

COMPLEXITE ET TRAJECTOIRES D'APPRENTISSAGE DANS L'ACTION PUBLIQUE. LES INSTRUMENTS DE GESTION DURABLE DES RESSOURCES EN EAU EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI¹

Jean-Pierre LE BOURHIS

La nécessité d'une gestion durable des ressources en eau s'impose de plus en plus largement à l'échelle nationale comme européenne. La complexité des situations à réguler reste cependant un problème central des politiques concernées, face à la multiplicité des interdépendances et des liens de causalité à prendre en compte. Un modèle est proposé pour analyser comment l'action publique traite concrètement cette complexité. En l'appliquant à la mise en œuvre des instruments de gestion durable de l'eau, en France et au Royaume-Uni, on constate que, sous une apparente convergence, les politiques menées suivent des trajectoires d'apprentissages distinctes, qui les conduisent à construire et à objectiver différemment l'eau comme "patrimoine commun"

Le lancement en 2003 de l'année internationale de l'eau et la tenue d'un forum mondial à Kyoto soulignent la mondialisation des questions touchant la gestion des ressources aquatiques². Ces événements s'inscrivent cependant dans une série de réflexions collectives qui ont

1. La recherche à l'origine de ce texte a bénéficié du soutien du Ministère des Affaires Étrangères (Programme Lavoisier) et de la Maison française d'Oxford. Je tiens à remercier le *Centre for Socio-legal Studies* pour son accueil et Keith Hawkins pour l'aide apportée dans la conduite de l'enquête.

2. L'année internationale est organisée par l'Unesco. Une présentation institutionnelle en est donnée sur <http://www.wateryear2003.org/>. Le Forum mondial de l'eau a lieu à Kyoto en mars 2003.

fait de l'eau un point de focalisation et un enjeu de débat depuis plus d'une décennie. La polarisation récente des échanges suivant des lignes de clivage politiques montre que le thème a définitivement quitté la sphère des questions techniques pour entrer dans l'espace public³. La question occupe aussi, de façon plus concrète, le calendrier institutionnel et apparaît désormais bien installée sur l'agenda administratif de l'Union européenne. Suite à la parution d'une ambitieuse directive-cadre en l'an 2000, chaque Etat-membre doit désormais mettre en place un système de gestion durable de ses ressources, l'année 2015 constituant la ligne d'horizon commune.

Ces transformations en cours ou programmées de l'action publique posent avec acuité une question ancienne, que revisite régulièrement le débat collectif depuis plus de quatre décennies⁴ : comment assurer une régulation efficace des interdépendances entre les activités humaines et les milieux naturels ? Ou, plus exactement, comment gouverner ce qui apparaît de plus en plus comme un continuum socio-naturel, reliant "l'environnement" et le monde humain⁵ ? La croissance de la sphère économique intensifie les interactions entre l'espèce humaine et son milieu, tissant un écheveau de plus en plus complexe de liens de causalité et de solidarité. L'incertitude devient dès lors une caractéristique centrale des politiques environnementales.

Un tel contexte accroît la complexité des décisions et rend problématique la formation d'une action publique adaptée. La conduite ordinaire des actions collectives est remise en question par la pluralité de ces interdépendances, comme par l'ensemble des causes et des effets qui débordent le cadre des savoirs établis. À ce premier facteur de perturbation, s'ajoute la nécessité d'articuler la dimension technique, dont dépend l'efficacité de l'action menée, avec les dimensions

3. Un "forum alternatif mondial de l'eau" est organisé pour lutter selon ses organisateurs contre les options politiques néo-libérales défendues par les organismes internationaux à Kyoto. Voir plus généralement sur ce thème : BARLOW M., CLARKE T., *L'Or bleu*, Fayard, 2002.

4. La question de la régulation des interdépendances hydrauliques est posée dès les années soixante : voir notamment CHÉRET I., *L'eau*, Paris, Seuil, 1967. Plus en amont, cette réflexion puise dans un courant de pensée sur l'économie des ressources naturelles, développé dès 1952 aux États-Unis par la fondation Resources for the future.

5. LATOUR B., *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

procédurale-démocratique et formelle-juridique qui assurent la légitimité et la régularité des décisions prises⁶.

Pour rendre compte de ces situations, les recherches en science politique ont développé des problématiques centrées sur les notions de complexité et d'incertitude, en interrogeant les modes d'apprentissage des acteurs publics face à ces problèmes⁷. Dans le seul domaine de l'eau, un ensemble considérable de recherches théoriques et empiriques a porté sur l'évolution des savoirs et des idées guidant les politiques, en mettant l'accent sur la confrontation entre coalitions défendant des causes et des visions antagonistes⁸ ou sur la transformation des réseaux d'action publique⁹. D'autres travaux se sont focalisés sur les institutions régulant des situations d'interdépendance, au sein d'une réflexion plus large sur l'action collective et l'usage des ressources partagées ("common pool resources")¹⁰.

Tout en reconnaissant l'importance de ces travaux, dont certains apports sont ici mis à contribution, nous voudrions explorer une voie différente pour tenter de comprendre comment l'action publique aborde

6. On peut reprendre le terme suggestif de "trilemme" pour désigner ces compromis à base ternaire. Voir O'BRIEN, D.M., *What Process is Due ? : Courts and Science-policy Disputes*, New York, Russell Sage Foundation, 1987 ; voir également RIP A., GROENEWEGEN P., "Les faits scientifiques à l'épreuve de la politique", dans CALLON M., (dir), *La science et ses réseaux*, La Découverte, 1989, pp. 149-172.

7. BRESSERS H., ROSENBAUM W., "Innovation, Learning and Environmental Policy : Overcoming a "Plague of Uncertainties"", *Policy Studies Journal*, 28 (3), 2000, pp. 523-539 ; BROWN L., "Scientific Uncertainty and Learning in European Union Environmental Policy Making", *Policy Studies Journal*, 28 (3), 2000 pp. 576-596.

8. Quelques exemples dans le domaine des politiques de l'eau : ZAFONTE M., SABATIER P. A., "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems", *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), octobre 1998 ; MENAHEM G., "Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel", *Journal of Public Policy*, 18 (3), 1998, pp. 283-310.

9. BRESSERS H. and al., *Networks of Water Policy. A Comparative Perspective*, Londres, Frank Cass, 1995 ; MALONEY W.-A., RICHARDSON J., *Managing Policy Change in Britain : the Politics of Water.*, Edinburgh, University Press, 1995.

10. OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, University Press, 1990. Voir plus récemment à ce sujet : BERNAUER T. and al., "Institutionalized Management of Scarce Resources. Introduction and Overview", *Revue suisse de science politique*, 6 (1), 2000, pp. 3-8 et la contribution de OSTROM E., "Reformulating the commons", pp. 29-52.

le problème de la complexité et comment s'opère la formation des structures institutionnelles dans un tel contexte.

La principale critique que l'on peut adresser aux analyses précédentes concerne la faible attention qu'elles portent à la dynamique de l'apprentissage et de la réduction des incertitudes, dans leurs dimensions cognitive et organisationnelle. En se donnant comme objet d'analyse principal des ensembles institutionnels, pris dans leur totalité ou structurés en coalitions opposées, ces analyses laissent dans l'ombre les mécanismes de production des savoirs sur les problèmes. Les travaux réalisés n'expliquent donc qu'imparfaitement comment certains énoncés gagnent en crédibilité et en objectivité, sont acceptés et appropriés par des institutions ou des réseaux d'acteurs, qui accroissent grâce à eux leur degré de maîtrise des situations.

Il semble donc que la question des processus politiques et organisationnels intervenant dans la réduction de l'incertitude reste posée. De même, plus concrètement, reste entière la question de la construction d'objets et d'activités "gouvernables", à partir de situations caractérisées par leur complexité et considérées comme "ingouvernables". L'objectif de cet article est d'approfondir ce questionnement et d'apporter des éléments de réponse en l'appliquant à un cas concret - les dispositifs de gestion intégrée de l'eau. Après avoir esquissé certaines bases conceptuelles du modèle développé, nous montrerons comment l'analyse comparative offre la possibilité de valider ces hypothèses en les testant sur le terrain d'enquête sélectionné.

Modéliser le changement par apprentissage dans l'action publique

En premier lieu, il nous semble utile de prolonger la réflexion sur les processus de définition des problèmes publics, dont un nombre important de travaux a désormais montré l'influence dans l'orientation des actions publiques¹¹. Ce type d'analyse voit cependant sa portée limitée par l'absence de contenu opératoire donné à la notion d'idée (de

11. ROCHEFORT D. A. , COBB R. W. , *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Topeka, University Press of Kansas, 1994. Pour une application concrète : VLASSOPOULOU C., « Ideas matter too : éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce », *Revue internationale de politique comparée*, 7(1), 2000. Sur le rôle de la définition des problèmes dans l'élaboration des politiques publiques, voir aussi : DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

"perception", de "croyance" ou de "représentation sociale"), dont le rôle est globalement reconnu, mais peu étudié de façon détaillée. Ainsi, la plupart des analyses ne peuvent expliquer les écarts de légitimité et de crédibilité entre différents types d'énoncés relatifs à un problème public, sinon sous la forme d'un découpage dichotomique - un courant d'idées succédant à un autre à la faveur de l'évolution des rapports de forces entre groupes ou coalitions.

Pour modéliser de façon plus adéquate le changement, nous proposons de substituer à l'analyse des "idées" celle des *opérations d'objectivation* associées à l'action publique. Ces opérations permettent d'engendrer des descriptions fiables des problèmes publics ainsi que de leurs tenants et aboutissants. Les objectivations concernées englobent les différentes mesures, chiffrages, statistiques, cartographies, inventaires, modélisations que l'administration produit en continu à des fins de régulation.

Ces productions technico-scientifiques et bureaucratiques coupent dans la trame complexe et continue du réel, le simplifient et le rendent parlable maîtrisable. Elles créent à partir d'une réalité phénoménale infiniment enchevêtrée des entités singulières, saisissables et gouvernables (groupes, objets, pratiques), isolent des liens d'interdépendance entre phénomènes, font apparaître et mesurent des relations de causalité entre certaines activités et certains effets¹². On peut dès lors mener une enquête empiriquement rigoureuse sur la production cadrée de ces faits objectifs et sur la façon dont ils structurent les perceptions, aident à visualiser et à légitimer les problèmes publics et offrent les moyens de connaissance nécessaires à leur traitement. Plusieurs travaux en science politique et en sociologie des sciences offrent d'ores et déjà les éléments d'un cadre d'analyse adapté¹³ et les catégories descriptives pour saisir ces activités¹⁴.

12. Cette méthodologie est présentée plus en détail et appliquée au cas des zones inondables en France dans LE BOURHIS J.-P., BAYET C., "Ecrire le risque. Cartographie du danger et transformations de l'action publique dans la prévention des inondations", *Rapport GAPP-Ministère de l'Ecologie*, décembre 2002.

13. Voir notamment STONE D., *Policy Paradox. The Art of Political Decision-making*, New-York, W.W. Norton and Company, 1997, en particulier les chapitres 7 ("Numbers") et 13 ("Facts").

14. On pense ici aux inscriptions et instrument de visualisation présentés dans : LATOUR B., WOOLGAR S., *La vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte Poche, 1996, p. 35.

En second lieu, une meilleure modélisation des mécanismes de transformation de l'action publique suppose aussi de rendre compte de l'institutionnalisation des "idées" et des "croyances". Il s'agit ici d'expliquer matériellement comment certaines "représentations" gagnent en crédibilité et s'imposent progressivement par rapport à d'autres, avec lesquelles elles sont en concurrence. Pour se prémunir contre le "mentalisme" qui menace les analyses cognitivistes, selon le diagnostic de J. G Padioleau¹⁵, il est utile d'identifier les points d'ancrage des activités d'objectivation que l'on a évoquées. De ce point de vue, si la structure de mise en œuvre des politiques est reconnue aujourd'hui comme une réalité incontournable¹⁶, les faits (les constats, les diagnostics, les expertises) sur lesquels repose l'intervention restent encore souvent détachés dans les analyses de toute infrastructure organisationnelle concrète¹⁷. Pour comprendre comment les perceptions et les représentations des problèmes s'institutionnalisent, puis s'opposent à l'émergence de nouveaux énoncés, il est indispensable d'étudier les réseaux d'acteurs administratifs et technico-scientifiques qui objectivent les problèmes. L'hypothèse principale est ici que ces chaînages stables d'acteurs confèrent une certaine permanence aux entités, attributs et relations de causalités qui forment le socle de l'action publique.

En résumé, notre démarche consiste à traiter le système d'objectivation des problèmes publics comme une variable dépendante, c'est-à-dire comme objet d'analyse et non plus comme point de départ de la réflexion sur le changement¹⁸. Pour user d'une métaphore parlante, on souhaite s'intéresser ici plus à l'infrastructure cognitive et organisation-

15. PADIOLEAU J. G, *Le réformisme pervers. Le cas des sapeurs pompiers*, Paris, PUF, 2002, pp.15-16 et 199. Voir aussi, MULLER P., "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, 50 (2), 2001, pp. 189-207.

16. Une synthèse critique de trente années de recherche sur ce thème a été faite dans HILL M., HUPE P., *Implementing Public Policy*, Londres, SAGE, 2002.

17. Par exemple, SAURUGGER S., "L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire", *Revue française de science politique*, 52 (4), août 2002, pp. 375-401.

18. Cette réflexion s'inspire de celle menée sur l'outil statistique et son rôle dans la recherche sociologique, comme élément de preuve ou comme objet d'étude. Voir KITSUSE J. I., CICOUREL A. V., "A Note on the Uses of Official Statistics", *Social Problems*, 1963, XI, pp. 131-139.

nelle de l'action publique qu'à ce qui y circule, les décisions et les contenus substantiels des politiques.

Le modèle proposé établit, d'une part, une relation entre les réseaux d'acteurs chargés de la production des savoirs et les processus d'évolution dans les politiques confrontées à la complexité. L'instauration ou la réorganisation d'un dispositif de représentation et d'objectivation des problèmes publics constitue le principal marqueur d'avancement de l'apprentissage opéré. D'autre part, le modèle souligne l'importance des facteurs organisationnels dans cette évolution. De ce point de vue, les changements dans la représentation des problèmes relèvent d'un processus soumis aux mêmes impératifs que toute action publique et obéissent aux mêmes règles : rendre perceptible et publiquement visible un problème social, mesurer objectivement un nouveau phénomène engage aussi des enjeux organisationnels et de pouvoir.

Une analyse comparative de deux politiques de gestion de l'eau

En nous appuyant sur ces hypothèses, nous nous efforcerons de mieux comprendre certaines évolutions récentes des politiques de l'eau. Nous suivrons en particulier un changement important dans ces politiques, survenu durant la dernière décennie et que l'on a pu étudier dans deux pays : la France et le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles)¹⁹ Dans la première moitié des années quatre-vingt-dix, ce changement a consisté en la mise en place d'une politique dite "intégrée" de l'eau visant à assurer une gestion et un usage durable de la ressource naturelle. La réforme reposait sur plusieurs principes simples : l'eau est considérée comme un patrimoine commun et une entité juridique unique ; un traitement administratif unifié, cohérent et rationnel de la ressource doit être promu ; ceci suppose de revenir sur la fragmentation antérieure des interventions publiques, articulées autour des activités humaines - eau potable, industrie, agriculture, assainissement, hydroélectricité, loisirs, etc. - et sur les découpages administratifs thématiques (eaux superficielles, souterraines, domaniales et non-domaniales) et géographiques (rivières tronçonnées au gré des territoires communaux, départementaux ou régionaux). En harmonisant ce patchwork juridique

19. A cette fin, des enquêtes de terrain ont été menées dans les deux pays entre 1997 et 2000, en mobilisant différentes techniques de collecte des informations (réalisation d'entretiens, recueil de documentation, consultation des archives et dossiers des administrations concernées). Une remise à jour des informations a été réalisée en 2002.

et institutionnel, la réforme visait donc à faire du milieu aquatique la référence principale des politiques menées, devant orienter et coordonner les autres actions publiques.

Outre l'importance prise aujourd'hui par ce type de démarche dans le domaine environnemental²⁰, ce cas de réforme offre la possibilité d'étudier une confrontation exemplaire au problème de la complexité. En effet, ce passage d'une intervention sectorielle sur les usages à une gestion globale de l'eau, suppose que l'autorité publique prenne en compte et régule l'ensemble des interdépendances hydrauliques et écologiques, à différentes échelles territoriales et sur des pas de temps extrêmement variables.

La méthode comparative est particulièrement utile ici, dans la mesure où il y a similarité des programmes publics lancés dans les deux pays. Le rapprochement des actions conduites offre un cadre quasi-expérimental grâce auquel on peut tenter de faire émerger un modèle commun, en effaçant les idiosyncrasies de chaque univers administratif. Les obstacles rencontrés et les stratégies adoptées lors de la mise en œuvre dessinent les contours d'un processus plus général et éclairent le traitement de la complexité dans la formation d'une action publique.

Par ailleurs, la comparaison permet de révéler le caractère spécifique et situé du travail de réduction des incertitudes. En mettant en relation les processus de production des objectivations, elle fait apparaître les séries de choix opérés. Elle montre ainsi que l'apprentissage en situation de complexité dépend de facteurs qui ne sont pas exclusivement cognitifs. En comparant terme à terme les deux contextes, elle permet de faire ressortir les autres variables, généralement dissimulées par le sentiment d'évidence lié à l'insertion du chercheur dans un cadre national.

Les résultats de la recherche sont présentés en mettant en avant successivement ces deux types d'apports. Dans un premier temps, on rapprochera les deux processus de mise en œuvre visant à instaurer une politique intégrée de l'eau sous la forme de plans de gestion. On montrera en particulier la similarité des formes d'objectivation à base technico-scientifique (notamment les mesures, cartes, et inventaires

20. Ce modèle est aujourd'hui officiellement promu à l'échelon européen, par la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE). Celle-ci doit être transcrite en droit national avant la fin 2003.

mobilisés). Dans un second temps, on comparera le développement ultérieur de ces outils, en distinguant les trajectoires d'apprentissage suivies dans les deux pays et en esquissant quelques facteurs à l'œuvre.

La formation et l'imposition d'un cadre de définition des problèmes publics

Les politiques de l'eau en France et au Royaume-Uni connaissent au début des années quatre-vingt-dix un même mouvement de relance, qui aboutit à un accroissement des pouvoirs d'intervention publics et à la mise en œuvre de nouveaux outils au niveau territorial.

En France, une série de réformes inspirées par les thématiques écologistes débouche en 1992 sur un renforcement administratif conséquent dans le domaine de l'eau et au vote d'une loi qui modifie en partie la réglementation existante. Au Royaume-Uni, dans un contexte différent²¹, une agence chargée spécifiquement de certains usages de l'eau est créée en 1989 (la "National Rivers Authority"), et fusionnée en 1996 au sein de l'actuelle "Environment Agency", qui a en charge l'application de la majeure partie des lois environnementales et la mise en œuvre de la politique de l'eau.

En France comme au Royaume-Uni, les réformes adoptées visent dans leur principe à accroître la cohérence institutionnelle des actions menées et l'intégration des politiques relatives à l'environnement, traditionnellement dispersées²². Cet effort se traduit concrètement par la mise en place de procédures territorialisées de gestion de l'eau. Celles-ci sont relativement proches dans leur esprit comme dans leur forme puisqu'il s'agit dans les deux cas d'instruments de planification. Des plans de gestion doivent être établis dans chaque bassin versant, fixer un diagnostic global de l'état des ressources et décider de la politique à conduire, notamment en intégrant les actions sectorielles, menées

21. Le gouvernement britannique a lancé en 1986 et réalisé en 1989 une privatisation des services d'eau potable et d'assainissement qui a conduit à démembrer les anciennes *Regional Water Authorities*, chargées des fonctions opérationnelles et régaliennes. Voir l'analyse de : RICHARDSON J. and al., "The Dynamics of Policy Change : Lobbying and Water Privatization", *Public Administration*, vol.70, summer 1992, pp. 157-175.

22. BALL S., BELL S., *Environmental Law. The Law and Policy Relating to the Protection of the Environment*, Londres, Blackstone, 1995, page 12 ; GAZZANIGA J.-L. and al., *L'eau : usages et gestion*, Paris, Litec, 1998, p. 23.

jusqu'à en parallèle (lutte contre les pollutions industrielles agricoles et urbaines, développement des ressources aquatiques, prévention des inondations, etc.)²³.

Dans la pratique cependant, le processus de mise en œuvre doit faire face à la complexité de l'entreprise. Les services locaux chargés de l'application abandonnent rapidement l'espoir de planifier directement les innombrables usages de l'eau. Leur effort se porte plutôt sur la production de structures institutionnelles et informationnelles qui permettent de cadrer et de simplifier leur travail. Dans les deux pays, l'activité des metteurs en œuvre se déploie ainsi le long des mêmes axes : construire et assurer la diffusion d'une définition des problèmes liés à la gestion de l'eau dans le territoire couvert ; se doter de différents types d'objectivations destinées à fonder une représentation unique de l'état de la ressource en eau, de ses usages et de la communauté politique qui doit la gérer²⁴.

Un premier type d'activité vise à créer et à instituer localement le cadre cognitif nécessaire à la production d'une véritable politique territoriale de l'eau. Il se concrétise par une double traduction de l'approche impulsée nationalement.

En premier lieu, sur un mode vertical - de l'administration centrale vers le territoire local - la mise en œuvre de la procédure de gestion intégrée de l'eau nécessite d'abord une retranscription de la politique et de la vision du monde élaborée par le centre. Pour ce faire, les plans de gestion intégrée doivent agréger des informations éparses pour les mettre en conformité avec la grille et les catégories produites par l'administration centrale. Les documents élaborés font ainsi un large usage d'inventaires énumérant les enjeux locaux et décrivant en détail les problèmes du territoire, saisis du point de vue de la gestion de l'eau. De nombreuses cartes livrent une représentation de l'espace local où le même prisme entre en action. La légende, la découpe et le marquage de nouvelles entités sur les cartes permettent d'articuler catégories

23. Au Royaume-Uni : "*Catchment Management Plan*", plus tard devenu "*Local Environment Agency Plan*" (ci-après LEAP) ; en France : "*Schéma d'aménagement et de gestion des eaux*" (ci-après SAGE). Voir l'analyse comparée de leurs dispositions dans : BULLER H., "Towards Sustainable Management. Catchment Planning in France and Britain", *Land Use Policy*, vol. 13, n° 4, 1996, pp. 289-302.

24. Les données sur lesquelles s'appuient ces constats proviennent d'études de cas réalisées dans la vallée de la Tamise et sur plusieurs bassins versant en France.

bureaucratiques et faits objectifs : un "territoire hydrographique" s'y dessine, comprenant la localisation des éléments du "patrimoine naturel aquatique" et des activités "portant atteinte aux milieux". De façon similaire, la rédaction des textes des documents de planification est l'occasion pour les services de formuler les principes généraux de la politique, mais aussi de spécifier et de particulariser cette doctrine par des diagnostics et des listes d'interventions situées. Ces actions fabriquent ainsi une série cohérente de problèmes locaux de gestion de l'eau, là où n'existe encore que des problèmes sectoriels, localisés et peu reliés entre eux.

En second lieu, les documents de planification opèrent une forme de traduction horizontale en aidant à la mise en circulation de cette nouvelle définition du problème et en travaillant au rapprochement des différents points de vue. L'opération tend à ordonner au sein d'une grille unique la masse des avis hétérogènes sur la ressource et à réaligner leurs différentes perspectives. Une série de consultations accompagne les procédures, dans la sphère des autorités publiques comme dans le grand public. Une coordination est recherchée entre les différentes composantes de l' "Environment Agency" (depuis les unités chargées de la lutte contre la pollution à celles œuvrant contre les inondations), comme entre les nombreux services intervenant sur les problèmes liés à l'eau, dans l'État et dans les collectivités territoriales françaises. Au-delà de ce cercle des acteurs publics, le document joue un rôle d'interface avec le public et les groupes d'intérêts concernés. D'abord par le biais d'instances consultatives ("Area Environment Groups" locales pour l' "Environment Agency", "Commissions locales de l'eau" en France); ensuite par des actions de communication systématiquement assorties d'une participation du public. Un effort est fait dans les deux cas pour organiser des réunions opérant un quadrillage géographique du territoire et de la population potentiellement concernée. Le processus, initié et contrôlé par les autorités publiques, s'apparente ainsi à un patient tissage des préoccupations du monde local dans la trame fixée par le programme d'action officiel.

Ces efforts pour donner une consistance locale au problème public se doublent d'une série d'activités qui visent à fonder en réalité la vision gouvernementale de la gestion territoriale de l'eau. Les administrations concernées s'engagent ainsi dans un travail de production d'objectivations touchant à la fois au système d'interdépendance créé par l'eau

entre usagers et à la communauté politique "d'usagers solidaires" devant émerger de cette mise en relation.

Au sein du premier ensemble, les bureaucraties locales se concentrent sur la production de diagnostics quantifiés et d'objectifs chiffrés (mesure des rejets polluants, indicateurs de qualité des eaux, cartographie des écoulements etc.). Ce travail suppose de rassembler des informations souvent parcellaires et éparses, de rapprocher des méthodologies de description et éventuellement de produire directement les connaissances répondant aux nouvelles exigences de la politique menée. *A minima*, l'agrégation d'information a pour but de poser un cadre de mise en équivalence des exigences des usagers : l'agence environnementale au Royaume-Uni cherche ainsi à se donner les moyens de jouer un rôle de "honest broker" (intermédiaire neutre) ; en France le même souci conduit les agents à construire une base objective de discussion à partir de données techniques agrégées à cette fin (courbes de débit des rivières, inventaire de milieux, voir quantification approximative de leur valeur). Ceci doit leur permettre d'arbitrer entre les usagers concurrents, en légitimant les décisions les plus difficiles à prendre (par exemple les autorisations de prélèvements d'eau pour l'agriculture)

Dans une autre direction, les services travaillent également à asseoir la légitimité du cadre créé auprès des usagers comme de l'ensemble des assujettis. De nombreuses actions vont dans ce sens, au plan matériel, symbolique et institutionnel et visent à constituer un embryon de communauté de politique publique²⁵, retraduisant politiquement les interactions hydrauliques. En France, un début d'institutionnalisation de cette communauté s'opère par une collaboration cadrée entre les principales autorités publiques et les intérêts locaux, au sein de l'instance de délibération établie par la loi (la "commission locale de l'eau"). Au Royaume-Uni, de façon plus informelle, un noyau dur d'intervenants autour de l' "Environment Agency" joue un rôle

25. Au sens donné à ce terme en science politique. Voir notamment RICHARDSON J., "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur, dans LE GALÈS P., THATCHER M., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 167-191.

équivalent dans le pilotage du processus et la détermination des orientations principales de la politique²⁶.

Le souci de constituer une base sociale et un public spécifiques apparaît également comme une des préoccupations importantes des metteurs en œuvre. Les parties intéressées, "acteurs de l'eau" ou "stakeholders", sont traitées en groupe d'intérêt potentiel au travers d'une série de dispositifs et de pratiques à visée performative : discours et documents mis en circulation dans l'espace public local, réunions d'information et de consultation, opérations de communication visant à la prise de conscience ("awareness") du public et des usagers dans leur relation à la ressource, enquêtes sociologiques décrivant ce groupe et ses "attentes", etc.

Ces différentes activités communes aux deux démarches illustrent la façon dont les services travaillent à résoudre des problèmes identiques, liés à la situation de mise en œuvre. Dans un contexte de régulation inédit, l'apprentissage progresse par ce biais et dessine progressivement les contours d'un domaine de pratiques régulables et gouvernables. Cette base commune ne présage pas cependant de l'évolution ultérieure : la délimitation de ce domaine où s'exerce l'activité régulatrice est aussi affaire de choix, que l'on peut faire à présent ressortir.

Des trajectoires d'apprentissage divergentes

Après plusieurs années de mise en œuvre, il est possible de voir en perspective les progrès réalisés et d'évaluer le type d'apprentissage opéré dans ce secteur d'action publique. La comparaison des démarches de gestion intégrée de l'eau fait apparaître une divergence importante entre les situations observées. On peut expliquer cet écart par deux séries de facteurs : ceux relatifs à la structure de mise en œuvre préexistante ; ceux liés à la place et au rôle des activités de représentation à base technico-scientifique dans cette structure.

Dans le cas français, la structure de mise en œuvre de l'action publique en matière d'eau est marquée par un fort ancrage territorial, du fait des compétences reconnues aux communes dans ce domaine et des prati-

26. Il comprend en particulier les autorités locales (échelons de gouvernement équivalent aux grandes agglomérations et au niveau intercommunal et départemental en France) et les compagnies d'eau.

ques d'échange et de collaboration entre ces acteurs et les services locaux de l'État²⁷. Ce système d'interaction routinisé est renforcé par des circuits de financement des opérations qui accroissent encore les interdépendances²⁸. Il est aussi à noter que ces liens s'ordonnent autour des compétences des différents ministères techniques (agriculture, équipement, industrie pour l'essentiel) organisés verticalement, au sein d'une structure qui laisse la politique environnementale sans véritable détenteur attitré au niveau départemental²⁹.

Dans ce contexte, esquissé à grands traits, la procédure de gestion intégrée de l'eau est généralement pilotée par des autorités non-étatiques, tels que des établissements intercommunaux ou des Conseils généraux, alliés de façon plus ou moins étroite avec les services de l'État. Dans la lignée des pratiques de collaboration antérieures, la démarche tend à jouer un rôle de support de négociation entre pouvoirs locaux, principaux usagers de l'eau et administrations de l'État. Le pivot de ces échanges est fréquemment un projet d'action territorial, reposant sur une proposition de développement économique alternatif (du tourisme vert à l'accompagnement d'une reconversion industrielle). Le projet d'intervention publique, ancré dans le territoire s'hybride avec le programme d'action environnemental de l'administration centrale, selon des modalités très diverses et en fonction des situations et des rapports de force.

Dès lors, la production de connaissance visant à accroître la maîtrise des problèmes répond essentiellement à des préoccupations d'ordre local. Elle s'oriente vers la production d'études couvrant le territoire concerné et vers la résolution de questions définies comme pertinentes dans cet espace. Elle débouche dans certains cas sur la mise en place

27. Le modèle dit de la "régulation croisée" donne une bonne image de ce fonctionnement et reste encore valide après la décentralisation. Voir DURAN P. et THOENIG J.-C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol.46, n° 4, pages 580-623.

28. Sans pouvoir approfondir ce point, on doit noter que ces circuits financiers jouent ici un rôle déterminant. Le système des agences de l'eau en France, véritables mutuelles régionalisées de l'eau, où s'associent Etat, collectivités et usagers, s'oppose radicalement de ce point de vue au contrôle centralisé et étatique des dépenses publiques de l'eau en Angleterre.

29. Ce découpage vertical a résisté avec succès aux projets de création d'un service départemental de l'environnement. Le Ministère de l'environnement ne dispose ainsi que de services régionaux, actifs dans le domaine de l'eau et depuis 1992 seulement. LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P., *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement.*, Paris, L'Harmattan, 1997.

"d'observatoires de rivière", chargés du suivi en continu des données jugées cruciales dans le périmètre fixé. La nature de ces savoirs est largement déterminée par les besoins de régulation et les moyens disponibles à ce niveau territorial. Le choix des savoirs à acquérir, les paramètres et le niveau de précision résultent des exigences du suivi d'une question controversée et de la formation d'un accord entre parties en présence. Le durcissement des constats par l'emploi de technique d'objectivation est fonction de l'importance des controverses et des demandes de diagnostics "objectifs" (c'est-à-dire neutres) par les usagers en concurrence pour l'usage de l'eau.

Dans le cas britannique, le dispositif public de prise en charge des problèmes d'eau se caractérise par une séparation beaucoup plus tranchée entre les acteurs institutionnels des politiques de l'eau, en particulier l'"Environment Agency" et les "Local authorities" (équivalent de nos collectivités locales). L'"Environment Agency" est l'organisme porteur des politiques nationales, chargé de leur mise en œuvre et du respect des principales régulations. Elle dispose d'une grande autonomie, en tant qu'agence technique détachée du pouvoir politique, central comme local. Parallèlement, les politiques de l'eau au niveau local sont fortement dépendantes des "Local authorities", qui conservent la maîtrise des questions de développement et de la localisation des activités (par leurs compétences exclusives en matière de planification de l'usage des sols). La séparation entre autorités locales et "Environment Agency" s'inscrit dans un long processus, qui a progressivement conduit à écarter les élus locaux de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement et des régulations liées³⁰.

Dans ce cadre, la démarche engagée pour mettre en place une gestion intégrée de l'eau tend à se limiter à la coordination des seules activités à l'intérieur de l'"Environment Agency". Textes non-contraignant, les plans de gestion de l'eau ne mentionnent au titre des actions à engager que les opérations déjà budgétisées par l'agence, celles-ci devant par ailleurs respecter le cadre politique et économique existant, c'est-à-dire les plafonds de dépenses fixés par le gouvernement. La relation d'autonomie jalouse entre les principaux acteurs publics contraint fortement l'action menée : pour éviter d'empiéter sur le domaine des autorités locales, les plans de gestion de l'eau s'articulent plus formellement que réellement avec les autres outils de planification locaux et ne traitent

30. Voir MALONEY W.-A. and al., *Managing Policy Change*, op. cit., 1995 ; BARRAQUE B., (dir), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 231.

pas les interdépendances générées par l'eau dans le bassin versant. La production de connaissance et d'une représentation intégrée du problème de l'eau est donc quasiment inexistante, dans la mesure où le document vise seulement à offrir une synthèse pédagogique des savoirs existants. La saisie du problème de l'eau se fait sous l'angle de la ressource seule, de son état, de ses exigences et des programmes d'investissements nécessaires pour l'entretenir. De fait, la plupart des informations relatives à la gestion de l'eau sont produites par d'autres instances, de façon éparpillée, et intégrées partiellement au sein d'autres plans (plan de débit minimal écologique des cours d'eau, de gestion des zones inondables, de protection des zones humides etc.). La représentation des problèmes liés à la ressource est donc construite à un niveau régional et/ou national et apparaît fortement structurée par les découpages fonctionnels propres à l' "Environment Agency" (pollution industrielle, pollution agricole, inondation, protection des milieux, etc.).

Ces profils, tracés cursivement, mettent en lumière une évolution contrastée entre les deux pays en ce qui concerne les politiques de gestion intégrée. Si les difficultés que pose le gouvernement de l'eau comme ressource commune sont similaires, l'orientation des trajectoires d'apprentissage apparaît bien divergente.

La situation en France se caractérise, de façon paradoxale, par une approche particulièrement subsidiaire de la politique de l'eau qui l'ancre dans un cadre local. Le processus de mise en œuvre est lent, parfois erratique et pris dans une logique politique qui fait à la fois sa faiblesse et sa force. La démarche produit une représentation des problèmes de l'eau très dépendante du contexte et formatée pour réguler des conflits et/ou un projet de développement local, où se trouvent retraduits les objectifs de gestion durable de l'eau. L'accumulation de savoir pour guider l'action publique se développe sur ces bases et construit une représentation territorialisée du problème.

Au Royaume-Uni, la gestion intégrée de l'eau est marquée par une approche centralisée, spécialisée et technicisée. La réalisation des documents de planification se fait de façon homogène sur l'ensemble du territoire, grâce à une exécution centralisée, particulièrement visible dans l'habillage et le contenu globalement identique des plans. La production de connaissance ne se fait pas dans le cadre des activités de gestion intégrée mais en respectant le découpage des activités traditionnelles de régulation de l' "Environment Agency", c'est-à-dire

fonction par fonction. Prolongeant cette logique, l'Agence travaille aujourd'hui à mettre au point de nouveaux outils de gestion, basés sur une quantification plus systématique des ressources en eau. Une modélisation informatique du fonctionnement de chaque bassin versant doit ainsi permettre de gérer de façon rationnelle les prélèvements en eau³¹. Cette objectivation des circulations, des stocks et des consommations d'eau servira à terme de cadre à la mise en place d'un marché permettant aux utilisateurs d'échanger des autorisations administratives de prélèvement sur le milieu naturel ("license trading")³², tout en garantissant l'attribution d'un volume d'eau au milieu naturel et aux écosystèmes. Une telle opération de réduction des incertitudes, par quantification de l'élément naturel et par sa transformation en volume chiffré souligne l'orientation spécifique de l'apprentissage opéré. La trajectoire qui s'y révèle apparaît particulièrement divergente par rapport à l'évolution suivie par les politiques françaises.

Conclusion

L'analyse comparative basée sur le modèle proposé tend à montrer que les politiques de gestion intégrée de l'eau connaissent une certaine forme d'institutionnalisation, par l'objectivation progressive de l'eau comme "patrimoine commun". Néanmoins, ce processus s'opère de façon différente selon les contextes nationaux. Une fois reconnue et proclamée, la solidarité liée à l'eau ne prend pas le même sens, ni ne se concrétise par les mêmes effets : la convergence apparente des politiques ressemble de ce point de vue à un leurre³³.

De façon plus générale, l'attention portée aux opérations d'objectivation permet de montrer la dépendance de l'action publique aux réseaux de production des faits. L'évolution des politiques publiques, notam-

31. Les CAMS, *Catchment Areas Management Strategy*, procédures encadrant ce travail administratif drainent actuellement tous les investissements de l'*Environment Agency*. Les LEAP apparaissent relégués au second plan ou non-reconduits (cas du Pays de Galles).

32. On peut se reporter à ce sujet aux très instructifs débats des commissions du Parlement anglais, concernant le projet de loi sur l'eau (Water Bill, 2001) ainsi que la transcription de la directive-cadre (2002). Disponible à : <http://www.parliament.uk/hansard/hansard.cfm>.

33. Sur cette hypothèse de convergence, voir BULLER H., *op. cit.*, 1996. L'auteur analyse la création des deux dispositifs (SAGE et LEAP) comme la marque d'une européanisation des politiques de l'eau, axée sur le développement de la gestion durable.

ment face aux problèmes complexes, reste très liée à cette infrastructure cognitive et organisationnelle et aux choix administratifs et politiques qui la modifient ou la conservent en l'état.

Il est donc préférable de parler de *trajectoires d'apprentissage* pour désigner ces processus de réduction des incertitudes : un même travail d'acquisition d'information peut conduire à des solutions politiques très différentes, selon les principes guidant l'accumulation du savoir et la sélection des objectivations pertinentes. Les processus d'objectivation des faits appellent un ensemble d'arbitrages, qui sont soumis à des contraintes organisationnelles et à la logique des réseaux. Prendre le "bassin versant" comme cadre pour la production de connaissance, ou traiter l'eau comme simple volume quantifiable engage en définitive des choix de valeurs cruciaux. Prendre en considération ce niveau d'analyse infrastructurel, et les décisions qui s'y rapportent permet de réintroduire la politique, au sens de *politics*, au moment même où celle-ci semblait promise à un rôle de figuration par une technique envahissante.