

**13^e colloque organisé par
DOC'GEO**



HEROS MYTHES ET ESPACES

Quelle place du héros dans la construction des territoires ?

**Avec les communications de
Aymeric LANDOT,**

Ange-Toussaint PIETRERA, Franck DAVID,

Alexandra LALIBERTE DE GAGNE, Thi Hong Ha HOANG,

Grégory MOIGNE, Etienne JACQUEMET, Joy RIVAULT,

Maxime DEMADE et Alexandra BOCCAROSSA.

Élus de l'eau, « Héros » de l'eau ? Portraits et moyens d'actions au service d'un projet de territoire

Alexandra BOCCAROSSA

Doctorante en géographie
UMR 6590 ESO – Université Rennes 2
alexandra.boccarossa@ubb.fr

Résumé de la communication :

En moins de cinquante ans, les nouvelles formes de connaissance vis-à-vis des pressions exercées sur la ressource en eau, l'émergence de mouvements contestataires ou encore les transpositions des directives européennes ont contribué à modifier le regard porté sur les eaux, les objectifs de qualité, leur gestion et leurs vulnérabilités. Nous verrons que ce changement est aussi le résultat de la vision et de la motivation d'un ou de plusieurs acteurs impliqués dans un projet de territoire à l'échelle des sous-bassins bretons. Si une certaine dimension héroïque peut apparaître à travers des personnages entraînés dans une lutte militante et écologique de longue date, peut-on utiliser le qualificatif de « héros de l'eau » pour décrire la nature des actes d'un personnage institutionnel : l'élu local ?

Mots-clés : qualité(s) de l'eau ; actions publiques ; bassins versants bretons ; élus de l'eau ; outils et moyens d'action

BOCCAROSSA Alexandra, 2016, « Élus de l'eau, "Héros" de l'eau ? Portraits et moyens d'actions au service d'un projet de territoire », *Colloque Doc'Géo – JG13 « Héros, mythes et espaces. Quelle place du héros dans la construction des territoires ? »*, 15 octobre 2015, Université Bordeaux Montaigne, Pessac, pp. 127-139.

Introduction

Dans le champ de la politique de l'eau en France, la loi de 1992 renforce la transition déjà engagée d'une gouvernance centralisée vers une forme de gouvernance locale (Richard et Rieu, 2009). Elle définit de nouveaux lieux d'action publique, implique d'autres acteurs et favorise des interactions croissantes à différentes échelles territoriales. Les compétences des acteurs de la gestion de l'eau sont partagées et peuvent s'articuler à trois niveaux d'intervention : national, supra-régional (bassins), et local. Au niveau national, les acteurs représentants de l'État ont la responsabilité de la réglementation. À l'échelle des bassins, les organismes représentés par les Comités de bassin ou encore les Agences de l'Eau sont en charge de la planification et de l'incitation financière. Enfin au niveau local, les collectivités territoriales ont, depuis la fin du XIX^e siècle, pris en charge des fonctions très variées dans la lutte contre les pollutions et dans le suivi de la gestion de l'eau (Vital-Durand, 2013). On retrouve les compétences traditionnelles assumées par les communes en terme d'épuration des eaux usées avant rejet dans le milieu naturel ou encore la gestion de l'eau potable. Le rôle des pouvoirs locaux est encore aujourd'hui en voie d'élargissement avec les lois portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Mapam », accordant aux communes la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (GEMAPI). Si ce statut accorde aux communes ou à leurs groupements de nouvelles compétences certains territoires locaux sont déjà plus impliqués que d'autres dans la conception et la mise en œuvre de solutions collectives pour la préservation de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques.

Que ce soit lié à un mouvement militant et associatif, à une approche plus utilitariste du cours d'eau (travaux de restauration, nettoyage d'une portion de rivière) ou à une forte volonté politique, la réalisation de ces actions ambitieuses est le résultat d'une histoire propre à chaque territoire. Leur point commun est souvent lié à la présence de personnages charismatiques sur le terrain, jouant un rôle indéniable dans la prise en considération d'un problème pour un public plus large, et dans la recherche ou l'orientation des actions. Il ressort de ces personnages une certaine dimension héroïque, illustrée par les qualificatifs employés pour les décrire et reconnaître ce qu'ils font.

Cette réflexion provient des résultats d'une thèse, débutée en octobre 2013 dans le cadre de l'ANR Makara. L'objectif principal de cette recherche est de travailler sur la notion de la (ou des) qualité(s) de l'eau telle qu'elle est représentée et mise en œuvre par les acteurs des politiques de gestion de la ressource et des milieux aquatiques. Au niveau local ou à l'échelle des bassins et sous-bassins bretons, nous avons pu mettre en évidence l'association récurrente du rôle d'un ou plusieurs acteurs institutionnels dans la réussite d'un projet d'amélioration de la qualité de l'eau. Notre analyse reposera sur le cas particulier de l' élu local, acteur incontournable de la gestion de l'eau en France et appartenant au collège des collectivités territoriales (Régions, Départements et Communes). Nous les qualifierons « d'élus de l'eau » vis-à-vis de leur prise en charge de fonctions très variées à la fois dans le domaine de l'assainissement et de la gestion de l'eau potable mais aussi dans celui de la préservation de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques.

Il semble que les interactions plus ou moins continues entre ces personnages institutionnels et les autres acteurs, politiques et techniques, participent à des changements de comportement dans la manière d'appréhender un problème local de qualité de l'eau. Les élus de l'eau vont dans ce processus utiliser différents outils/compétences pour faire avancer les opérations du projet, ces outils et compétences pouvant être qualifiés de « ressources » (Rabilloud, 2007). De cette manière,

la présence de ces acteurs de l'eau contribue avantageusement à la gestion planifiée et concertée par bassin versant.

Disposant d'un certain recul analytique sur l'action des « élus de l'eau », nous avons pu identifier en première partie différents profils, nous permettant de mettre en avant les caractéristiques principales de ces personnages et d'en dresser leurs portraits. L'accent sera mis sur le profil des personnalités définies comme des « héros » susceptibles de jouer plusieurs rôles simultanément. Dans une deuxième partie, nos propos prendront la forme d'une mise en question de la notion de « héros » qui mérite, selon les contextes, d'être reposée en d'autres termes. Une dernière partie sera consacrée aux différentes « ressources » (Rabilloud, 2007) mobilisées par ces acteurs dans la conception et la mise en œuvre d'un projet, à savoir le Contrat Territorial Milieux Aquatiques (CTMA). Ces résultats s'appuient sur l'analyse qualitative de vingt-et-un extraits d'entretiens menés en 2014 et 2015 à la fois auprès d'élus locaux (six entretiens) et avec des animateurs/coordonnateurs de structures de gestion territoriale de l'eau (quinze entretiens).

1. Responsabilités et portraits des élus de l'eau

Il n'est pas rare de trouver dans des publications ou des communications orales relatives à la gestion de l'eau, l'utilisation du qualificatif « héros » pour décrire un groupe ou une personne prenant des initiatives ou des engagements jugés remarquables. La raison apparente qui peut expliquer ce choix est l'incarnation de l'élément « eau » comme le symbole de la qualité de vie. Ce serait alors l'activisme, visant à limiter les risques de la qualité de l'eau douce sur la santé des personnes ou sur la biodiversité, qui fait accéder un acteur ordinaire (Chavanon *et al.*, 2008) au rang de « héros de l'eau ». Les différents exemples rencontrés font le plus souvent référence à des actions réalisées dans le cadre d'un parcours militant et associatif ou à des initiatives individuelles en matière de gestion de la rivière et de ses abords (Haghe, 2015). Les actes d'un élu local ne sont jamais mentionnés en ces termes. Pourtant, certains d'entre eux vont être reconnus pour avoir joué un rôle déterminant dans la prise de conscience collective des enjeux d'un territoire sur les questions de l'eau. Il ressort de nos entretiens qu'un élu volontariste peut être considéré comme faisant partie des acteurs « moteurs » dans la conception et la mise en œuvre d'un projet territorial. Avant de dresser leur portrait, il nous a semblé important de distinguer leurs différentes responsabilités, afin de souligner une diversité de profils et de démarches de travail, qui ne permettent pas à tous les élus de l'eau d'accéder au rang de « héros ».

1.1. La difficile caractérisation des élus de l'eau

Une enquête réalisée en 2013 par l'Irstea et l'UMR-G-Eau sur « les élus de l'eau du bassin Rhône-Méditerranée et Corse » apporte des éléments de caractérisation de ce profil. Un acteur acquiert le statut « d'élu de l'eau » si dans la limite d'au moins un de ses mandats, il s'implique dans ce domaine d'intervention (Razès *et al.*, 2013). Cette nouvelle implication permet de distinguer l'élu engagé dans une instance relative à l'eau de celui qui siège dans des services publics locaux (ex : énergies, déchets). Dans le programme *Solidarité Eau*¹, la référence à « l'élu de l'eau » est également évoquée comme élément distinctif, mais renvoie aussi à un engagement. Chargés d'être les

¹ À ce propos, se référer à : <http://www.pseau.org/fr/> (consulté, le 3 juillet 2013).

représentants/relais des idées du programme, les élus adhérents à ce réseau ont pour mission de valoriser les actions identifiées comme performantes et développées par les collectivités locales.

Qu'ils soient amateurs ou professionnels de la politique (Bidégaray *et al.*, 2009), ces acteurs prennent le titre d'« élus de l'eau » à partir du moment où ils exercent un rôle en lien avec la ressource. Mais ce qualificatif ne distingue pas la personne qui prend en charge des fonctions dans le domaine de l'assainissement, de la production ou la distribution d'eau potable de celui qui se positionne dans l'élaboration de la politique locale de l'eau en tant que ressource et milieu. Comme l'appellation « *élus locaux* » (Troupel *in* Pasquier *et al.*, 2011) qui peut, à certains égards, induire en erreur, car elle confère un caractère très réducteur à une situation extrêmement hétérogène (Fontaine et Le Bart, 1994). Il n'existe pas de définitions précises des profils et des tâches exercées par ces acteurs institutionnels dans le portage de la desserte en eau de qualité sur le territoire et ou dans la mise en œuvre de solutions pour la préservation de cette qualité. La pratique répandue qu'ont les élus locaux à cumuler les mandats (Bidégaray *et al.*, 2009) à différents échelons géographiques (conseillers municipaux, départementaux ou régionaux), ou encore l'ancienneté de la personne dans l'exercice de certaines fonctions exécutives locales, constituent les facteurs multiples qui rendent le travail de caractérisation des élus de l'eau délicat. Le recours au récit biographique sur la thématique de l'eau a permis cependant de distinguer deux groupes d'élus de l'eau. L'un regroupe les élus exerçant des compétences dans l'organisation des services publics de la production d'eau potable et de l'assainissement, et l'autre groupe s'intéresse non seulement à l'eau comme élément chimique mais aussi aux écosystèmes associés, comme les milieux aquatiques et les zones humides.

1.2. Des compétences liées au cycle de l'eau

Selon le *Guide de l' élu local et intercommunal* (FNCCR, 2014), le degré de compétences « eau » d'un élu est dépendant de ses fonctions et de son échelle d'intervention. Ce constat est le résultat de « *compétences liées au cycle de l'eau* » (*ibid.*). Les principales préoccupations des élus siégeant dans des syndicats d'eau potable ou d'assainissement sont à la fois budgétaires et tournées vers la protection de la ressource en eau utilisée et distribuée pour un usage eau potable ou baignade. On parle alors de compétences liées au « petit cycle de l'eau ». Réélus ou nouvellement élus pour exercer ces compétences qu'on appellera « eau potable » et « assainissement », la plupart d'entre eux vont surtout perfectionner durant leur mandat des connaissances acquises parfois sur le « tas » sur la chaîne de production de l'eau potable (au point de captage, à la station de traitement, au niveau des réseaux de distribution, etc.) à l'échelle de leur commune ou d'une coopération intercommunale.

« Quand j'ai été élu Maire, j'ai également été élu président du syndicat d'eau, alors évidemment j'ai plongé tout de suite. Ce n'est pas vraiment moi qui ai postulé à ce poste mais on m'a dit "tu vas bien faire ça". Je n'y connaissais rien donc j'ai appris sur le tas. Quand on est élu dans un secteur, on se partage un peu les responsabilités. » (Président d'un syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable).

En lien avec les espaces et les configurations d'usages considérés, les élus du « petit cycle de l'eau » peuvent avoir des représentations de la qualité et des préoccupations éloignées de ceux qui exercent des compétences liées au « grand cycle de l'eau ». Ces derniers correspondent au deuxième groupe d'élus de l'eau identifiés. On s'aperçoit dans nos extraits d'entretiens que leur engagement est davantage mis en valeur dans les discours et considéré comme déterminant dans la réussite d'un

projet. Cette distinction est liée dans un premier temps à leur échelle de travail qui n'est plus déterminée par des limites administratives (communales ou intercommunales), mais par les frontières de type physico-naturel (le bassin versant) correspondant à l'aire d'alimentation d'un cours d'eau. La prise en compte du bassin versant comme échelle d'action élargit le rôle des élus du « grand cycle » à d'autres compétences qu'on appellera « rivières » et « milieux aquatiques ».

« Les élus sont plus proches quand on parle d'eau potable et d'assainissement parce que c'est concret sur leur territoire. Alors dès qu'on va parler du grand cycle de l'eau ça oblige d'avoir une vision beaucoup plus large sur un territoire, ça dépasse les frontières des EPCI. » (Président d'un syndicat intercommunal de bassin versant).

Si à l'échelle du « petit cycle de l'eau » les collectivités territoriales exercent des compétences obligatoires depuis la fin du XIX^e siècle, celles qui relèvent du « grand cycle » sont davantage issues de politiques volontaristes (Boga, 2011). La maîtrise d'ouvrage des actions est portée au sein d'un établissement public territorial de bassin (EPTB) au sein duquel les collectivités territoriales peuvent s'associer. À un niveau plus restreint, des territoires de sous-bassins (une centaine de km²) peuvent également s'organiser pour mettre en œuvre un programme d'actions propres aux problématiques du terrain. Ils s'appuient pour la réalisation des actions sur un dispositif spécifique de financement : le contrat territorial milieux aquatiques (CTMA). Les thématiques traitées dans ces structures ont connu de profonds changements au cours des dernières décennies. Au début des années 1980, la manière de travailler était orientée sur la compétence « rivières » avec la réalisation d'aménagements hydrauliques sur le cours d'eau. Si les opérations étaient spécifiques d'une structure à une autre (curage, recalibrage, nettoyage, etc.), elles se rejoignaient sur un objectif commun, celui de réduire le risque inondation. La compétence « milieux aquatiques », a été intégrée plus récemment dans les dossiers en lien avec la définition de nouveaux objectifs de qualité(s) depuis les années 2000 avec les transpositions de la Directive européenne Cadre sur l'Eau (DCE).

	Élus du « petit cycle de l'eau »	Élus du « grand cycle de l'eau »
Compétences	Eau potable Assainissement	Eau potable Assainissement + Rivières Milieux aquatiques
Échelles d'intervention	Limites administratives (communes ou coopération intercommunale)	Frontières de type physico-naturel (bassin versant)
Mandats locaux	Syndicat d'eau potable et d'assainissement	Cumul de mandats locaux Syndicats d'eau potable et d'assainissement + Instances de concertation et de décision (CLE, comité syndical)
Fonctions	Organisations des services publics de la production d'eau potable et de l'assainissement	Élaboration de la politique locale de l'eau en tant que ressource et milieu
Enjeux défendus	Protection de la ressource utilisée et distribuée pour un usage eau potable ou baignade	Prise en compte de la qualité de l'eau dans tous ses aspects et ses usages

Fonctions des élus de l'eau en lien avec les espaces et les configurations d'usages considérés
Conception et réalisation : Boccarossa A., 2015²

² Résultats issus de l'analyse qualitative de 21 extraits d'entretiens menés en octobre 2014 et septembre 2015.

1.3. Distinction dans les discours entre élus du « petit cycle » et élus du « grand cycle »

« Avec la mise en place des SAGE etc. il y a eu une disjonction entre les élus en charge du petit cycle et les élus en charge du grand cycle de l'eau qui eux sont rentrés dans le vocabulaire de la directive cadre sur l'eau (DCE), les masses d'eau et les grands enjeux. » (Animateur de SAGE).

Si cette distinction entre élus du « petit cycle » et élus du « grand cycle » n'est pas généralisée à l'ensemble des sous-bassins bretons enquêtés, les résultats de nos entretiens montrent dans les discours que les élus du « grand cycle » sont souvent associés à des acteurs plus qualifiés. Ils siègent dans des instances de concertation relatives à l'eau comme la Commission Locale de l'Eau (CLE) ou le comité syndical d'une structure de bassin versant. Caractérisés comme appartenant à la « famille » des principaux acteurs de la gestion territoriale de l'eau, leur rôle est d'ailleurs mis en valeur avec l'appellation qui leur est réservée : « les élus en charge du grand cycle de l'eau ». Pourtant, cette division stricte avec les autres membres peut présenter des limites dans son interprétation. Ces personnages ont tendance à cumuler plusieurs mandats locaux et différentes fonctions. Il n'est pas rare de retrouver un président de CLE exerçant conjointement la fonction d'élu municipal en charge du service d'eau de sa commune ou celle de président d'un syndicat de bassin versant. La capacité de ces élus à jouer plusieurs rôles simultanément et à différentes échelles d'action (« petit cycle » et « grand cycle »), est véritablement l'élément majeur qui les distingue. Accéder au rang d'élu en charge du « grand cycle de l'eau » est donc le résultat d'un enchaînement progressif d'expériences personnelles appliquées à différentes problématiques et échelles de terrain.

On attribue à ce groupe des rôles et des compétences qui seront analysés dans la suite de cette communication. Ces résultats s'appuient à la fois sur le parcours professionnel de plusieurs élus identifiés et sur les faits relatés par des acteurs qui se situent au cœur du projet de territoire (animateur/coordonateur d'un syndicat de bassin versant par exemple). Ayant vécu le projet de « l'intérieur », ils portent souvent un attachement affectif à sa réussite. Ce qui peut expliquer aussi l'utilisation de qualificatifs élogieux pour décrire les actes de ces personnalités « aidantes ». Se rapprochant parfois de l'acte héroïque, l'analyse de ces récits nous donne une idée du contexte difficile dans lequel peut s'insérer un projet de territoire.

2. Les élus du « grand cycle de l'eau », des acteurs « moteurs » exerçant plusieurs rôles, même là où on ne les attend pas

À partir des extraits d'entretiens qui retracent plusieurs parcours professionnels de présidents de CLE en Bretagne, on remarque que l'inscription de l'élu au rang d'acteur majeur du projet est issue d'un parcours politique de longue date. On remarque parfois en outre une relation personnelle à la ressource en eau, une approche utilitariste de la rivière avec la pratique d'une activité de loisir. Un certain nombre d'expériences individuelles renforcent l'intérêt pour ces acteurs de se saisir de ces compétences lorsque l'occasion se présente.

« Notre président il a une sensibilité à l'eau car il a travaillé sur un sous-bassin versant pendant un bout de temps, il a été premier adjoint en charge de l'eau et de l'environnement de sa commune. C'est un pêcheur à la base donc il a une très forte sensibilité à l'eau et une connaissance du milieu aquatique. Ce n'est pas quelqu'un qui a une vision préconçue (...) il va imposer une certaine forme d'honnêteté dans les débats. » (Animateur de SAGE à propos du président de la CLE).

2.1. Un rôle de coordinateur et de médiateur

Cette dernière citation illustre l'articulation des fonctions qu'un élu du « grand cycle de l'eau » est susceptible d'exercer. Un élu devenant président de CLE a comme responsabilité le portage dans le temps d'un projet tant au plan institutionnel qu'organisationnel. Pour cette fonction, il occupe un rôle de coordinateur puisque cette instance de concertation est chargée de l'élaboration et de la validation du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)³. Il exerce aussi un rôle de médiateur en facilitant les débats et les échanges entre les parties prenantes. La CLE est en effet le lieu où sont mis à plat les problèmes de l'ensemble des usages et des milieux aquatiques à l'échelle d'un bassin.

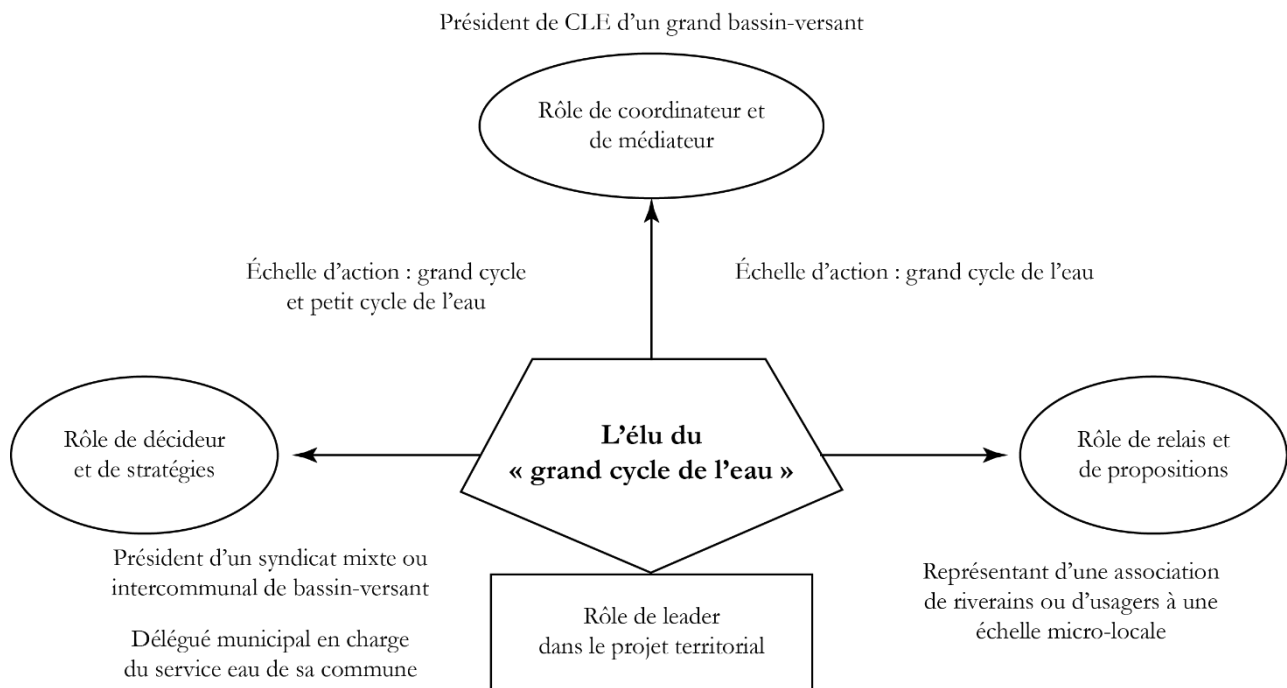
2.2. Un rôle de décideur et de stratégies

Cet élu est dans le même temps président d'un syndicat mixte ou intercommunal de bassin versant et conseiller municipal en charge de l'eau dans sa ville de résidence ou pour un groupement. À l'échelle inter et supra-communale, son rôle est davantage décisionnel. Son travail est de faire en sorte que l'ensemble des communes adhérentes participe à la dynamique du projet de territoire. Ce sont elles qui vont décider par exemple d'embaucher une nouvelle personne ou non dans l'équipe technique du syndicat de bassin versant. Ces élus constituent donc « l'organe délibérant » dans le choix des orientations et des priorités de travail.

2.3. Un rôle de relais et de propositions

En dehors de son parcours politique et dans une perspective plus militante et personnelle, cet élu peut avoir le statut de représentant d'une association de riverains ou d'usagers. Le but de la création de ces collectifs est d'apporter une expertise locale pour les choix de futures actions de gestion. Les statuts de ces associations dans les CLE sont multiples : collectif de moulins et de riverains d'un sous-bassin, association de sinistrés ayant subi des dégâts matériels suite à des inondations répétées, ligue de protection de la pêche ou de l'usage du canoë-kayak. La mission du représentant de l'association est d'être le porte-parole de la connaissance du territoire local, nécessaire dans l'arbitrage et dans la prise de décision. Dans ce sens, un élu local peut rajouter à son actif un rôle de propositions. Il a également comme fonction de rapporter les messages forts qui sont ressortis des débats auprès de la famille d'acteurs qu'il représente. Il jouera alors un rôle de relais d'informations à une échelle micro-locale.

³ Ce mode d'organisation de la gestion de l'eau a été instauré avec la loi sur l'eau de 1992 et rendu obligatoire avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) en 2006.



Capacité d'un élu enquêté à exercer plusieurs rôles simultanément et à différentes échelles
d'actions (« petit cycle » et « grand cycle »)
Conception et réalisation : Boccarossa A., 2015

2.4. Un rôle de « héros » ?

L'analyse qualitative des caractéristiques de ces élus de l'eau ainsi que la diversité des rôles qu'ils sont susceptibles de jouer, permet de soutenir l'idée que ce ne sont pas des acteurs « ordinaires ». Peut-on dire pour autant que ce sont des « héros » ? Dans le sens littéraire du terme, ces élus partagent le rôle de personnage principal avec d'autres acteurs qualifiés. Pour le CTMA, le président du syndicat de bassin versant est au cœur du processus décisionnel de l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre des actions. Pourtant, en dehors de cette fonction qui leur attribue une position centrale, seulement une minorité d'entre eux marquent dans la durée les esprits. Cette distinction élogieuse pourrait donc être uniquement destinée à quelques personnalités « rares », « atypiques » ou encore « emblématiques ».

Les résultats de nos analyses ont montré qu'il pouvait exister des territoires plus propices à l'apparition d'un élu reconnu sur un fief incontesté (Gumuchian *et al.*, 2003). Ces acteurs vont acquérir rapidement une notoriété lorsque leurs actes sont menés dans un contexte plus propice à la préservation de la ressource. On peut citer par exemple, un attachement local à la rivière plus marqué, ou encore la prise de conscience précoce de défendre un enjeu (Richard-Ferroudji, 2015). La place de la rivière dans la culture locale est différente d'un sous-bassin breton à un autre. On remarque un attachement à la rivière plus marqué de la part des élus de l'ouest Bretagne. Cet effet de contexte peut être lié à la présence de rivières sauvages qui ont été entretenues et préservées dans le cadre d'un parcours militant et écologique, bien avant que des actions soient planifiées dans le cadre d'un projet de territoire sous la maîtrise d'ouvrage d'une structure de gestion locale de l'eau. Enfin, la préservation de l'alimentation en eau potable est l'enjeu qui a fait l'objet d'une très forte volonté politique en Bretagne et a été dotée de moyens financiers conséquents.

« Sur notre bassin versant, il n'y a pas de captage d'eau potable. C'est aussi pour ça qu'on a un peu de retard peut-être par rapport à d'autres bassins versants sur lesquels on a parlé plus tôt de la qualité de l'eau. Nous, c'est quelque chose qui commence à être un peu pris en compte par les acteurs du territoire (...) il n'y avait pas une prise de conscience forcément très importante avant, ça commence à venir mais il y a encore du chemin à faire. » (Animatrice milieux aquatiques dans un syndicat mixte de bassin versant).

Un contexte plus propice aux changements auquel on ajoute la présence d'une personnalité politique suivie par la majorité des acteurs impliqués, pourrait expliquer que certains projets se soient réalisés plus rapidement à un endroit plutôt qu'à un autre. L'exemple du réseau d'interconnexion et de transport de l'eau potable à l'échelle du Morbihan est très caractéristique de ce cheminement. La réflexion vient en premier lieu d'un constat : le Morbihan est le département français le moins bien desservi en 1959 en réseau d'eau potable. Les travaux ont été réalisés dans les années 1970 et 1980 ce qui a permis de sécuriser au maximum l'alimentation en eau potable du département. L'appui financier et technique qui a été accordé aux travaux est le résultat du positionnement d'un homme politique, Raymond Marcellin, président du Conseil général du Morbihan de 1964 à 1998. En plus de ses mandats locaux, il a aussi exercé des fonctions gouvernementales et des mandats nationaux. En Bretagne, ce plan de l'eau morbihannais est reconnu comme la politique locale de l'eau ayant participé au développement économique du département. Les acteurs du territoire s'attachent quant à eux à le dénommer « plan Marcellin », signe que cet homme politique aura marqué l'histoire de ce territoire.

En outre, la concrétisation des projets territoriaux réalisés durant cette dernière décennie reste associée à la force de propositions d'un élu reconnu dans un territoire. Or, on constate dans les extraits de nos entretiens que le portage politique n'est plus le facteur décisif dans la réussite d'un projet. La qualité qui ressort de ces personnages est cette fois-ci attribuée à leur façon de diriger les débats dans des commissions de l'eau où justement « on n'y fait pas de politique politicienne » (extrait d'une interview avec un président de CLE, *Le Télégramme*, 2008). En partant du constat que les divergences politiques peuvent nuire aux échanges dans les phases de conception d'un projet, ces acteurs sont surtout identifiés pour avoir réussi à insuffler une réelle dynamique de concertation avec les parties prenantes appartenant à des milieux politiques différents. Corrélation de leur personnalité et de leur façon d'aborder les dossiers, ces acteurs vont privilégier les discussions en vue de l'intérêt général du bassin, en adoptant une position que l'on pourrait qualifier d'arbitre des échanges.

Pour mener à bien le projet, certains élus vont faire évoluer la position « classique » sur laquelle ils sont reconnus en prenant en charge des tâches et des responsabilités qui ne sont pas, à l'origine, les leurs. Nous verrons que ces démarches volontaristes vont avoir une forte influence dans la phase d'élaboration des actions et participer à construire des projets parfois plus ambitieux que ceux définis initialement.

3. Les « ressources » des élus de l'eau

Les idées développées dans cette dernière partie s'appuient sur des travaux de Stéphane Rabilloud, en particulier sur sa thèse *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique*. Les élus ont à leur disposition différents types de « ressources » définies comme représentant « un stock de matières premières dans lesquelles les acteurs institutionnels et sociaux puisent pour

forger leurs actions » (Rabilloud, 2007, p. 149). Nous retiendrons trois « ressources » qui ont été mobilisées par des élus locaux : « humaine », « cognitive » et « interactive ». Elles seront analysées à travers les phases de conception et de mise en œuvre du Contrat Territorial Milieux Aquatiques (CTMA), outil contractuel proposé par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne dans le cadre de son neuvième programme d'intervention.

Les résultats de nos enquêtes montrent qu'une des difficultés récurrentes apparaissant dans la conduite de ce type de projet est l'implication des élus locaux. Comme l'illustre la citation ci-dessous, le fait que des aménagements soient acceptés à un endroit et contestés à un autre est en étroite relation avec le degré d'engagement des élus locaux.

« On essaye de faire de la pédagogie au sein du comité syndical mais politiquement c'est compliqué chez nous. Les maires sur le secteur, il ne faut pas se mettre quelqu'un à dos, il ne faut pas aller au conflit. »
(Animatrice/coordinatrice d'un syndicat mixte de bassin versant).

Les questions de l'eau étant controversées, les élus sont parfois inquiets, voire réticents à l'idée d'y participer, notamment si ces dernières sont la source de tensions pouvant être préjudiciables pour un futur mandat (Razès *et al.*, 2013). La contribution financière impliquée par l'adhésion d'une commune au projet explique aussi que certains élus soient réticents à s'y engager et plus encore si les services rendus par les travaux sur le milieu ne sont pas évidents pour la majorité des élus. Cette posture variable d'un bassin versant à l'autre implique pour les animateurs/coordonateurs des projets d'ajouter à leurs missions plus techniques et organisationnelles, la préparation d'instances d'animation et de concertation dans les conseils municipaux ou au sein du comité syndical. La difficulté est d'arriver à inscrire les élus dans le temps long, avec une prise de conscience collective des avantages suscités par les travaux prévus, mais qui ne seront pas forcément visibles dans l'immédiat. Cette mission nécessite l'utilisation d'éléments de langage et l'identification de l'animateur/coordonateur par ce groupe d'acteurs institutionnels. Or, le contexte du renouvellement important du comité syndical et de l'équipe technique explique que ce processus de communication et de coordination auprès des élus locaux soit régulièrement relancé. Pour y remédier, certains élus ont pris l'initiative de se charger eux-mêmes de cette mission auprès de leurs pairs. Cette démarche volontariste présente un risque du fait que la personne peut ensuite occuper une position plus contestée. Elle revêt cependant un fort intérêt pour la conduite du projet avec une meilleure acceptabilité des actions par les élus locaux qui pouvaient être au départ assez réticents. C'est donc la force de persuasion de ces personnages convaincus et identifiés, qui participe à ce qu'aucun acteur ne soit exclu de la conduite du projet. Ce premier moyen d'action est défini comme le résultat de l'usage en terme qualitatif de la « ressource humaine » (Rabilloud, 2007).

Il n'est pas étonnant de retrouver dans cette situation, des élus déjà engagés dans l'élaboration du CTMA. Ces acteurs ont accès à un niveau d'information supérieur sur les questions de l'eau, ce qui leur donne de meilleurs arguments pour convaincre. Ils mobilisent en effet des connaissances inhérentes aux textes et aux réglementations pour la mise en application du CTMA (déclaration d'intérêt général, etc.). Leur relation constante avec l'équipe technique et opérationnelle du syndicat de bassin versant ou d'un EPTB leur font accéder continuellement à des connaissances pointues sur l'amélioration de la qualité de l'eau que ce soit sur la restauration et l'entretien des cours d'eau ou sur des mesures agro-environnementales. Enfin leur présence récurrente dans des instances de concertation où sont abordés des retours d'expériences et un savoir-faire, leur apporte des « modèles » et appuie leur décision pour la mise en place de la politique de gestion de l'eau. Ainsi, l'information ou la « ressource cognitive » (Rabilloud, 2007) acquise par les élus du « grand cycle de

l'eau » oriente plutôt efficacement les actions menées dans les territoires. Plus un élu exerce dans la durée des fonctions dans le domaine de l'eau, plus il aura tendance à ne plus considérer l'eau sous l'angle le plus proche de sa « réalité locale » mais dans tous ses aspects et ses usages que ce soit l'eau des rivières et des zones humides, l'eau comme lieu de vie d'espèces végétales et animales ou encore l'eau plus rare en période d'étiage. La présence de ce type d'élu à la tête du projet est en tout cas perçue comme une force pour les phases de conception et de mise en œuvre du CTMA.

À l'inverse, le désengagement des élus locaux sur les questions de l'eau peut aussi s'appuyer sur des idées préconçues notamment sur l'impact de certains travaux pour les propriétaires riverains ou l'exercice de certaines pratiques. Dans ce sens, les élus engagés avec l'équipe technique du syndicat vont développer des outils sur la base de l'interaction et selon la méthode de « l'exemple ». Le but est d'apporter un autre regard sur les effets réels des travaux. Ce moyen d'action qui a pour but de faire travailler les gens ensemble en s'appuyant sur un réseau d'acteurs et son organisation peut être qualifié de « ressource interactive » (Rabilloud, 2007). Les résultats de l'usage de cette « ressource » peuvent prendre différentes formes dans notre cas d'étude : intervention d'experts scientifiques pour présenter les résultats d'une étude sur le milieu, organisation de sorties terrains sur des sites « vitrines », etc.

Conclusion

La figure de l'élu de l'eau est plus souvent posée en d'autres termes que celui de « héros ». L'appellation qu'on retrouve régulièrement dans des documents de communication et dans les analyses de sociologie politique est plutôt celle d'« acteur leader » pour décrire les actes de ces acteurs institutionnels. Dans le dossier thématique « Gouvernance de l'eau et territoires », la présence d'un porteur de projet fédérateur et d'un leader clairement identifié et motivé est un des facteurs clés de la réussite de la gestion territoriale de l'eau (Boga, 2011). Cette référence peut s'apparenter à l'animateur/coordonateur, en charge de l'élaboration du CTMA qui est, dans son travail, en relation avec le président/élu du syndicat de bassin versant. On retrouve aussi la définition de l'« acteur leader » comme celui qui est capable de porter dans le temps un projet tant au plan institutionnel que politique et à différentes échelles de décision (Gumuchian *et al.*, 2003). Cette justification se rapproche davantage de l'élu qui encadre une instance de concertation interbassin comme la CLE.

Dans le contexte de la gouvernance de l'eau, ces comparaisons soulignent l'intérêt que les compétences décisionnelles ou coopératives soient détenues et mises en œuvre par un élu moteur et qui dispose d'une certaine expérience sur les questions de l'eau. Or, nous avons démontré que cette situation était très inégale d'un territoire à un autre. Un nombre restreint d'élus locaux sont représentés comme les figures emblématiques d'un territoire. L'incarnation de ces personnages au rang de « héros » peut donc apparaître lorsque ces élus sortent du rôle « classique » qui leur a été accordé, en apportant leur vision dans la façon d'imaginer les aménagements, en utilisant un discours novateur pour appréhender les problèmes locaux de qualité, en créant du lien entre les acteurs du projet. Cette posture nécessite l'utilisation de « ressources » qui sont davantage apparentées à celles mobilisées par un gestionnaire de la ressource en eau et des milieux aquatiques que par un élu local.

Le sujet de l'eau étant conflictuel, il pose la question de la reconnaissance de ces personnages institutionnels en tant que « héros » dans la mesure où leurs actions ne font pas

toujours l'objet d'une représentation partagée par les parties prenantes au projet. Ainsi, peut-on vraiment associer le terme de « héros » à celui d'acteur institutionnel si leurs engagements sont admirés par certains, mais contestés et réfrénés par d'autres ? Ce dernier questionnement mériterait d'être mis à l'épreuve dans le cadre de recherches plus approfondies auprès des élus locaux.

Au final, la détermination d'objectifs et d'actions par une maîtrise d'ouvrage structurée à l'échelle des bassins versants constituent l'étape essentielle dans la réussite d'un projet de territoire. Cependant, la désignation d'une ou plusieurs personnes à des fonctions institutionnelles et portant la vision du projet pour réunir les hommes, les techniques, les enjeux économiques et stratégiques permet d'arriver à des résultats parfois plus ambitieux que ceux définis initialement. Ainsi, il serait également intéressant de poursuivre cette enquête auprès d'autres acteurs du territoire que les élus locaux, acteurs qui s'engagent dans la réussite d'un programme au point parfois de l'incarner.

Bibliographie

- BIDEGARAY, C., CADIOU, S., PINA, C., 2009, *L'élu local aujourd'hui*. Grenoble, PUG, 240 p.
- BOGA J.-Y., 2011, *Gouvernance de l'eau et territoires*, Dossier de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, 10 p., [en ligne] consulté en août 2015.
- CHAVANON O., LAFORGUE D., RAYMOND R., 2008, « Pour une approche des acteurs ordinaires dans l'éther des projets de développement local territorialisé », Colloque « Espaces de vie, espaces enjeux. Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques », 9 p., [en ligne] <http://eso.cnrs.fr/fr/manifestations/pour-memoire/espaces-de-vie-espaces-enjeux-entre-investissements-ordinaires-et-mobilisations-politiques/pour-une-approche-des-acteurs-ordinaires-dans-l-ether-des-projets-de-developpement-local-territorialises.html>, consulté en août 2015.
- DELABRE M., LAGARDE E., QUINQUET DE MONJOUR P., QU S., 2010, *Le fonctionnement des syndicats de bassin versant et leurs interactions avec leurs partenaires*, Paris, INIP Gestion patrimoniale des territoires, AgroParisTech, 23 p., [en ligne] https://tice.agroparistech.fr/coursenligne/courses/27218/document/INIPBV10/sibel_rapport_corrige.pdf, consulté en février 2015.
- FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 370 p.
- GEORGE P., VERGER F., 2004, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, PUF, 462 p.
- GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, Anthropos, coll. « Géographie », 186 p.
- HACHE J.-P., 2015, « Au fil de l'eau : les propriétaires riverains héros méconnus de la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques », Colloque international « IS Rivers », 22-26 juin, Lyon, 4 p., [en ligne] <http://www.graie.org/ISRivers/docs/papers/2C64-48740HAG.pdf>, consulté en juillet 2015.
- RABILLOU S., 2007, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique*, Lyon, Université Lyon 2, Thèse de doctorat en géographie, 378 p., [en ligne] http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2007/rabilloud_s#p=0&a=top, consulté en février 2015.
- RAZES M., BARONE S., RICHARD-FERROUDJI A., GUERIN-SCHNEIDER L., 2013, *Enquête sur les « élus de l'eau » des bassins Rhône-Méditerranée et Corse*, Montpellier, Irstea, UMR G-EAU, 30 p., [en ligne] http://www.eaurmc.fr/fileadmin/actualites/documents/Rapport_final_Enquete_elus_de_l_eau-def13-12.pdf, consulté en février 2015.
- RICHARD S., RIEU T., 2009, « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France », *Vertigo - la revue électronique des sciences de l'environnement*, vol. 9, n°1, [en ligne] <https://vertigo.revues.org/8306>, consulté en juin 2015.
- RICHARD-FERROUDJI A., 2015, « Les professionnels de la gestion territoriale de l'eau : des médecins de famille plutôt que des spécialistes pour soigner les milieux aquatiques », in ARPIN I., BOULEAU G., CANDAU J., RICHARD-FERROUDJI A., *Les activités professionnelles à l'épreuve de l'environnement*, Toulouse, Octarès, pp. 189-207.
- TROUPEL A., 2011, « Élus locaux », in PASQUIER R., GUIGNER S., COLE A., 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références - Gouvernance », pp. 212-218.
- VIDAL-DURAND E., 2013, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, coll. « Droit politique », 9^e éd., 156 p.