanche, peu d'importance est habituellement accordée au processus par lequel l'information issue de la mesure de ces indicateurs est intégrée dans les décisions politiques portant sur ce territoire, aux conditions nécessaires pour une appropriation optimale de cette information (cf. Doc IMAGINE)., de même qu'aux processus par lequel les décisions politiques orientent le développement d'indicateurs dans un objectif de résultat au regard de l'efficacité des politiques publiques qu'ils cherchent à mettre en œuvre.

Pour qu'un Observatoire remplisse réellement ces fonctions, il est important de bien cerner :

- qui sont les « décideurs » pouvant être directement concernés par un tel Observatoire, en tant qu'utilisateurs ?
- sur quels thèmes attendent-ils de l'information utile ?
- quelle part représente réellement l'information technique (telle que peut la fournir un Observatoire) dans les décisions qu'ils ont à prendre ?
- quelle est la forme et la fréquence la plus adéquate de cette information selon les thèmes, pour qu'elle ait une chance de servir réellement les processus de décision ?
- quel pourrait être l'apport d'un outil tel que les Observatoires dans les enjeux d'articulation de la gestion à long terme de ces territoires avec le court terme de la vie politique ?
- quelle volonté réelle y a-t-il à disposer d'un système permettant une évaluation indépendante et transparente des politiques publiques ? (mise en œuvre ET résultats)
- quel processus mettre en place pour une appropriation réelle d'une démarche « Observatoire » ? quelles conditions pré-requises ?
- Quels sont les contraintes budgétaires les plus difficiles à lever et quelles solutions financières pourraient être envisagées et pour quels indicateurs ?

### **Méthode de travail**

Rencontre d'élus (locaux – Région), de gestionnaires de grands territoires (Direction PNR, SMGCG...), de représentants de l'Etat porteurs de diverses politiques (DIREN, DDAF, MEDAD pour les engagements internationaux...), d'ONGs, de chercheurs ayant spécifiquement travaillé sur les observatoires