



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 8 | 2006

**Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable**

---

# Les Observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation ?

Agnès Grandgirard et Rémi Barbier

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/3308>

DOI : 10.4000/developpementdurable.3308

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Agnès Grandgirard et Rémi Barbier, « Les Observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8 | 2006, mis en ligne le 08 novembre 2010, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/3308> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.3308

---

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# *Les Observatoires de l'eau, des outils au service de l'évaluation ?*

Agnès Grandgirard et Rémi Barbier

---

- 1 Cet article aborde la question des méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable à travers l'analyse d'un outil mis en place par de nombreux acteurs locaux : les observatoires, ces « huissiers du développement durable » pour reprendre la formule de Peyret (2002). Plus précisément, nous traitons des observatoires développés par les Conseils Généraux dans le domaine de l'eau. Notre propos se fonde sur une analyse de dix observatoires, conduite à l'occasion de l'étude préalable à la mise en place d'un Observatoire de l'eau réalisée par nos soins pour le compte du Département du Bas-Rhin (Grandgirard et Barbier, 2006). Dans cet article, notre objectif est de regarder dans quelle mesure les observatoires peuvent être considérés comme des outils de gestion susceptibles de servir de support à l'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable.
- 2 Dans un premier temps, nous chercherons à mieux cerner notre objet d'étude. Pour cela, nous mobiliserons le cadre conceptuel des outils de gestion (Moison, 1997), puis nous rendrons compte de la diversité empirique des observatoires, notamment du point de vue de leurs objectifs. Dans un second temps, après avoir présenté les démarches d'évaluation mises en place par cinq de ces observatoires, nous centrerons notre propos sur les limites et les obstacles rencontrés dans ce type de démarche. Nous insisterons notamment sur la question du format des données et sur celle de la légitimité du maître d'ouvrage de l'observatoire. Cette analyse nous fournira des éléments afin de réfléchir à l'apport des Observatoires en tant qu'outils au service de l'évaluation.

# 1. Une présentation raisonnée des Observatoires de l'eau

## 1.1 Des observatoires parmi d'autres

- 3 Derrière ce terme générique d'observatoire se cache en fait une diversité de démarches, d'objectifs, de moyens et d'acteurs impliqués. Une recherche sur Internet permet d'en recenser immédiatement une quantité phénoménale. Au-delà du phénomène de mode et du louable souci gestionnaire de centraliser et de valoriser des informations produites en quantités croissantes par de multiples producteurs, cette prolifération peut également être lue comme un symptôme, une manifestation de ce qu'U. Beck (2001) appelle la « modernité réflexive » : l'action est étroitement articulée à des connaissances constamment révisées.
- 4 Dans le domaine de l'environnement de manière générale, Luc Bossuet (2003, p. 203) identifie trois types d'observatoires parmi ceux qu'il appelle observatoires opérationnels de l'environnement (par opposition aux observatoires de recherche sur l'environnement). Sa typologie est résumée dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Localisation des observatoires identifiés

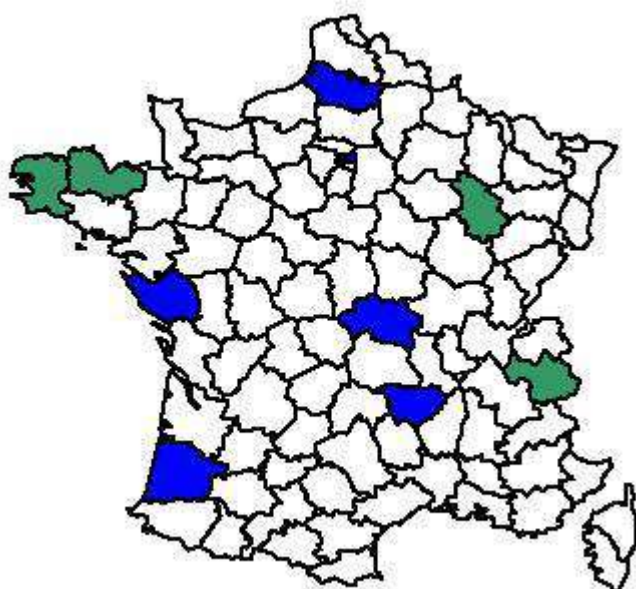
	Type 1	Type 2	Type 3
<b>Logique</b>	Territoriale à l'échelle d'une région administrative	De résolution d'un problème particulier	Territoriale à l'échelle de l'objet observé
<b>Actions</b>	Peu négociées et informations collectées peu homogènes	Evaluation des informations collectées et vérification sur la base d'une controverse	Production et diffusion de données
<b>Partenariat</b>	Limité	Forte implication des partenaires concernés	Importants et nécessaires pour l'élaboration de référentiels communs
<b>Résultats</b>	Pas de prise de décision collective et concertée	Transparence et homogénéité des informations, naissance d'un débat	Prise de conscience collective des risques engendrés par l'activité humaine

- 5 Les observatoires que nous considérons ici relèvent plutôt du type 1, dans la mesure où ils sont constitués à l'échelle d'un territoire administratif : le département. Toutefois, ils ne possèdent pas forcément toutes les caractéristiques relevées par l'auteur, notamment au regard du partenariat auquel ils donnent lieu (*cf. infra*). Notons que certains observatoires étudiés sont parfois dédiés à un problème spécifique (type 2), tel la qualité des eaux (Surveillance de la ressource en eau du Conseil Général des Landes), ou le prix de l'eau et

la qualité des services associés (Observatoire départemental du prix de l'eau et de la gestion des services eau et assainissement du Conseil Général de la Somme).

- 6 Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes restreints aux observatoires départementaux de l'eau, ou à la partie « eau » des observatoires départementaux de l'environnement ou du développement durable. Nous avons pu en identifier une dizaine par Internet. Ils sont repérés sur la carte (figure 1) ci-dessous (en vert les Observatoires de l'environnement ou du développement durable et en bleu les Observatoires sur tout ou partie du cycle de l'eau). On ne remarque pas de manière immédiate de cohérence géographique ni de critères d'explication de la localisation de ces Observatoires. Les premiers Observatoires datent du début des années 90 mais la plupart ont plutôt été créés au cours des cinq dernières années.

Figure 1 Localisation des observatoires identifiés



## 1.2. Les observatoires : des outils de gestion accompagnant la mutation du système territorial de gestion de l'eau

- 7 Le développement des observatoires est naturellement lié au contexte de la gestion de l'eau et à ses évolutions récentes. Rappelons brièvement quelques éléments intéressants pour notre propos : dimension territoriale et collective de la ressource ; politiques mises en œuvre de manière décentralisée par de nombreux acteurs de statuts et responsabilités variés ; présence d'incertitudes et d'externalités ; tensions sur le coût et le financement des politiques ; interrogations sur la répartition des compétences, la solidarité entre acteurs et la maîtrise des services publics ; interpellation sur la transparence du monde de l'eau et son ouverture au public... L'ensemble de ces traits fait du système territorial de la gestion de l'eau une réalité complexe.
- 8 Pour ce qui nous concerne, nous mobilisons la question de la légitimité dont peuvent se prévaloir les acteurs au sein du système territorial, ainsi que celle des principes et représentations qui guident leurs actions. Dans cette perspective, la mise en place

d'observatoires ne relève aucunement d'une compétence obligatoire des départements, qui en légitimerait d'emblée l'existence. Les Conseils généraux n'interviennent qu'en vertu de cette « loi » énoncée par P. Muller, qui veut que, « quelle que soit sa compétence réglementaire, une collectivité territoriale (département ou région) se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge au sein de l'agenda public local » (Muller, 1990). La légitimité des Conseils généraux à piloter les observatoires que nous étudions dépendra par conséquent de leur capacité à se positionner comme acteur incontournable dans la prise en main d'une problématique perçue localement comme importante.

- 9 Parmi les éléments de légitimation susceptibles d'être mobilisés par les Conseils Généraux, on mentionnera d'abord leur positionnement politico-institutionnel original : le Département « s'impose comme un cadre intermédiaire de structuration du pouvoir territorial », selon Cadiou et Maubert (2005, p.43). Cette intermédiation, expliquent les auteurs, opère tant sur le plan administratif (entre les communes et la Région), que politique (par les réseaux de pouvoir qui s'y forment), et enfin territorial (espaces urbain/rural). Par ailleurs, l'autre grande source de légitimité est économique : d'après l'IFEN, 780 Millions d'Euros ont ainsi été investis en moyenne par an par les départements sur la période 1996-2002 dans le domaine de l'eau. De plus, selon une enquête de l'Assemblée des Départements de France, une majorité écrasante des Conseils généraux (93%) estime que le département a une véritable légitimité pour être chef de file des politiques liées à l'eau et à l'assainissement.
- 10 Outre les principes de légitimité, un système d'action territorial se caractérise également par son équipement en outils de gestion, c'est-à-dire en « dispositifs formalisés permettant l'action organisée » (David, 1998). A ce propos, la gestion de l'eau est engagée dans une mutation importante : sous les auspices du développement durable, il s'agit de passer d'une gestion fluxiale (Narcy, 2000) à une gestion intégrée. Cette dernière peut être définie de la manière suivante : un processus dynamique et ouvert qui réunit des acteurs d'origines et d'intérêts divers pour réfléchir, mettre en place et suivre une politique d'usage raisonné et raisonnable des ressources, sous contrainte de réduction de la complexité et des incertitudes, et avec prise en compte des interactions sociales et naturelles existantes. Nous faisons alors l'hypothèse que les observatoires sont des outils de gestion permettant d'accompagner cette mutation. Ils constituent en effet un dispositif socio-cognitif et politique qui, potentiellement, permet d'enchaîner les opérations suivantes : organiser l'exploration du réel, « structurer les négociations d'acteurs ayant à organiser leurs interactions dans un contexte complexe » (Moison, 1997), construire des représentations partagées, suivre l'application des décisions et procéder aux inévitables ajustements.

### 1.3 Un tour d'horizon des observatoires de l'eau et de leurs objectifs

- 11 Derrière le terme Observatoire, se cache une diversité de contenus, de thématiques et d'objectifs ; c'est ce que nous allons analyser maintenant.

#### 1.3.1 Une intégration plus ou moins complète des acteurs du système territorial de gestion de l'eau

- 12 Les Observatoires constituent généralement une occasion de rassembler les différents acteurs de l'eau. A l'exception de l'observatoire de la Somme, qui ne revendique sur son site aucun partenaire, ils permettent une rencontre et un échange entre acteurs

possédant des logiques et des légitimités différentes. Les partenaires sont de plusieurs types :

- ceux qu'on retrouve systématiquement : les « partenaires institutionnels », Agence de l'Eau<sup>1</sup> et services de l'Etat<sup>2</sup> (Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Direction Régionale de l'Environnement, Direction Départementale de l'Affaires Sanitaires et Sociales, ...)
- ceux qu'on retrouve fréquemment : les « gestionnaires » : les collectivités territoriales, les syndicats d'eau, les communes, ...
- et ceux qui participent de manière plus occasionnelle : les associations, les parcs naturels, les chercheurs, la profession agricole, les chambres consulaires, ...

### 1.3.2 Une vision plus ou moins globale du cycle de l'eau

- 13 Indiquons tout d'abord qu'à côté des observatoires très spécialisés, tel celui de la Somme sur le prix de l'eau et la gestion des services eau et assainissement, ou celui de l'hydrologie urbaine du Conseil Général de la Seine-Saint-Denis (CG 93), certains observatoires départementaux couvrent une thématique très large : c'est par exemple le cas de l'Observatoire de l'environnement du Conseil Général du Finistère (CG 29) (eau, déchets, énergie, déplacements, patrimoine et paysage naturels) ou de l'Observatoire du développement durable du Conseil Général de Bretagne (CG 22) (eau, déchets, patrimoine naturel, agriculture). En ce qui concerne la thématique « eau », de manière générale, on trouve souvent une partie eau-ressource beaucoup plus étoffée et complète, avec notamment de nombreuses données sur les eaux superficielles et les eaux souterraines, par rapport à la partie eau-services.
- 14 Les types de données mis directement en ligne sont eux aussi très variés d'un Observatoire à l'autre. On trouve aussi bien des synthèses annuelles très générales et peu détaillées que l'ensemble des données brutes en différents points de mesure, par exemple pour la qualité des eaux superficielles. Deux observatoires illustrent ces deux « extrêmes » : d'un côté, l'Observatoire de l'environnement de la Haute-Marne offre une synthèse globale par bassin versant, peu précise et non commentée<sup>3</sup> ; de l'autre, l'Observatoire de l'eau de Vendée présente un catalogue de données en ligne assez complet : par exemple, pour une recherche des données brutes sur la qualité des eaux superficielles, seize sources différentes sont identifiées et consultables par redirection vers leur producteur. Certains observatoires ont également recours à des Systèmes d'Information Géographique (SIG), permettant une localisation géographique des points de mesure cités ; c'est le cas de l'observatoire départemental de l'eau de la Haute-Loire.

### 1.3.3 L'évaluation, un objectif parmi d'autres

- 15 Quant aux objectifs affichés par ces Observatoires, on peut là aussi constater une grande hétérogénéité. Nous proposons d'en distinguer quatre grands types :
- la gestion de données : l'observatoire collecte des données qui sont ensuite structurées à l'intérieur d'une base de données mise à jour régulièrement. Des documents d'information et de synthèse ainsi que des cartes et des graphiques peuvent ainsi être produits.
  - l'information : soit en direction du grand public, soit d'un public ciblé. Parmi les produits associés à cet objectif, citons : des données brutes, associées ou non à un SIG ; des documents de synthèse (par exemple, un document annuel sur l'état de l'environnement en Savoie, ou

- une lettre semestrielle en Vendée à destination du grand public et abordant une problématique spécifique par lettre, ou encore des cartes pour différents paramètres).
- l'aide à la décision/l'évaluation : l'objectif est d'appuyer la prise de décision et/ou l'évaluation, notamment à travers des indicateurs réunis le cas échéant dans un tableau de bord.
  - le forum d'échange entre acteurs : l'observatoire a pour vocation de servir de support à un lieu de rencontre et de débat. Ainsi, l'Observatoire de l'Hydrologie Urbaine en Seine Saint Denis a lancé trois groupes de travail : un sur les indicateurs de développement durable de la gestion de l'eau, un autre sur les enjeux de la gestion de l'eau à l'horizon 2015 et un dernier sur les questions d'eau et santé.
- 16 Certains observatoires ont pour vocation première l'information du grand public : par exemple l'Observatoire de l'Allier tente d'être simple et pédagogique, sans pour autant être simpliste, en expliquant et commentant différents résultats. Mais souvent, les observatoires poursuivent plusieurs des objectifs que nous venons de citer. Ainsi, l'Observatoire de l'eau de la Haute-Loire, sur lequel on peut visualiser des cartes et des graphiques sur de nombreux paramètres, a aussi un volet grand public beaucoup plus simple et explicatif. D'après une analyse basée à la fois sur l'exploration des sites Internet, et sur les entretiens que nous avons menés, nous avons pu relever les éléments suivants : les dix Observatoires recensés poursuivent un objectif d'information, majoritairement vers le grand public et les élus, mais aussi vers les professionnels de l'eau. La moitié d'entre eux s'intéressent également à la gestion de données, qui leur sert quasiment systématiquement de base pour une aide à la décision et/ou une aide à l'évaluation des actions. Enfin, un tiers d'entre eux choisissent de construire des produits d'intérêt commun (par exemple un tableau de bord) ou de constituer un forum d'échange et de coordination entre acteurs du domaine. On trouvera dans le tableau de l'annexe 1 une présentation d'ensemble des observatoires étudiés. Quant à l'annexe 2, elle fournit une synthèse du positionnement des différents observatoires par rapport aux objectifs qu'ils poursuivent.
- 17 Après avoir clarifié ce qu'étaient les observatoires, nous allons chercher à savoir dans quelle mesure ils se saisissent concrètement de la problématique de l'évaluation de l'action publique.

## 2. Les observatoires, support pour l'évaluation

- 18 C'est un lieu commun aujourd'hui d'affirmer que les usagers-citoyens sont demandeurs d'une plus grande transparence dans la gestion de l'eau et d'une évaluation de la qualité de celle-ci, notamment sur les plans financiers et environnementaux. Cette attente des usagers rejoint les exigences de la directive cadre européenne pour une politique communautaire de l'eau, adoptée en 2000, qui recommande de faciliter l'accès du public à l'information et de disposer de données fiables pour une meilleure évaluation de la politique de l'eau. La Directive s'inscrit en cela dans la continuité de la Convention d'Aarhus de 1998 relative à l'accès du public aux données environnementales et de la directive européenne du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Quelle peut être la contribution des observatoires en ce sens ?

## 2.1. Trois rôles dans les démarches d'évaluation : fournisseur de données, huissiers ou pilotes

- 19 Parmi les observatoires étudiés, seuls cinq d'entre eux s'inscrivent dans une démarche d'évaluation menée par le Conseil Général. Globalement, l'évaluation est, dans les cas étudiés, plutôt conçue en tant que démarche permettant de fournir les informations nécessaires à une prise de décision « éclairée » et à l'orientation des politiques. La finalité est donc davantage décisionnelle que déontologique, gestionnaire, cognitive (apprentissage) ou politique (mobilisation), pour reprendre les catégories du « Petit guide de l'évaluation » édité par le Conseil national de l'évaluation (1996). Du point de vue des rôles remplis par les observatoires dans le processus d'évaluation, trois significatifs émergent : le fournisseur de données, l'huissier ou le pilote. Illustrons-les brièvement.
- 20 Dans le département de Seine-Saint-Denis, l'évaluation figure explicitement au rang des objectifs de l'observatoire de l'hydrologie urbaine (OHU). Elle n'est toutefois pas effectuée par l'OHU mais menée directement par les services du Conseil Général, notamment la Direction de l'Eau et de l'Assainissement, dans le cadre d'un schéma plus global : le schéma d'Assainissement Urbain Départemental et Actions Concertées pour l'Eau (AUDACE). Le Conseil Général 93 est en effet responsable du transport des eaux pluviales et usées et assure à ce titre la gestion d'un réseau de 678 km de collecteurs et de canalisations au jour le jour, ce qui lui permet de disposer d'un grand nombre d'informations en interne. Dans le cadre de ce schéma, ce sont essentiellement des données provenant des différents services du Conseil Général qui sont utilisées pour calculer des indicateurs et effectuer un suivi de la gestion du réseau. Ici l'Observatoire n'a dans le processus d'évaluation que le rôle d'un fournisseur de données parmi d'autres<sup>4</sup>.
- 21 Quant au Conseil Général des Côtes d'Armor, sa démarche d'évaluation s'appuie sur la méthodologie RESPECT, qui est basée sur le système PER (Pression-Etat-Réponse) et qui semble donner des résultats intéressants dans une optique de développement durable selon Frois et Le Masne (2004). Dans ce cadre, un tableau de bord environnemental a été développé au sein de l'observatoire, qui recense et suit quarante-deux indicateurs dans le domaine de l'eau (classés en cinq rubriques : ressources, qualité des eaux douces et marines, alimentation en eau potable, assainissement et milieux aquatiques). Ces indicateurs font tous l'objet d'une fiche de synthèse commentée. Ils sont ensuite utilisés par le CG afin d'effectuer une évaluation de ses politiques. L'optique qui a été retenue ici semble plus se rapprocher d'un rôle d'« huissier du développement durable », au sens où l'observatoire est chargé de recueillir des données afin d'alimenter des indicateurs élaborés par ailleurs.
- 22 Enfin, en Vendée, où la politique du Conseil Général s'articule autour de la préservation de la ressource en eau (qui est menacée tant au niveau qualitatif que quantitatif), la méthodologie retenue par l'observatoire afin d'appuyer l'évaluation est différente. Elle s'appuie sur l'élaboration d'un tableau de bord départemental de la gestion de l'eau avec le choix d'une batterie d'indicateurs jugés pertinents. Les données utilisées pour ces indicateurs proviennent de nombreux partenaires du Conseil Général. Après plusieurs années de fonctionnement, l'automatisation de l'échange de données est en cours via l'élaboration d'une base de données commune sur le département, avec conversion de l'ensemble des données des différents producteurs au format SANDRE (cf. *infra*). Le tableau de bord pour objectif d'être un « outil d'aide à la gestion de l'eau en Vendée



pour les services techniques permettant le suivi des indicateurs de l'état de la ressource en eau et l'évaluation de l'impact des actions engagées »<sup>5</sup>. Pour cela il regroupe quatre types d'indicateurs qui s'inspirent du système PER : des indicateurs d'usages, des indicateurs d'altérations d'usages, des indicateurs de sources d'altérations de ces usages et enfin des indicateurs de suivi des actions engagées. Ces indicateurs sont ensuite hiérarchisés en indicateurs prioritaires, nécessaires pour une mise en place rapide du tableau, et secondaires, qui sont intéressants mais difficiles d'accès, de moindre fiabilité ou complexes à mettre en œuvre. On voit qu'il y a ici deux volets à l'évaluation : un premier volet, consacré aux paramètres techniques et environnementaux, est complété par un autre qui s'intéresse au suivi des actions. Ce tableau de bord est opérationnel depuis plusieurs années, mais, aux dires même de sa responsable, il ne permet pas une évaluation directe des impacts des politiques sur la gestion de la ressource ; les phénomènes sont en effet complexes, souvent plusieurs paramètres s'influencent mutuellement (leurs effets respectifs n'étant pas toujours mesurables), et enfin les effets des actions et mesures mises en place ne sont presque jamais immédiats. On constate avec cet exemple que des difficultés non négligeables sont rencontrées afin de rendre accessible et synthétique la complexité des problématiques. En effet, il n'est pas évident de construire ce que Riveline (1991) appelle des « abrégés du vrai ». Selon lui, le gestionnaire se retrouve face au devoir de « juger le passé et choisir pour l'avenir » et, face à ce travail, il est « pauvre » dans le sens où il manque de temps pour accomplir sa tâche et passer en revue la totalité des éléments nécessaires à sa prise de décision et doit donc fonder ses opinions sur des critères simples et peu nombreux, « sur des tableaux de bord sommaires » que Riveline appelle des abrégés du vrai. D'après lui, les gestionnaires ont tendance à fonder leur choix sur un petit nombre de critères et de préférence sur des critères numériques car les chiffres ont l'avantage d'être concis, comparables et peuvent être représentés graphiquement. On voit que c'est effectivement le cas en ce qui concerne le tableau de bord élaboré par l'Observatoire de l'Eau en Vendée. Il rend cependant possible une mise en regard de paramètres-clefs et un suivi de l'évolution de ceux-ci ; ce qui fournit, toujours aux dires de la responsable, une aide à la décision précieuse pour les techniciens et les politiques et permet de diffuser de l'information à un plus grand nombre. On voit donc qu'ici, l'observatoire se positionne bien plus comme un pilote de la gestion de l'eau dans le sens où il est chargé d'élaborer une batterie d'indicateurs, de l'alimenter, de créer ainsi un débat et de faciliter les prises de décision. De même, dans les départements du Finistère et de la Savoie, la démarche consiste à accumuler les indicateurs environnementaux pour pouvoir construire une vision claire de l'état de l'environnement et de son évolution, afin ensuite de se baser sur ces éléments lors de la prise de décision, même si d'après nos observations, ces deux départements se situent plutôt pour l'instant dans une première phase de l'évaluation qui consiste en une évaluation environnementale et qui constitue un préalable à l'évaluation des politiques.

## 2.2. Les obstacles au développement d'une démarche d'évaluation

- 23 L'étude que nous avons menée a permis enfin d'identifier deux difficultés récurrentes dans la conduite de l'évaluation : ce sont les questions de format des données et de légitimité du maître d'ouvrage de l'observatoire. Cette ultime partie traitera successivement ces deux points.

- 24 Tout d'abord, un préalable à toute évaluation consiste en une collecte des données pertinentes. Dès cette étape, de nombreux problèmes surgissent tant dans la détermination du contenu que dans la forme des données. En effet, au niveau du contenu, il s'agit de déterminer les données intéressantes par rapport à la question que les acteurs se posent, ce qui n'est souvent déjà pas aisé. En outre, 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 les données provenant de différents producteurs ? Comment s'assurer de la fiabilité des données ? Plusieurs milliers d'organismes publics ou délégataires de services publics produisent des données sur l'eau en France. La grande majorité de ces données se retrouve ensuite collectée ou transmise à d'autres organismes, que ce soit pour des raisons de connaissance, de conservation patrimoniale, de diffusion, ou pour satisfaire à des contrôles réglementaires.
- 25 Dans un souci de qualité, il est nécessaire que les données échangées soient parfaitement décrites, faute de quoi elles seront peu utilisables, avec des risques réels d'erreurs d'interprétation. C'est pour répondre à ce besoin que le Service d'Administration Nationale des Données et Référentiels sur l'Eau (SANDRE) a été créé. Le format (SANDRE) est un service du Système d'Information sur l'Eau (placé sous la responsabilité du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable) chargé d'établir la normalisation des données, c'est-à-dire de rendre compatible et homogène la définition et l'échange des données entre les producteurs, les utilisateurs et les banques de données. Souvent les données font référence à des notions communes appelées des référentiels : mesure d'un paramètre, identifiant d'un forage, code d'un cours d'eau... Ces référentiels doivent être complets, à jour, et accessibles à tous. Ils sont indispensables pour rapprocher des données d'origines diverses. De plus, lorsque les échanges sont nombreux et fréquents, il est profitable de s'entendre sur des formats d'échange, de façon à automatiser les procédures afin de permettre une meilleure efficacité. Le SANDRE a donc pour missions de décrire les données, de gérer les référentiels et de prescrire les formats d'échange. Toutefois, les critiques qui peuvent être faites de ce système est qu'il constitue une « usine à gaz » (aux dires de certains acteurs rencontrés) et que sa complexité (liée à sa complétude) n'est pas toujours indispensable. La Vendée a cependant choisi d'utiliser ce format pour la base de données départementale unique en train de se mettre en place, encouragée dans ce choix par l'Agence de l'Eau.
- 26 Un autre obstacle qui peut venir interférer avec le bon déroulement de l'évaluation est lié à la légitimité de l'instance départementale pour piloter un tel observatoire de l'eau. Cette question surgit, dans le cas des observatoires que nous avons étudiés, notamment par rapport à la question des limites administratives du département, qui ne correspondent pas à celles de l'eau, mais aussi par rapport à celle du partage des responsabilités entre acteurs. Il peut en effet ne pas sembler légitime qu'un observatoire fonctionne avec une visée d'évaluation de la gestion intégrée de l'eau alors qu'il se limite à observer ce qui se passe sur un territoire administratif donné et que l'eau ne s'arrête pas aux frontières administratives départementales. Certes, le bassin versant semble un territoire plus approprié mais le département constitue un territoire d'action pertinent politiquement, ce qui lui donne une légitimité. En cela, nous rejoignons Antoine et Roux (2004) qui font la distinction entre territoire de réflexion (i.e. le bassin versant) et territoire d'action (le département notamment). On retrouve la même idée chez Laganier

et Scarwell (2001). Pour ces derniers, « il ne suffit pas que des problèmes d'équipement se posent à l'échelle du bassin, il faut aussi qu'ils revêtent la valeur d'un enjeu politique aux yeux des différents acteurs concernés, de sorte que l'espace devienne un territoire de référence de l'action collective ». Dans le même ordre d'idée, Hervochon, Sauvageot Guibert et al. (2004) font le constat que malgré sa pertinence à un niveau technique, le bassin versant peut ne pas être le territoire pertinent car il arrive qu'il soit déconnecté des logiques d'acteurs à l'œuvre tant dans son périmètre que dans les territoires adjacents. Il est donc important de réfléchir les actions à mener dans un contexte plus global car des échanges existent entre territoires tant au niveau hydraulique (interconnexions de réseaux, connexions fluviales, ...) qu'au niveau économique ou social. A côté de ce territoire hydraulique qu'est le bassin versant viennent donc se positionner des territoires administratifs, qui, malgré leur pertinence hydraulique moindre, constituent des candidats sérieux quant à leur capacité d'intégration. Ainsi, pour S. Ghiotti, « à côté DU territoire de l'eau (ré ?) émergent ou se constituent DES territoires de l'eau, pas toujours en lien avec les approches naturelles ou environnementales mais plus en phase avec les logiques intercommunales, départementales et régionales issues de la décentralisation » (Ghiotti 2006, p.2). Il pense qu'à la dilution de l'action publique territoriale viennent s'ajouter des luttes entre les différentes institutions à diverses échelles territoriales en vue de s'approprier et de contrôler un territoire afin d'y asseoir leur légitimité et leur existence. Par exemple, nous avons constaté une certaine tension de la part d'une Région par rapport à un observatoire départemental de l'eau. En effet, depuis plusieurs années, la Région et les Départements s'étaient partagés les responsabilités concernant la gestion de l'eau ; la première se chargeant de tout ce qui concerne les eaux souterraines et les autres s'occupant des eaux superficielles. La Région voyait donc cet observatoire sur l'ensemble du cycle comme non légitime de la part du Département. Toujours d'après Ghiotti, ce sont les Conseils Généraux à qui cette compétition profite le plus et qui modernisent par ce biais d'avantage leur action. Pour lui cette aptitude des Conseils Généraux à profiter de cette situation est basée sur leur capacité à « capter ces territoires d'« intercession » », c'est-à-dire leur capacité d'articulation et d'agencement territorial prenant en compte différentes logiques (sectorielles et globales) et plusieurs dimensions (horizontale, essentielle, verticale). Les récents débats lui semblent avoir insufflé un nouvel élan dans les relations entre collectivités. On voit ici que cette question de la légitimité vient rejoindre celle de l'articulation du global et du local qui constitue une question récurrente dans le domaine des politiques publiques.

- 27 Nous avons pu montrer dans cet article que les observatoires étaient des outils de gestion d'une grande diversité tant en terme d'acteurs impliqués, que de moyens ou d'objectifs. Parmi ceux qui ont pour objectifs de réaliser une évaluation des politiques menées au niveau départemental, cette diversité se retrouve aussi tant dans les méthodes employées pour y parvenir que dans les objets même de l'évaluation ou dans les rôles remplis par les observatoires dans ce processus. En conclusion, nous dirons que si on considère comme Lamarque (2004, p.48) que « l'évaluation ne pourra prouver son utilité et remplir pleinement sa fonction d'apprentissage que si elle agit comme un processus continu associant la connaissance et l'action dans toute leur dimension collective », alors les observatoires ont clairement leur place dans le processus d'évaluation (quel que soit l'objectif de celle-ci) dans la mesure où ils constituent des dispositifs qui permettent de lier les connaissances aux actions.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Antoine J. et Roux A.-L., 2004, Eau et territoires : vers une gestion intégrée, *Journée d'études : les territoires de l'eau*, Université d'Artois, Arras.
- Beck U., 2001, *La société du risque*, Paris, Aubier.
- Bossuet L., 2003, Les observatoires opérationnels sur l'environnement et leur rôle dans les démarches de développement durable. Compte-rendu de colloque. *Natures Sciences Sociétés* vol. 11, n°2 : pp. 202-205.
- Cadiou S. et Maubert C., 2005, *Au centre des forces locales. éléments et enjeux d'une réflexion prospective*, Commissariat Général du Plan : 93 p.
- Conseil National de l'évaluation, 1996, *Petit guide de l'évaluation*, Commissariat général du plan, 106 p.
- David, A., 1998, « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue française de gestion* (n° 120) : p. 44-59.
- Frois P. et Le Masne P., 2004, « Développement durable et organisation des collectivités territoriales européennes : évaluation de la méthodologie respect, Management local, de la gestion à la gouvernance », S. Cueille, R. Le Duff et , J.-J. Rigal, Québec, *Dalloz, 6e rencontres Ville-Management* : pp. 281-299.
- Ghiotti, S., 2006. « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence ». *Développement Durable et Territoires*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau.
- Grandgirard A. et Barbier R., 2006, *Rapport d'étude préalable à la création d'un Observatoire de l'eau, Strasbourg*, Conseil Général du Bas-Rhin :92 p. + 90 p. d'annexes.
- Hervocho, F., Sauvageot Guibert, A., Martel, J.-P. et Brounais, M., 2004, *D'une logique de bassin versant à une logique de territoire : le schéma d'aménagement et de gestion des eaux "Rance, Frémur et baie de Beausseis"*. TSM: pp. 72-80.
- Laganier, R. et Scarwell, H.-J., 2001, « Risque inondation, aménagement du territoire et développement durable : l'exemple du bassin versant de la Canche (Pas-de-Calais) ». *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*(n° 37): pp. 87-101.
- Lamarque D., 2004, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 215 p.
- Moison J.-C., 1997, *Du mode d'existence des outils de gestion : les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Seli Arslan, 286 p.
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol.8, n°3
- Narcy J.-B., 2000, *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces*, Thèse en sciences de l'environnement, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Centre de Paris: 492 p.

Peyret L., 2002, « Observatoires de l'environnement. Les huissiers du développement durable ? », *Environnement & Technique*, n°215, avril 2002, pp. 17-20

Riveline, C. (1991). *Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations*. Gérer et comprendre. Annales des Mines: p. 50-74.

Sites Internet :

<http://eau-dans-allier.cg03.fr/pages/front/index.asp>

<http://www.ode22.org/scripts/fr/ode/role.htm>

<http://www.cg29.fr/article/archive/311/>

[http://www.cg40.fr/ressources\\_eau/index.htm](http://www.cg40.fr/ressources_eau/index.htm)

<http://www.ode43.fr/>

[http://www.ode52.org/eau/eau\\_p1/cadre.htm](http://www.ode52.org/eau/eau_p1/cadre.htm)

<http://www.cg73.fr/index.php?id=672>

<http://www.cg80.fr/environnement/dea80/publication/html/eau.htm>

<http://observatoire-eau.vendee.fr/>

<http://www.cg93.fr/audace/index.html>

## RÉSUMÉS

Cet article aborde la question des méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable à travers l'analyse d'observatoires mis en place par les Conseils Généraux dans le domaine de l'eau. Notre propos se fonde sur l'examen de dix observatoires, identifiés lors d'une étude préalable à la mise en place d'un Observatoire de l'eau. Après un cadrage théorique et empirique de notre objet d'étude, nous présentons les démarches d'évaluation mises en place par ces observatoires et les obstacles rencontrés. Nous abordons notamment les questions de format des données à recueillir et de légitimité du maître d'ouvrage de l'observatoire. Ceci nous fournit des éléments afin de réfléchir à l'apport des Observatoires en tant qu'outils servant de support à l'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable.

This article deals with territorial methodologies and practices of evaluation as regards sustainable development via the analysis of water observatories set up by county councils. This matter is based on the analysis of ten water observatories which were identified and enquired into a study preceding the setting of a water observatory.

First of all, we will consider the theoretical and empirical frames of our study. We will then present the evaluation methodologies set up by these water observatories and the main obstacles encountered. We will especially deal with the issue of data format and the legitimacy of the project owner of the water observatory. This analysis will provide us elements in order to consider the contribution of observatories as tools supporting public policy evaluation as regards sustainable development.

## INDEX

**Mots-clés** : outils de gestion, observatoires, département, eau, légitimité, format de données

**Keywords** : management tools, evaluation, water observatories, local communities, legitimacy, data format

## AUTEURS

### AGNÈS GRANDGIRARD

Doctorante, Unité Mixte de Recherche Cemagref-ENGEEES en Gestion des Services Publics, Strasbourg, France. [agnes.grandgirard@engees.u-strasbg.fr](mailto:agnes.grandgirard@engees.u-strasbg.fr) Ingénieure spécialisée dans l'eau et l'environnement, elle effectue une thèse en gestion au Centre de Gestion Scientifique de l'Ecole des Mines de Paris sur le rôle des acteurs supra-locaux dans les politiques locales du développement durable.

### RÉMI BARBIER

Maître de conférences, habilité en sociologie, Unité Mixte de Recherche Cemagref-ENGEEES en Gestion des Services Publics, Strasbourg, France. Ingénieur et sociologue, ses travaux portent sur les politiques locales de l'environnement.