

La mise en place d'un observatoire de l'eau : le cas de l'observatoire du Bas-Rhin

Agnès Grandgirard ^a, Rémi Barbier ^a et Sophie Cailliez ^b

Pour relever les défis liés à la Directive cadre sur l'eau, l'État français a développé d'importantes politiques publiques visant à la restauration et à la préservation de la ressource en eau. Dans un contexte de politique volontariste en matière d'eau potable, d'assainissement et d'aménagement des rivières, le département du Bas-Rhin a mis en place un observatoire de l'eau destiné à recueillir, diffuser et optimiser l'information, mais aussi à évaluer les différentes actions à mener dans ce domaine. Dans cet article, les auteurs s'intéressent aux attentes des acteurs de la gestion de l'eau dans le département avant d'aborder leur prise en compte dans les scénarios élaborés pour le développement de l'observatoire.

Historiquement, le conseil général du Bas-Rhin (CG 67) occupe une place privilégiée dans l'accompagnement des collectivités dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement, ainsi que dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage pour la gestion des cours d'eau (encadré 1). Le CG 67 ne s'est cependant pas contenté d'un rôle de financeur dans le domaine de l'eau et a orienté ses activités en vue d'une meilleure connaissance de ces thématiques par la diffusion de ces informations et la pérenni-

sation des recueils d'informations. L'observatoire départemental de l'eau du Bas-Rhin s'inscrit donc dans la politique volontariste¹ du conseil général en matière d'eau potable, d'assainissement et d'aménagement des rivières.

La question centrale de cet article est de savoir comment prendre en compte, dans le cadre de la mise en place d'un observatoire, les attentes plurielles et foisonnantes des acteurs² de l'eau. Il est nécessaire de les ordonner avant de proposer

Encadré 1

La gestion de l'eau dans le département : une situation originale, liée en partie à l'effet unificateur de la nappe d'Alsace

Une spécificité locale qu'il est intéressant de mentionner ici est que depuis 1991, la région Alsace et les départements du Bas et du Haut-Rhin se sont partagés les responsabilités concernant la gestion de l'eau ; la première se chargeant de tout ce qui concerne les eaux souterraines, c'est-à-dire la nappe d'Alsace, et les deux derniers s'occupant des eaux superficielles. Une autre spécificité du contexte bas-rhinois est que la gestion de l'eau potable et de l'assainissement dans le Bas-Rhin est ici confiée au Syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA) pour 80 % des communes. La délégation de service public à des gestionnaires privés est peu répandue dans cette région, la régie de service public interne représente la plupart des modes de gestion. L'adhésion au SDEA est en forte progression chaque année et les communes isolées sont de plus en plus rares.

1. La mise en place d'un observatoire a été décidée au cours de la démarche « Des Hommes & des Territoires » (cf. site internet <http://www.cg67.fr/index.asp?fic=page&id=3074>), démarche de concertation qui conduit à une réorientation des politiques publiques et des actions dans les territoires.

2. Nous proposons d'utiliser les termes « usagers » pour désigner les utilisateurs finaux et « acteurs » pour l'ensemble des gestionnaires et des futurs usagers potentiels.

Les contacts

a. Cemagref-ENGEEES, UMR Gestion des services publics, 1 quai Koch, BP 61039, 67070 Strasbourg Cedex

b. Conseil général du Bas-Rhin, Pôle développement des territoires DERE-SAG, Place du Quartier Blanc, 67964 Strasbourg Cedex 9

3. Comme nous l'avons évoqué précédemment, le spectre d'actions réglementaires et volontaires du CG 67 est assez étendu dans le domaine de l'eau ; de même son engagement financier est non négligeable.

4. École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg.

différents moyens d'y répondre. Dans cet article, nous illustrons cette question par le cas concret du CG 67 que nous avons accompagné dans sa démarche de mise en place d'un tel observatoire créé par la décision de la commission plénière du conseil général en juillet 2004. Nous avons pour cela mené une étude exploratoire afin, entre autres, d'identifier les besoins des divers acteurs de la gestion de l'eau dans le département, depuis les administrations et les collectivités, jusqu'aux différents usagers, en passant par les élus et les techniciens. Cet article présente la genèse de l'observatoire, puis s'intéresse aux attentes des futurs usagers avant d'aborder leur prise en compte dans les scénarios élaborés pour le développement de l'observatoire. Enfin, nous concluons sur les problèmes et questions soulevés par la prise en compte des attentes des usagers.

Genèse et mise en place du projet

Quels objectifs pour l'observatoire ?

De par son rôle central au niveau départemental³, le CG 67 a décidé d'être le maître d'œuvre de ce projet ambitieux, tout en précisant au préalable que sa réussite était dépendante de l'implication des autres acteurs de l'eau du département. Par la création d'un observatoire de l'eau, le CG 67 cherche à répondre à un double objectif :

- fournir l'information au citoyen ainsi que le recommande la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 (encadré 2) ;
- obtenir des éléments pour l'évaluation de ses actions dans le domaine de l'eau.

L'observatoire a donc pour but la vulgarisation de la gestion de l'eau et de l'assainissement, la créa-

tion d'une vision globale de l'eau, la fourniture de données techniques expliquées (prix de l'eau, évolution du prix, qualité du service...).

L'observatoire est donc tout naturellement destiné :

- aux acteurs locaux de l'eau, afin de leur fournir un lieu de partage, de croisement et d'analyse des données sur l'eau ;
- aux collectivités gestionnaires de l'eau et de l'assainissement, pour les appuyer dans leurs prises de décision ;
- au CG 67 lui-même pour l'évaluation de sa politique de l'eau à long terme ;
- à un large public pour diffuser de l'information (encadré 3).

Quelle méthodologie de recherche ?

Dans ce contexte, le conseil général a souhaité faire appel aux chercheurs de l'unité mixte de recherche Gestion des services publics (Cemagref – ENGEES⁴) afin d'apporter un regard extérieur dans l'analyse des attentes des usagers et dans l'élaboration de scénarios pour l'avenir. Notre étude (Grandgirard *et al.*, 2006), sur laquelle se base cet article, s'est déroulée en deux phases :

- la connaissance des attentes et besoins des partenaires,
- l'élaboration de scénarios de développement de l'observatoire.

Lors de cette recherche, nous avons mené des entretiens avec une trentaine d'acteurs de la gestion de l'eau dans le département, qu'ils soient élus, techniciens, administratifs ou associatifs. Ces entretiens avaient pour objet de recueillir les

Encadré 2

Un contexte juridique venant appuyer la démarche

Le projet d'observatoire du CG 67 s'appuie avant tout sur un contexte juridique favorable. Différents textes relèvent en effet l'importance croissante du droit à l'information, que ce soit la Convention d'Aarhus du 28 juin 1998 qui consacre le droit à l'information en matière d'environnement pour les citoyens ainsi qu'un devoir pour les autorités publiques de collecter et diffuser l'information, ou la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 qui exige que le public, y compris les simples usagers de l'eau, soient à la fois consultés et associés à la décision. En outre, les recommandations de la DCE incitent le département à offrir plus de transparence afin de rendre compte de la bonne utilisation de l'argent public. De plus, la gestion intégrée de l'eau prônée par la DCE suppose un partage d'informations que l'observatoire favorise.

Encadré 3

Un contexte social favorable

Une enquête menée par l'IFEN⁵ (IFEN, 2004b) montrait qu'en dépit des informations déjà diffusées par de nombreux acteurs, près des trois quarts des Français ne se considéraient pas informés de la qualité des eaux des rivières et des lacs de leur région. Cette opinion était de plus d'avantage liée à l'accès à l'information (76 % des gens la trouvent insuffisante) qu'à sa qualité (55 % la jugent peu crédible). Ce qui est notable aussi, c'est qu'une personne sur deux seulement juge cette information compréhensible. Enfin, la grande majorité des citoyens pensent que la meilleure source d'information sur l'eau est constituée par les associations. D'après le rédacteur de cette synthèse, deux tendances semblent se dégager de cette étude. Premièrement, les Français expriment une demande de proximité qui se traduit par une forte attente auprès des collectivités locales pour la gestion et l'information sur les eaux continentales. Deuxièmement, les Français n'ont pas conscience de leur responsabilité individuelle concernant la qualité de l'eau. Dès lors, pour l'auteur de cette synthèse, la participation du public à la gestion de l'eau prévue par la réglementation (DCE) alliée à une information répandue et de qualité pourrait constituer le levier d'une prise de conscience citoyenne.

5. Institut français de l'environnement.

attentes de ces futurs usagers de l'observatoire de l'eau. Les entretiens étaient semi-directifs avec pour point de départ des questions très ouvertes. La sélection des différents interlocuteurs s'est effectuée d'après une liste élaborée en commun avec le CG 67. L'étude a aussi compris une phase d'identification des données disponibles tant au niveau local que national, ainsi qu'un recensement des divers observatoires départementaux de l'eau, de l'environnement ou du développement durable existant ailleurs en France. Nous avons ensuite choisi de rencontrer les responsables de deux d'entre eux pour échanger et apprendre de leur expérience. Dans cet article, ce sont principalement les attentes des futurs usagers et leur prise en compte dans la mise en place de l'observatoire qui nous intéressent. C'est pourquoi nous allons tout de suite entrer plus en détail dans la description de ces attentes avant d'aborder la manière dont elles ont été prises en compte dans le projet.

Les attentes des acteurs

Nous avons recensé et classé les besoins exprimés par les différents types d'acteurs de l'eau dans le Bas-Rhin. Tous les acteurs ont exprimé des besoins même si, dans un premier temps, les détenteurs de données⁶ répondent en chœur qu'ils n'ont pas de besoin spécifique en ce qui concerne un observatoire de l'eau ; certains d'entre eux déclarent même pouvoir vivre sans problème « *en autarcie* ». Toutefois, même s'ils n'en ressentent pas la nécessité, ils ajoutent qu'ils

pourraient « *de manière bénéfique profiter d'un tel outil* » pour une partie de leur travail.

Une typologie des attentes

Les acteurs sont pluriels, ce qui va de manière logique nous conduire à des attentes variées. De plus, nous avons pu constater que les attentes des acteurs ne sont parfois pas claires pour eux-mêmes, c'est-à-dire qu'ils ne savent pas toujours très bien ce qu'ils veulent. C'est devant ce foisonnement d'attentes qu'il va falloir ordonner et que l'intervention des chercheurs peut être bénéfique, non pas pour hiérarchiser ces attentes en fonction d'un « bien » ou d'un « juste » universel mais par rapport à un modèle. C'est pourquoi, les attentes exprimées par les acteurs ont ensuite été recensées puis situées par rapport à une typologie en séparant ce qui concerne :

- le contenu de l'observatoire,
- ses produits,
- et sa structure.

Pour commencer, en matière de contenu, l'attente prédominante chez un grand nombre d'usagers concerne le **recueil, la mise en forme et le partage des informations** et vient matérialiser un souhait des acteurs de plus de **transversalité**, c'est-à-dire des éléments permettant une vision plus globale de la gestion de l'eau. Que ce soit des professionnels du domaine qui le souhaitent afin de simplifier leur travail, des associations qui le revendiquent en tant que droit du citoyen, des élus qui le demandent en tant que retour

6. i.e. Agence de l'eau Rhin-Meuse, Syndicat des eaux et de l'assainissement, Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS)...

7. Finalement, de manière caricaturale, on pourrait dire que ce qui intéresse les élus, c'est de n'avoir presque plus besoin de décider ; les actions à mener s'imposant *via* la force des chiffres.

sur les décisions qu'ils peuvent prendre ou des administrations qui le trouverait utile dans leur travail, ce partage semble être réclamé de manière quasi-unanime. Celui-ci peut ensuite se décliner selon différents niveaux, depuis la fourniture d'information à la demande jusqu'à la base de données unique sur le département, en passant par la diffusion de documents de synthèse et l'échange de données. Derrière ce partage et cette diffusion d'informations, il faut, à notre avis, distinguer deux niveaux : un niveau à destination du grand public et un autre en direction des professionnels du domaine. De manière générale, une information en direction du grand public est considérée par les acteurs rencontrés comme nécessaire. En ce qui concerne les professionnels, ils sont intéressés par un partage d'informations plus grand et par un accès plus facile aux données. On peut noter que leur intérêt pour ces informations est inversement corrélé à leur possession propre de données.

Une deuxième attente revenant fréquemment dans le discours des acteurs concerne **l'aide à la décision**. Depuis les élus qui souhaitent que l'observatoire leur fournisse une information pertinente à même de leur permettre de prendre les « bonnes » décisions⁷ jusqu'aux gestionnaires qui souhaiteraient des indicateurs et des guides pour faciliter leur prise de décision quotidienne, ils sont nombreux à avoir besoin d'un appui pour les aider à se positionner. Ainsi, afin de simplifier leur travail, certains souhaiteraient un **guide** pour orienter leurs actions. Celui-ci servirait par exemple à la fois aux techniciens pour évaluer la pertinence du renouvellement des réseaux d'eau potable et savoir comment classer les conduites à renouveler, mais aussi aux politiques afin d'évaluer la pertinence du financement de ces actions. Par ailleurs, plusieurs professionnels seraient preneurs **d'indicateurs communs** afin d'établir des comparaisons au niveau départemental et national ainsi qu'une possible évaluation de leurs actions. On retrouve ici une problématique classique de gestion. Face à la masse d'informations et données existantes, le gestionnaire a besoin d'avoir recours à des « abrégés du vrai » comme les nomme Rive-

line (1991). 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 ; il 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 » et des « abrégés du bien ». 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 et comparables, ils peuvent être représentés graphiquement et sont faciles à opposer. Ces abrégés du vrai peuvent prendre des formes diverses (tableaux de bord sommaires, critères peu nombreux). On constate ici que c'est finalement ce que demandent ces usagers lorsqu'ils souhaitent des indicateurs, des guides et des synthèses.

Ensuite, une attente également exprimée à de nombreuses reprises concerne les **résultats concrets** rendus possibles *via* l'observatoire. En effet, nombreux sont les acteurs qui espèrent que l'observatoire ne sera pas une « *coquille vide* », qu'il permettra de « *déboucher sur des mesures concrètes* ». Ces résultats concrets attendus se déclinent notamment sur la production par l'observatoire d'informations mobilisables qui débouchent sur des actions.

Enfin, en ce qui concerne la structure de l'observatoire, un point sur lequel les différents acteurs rencontrés nous ont fait part de leurs attentes concerne **l'ouverture du processus de conception de l'observatoire à différents acteurs** et la possibilité pour chacun de s'exprimer et de participer au pilotage de cet outil. Si la structure de l'observatoire est légitime, les acteurs qui la portent sont reconnus comme tels et il existe une capacité de contrôle des réalisations. En cela, les avis sont partagés quant à la légitimité du conseil général pour porter ce projet d'observatoire.

Les différentes attentes sont récapitulées et classées dans le tableau 1.

► Tableau 1 – Typologie des attentes des futurs usagers de l'observatoire.

Contenu	Produits	Structure
Exhaustivité du recueil de données	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'informations. 	Ouverture à d'autres acteurs de l'eau.
	<ul style="list-style-type: none"> • Aide à la décision (production d'abrégés du vrai : indicateurs, synthèses...). 	

La prise en compte des attentes des futurs usagers

Trois grandes fonctions pour le développement de l'observatoire

Une fois ce triptyque d'attentes identifié, nous avons proposé trois fonctions correspondantes pour le développement de l'observatoire. Dans cette partie, nous allons présenter les différents scénarios pour l'observatoire élaborés conjointement avec le service Équipement rural du CG 67, et montrer dans quelle mesure ils viennent répondre aux attentes des usagers que nous venons de lister. On peut identifier trois grandes fonctions⁸ pour la configuration de l'observatoire de l'eau dans les attentes des acteurs :

– la fonction de **recueil et de diffusion de l'information** (du papier au « tout internet »), dimension vivement souhaitée par un grand nombre d'acteurs afin de rendre possible une meilleure information et de faciliter les échanges ;

– la fonction de **transversalité** qui permet de passer du thématique au transversal, dimension essentielle pour construire une vision globale de la gestion de l'eau ; cette dimension est de plus nécessaire (mais non suffisante) si on veut rendre possible une gestion intégrée de l'eau ;

– la fonction **d'ouverture** à d'autres acteurs qui rend possible une reconnaissance de la pertinence des décisions prises de par la collégialité de leur élaboration (et qui permet d'agir grâce à la légitimité de prescrire et d'encadrer les actions).

Pour que l'observatoire prenne vie, trois pôles de développement sont nécessaires pour répondre aux trois fonctions identifiées :

– une implication des partenaires du conseil général, afin de faire de l'observatoire un outil utile à tous. Ceci n'est possible que grâce à un travail en commun des partenaires et passe par un inventaire des différentes données afin de déterminer les données intéressantes et leur traitement ; ce qui pourra être formalisé dans des conventions d'échange de données ;

– une diffusion de l'information, réclamée par quasiment tous les acteurs. Un inventaire des documents déjà produits, ainsi que de leur mode de diffusion actuel, constituerait un bon point de départ. Ceci pourrait ensuite être suivi par une amélioration de la diffusion actuelle qui pourrait

avoir lieu notamment *via* la création d'un site internet ;

– une construction d'indicateurs transversaux permettant d'avoir une vue plus générale de la gestion de l'eau dans le département. Cette construction nécessitera tout d'abord un recensement des indicateurs existants, suivi d'une réflexion quant à la construction d'indicateurs pertinents par rapport aux objectifs poursuivis, construction qu'il serait souhaitable d'effectuer de manière collective grâce à des groupes de travail entre partenaires. Ces indicateurs constitueraient le support de base afin de rédiger des synthèses transversales sur la gestion de l'eau dans le Bas-Rhin.

Le développement de l'observatoire se fera de manière dynamique grâce à un développement progressif de ces trois moyens. La figure 1 montre cette spirale de construction progressive de l'observatoire grâce à la dynamique impulsée par son animation.

Présentation des scénarios

Nous avons pris en compte ces trois dimensions dans les scénarios élaborés en concertation avec le service équipement rural du conseil général du Bas-Rhin. Nous avons imaginé différents scénarios pour permettre aux acteurs de choisir de développer (ou non) chacun des différents aspects identifiés. Dans un premier temps, une réponse a été fournie en terme de structure (donc en terme de relations) puis en terme d'outils (donc en terme de savoirs). Ainsi, en terme de structure, en réponse à l'attente d'ouverture, deux instances ont déjà été mises en place : un comité de pilotage et un comité technique. Le **comité de pilotage** est constitué :

– d'élus locaux en charge des dossiers relatifs à l'eau,

– de techniciens d'institutions en charge d'un domaine particulier de l'eau.

Le rôle du comité de pilotage est de :

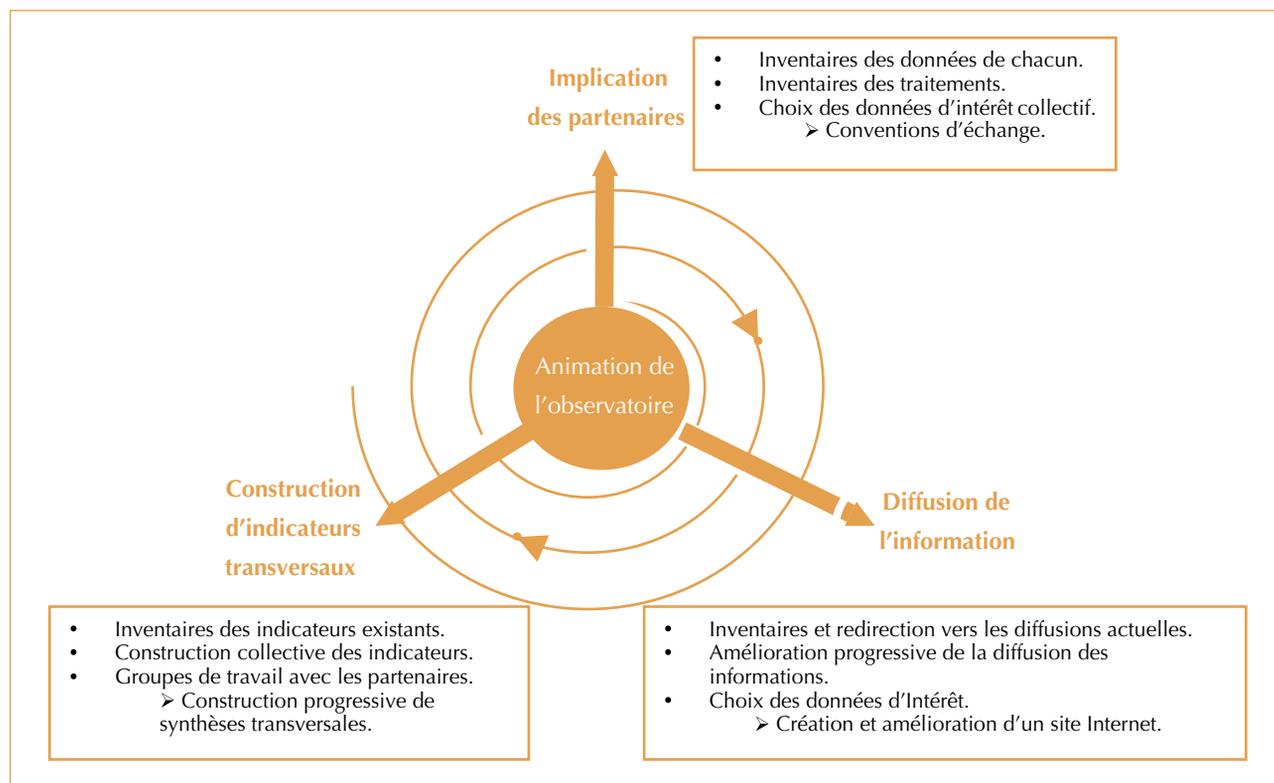
– fixer les grandes orientations de l'observatoire,

– établir des objectifs à atteindre en fonction des derniers résultats présentés ainsi qu'un planning de réalisation de ces objectifs,

– effectuer le bilan des avancées de manière semestrielle ou annuelle.

8. Deux fonctions supplémentaires auraient pu être identifiées :

- la fonction **géographique** pour élargir de données ou considérations très locales à l'ensemble du département, voire plus, et ainsi permettre d'avoir une vision d'ensemble ;
- dimension prise en compte de par le portage de l'observatoire de l'eau par le CG67 ;
- la fonction **temporelle** permettant d'inscrire l'observatoire dans la durée, en donnant la possibilité de recouper des données annuelles et de construire des comparaisons pluriannuelles ;
- dimension prise en compte par la pérennité de l'observatoire de l'eau et donc son inscription dans la durée.



▲ Figure 1 – Les trois pôles de développement de l'observatoire.

Le **comité technique** a ensuite à sa charge de rendre possible ces grandes orientations et de mettre en œuvre les moyens pour concrétiser les décisions du comité de pilotage. Ce comité technique est composé de membres des services du conseil général, mais aussi de techniciens appartenant aux institutions partenaires, ainsi que des experts d'associations et des chercheurs. Ces instances viennent répondre à deux attentes des usagers : d'une part, elles permettent aux différents usagers de s'exprimer et d'avoir leur mot à dire dans les orientations que l'observatoire va prendre, ce qui vient répondre en partie à l'attente de transversalité en ce qui concerne les relations ; d'autre part, elles permettent d'assurer une certaine légitimité aux décisions qui seront prises car elles le seront de manière collégiale ; elles font ainsi fonction de garant d'une plus grande objectivité dans le travail de l'observatoire.

Les fonctions de diffusion de l'information et de transversalité sont ensuite prises en compte dans les outils qui sont proposés pour l'observatoire. Les différents scénarios sont constitués, comme nous allons le voir, par des combinaisons entre

différents niveaux de transversalité et de mise à disposition. Sur l'axe de mise à disposition (figure 2), on passe d'une diffusion papier des documents, plutôt rigide et peu dynamique, à des documents dynamiques modulables par l'utilisateur qui peut ainsi choisir les données qu'il croise ; l'interface piochant directement dans la base de données les informations nécessaires. Tandis que sur l'axe de transversalité, on part de bilans thématiques (par exemple le rapport sur le fonctionnement des stations d'épuration), pour aboutir à des synthèses croisant différentes étapes du cycle de l'eau, donc potentiellement différents gestionnaires de données (par exemple un rapport recoupant les données sur l'épuration et celles sur la qualité des rivières...). Les différents scénarios sont résumés sur la figure 2. En brun clair figurent les outils déjà existants et pouvant servir de départ à la construction de l'observatoire ; tandis que les outils à construire sont représentés en brun foncé. Les flèches représentent les conditions nécessaires pour passer d'une case à une autre.

Commentons brièvement ces scénarios. Le point de départ (l'origine sur le graphique) correspond à un bilan papier sur une thématique précise,

c'est-à-dire un document diffusé sous version papier qui fait le point sur les données à une échelle départementale dans un domaine bien ciblé (par exemple, le rapport du SATESA⁹ sur le fonctionnement des stations d'épuration¹⁰). Le scénario A consiste à augmenter la dimension de diffusion de l'information, ce qui conduit à mettre ces bilans thématiques en ligne sur Internet afin qu'ils soient téléchargeables. Cette action relève de l'ingénierie informatique et semble réalisable sans difficulté majeure dans un avenir proche.

Une augmentation de la transversalité par rapport à ces bilans thématiques (déplacement sur l'axe des abscisses) produit des bilans transversaux. Ce qu'on entend par là, c'est que ces bilans restent centrés sur une thématique donnée mais, afin d'enrichir l'analyse, ils incluent des informations permettant d'élargir la vision de la thématique. On pourrait citer comme exemple le bilan sur le fonctionnement des services d'AEP¹¹ établi par le service Équipement rural du CG 67 avec une intégration des données de la DDASS sur la qualité de l'eau. Celui-ci permet d'enrichir la vision de la gestion de l'eau par rapport à un bilan thématique. Ces bilans gagneraient eux aussi bien entendus à être téléchargeables en plus d'être disponibles en version papier.

Le scénario B (déplacement selon l'axe des ordonnées) permet d'obtenir des bilans transversaux dynamiques. Par dynamique, nous entendons le fait que l'utilisateur puisse définir lui-même les paramètres qu'il souhaite croiser ; l'interface venant directement piocher dans la base de données les informations nécessaires à sa requête. Le franchissement de cette étape requiert

deux conditions : la première étant une question d'ingénierie informatique concernant la meilleure manière de mettre en place un système de ce type (ce qui nécessite par ailleurs une homogénéisation des données utilisées) ; la deuxième étant une question de fond à résoudre par les acteurs, à savoir quelle modularité souhaitent-ils introduire dans le système ? Veulent-ils laisser à l'utilisateur la liberté de faire tous les recoupements imaginables, au risque que cela n'ait pas forcément de sens ? Ou bien désirent-ils fixer certaines limites ? La concertation des acteurs concernés devrait permettre de trouver une réponse à ces questions.

Une étape vers plus de transversalité serait enfin de parvenir à produire des synthèses transversales qui donnent une vision d'ensemble de la gestion de l'eau, à la différence des bilans qui restent centrés sur une thématique précise. Le scénario C correspond ainsi à la création de telles synthèses transversales. Ces synthèses seraient produites à partir des données existantes et d'ores et déjà récoltées par les différents acteurs. Afin de les construire, une expertise et une concertation sont nécessaires ; une expertise afin de déterminer quels chiffres, quels indicateurs sont pertinents et comment les déterminer, et une concertation pour que l'ensemble des acteurs soient en accord sur la vision de la gestion de l'eau que ces indicateurs véhiculeront.

Du calcul d'indicateurs à la fourniture d'« abrégés du vrai » ?

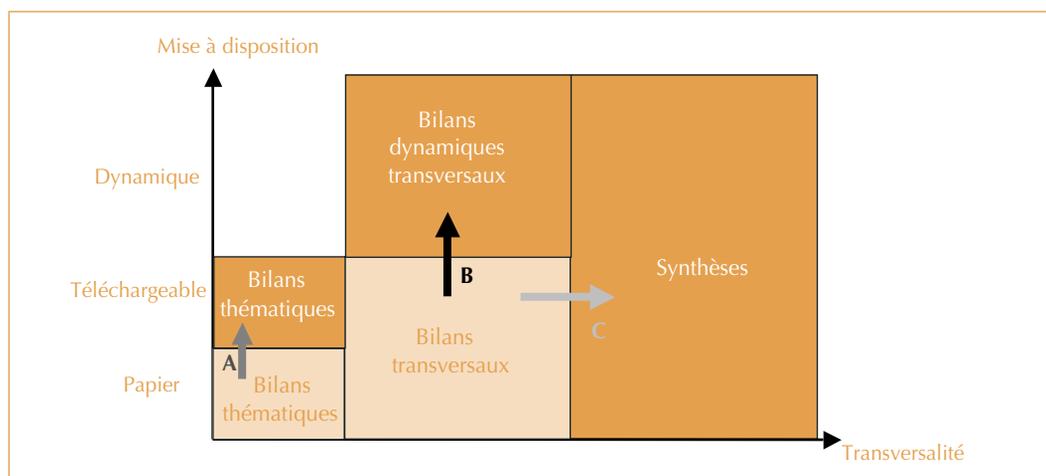
Ces indicateurs¹² pourraient être regroupés dans un tableau de bord qui servirait de base à la rédaction

9. Service d'assistance technique à l'exploitation des systèmes d'assainissement.

10. Ce rapport annuel fait le bilan station par station des données du SATESA complétées par celles issues de l'auto-surveillance. Ces données élémentaires sont ensuite agrégées pour donner un aperçu global de l'assainissement dans le Bas-Rhin en ce qui concerne la collecte, le traitement et la gestion des déchets issus de l'épuration sur le département.

11. Alimentation en eau potable.

12. Il nous semble nécessaire de préciser ce que nous entendons par indicateurs : ce ne sont bien évidemment pas que des données chiffrées, mais cela reste de l'information « brute » non commentée et non analysée.



◀ Figure 2 – Schéma des scénarios pour l'observatoire.

tion de la synthèse. Le tableau de bord permettrait de répondre à plusieurs objectifs :

- connaître l'état de l'eau dans le département et en particulier, la situation des milieux et des ressources naturelles ;
- suivre les actions entreprises pour la protection de l'eau ;
- apprécier le résultat des actions ;
- sensibiliser et informer le public aux enjeux de l'eau et de sa gestion.

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. Cette multiplication rend aussi nécessaire pour le gestionnaire le regroupement de données à des niveaux variables qu'on peut appeler indicateurs. On a donc vu fleurir des indicateurs de toutes sortes ainsi que des méthodologies pour leur élaboration (Cerruti *et al.*, 1992 ; IFEN, 2001 et 2004a ; MEDD, 2004 ; OCDE¹³, 2004). Les indicateurs à choisir et la méthodologie d'élaboration sont contingents aux objectifs fixés pour les indicateurs. En effet, ceux-ci peuvent être variés ; on peut en identifier trois grands types différents : ils peuvent constituer un support pour l'information, pour le suivi ou pilotage ou pour l'évaluation. Ces indicateurs doivent être suivis dans le temps afin de rendre visibles les éventuelles évolutions. Dans le cas de l'observatoire de l'eau, le tableau de bord pourrait contenir plusieurs types d'indicateurs en s'inspirant par exemple du modèle Pression-État-Réponse de l'OCDE (OCDE, 1993) :

1. les indicateurs de pression qui exposent les activités qui ont un impact sur l'eau ;
2. les indicateurs d'état qui décrivent la situation de l'eau (milieux et ressources naturelles) ;
3. les indicateurs de réponse qui correspondent aux actions engagées pour la diminution des pressions et la restauration de l'état de l'eau.

Les problèmes et questions soulevés par la prise en compte des attentes des usagers

Dans cette dernière partie, par rapport aux trois fonctions que nous avons identifiées, nous souhaitons mettre en exergue les problèmes potentiels et les points d'attention.

La fonction de recueil et de diffusion de l'information vient quant à elle indirectement soulever des questions de format des données. En effet, l'observatoire est alimenté et diffuse des données provenant de différents producteurs. La question de l'harmonisation des données de ces différents producteurs surgit donc. Ceci pourrait permettre l'élaboration d'une base de données commune sur le département avec un lien vers un SIG¹⁴ permettant une entrée géographique ou thématique pour accéder aux différentes données. Cette harmonisation n'est nullement indispensable. Cependant, elle devient vite une nécessité si on souhaite mettre les données en regard les unes des autres ; il faut tout au moins avoir une réflexion à ce sujet, partager une définition commune des termes et de ce qu'ils recouvrent, ainsi que fixer des protocoles et uniformiser un minimum les procédures. Il peut, entre autres, y avoir une discussion quant à la pertinence de l'harmonisation avec le format SANDRE¹⁵ ou non. La question de l'harmonisation mérite qu'on s'y arrête, tant sur le fond (parle-t-on du même référent : même ouvrage, même zone géographique... ?) que sur la forme (quel format des données ? Quel protocole de recueil ?).

Enfin, par rapport à la fonction de transversalité, la difficulté réside dans les moyens à mettre en place afin de l'introduire. La solution (partielle) proposée ici par les chercheurs est d'élaborer des indicateurs. Cette solution est partielle, car ce ne sont que des indicateurs et la transversalité ne peut pas se résumer à la juxtaposition de chiffres ou d'informations brutes. Ceux-ci doivent être à la base d'une analyse et d'une réflexion plus approfondie. C'est là que la synthèse intervient dans la construction de l'analyse, les commentaires et la différenciation de ces données chiffrées. Ce type de démarche n'est certes pas évident à mettre en place mais d'autres collectivités s'y sont déjà lancées, et le Bas-Rhin pourrait profiter de leurs expériences et s'inspirer à bon escient d'indicateurs déjà mis en place dans d'autres départements. De plus, cela semble un des meilleurs moyens d'obtenir des éléments permettant d'entamer une évaluation des politiques menées.

Conclusion

Comme nous avons pu le relever sur cet exemple de l'observatoire de l'eau, les usagers sont pluriels, leurs attentes sont nombreuses et multiformes. Elles se déclinent en trois fonctions principales : l'ouverture, la transversalité et le

13. Organisation de coopération et de développement économiques.

14. Système d'information géographique.

15. Le Service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau (SANDRE) élabore le langage commun des données sur l'eau. C'est un service du Système d'information sur l'eau qui est chargé d'établir la normalisation des données afin de rendre compatible et homogène la définition et l'échange des données entre les producteurs, les usagers et les banques de données.

recueil et la diffusion d'information. Celles-ci sont prises en compte dans les réponses élaborées pour l'observatoire de l'eau *via* des propositions visant à permettre de répondre à ces attentes. Il est toutefois indispensable que le CG 67 ne mène pas cet observatoire seul ; une implication de divers partenaires ainsi qu'une formalisation de cette implication est nécessaire, ne serait-ce que pour assurer la légitimité de l'observatoire. La mise en place des comités technique et de pilotage

y participe, mais elle doit rester un souci des responsables de l'observatoire s'ils souhaitent la conserver et la crédibiliser. Au jour d'aujourd'hui, le succès de la démarche est mitigé ; certes l'observatoire existe, possède un site internet et rend accessible un certain nombre d'informations, cependant l'implication des acteurs autres que le conseil général est limitée et nécessite d'être développée. □

Résumé

Dans le cadre de la mise en place d'un observatoire de l'eau, cet article s'intéresse à la prise en compte des attentes plurielles et foisonnantes des acteurs de l'eau. Dans un premier temps, il faut ordonner ces attentes avant de pouvoir y répondre de la manière la plus adéquate possible. Cette question est illustrée ici par le cas concret du conseil général du Bas-Rhin que nous avons accompagné dans sa démarche de mise en place d'un tel observatoire. Nous avons notamment mené une étude exploratoire afin, entre autres, d'identifier les besoins des divers acteurs de la gestion de l'eau dans le département. Cet article présente la genèse de l'observatoire, puis s'intéresse aux attentes des futurs usagers avant d'aborder leur prise en compte dans les scénarios élaborés pour le développement de l'observatoire. Enfin, nous concluons sur les problèmes et questions soulevés par la prise en compte des attentes des usagers.

Abstract

Water management stakeholders' demands are diversified. This paper deals with the question of the way to take these demands into account during the building of a new tool. We illustrate this by the example of the conception of a water observatory by the "Conseil General du Bas-Rhin" that we accompanied in this demarche. This article presents :

- the explanatory study we have made to identify stakeholders'needs.
- Scenarios we have built up to take them into account.
- Problems raised by such a demarche

Bibliographie

- CÉRUTTI, O., GATTINO, B., 1992, *Indicateurs et tableaux de bord*, AFNOR, Gestion éd., 92 p.
- GRANDGIRARD, A., BARBIER, R., 2006, *Rapport d'étude « observatoire de l'eau »*, Conseil général du Bas-Rhin, Strasbourg, 92 p. (+ 90 p. d'annexes).
- IFEN, 2001, *Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France*, Rap. n° 35, IFEN, 110 p.
- IFEN, 2004a, *45 indicateurs de développement durable : une contribution de l'IFEN*, Rap. n° 41. IFEN, 144 p.
- IFEN, 2004b, *La qualité de l'eau : une préoccupation environnementale forte*, Les données de l'environnement, n° 91.
- MEDD, 2004, *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?*, La documentation Française éd., 236 p.
- OCDE, 1993, *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales*, Rap. n° 83, Groupe sur l'état de l'environnement, OCDE, Paris, 41 p.
- OCDE, 2004, *Indicateurs clés de l'environnement de l'OCDE*, Direction de l'environnement de l'OCDE, Paris, 38 p.
- RIVELINE, C., 1991, Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations, *in Gérer et Comprendre*, vol. Annales des Mines, p. 50-74.