

La gestion concertée de l'eau dans un bassin versant pampéen. Apprendre l'hydraulique et la démocratie

ALEJANDRA MONACHESI, CHRISTOPHE ALBALADEJO

L'ère des grands aménagements symboles d'une technique souveraine, sûre de sa capacité à maîtriser la nature et souvent associée à des formes d'autoritarisme politique, est-elle révolue ? Doit-elle céder la place à des formes nouvelles de démocratie participative ? Mais alors, comment assurer la nécessaire coordination entre les points de vue des multiples acteurs concernés ?

ALEJANDRA MONACHESI
Géographe,
doctorat à l'université de
Toulouse-Le Mirail, boursière
Conicet (Argentine) et de
la région Midi-Pyrénées.
Universidad del Sur,
Departamento de Geografía,
de Octubre y Peru, 8000
Bahia Blanca, Argentine.
Tel/fax (54-91) 25 772

CHRISTOPHE ALBALADEJO
Géographe, agronome.
Rechercheur associé au CNRS-
Toulouse, Toulouse et chargé de
recherche à l'Inra-Sad,
BP 27, 31326 Castanet
Tolosan cedex.
Tel. (33) 05 61 28 52 67
fax (33) 05 61 73 20.77

Au cours du printemps 1992, dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires, des dizaines de milliers d'hectares ont été inondés et plusieurs petites villes ont été menacées de l'être autour des lacs appelés les « Enchaînés » (*Lagunas Encadenadas*) (figure 1). Cette situation a donné lieu à de nombreuses protestations de la part de la population affectée et les autorités locales et provinciales ont été mises en accusation. Mais cet événement – très « médiatisé » – n'est qu'un moment d'une longue histoire de phénomènes naturels (inondations, sécheresses), de dégâts divers, de protestations, de travaux, de procès, etc. Une histoire qui est loin d'être terminée.

À travers l'exemple de ces inondations, nous essaierons de montrer l'utilité de la notion de gestion concertée de l'environnement¹ – dans le cas présent l'eau – lorsqu'il existe de multiples intérêts en cause, parfois contradictoires, et lorsque cette situation se trouve dans un contexte de fortes incertitudes sur l'évolution du milieu et de fortes pressions politiques. Nous tâcherons de mettre en évidence dans cet exemple l'utilité de l'approche développée pour analyser les capacités d'action des individus et institutions concernées et pour concevoir le rôle de la recherche par rapport à cette situation.

¹ La notion de gestion concertée de l'environnement ou des ressources naturelles se développe depuis plusieurs années de façon parallèle dans des travaux qui ne sont pas issus des mêmes traditions intellectuelles, et qui semblent même souvent s'ignorer : gestion concertée des agroécosystèmes (Huijsman, 1995), plateformes de négociation pour la gestion d'écosystèmes (Röling, 1994), approches patrimoniales (Mermet, 1987 ; Ollagnon, 1992 ; Weber et Bailly, 1993).

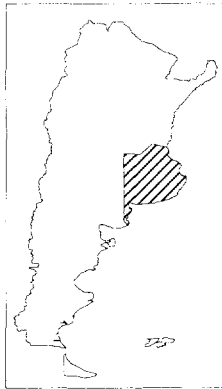
Ce travail fait partie des recherches menées conjointement par l'université de Toulouse-Le Mirail et la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentine) et soutenues par le conseil régional Midi-Pyrénées, le gouvernement de la province de Buenos Aires et le Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentine). Il s'appuie sur le recueil et l'interprétation compréhensive des discours des différentes parties prenantes et leur mise en parallèle contextuelle avec l'analyse des documents d'époque (journaux, rapports techniques, comptes rendus des conseils municipaux, etc.). Les entretiens ont été réalisés durant une période humide en 1994, puis renouvelés auprès des mêmes interlocuteurs en 1996-97 au cours d'une période sèche.

Nous considérerons que, selon la terminologie de Lewis Coster (Coster, 1982 ; 33-37), la question de l'eau dans la région des Encadenadas met au jour des « conflits réalistes », autrement dit des conflits qui « se prêtent à des solutions de compromis où chaque partie peut trouver des motifs partiels de satisfaction ».

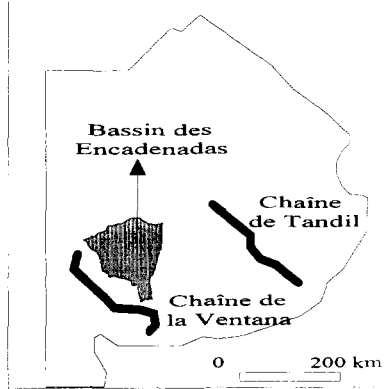
Nous supposons donc que la gestion de l'eau structure un espace d'action partagé par différents individus, institutions et groupes d'intérêts et nous nous proposons de l'étudier comme tel. Pour réaliser cette analyse, nous n'adopterons pas l'approche de l'action collective proposée par Olson (1987). En effet, bien qu'elle soit très utile pour expliquer la participation à la vie collective ainsi que la notion de bien public ou la formation de groupes d'intérêts et s'attache même à rendre compte des attitudes attentistes ou de l'inertie politique, cette approche présuppose que

Abstract : Concerted action for water management in the Pampas. Learning hydraulic and democracy.

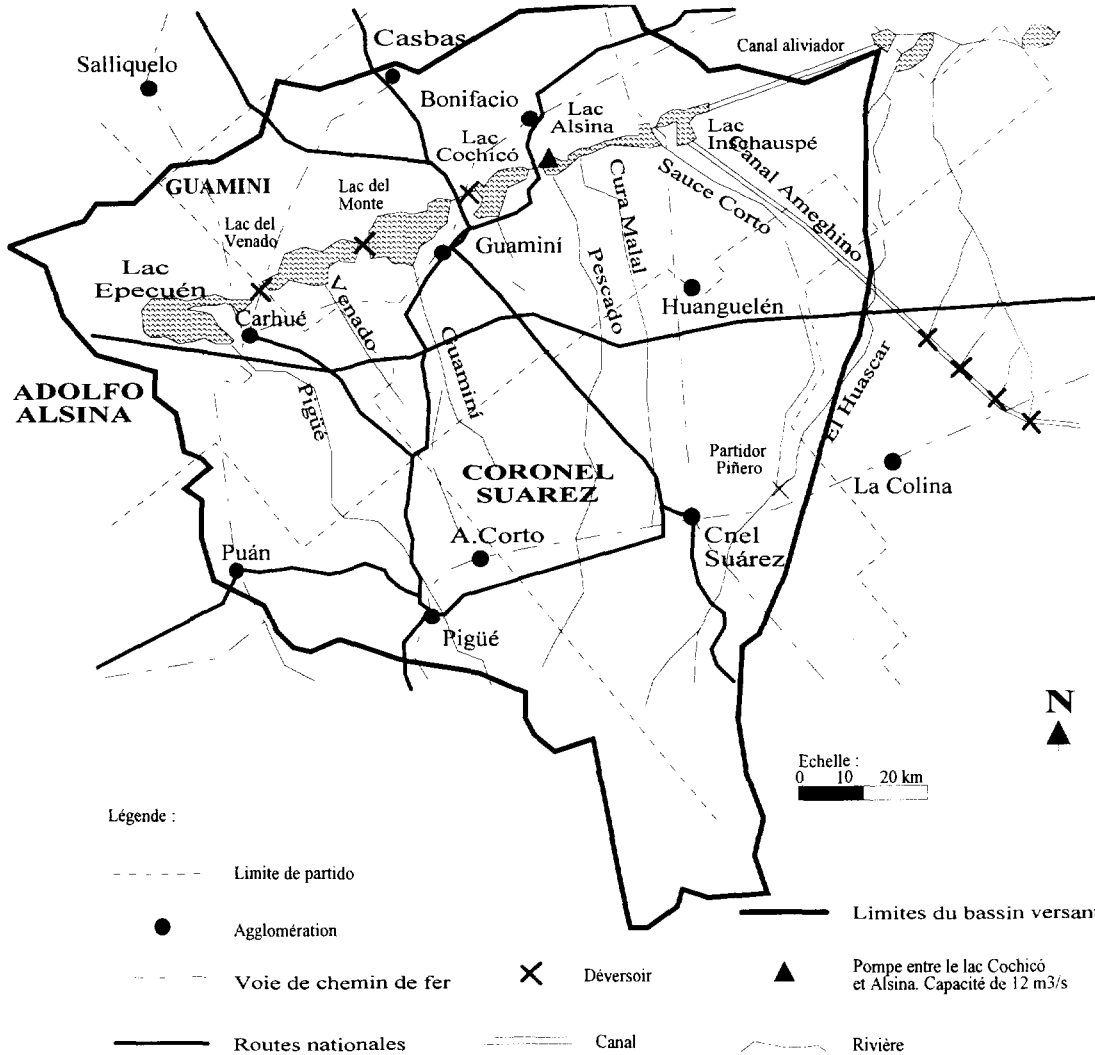
Since the first permanent settlements at the beginning of the century, the region of the Encadenadas lakes, an endoreic watershed in the south-west of the Buenos Aires Province, has experienced cycles of floods and droughts. The disastrous impacts of this cyclical activity have been increasing in significance over time (leaving thousands of hectares of land unfit for agricultural production, submerging thermal cities, and so on). The conflict of interests amongst those who manage water excesses and shortages leads to serious confrontations, making it impossible for a simple definition of the problem to satisfy the providers of public services. Here, we analyse the various possibilities for mitigating these cycles of floods and droughts. We assume that the situation is one of a concrete action system composed of various actors who have emerged as a result of learning through successive disasters and because of the re-awakening of democracy at a local level and on a day to day basis. This approach together with the conceptualisation of water as a common good (or threat) allows us to evaluate the potential for local water management. We note the slow emergence of local social actors. However, until now the influence of the social actors concerned has been too unbalanced to allow the emergence of an efficient Concerted Action Committee at the level of the whole watershed.



La province de Buenos Aires en Argentine



Les Encadenadas dans la province de B. Aires



chaque individu se comporte en acteur libre, en situation d'information parfaite et cherchant seulement à minimiser ses coûts et augmenter ses avantages. Nous lui préférons une approche en termes de sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1982) en considérant l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau dans les Encadenadas comme une organisation. Pour Crozier, bien que les relations au sein de l'organisation visent à réaliser les objectifs globaux qui lui sont prêtés, chaque groupe particulier qui la compose adopte une conduite passive ou active adaptée à la défense de ses préoccupations propres. Les individus agissent en fonction de représentations qu'ils se font de la situation et de leurs conditions, représentations limitées par une information incomplète et par les valeurs et l'histoire de chacun d'entre eux. Par ailleurs, pour la question qui nous intéresse, l'approche de Crozier dépasse l'analyse de système en ce sens qu'elle construit les parties de l'organisation comme des acteurs disposant de stratégies, pas forcément conscientes et parfois contradictoires, et d'une certaine marge de manœuvre. Enfin elle ne considère pas nécessairement le conflit comme un simple dysfonctionnement, mais comme l'un des ressorts des relations sociales.

Cette approche, par laquelle nous choisissons de « convoquer la réalité » des Encadenadas, s'écarte donc des représentations fonctionnalistes des problèmes de gestion de la nature (modèles de planification) qui nous semblent, à la suite de Röling (1994), peu aptes à rendre compte des conditions de la prise de décision dans un univers complexe. Notre objectif en tant que chercheurs n'est donc pas de faire de la prévision ou de fournir des outils de contrôle de la situation, mais de participer à une meilleure représentation des processus à l'œuvre afin de « stimuler la réflexion, la formation de discours propre et l'apprentissage² ».

Nous proposons de présenter dans une première partie le problème des inondations en tant que « situation » définissant un « système concret d'action ». Dans une seconde partie, nous comparerons et analyserons les représentations que se font de cette situation les acteurs en présence et plus particulièrement la direction de l'Hydraulique et les autorités municipales. Enfin une troisième partie analysera l'évolution historique du problème de l'eau, successivement ressource et menace, et des interrelations entre les différents acteurs concernés afin d'évaluer les possibilités de s'acheminer vers une plus grande maîtrise collective de cette situation. En conclusion, nous discuterons de l'intérêt de l'approche adoptée – la gestion concertée de l'environnement – pour analyser ce genre de situation et y préparer une intervention du scientifique.

Inondations et sécheresses : une « situation » et un « système d'action concret »

Le sud-ouest de la province de Buenos Aires est régulièrement affecté par des inondations et des sèche-

resses, ainsi que cela se produit également dans de vastes zones de la Pampa humide, particulièrement dans le bassin versant du cours d'eau El Salado, bassin qui couvre environ le tiers de la superficie de cette province. La *figure 1* montre la localisation de la région des Encadenadas et donne une vue d'ensemble du système hydraulique. La province de Buenos Aires, qui constitue la partie centrale de la Pampa argentine, est un vaste bassin sédimentaire où se produisent plus de 80 % des exportations agricoles du pays. Les inondations y ont de graves conséquences sociales et économiques.

Un ensemble d'actions et de phénomènes en étroites interrelations

Le bassin des Encadenadas couvre environ 15 000 km². En son centre se trouve une série de lacs : Alsina, Cochicó, Del Monte, Venado et Epecuén, qui s'enchaînent du nord-est vers le sud-ouest ; le dernier est le réceptacle final de l'eau des autres et il n'a pas d'écoulement vers la mer. Ce système hydraulique reçoit l'apport des ruisseaux qui prennent leur source au sud, dans les montagnes de la Ventana, d'une altitude maximale de 1 243 m au dessus du niveau de la mer (l'altitude moyenne des surfaces des lacs est de 100 m). Tous ces lacs reçoivent naturellement des apports importants d'eaux souterraines. Ce n'est que récemment, suite à d'importantes crues d'abord puis du fait de grands travaux, qu'ils se sont trouvés reliés entre eux de façon permanente par des cours d'eau ou des canaux équipés de déversoirs. Entre eux passent certaines routes nationales, ainsi que de nombreux chemins vicinaux qui, dans certains cas, jouent le rôle de digues de contention des eaux.

Les premières inondations connues de ce siècle sont celles de 1915–1919. En revanche, des années 1920 jusqu'aux années 1970, se déroula une période relativement sèche durant laquelle l'établissement humain permanent s'est affirmé, avec notamment la mise en exploitation touristique du lac d'Epecuén. C'est au cours de cette longue période de déficit en eau, que la direction de l'Hydraulique décide de construire le canal Ameghino afin de renforcer l'apport d'eau venant de la chaîne de la Ventana à l'ensemble des lacs. C'est également à la fin des années 1950 que sont construits les canaux entre les lacs. Tous ces travaux sont réalisés dans le but de maintenir le niveau des plans d'eau exploités à des fins touristiques (les derniers de la chaîne) tout en permettant la pêche et en drainant les surfaces agricoles aux alentours des lacs les plus hauts (voir *l'encadré*, qui en résume les principales caractéristiques). Cependant, dès la fin des années 1970, l'eau se présente à nouveau en excès et cette nouvelle période se prolonge pratiquement jusqu'à nos jours.

Le bassin des Encadenadas s'étale sur dix *partidos*, mais est pour l'essentiel formé par les territoires de quatre d'entre eux : Guaminí, Coronel Suárez, Saavedra et Adolfo Alsina (*figure 1*). Plus petit échelon territorial dans la constitution argentine, chaque *partido* a un maire et un conseil municipal élus pour quatre ans. Les conséquences des inondations dans

² « The objective of soft-science is not to predict and control, but to stimulate self-reflexion, discourse and learning » (Röling, 1994 ; 387).

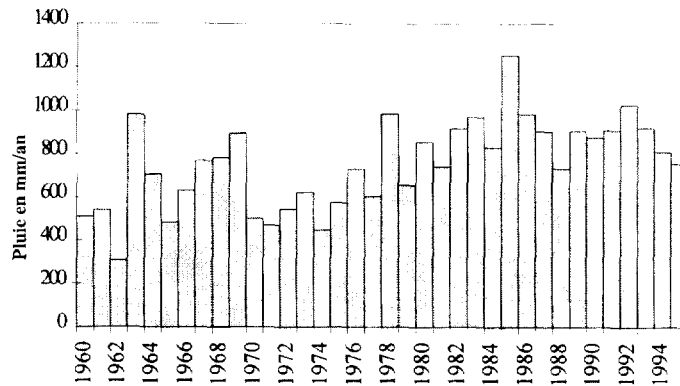
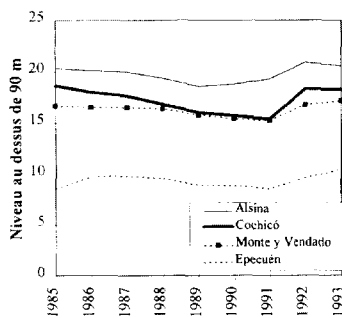
Le système hydrique des Encadenadas en bref.

Depuis 1960 la région des Encadenadas a connu trois périodes d'inondations, autour de 1978, 1985 et 1992. En dehors de ces périodes les lacs ne sont pas connectés les uns aux autres. En 1985, période de plus fortes inondations, ce sont près de 200 000 ha qui ont été recouverts dont la moitié dans le *partido* de

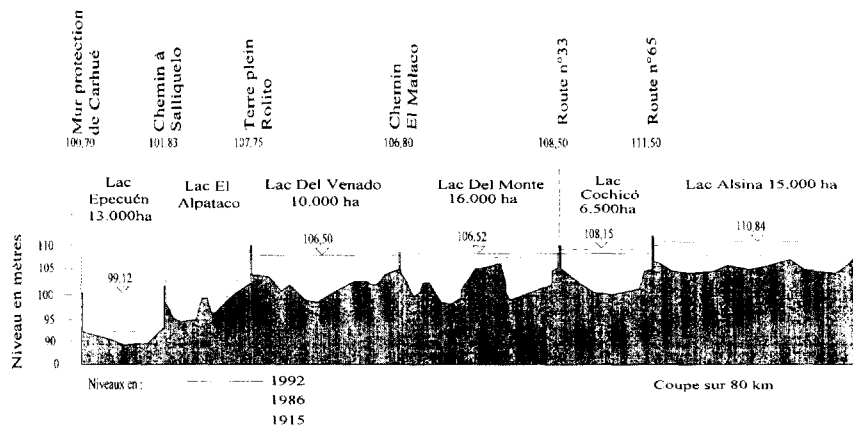
Coronel Suárez (cf. *figure 1* pour la localisation des *partidos*) touchant près de 900 exploitations agricoles dont 500 à Coronel Suárez. C'est également en 1985 que la ville balnéaire d'Epecuén a disparu sous les eaux. Cependant les effets des inondations et leur répartition spatiale sont la conséquence non seulement des précipitations mais

aussi des ouvrages réalisés.

La différence de niveaux entre le lac le plus haut et le lac le plus bas, qui était de 20 m en 1980 avant les trois grandes périodes d'inondations, a été réduite à 10 m lors de l'inondation de 1992.



Niveaux des lacs durant les inondations



les différents *partidos* sont très variées tant du fait des conditions naturelles que de l'occupation humaine de l'espace. L'économie de la région est essentiellement agricole et touristique (voir *encadré*). Les eaux salées du lac Epecuén sont réputées curatives et ont permis le développement d'une petite économie tournée vers le tourisme thermal. Plus on se déplace vers l'est, plus la pêche, liée également à une certaine forme de tourisme, prend de l'importance, notamment dans le *partido* de Guamini.

Guamini présente des problèmes sur quasiment l'ensemble de son territoire du fait de la remontée des

nappes phréatiques. À Adolfo Alsina en revanche, le problème est concentré aux bords du lac, notamment par rapport à l'agglomération de Carhué. Il existe en fait trois concentrations urbaines à proximité des lacs dont deux dans le *partido* d'Adolfo Alsina, à savoir Carhué (7 856 habitants en 1991) et Epecuén, localité balnéaire de 744 habitants permanents en 1980.

Dans les années 1978-80, le niveau d'eau a commencé à mettre en danger les agglomérations proches des lacs et a inondé plus de 20 000 ha. En 1985, les inondations ont atteint leur niveau maximal faisant disparaître la ville d'Epecuén et le cimetière de

la ville de Carhué, menaçant la ville elle-même. Au total, 100 000 ha ont été inondés dans le *partido* de Guaminí et les exploitations du *partido* de Coronel Suárez ont commencé à être également concernées, notamment en partie du fait qu'il n'était plus possible de dériver une grande partie de l'eau provenant des montagnes de la Ventana vers les lacs, qui se trouvaient déjà saturés. Dans le même temps, ce sont 7 millions d'hectares qui ont été affectés dans l'ensemble de la province de Buenos Aires.

En 1992, la même menace se répète pour les agglomérations de Guaminí et de Carhué, bien qu'entre-temps des terre-pleins de rétention de l'eau

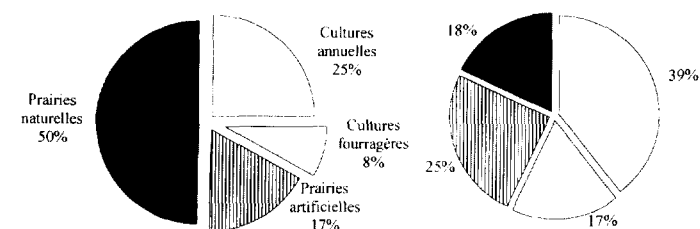
aient été construits. Dans l'ensemble du bassin, l'activité agricole et les communications ont encore été fortement affectées par ces inondations, des millions d'hectares ont été inondés au niveau de l'ensemble de la province.

Il est même arrivé, aux moments les plus critiques, que la question soit posée de reconstruire Carhué et Guaminí sur des terrains plus hauts, ce qui aurait permis non seulement de soustraire les habitants à la menace des inondations, mais également de faire remonter le niveau des derniers lacs et à drainer de cette façon les terres agricoles en amont. De fait, une grande partie des exploitations a été déclarée sinistrée

Les grandes caractéristiques économiques de la région des Encadenadas.

Un tourisme thermal, attiré par les vertus curatives des eaux salées des derniers lacs de la chaîne, s'est développé depuis les années 1920 dans le *partido* d'Adolfo Alsina. Les touristes sont principalement des personnes âgées, venues de tout le pays mais surtout de Buenos Aires. La ville d'Epecuén, qui n'a toutefois jamais dépassé le millier d'habitants, s'est bâtie sur cette activité (capacité d'accueil : 5 000 lits). Aujourd'hui les capacités d'accueil (au total 500 lits) se réduisent à Carhué à neuf hôtels, un système de logement chez l'habitant, un camping et un centre hydrothermal. Un autre type de touristes est attiré par la pêche, principalement dans les eaux poissonneuses du *lago del Monte* près de Guaminí.

Mais l'économie de la région des *Encadenadas* est principalement d'ordre agricole. La taille moyenne

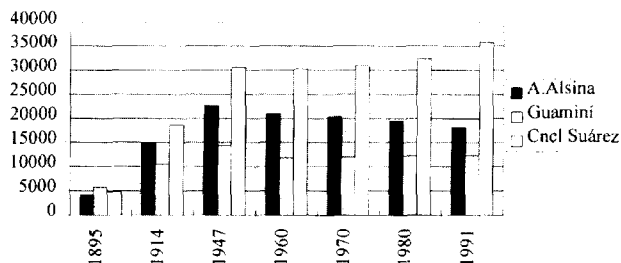


des exploitations est de 480 ha dans cette région. Le sud-ouest de la province de Buenos Aires voit se juxtaposer de grands latifundia d'élevage bovin viande issus de la « conquête du désert » à la fin de siècle dernier, avec des exploitations familiales (en propriétés, de l'ordre de 200 à 400 ha) de colons européens (Allemands de la Volga, Italiens, Français de l'Aveyron, Israélites, etc.) qui ont migré au début de notre siècle. C'est notam-

ment ce qui explique une importance relative plus forte de l'agriculture (blé principalement, ainsi que maïs et tournesol) et une intensification fourragère (élevage bovin viande) plus marquée que dans le reste de la province (cf. graphique d'utilisation agricole du sol). Seuls 22 % des exploitations d'élevage des *Encadenadas* ne font que de l'élevage bovin naisseur contre 32 % pour l'ensemble de la province.

Évolution du nombre d'habitants des Encadenadas

Seule la population du *partido* de Coronel Suárez a légèrement augmentée depuis 50 ans. Cela est dû à la présence d'une ville importante (20 349 habitants), pôle d'attraction. La population d'Adolfo Alsina a sans doute été la plus touchée par les inondations. Les villes de Carhué (*partido* d'Adolfo Alsina) et Guaminí ne comportent respectivement que 7 800 et 2 600 habitants.



et s'est vu octroyer des aides sous forme d'allègements fiscaux.

Les prises de décision sont très difficiles en ce qui concerne la gestion des déversoirs : par exemple, on risque soit d'inonder Guaminí en tentant de sauver Carhué, soit l'inverse... ce qui met les autorités dans l'embarras et augmente les rivalités locales.

Au fil de la succession de crises dues aux situations d'urgence, de grands aménagements ont été réalisés, pas toujours de façon très planifiée. On peut notamment mentionner (figure 1) :

- le canal Ameghino, dont la fonction devait être d'apporter de l'eau dans des moments de sécheresse. Commencé en 1975, il a malheureusement été achevé en pleine période humide (1980). Sa mise en service a généré plus d'ennuis que de bénéfices ;

- la canalisation du ruisseau Sauce Corto afin de faciliter la dérivation des eaux en provenance de la montagne de la Ventana vers les Encadenadas ou bien vers le bassin du cours d'eau Vallimanca par le biais du ruisseau Huáscar ;

- les déversoirs entre les lacs destinés à contrôler les flux d'eau. Ils ont été mis en chantier à partir de 1978 ;

- le canal de décharge qui doit servir à évacuer les masses d'eau excédentaires des Encadenadas vers le bassin versant du Salado et donc vers la mer. Il a été construit en 1987 ;

- le système de pompage entre les lacs Cochicó et Alsina devant permettre de baisser le niveau d'eau de ceux-ci. Il a été installé en 1993, mais il a cessé de fonctionner en décembre 1994 car une nouvelle période de sécheresse semble se présenter, et il est devenu actuellement inutile de pomper l'eau de ces lacs.

La plus grande partie de ces aménagements ont été construits en retard par rapport aux besoins du fait d'un décalage entre la prise de décision et l'exécution des travaux.

La faible extension des plans d'eau au début du siècle explique que des villages aient été installés aux

abords des lacs à cette époque. L'entrée dans une période plus humide, aggravée ensuite par des aménagements non adaptés, a produit un cycle de désastres dits « naturels » et qui sont en fait le produit dialectique de la nature et de l'occupation humaine de ce territoire.

Sécheresses et inondations résultent donc en partie d'un ensemble d'actions humaines en étroites relations les unes aux autres, et elles rassemblent de fait, consciemment ou non, un grand nombre d'individus et d'organisations rendus interdépendants par leurs actions et les conséquences de celles-ci. Nous nous proposons alors d'étudier cet ensemble d'individus, organisations et phénomènes comme un contexte de prise de décisions et plus précisément comme une « situation » (Boltanski et Thévenot, 1991 ; 11), autrement dit comme « la relation entre des états-personnes et des états-choses » qui constitue le cadre de coordination des actions et de construction des accords.

Rendre compte d'un cadre social et technique de décision

Nous partons de la notion de « système d'action concret » (Crozier et Friedberg, 1982) (voir encadré). Autrement dit, nous supposons que des acteurs sociaux se définissent et se positionnent face à la question de l'eau et donc qu'ils élaborent des stratégies dans le champ social défini par rapport à cette question. Ces acteurs peuvent être locaux, comme par exemple les municipalités ou des associations de défense des intérêts des victimes des inondations, mais ils peuvent aussi avoir une assise territoriale bien plus large que les Encadenadas comme c'est le cas de la direction de l'Hydraulique. Ce qui est censé les regrouper et les faire interagir dans le cas présent, c'est la question de l'eau qui est supposée être l'objet d'un « jeu » au sens que donne à ce mot l'analyse straté-

L'utilisation du concept d'organisation pour représenter des formes de gestion de la nature.

Un système d'action concret se définit comme « un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux » (Crozier et Friedberg, 1982 ; 246). C'est dans ce cadre que se place, parfois implicitement, l'approche patrimoniale notamment afin de construire un cadre d'analyse des conflits concernant la gestion de l'environnement et d'élaboration d'une négociation (Mermet, 1987).

Un système d'information et de connaissance agricoles est « un ensemble articulé d'acteurs, réseaux et/ou organisations qui travaillent ou sont supposées travailler en synergie dans le but de favoriser la production de connaissance et d'améliorer la correspondance entre les connaissances produites, l'environnement, et/ou le contrôle de celui-ci à travers l'utilisation de technologie, dans un domaine donné de l'activité humaine » (Röling et Steegers, 1991 ; 12). Cette conception de l'organisation est basée davantage sur une vision systémique que stratégique. On recherche le consensus, la synergie tout au moins. Le moteur des

relations entre institutions et individus qui composent ce système est principalement l'intercompréhension et la collaboration.

Dans les deux cas, approches patrimoniales ou en termes de systèmes d'information et de connaissance agricoles, l'organisation est une « direction » souhaitée et en tant que telle un cadre d'analyse de la réalité plus qu'une réalité que l'on s'attacherait à décrire indépendamment d'une perspective de recherche. Cette perspective, ainsi que l'ont exprimé certains auteurs critiques vis-à-vis de l'analyse stratégique, ne constitue pas une conceptualisation de la société dans laquelle s'insèrent et évoluent ces

gique³. Le « système-eau » des Encadenadas est alors vu, en tant qu'objet social, comme une organisation, construit humain destiné à remplir un certain nombre de fonctions sociales. Tout au moins est-il perçu par le chercheur en tant qu'organisation potentielle qui lui permet de construire des faits dans le but de représenter des stratégies et des processus, et donc le cadre de l'action.

Qu'elle soit ressource ou menace, la question de l'eau est vue comme une construction sociale (Berger et Luckmann, 1973), à laquelle participent l'ensemble des acteurs sociaux concernés, autrement dit comme une construction intersubjective. Le problème de l'eau est alors considéré comme un « objet culturel » doté d'une historicité et d'un sens intersubjectif en perpétuelle reconstruction dans la vie quotidienne (Schutz, 1974 ; 41-45).

En premier lieu, nous souhaitons mettre en évidence que la question ne se limite pas à tenter d'écarter un danger naturel qui serait totalement défini en dehors des acteurs et de leurs possibilités de contrôle ; il s'agit plutôt de gérer la relation d'un « système d'action concerné localement »⁴ à son milieu, notamment à travers une meilleure connaissance et articulation des représentations que les acteurs se font des problèmes d'excès et de déficit en eau.

En second lieu, un grand nombre d'institutions et d'individus participent à la définition et, en partie, à la gestion de ce problème. Nous faisons l'hypothèse que ce sont des acteurs sociaux définis en fonction d'un champ stratégique qui se trouve en cours de constitution autour de l'administration de l'eau. Les capacités d'action de ce « système d'action concret » dépendent de sa configuration (types d'acteurs et interrelations entre eux), cadre dans lequel peuvent s'exercer des fonctions de négociation et de construction d'une représentation commune du problème.

Avec ces deux hypothèses, nous nous situons dans la lignée de recherche ouverte par les approches patrimoniales (Mermet, 1987 ; De Montgolfier et Natali, 1987 ; Ollagnon, 1992). En effet, nous supposons qu'il est en train de se former un ensemble d'acteurs articulés entre eux au regard de la gestion de l'eau. Cet ensemble, qui a la possibilité de fonctionner comme un système d'acteurs, serait susceptible d'atteindre une meilleure gestion de l'eau à moyen et long terme, notamment en commençant par disposer d'une plus grande capacité à poser plus efficacement le problème et à négocier les interventions des uns et des autres, ainsi que nous allons essayer de l'illustrer dans les parties qui suivent.

L'évolution des représentations des acteurs dominants : vers la construction sociale d'un « jeu » à propos de l'eau

La fin de l'hégémonie de la technique

La direction de l'Hydraulique est un organisme public qui dépend du ministère de l'Équipement de la

province de Buenos Aires. Cet acteur est présent de longue date dans la région des Encadenadas, bien qu'il n'ait pas d'assise permanente sur le terrain.

Au cours de la période de sécheresse de 1920 à 1970 et alors qu'était projetée la construction du canal Ameghino, cet organisme, qualifié dans certains articles de journaux de l'époque « de grand sauveur », jouissait d'un prestige considérable. Même si les décisions d'ouvrages revenaient au gouverneur, et non à la direction de l'Hydraulique, cet organisme était reconnu comme une autorité sans faille dans le diagnostic de la situation et l'exécution des travaux. Cette attitude était renforcée par le fait que – ainsi que le montre l'analyse des comptes rendus de séance de conseils municipaux, de la presse locale, corroborée par la mémoire des habitants – le problème de l'eau était vu exclusivement comme un problème technique : autrement dit, il suffisait de donner des moyens suffisants à de bons techniciens... La direction de l'Hydraulique était donc forcément vue comme une solution aux problèmes posés et en aucun cas comme l'une de leurs causes possibles. La mise en chantier d'un canal impressionnant (le canal Ameghino de 92 km de long) n'a fait que contribuer encore plus à ce prestige.

Mais le fait que le canal Ameghino allait être inauguré en pleine période humide (1980), aggravant les inondations, a fortement contribué à entamer ce prestige. Cet affaiblissement obligea alors le politique, à travers le gouvernement de la province, à intervenir de plus en plus directement dans la définition du problème et des moyens à mettre en œuvre, introduisant un nouveau type de rhétorique par rapport aux inondations : il y est fait mention de droit, de justice, de responsabilité, etc. La direction de l'Hydraulique est devenue à chaque fois plus dépendante du pouvoir politique, principalement dans les moments d'inondations qui créent de plus fortes tensions sociales. Elle a même éprouvé la nécessité de mener une campagne de justification de son action afin de démontrer à la population qu'elle n'était pas la seule responsable des désastres... Parallèlement le gouvernement provincial multipliait les déclarations pour dégager sa responsabilité politique et juridique des conséquences des aménagements construits par la direction de l'Hydraulique. De fait, ces deux administrations en sont venues à se constituer en acteurs différents par rapport à la question de l'eau dans les Encadenadas.

Durant cette nouvelle période humide, cette même direction fut fustigée par les municipalités, mais cette fois-ci pour sa passivité... Pourtant elle avait ses raisons pour ne pas trop bouger : un budget très réduit, un faible appui politique, d'autres priorités en d'autres endroits de la province, etc. Comme cela est classique dans l'administration publique en Argentine, les responsables de la direction de l'Hydraulique ont été changés en général après chaque élection, mais aussi dans les moments critiques d'inondations, du fait d'une supposée responsabilité de celle-ci dans les désastres.

Toutefois la direction de l'Hydraulique continue, aujourd'hui encore, d'être vue comme un acteur dont l'objectif est de remplir un rôle « technique » qui serait

³ Le jeu « est un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en laissant – en se laissant – leur liberté » (Crozier et Friedberg, 1982; 97).

⁴ Albaladejo (1987) a proposé d'élargir le concept de « collectivité locale » au système d'action concerné par un problème posé localement. Ce système inclut non seulement des acteurs locaux, mais également des administrations, des entreprises ou des propriétaires fonciers etc., qui sont concernés par ce problème sans pour autant faire partie intégrante de la « collectivité locale ».



Même à plus de 20 km des lacs, l'eau stagne dans les prairies de la pampa.

celui correspondant à l'organe d'exécution technique du ministère de l'Équipement, et à travers lui du gouverneur. L'analyse de la presse et des discours de l'époque montre également une persistance de la croyance générale dans la nature purement technique du problème.

Durant cette période, de nouveaux aménagements furent réalisés, mais cette fois-ci en général sous le couvert de demandes municipales, elles mêmes exprimées en fonction des besoins du moment, sans aucune vision globale.

À partir de 1992, un changement d'attitude de la direction de l'Hydraulique est perceptible dans sa propre façon de gérer les aménagements et d'en programmer de nouveaux. Moins d'importance est donnée à des solutions attachées à des intérêts locaux pour essayer de gérer l'ensemble au niveau du bassin. Un projet d'administration de l'eau au niveau des Encadenadas est élaboré, ce qui semble permettre d'envisager une gestion plus globale des aménagements existants. Cela s'est traduit notamment par un changement des teneurs des déclarations des responsables et techniciens, mais est resté sans effet perceptible sur la participation aux décisions des personnes et institutions affectées.

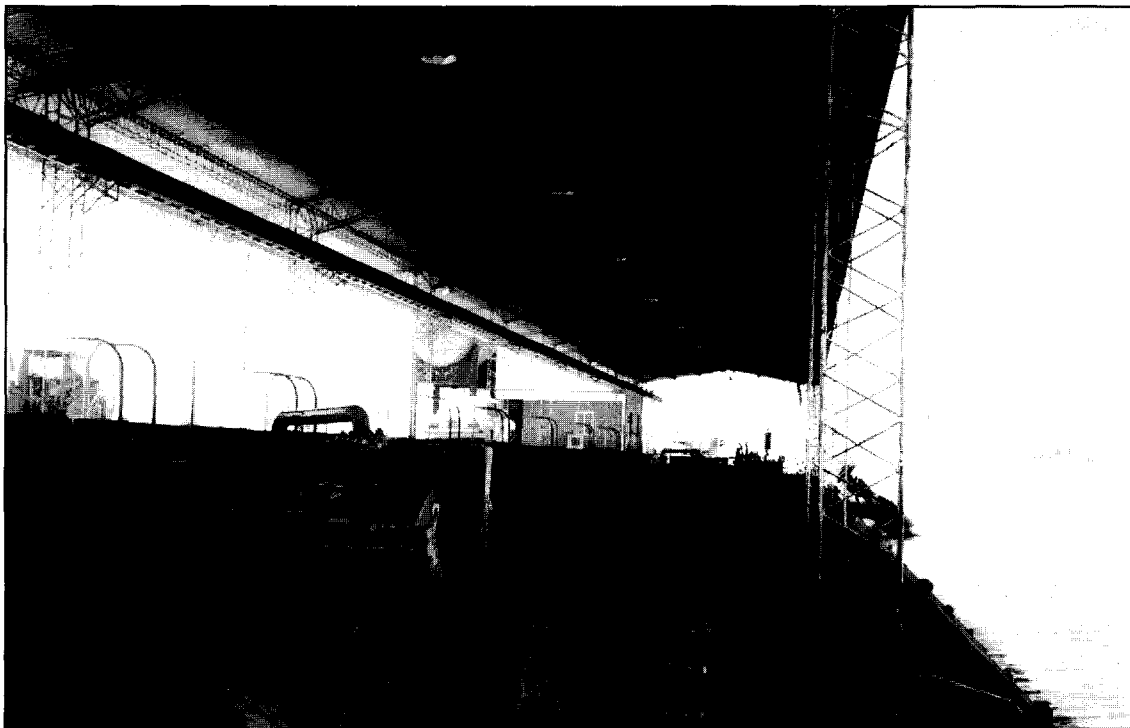
Cette analyse n'est pas seulement celle de l'évolution du rôle de la direction de l'Hydraulique face à ses « administrés ». Elle est aussi révélatrice de l'évolution de l'image de cette direction chez ceux-ci et, par là, de la lente émergence d'autres acteurs et de ce fait même, de l'émergence d'un système d'action. Une situation d'action est en effet d'abord définie par les

regards croisés que se portent les différentes parties prenantes : si la direction de l'Hydraulique a abandonné une vision hégémonique du problème, c'est qu'il y avait d'autres acteurs en émergence qui lui contestaient cette vision, et inversement, si ces acteurs ont pu émerger, c'est parce que le statut omnipotent de cette administration sur le problème de l'eau a commencé à s'effriter.

Des municipalités en quête de liberté...

Parmi les autres acteurs, figurent en premier lieu les municipalités. Leur intervention ouvre le « jeu ». Mais cette ouverture débouche sur une représentation encore limitée du problème de l'eau. C'est ce que nous allons montrer en examinant l'action et les perceptions des municipalités.

Les dix municipalités du bassin des Encadenadas constituent d'importants acteurs pour le problème de l'eau au niveau local. Les maires, pouvoir exécutif, et les conseils municipaux, pouvoir législatif, sont tous les deux élus au suffrage universel direct et, de fait, ils remplissent parfois des rôles différents dans la représentation des intérêts locaux. Ces intérêts de groupes locaux sont les « lunettes » à travers lesquels les municipalités voient le problème de l'eau, à la différence de la dimension technique qui est privilégiée par la direction de l'Hydraulique. De fait ces institutions n'ont pu remplir leur rôle qu'à partir de 1983, année du retour de la démocratie en Argentine qui a mis fin à la nomination des maires par le gouverneur (qui était lui-



Le processus d'artificialisation à son apogée : l'installation d'un système de pompage entre les lacs Cochico et Alsina en 1993.

même nommé par la junte militaire au pouvoir...). Durant cette période, les municipalités n'étaient qu'une courroie de transmission et en rien des acteurs locaux en ce qui concerne notamment les problèmes hydrauliques. À partir de 1983, on voit apparaître, chez les maires et conseillers municipaux, une nouvelle rhétorique à propos du problème de l'eau avec des arguments de « justice », « de défense des intérêts de telle ou telle catégorie de personnes », etc. Cela représente l'introduction dans les discours d'une nouvelle dimension de ce problème.

Bien entendu, les autorités locales n'ont pas cessé d'entretenir des relations de dépendance, parfois même d'allégeance avec le pouvoir central (provincial ou national), mais elles ont peu à peu commencé à exercer une fonction plus affirmée de contre-pouvoir. Dans les situations où les intérêts locaux sont dépassés, le maire joue souvent un rôle dual : tantôt défendant les intérêts des victimes locales face au gouvernement provincial, tantôt représentant ce même gouvernement face à ses concitoyens. Ce rôle a été variable en fonction des courants politiques représentés au pouvoir. Lorsque les tendances politiques ont été les mêmes aux niveaux local et provincial, les maires ont fait plus fortement pression sur les protestations et demandes locales. Cela n'a pas été sans conséquence sur le problème des inondations. Cela se voit par exemple à travers un changement perceptible d'attitude des autorités de Guaminí, qui est invariablement d'orientation péroniste depuis 1983. Après les élections de 1987 au niveau provincial, puis de 1989 au niveau national, qui ont marqué toutes deux le triomphe du péronisme, il est clair que la « capacité d'écoute » des problèmes de Guaminí par les échelons

supérieurs a considérablement été améliorée, ce qui n'est pas sans représenter un avantage certain dans une situation où les municipalités locales sont mises de fait en concurrence.

L'itinéraire politique du *partido* d'Adolfo Alsina, inverse de celui de l'exemple précédent, peut éclairer partiellement le rôle qu'a eu le conseil municipal dans la consolidation de nouveaux acteurs locaux comme « la Commission représentative des forces vives de Carhué et des évacués d'Epecuén ». Cette association, qui a été fondée fin 1985 par différentes institutions locales, a été reconnue un peu plus tard par le conseil municipal, puis est devenue un interlocuteur officiel dans la gestion des conséquences des inondations et la représentation des intérêts locaux et elle s'est transformée en un véritable contre-pouvoir au niveau local. Cela n'a pas été du goût de la municipalité qui a finalement pris le prétexte de troubles publics au cours d'une manifestation que l'association avait organisée pour l'interdire. Visiblement le pouvoir local n'était pas encore prêt à accepter d'être contredit.

Dans les discours de l'époque, nous avons retrouvé des exhortations à la participation des « acteurs populaires », mais de fait, lorsque cette fiction est devenue réalité, des comportements autoritaires se sont fait jour. Il est en partie possible d'expliquer cette lente évolution des comportements, par un réapprentissage de la démocratie au quotidien en Argentine. Notamment, il semblerait qu'il se produise un apprentissage de l'exercice du pouvoir, à travers une attitude d'accompagnement et de négociation et non plus d'imposition et de faux consensus ; l'autorité apprend lentement à ne plus craindre systématiquement les

conflits, et elle commence à essayer de les canaliser dans un processus de négociation⁵.

Ce qui reste en revanche une constante dans les positions des municipalités, c'est la stricte représentation des intérêts locaux, avec une très faible capacité à introduire dans les discours une vision plus globale au niveau du bassin dans son ensemble. Même si ces attitudes sont légitimes, elles représentent une sérieuse limitation à la résolution du problème au niveau global, et donc par voie de conséquence au niveau de chacune des localités...

Un exemple de ces limites est l'ouverture « sauvage » en 1992 des déversoirs par les habitants de Guaminí, sous la conduite de leur maire, dans le but d'éloigner un péril d'inondation de leurs terres. Cet acte a déclenché de très vives protestations des autorités d'Adolfo Alsina, situé en aval de Guaminí, auprès du gouvernement provincial, tout ceci dans le contexte politique général que nous avons déjà décrit pour le cas de ces deux *partidos* (Monachesi, 1995).

C'est ainsi que les discours des maires et des conseillers municipaux à propos des inondations ou sécheresses sont assez hétéroclites. Tantôt mobilisant des valeurs locales d'appartenance à une même « collectivité locale », exaltant les notions d'honneur, de fidélité, de tradition locale, etc., tantôt évoquant des notions d'intérêt général, d'ordre public supérieur, de civisme..., ils ont toutefois le mérite de faire entendre des visions du problème qui n'avaient jusqu'alors pas droit de cité : les points de vue locaux. Par ailleurs, parfois involontairement, les municipalités ont contribué à faire émerger des groupes de pression qui ont joué, et jouent un rôle certes encore modeste, mais cependant essentiel. C'est ce que nous allons voir maintenant.

De nouveaux acteurs prennent la parole

Ainsi les visions de la situation par les municipalités et par la direction de l'Hydraulique, pour légitimes qu'elles puissent apparaître, ne sont pas suffisantes pour poser le problème de la gestion de l'eau dans toutes ses dimensions, au moins tel que nous l'avons décrit en première partie. Mais il faut ajouter que ce ne sont pas les seuls acteurs présents sur cette scène. Diverses associations de défense des victimes ont fait leur apparition au niveau local, complétant la vision et l'action des municipalités. Nous pouvons observer également que d'autres institutions, ou groupes, qui s'étaient constitués dans d'autres secteurs stratégiques, comme c'est le cas des syndicats agricoles, se sont progressivement érigés également en acteurs par rapport à la question de l'eau. C'est le cas notamment des « associations » rurales des *partidos* de Guaminí et de Coronel Suárez, lesquelles ont acquis progressivement un discours et une capacité d'action afin de défendre les intérêts des exploitants agricoles (principalement des éleveurs). Dans le cas de Guaminí, l'association locale des agriculteurs (association professionnelle dénommée *Sociedad Rural Local*) a débuté son action dans ce domaine en 1978, défendant les intérêts des producteurs non seulement face au pouvoir provincial, mais également face aux autorités

municipales. À Coronel Suárez, ce rôle de l'association rurale locale n'a émergé que récemment, en 1985, à travers des réunions d'éleveurs, des consultations d'experts en hydraulique, des entrevues sollicitées auprès du maire mais aussi du directeur de l'Hydraulique, du ministre de l'Équipement et même du gouverneur... Cette association a même organisé une assistance aux éleveurs pour les aider dans les démarches de demandes de subventions spécifiques des zones sinistrées et elle a fini par se substituer à la municipalité dans cette fonction. Au cours de certains moments critiques, ces associations de producteurs ruraux ont réalisé des campagnes d'enquêtes afin de mesurer l'étendue des dégâts et d'opposer leurs propres estimations à celles des autorités chargées des indemnisations.

Bien évidemment les diverses visions de la situation ne sont pas seulement le produit de différentes histoires et expériences des individus et des institutions, elles sont dues également à des divergences d'intérêts et à des différences de positions sociales des uns et des autres. La situation définie par le problème de l'eau dans les Encadenadas est elle-même structurée par un fonctionnement social qui la dépasse, et notre construction d'un « système concret d'action pour la gestion de l'eau » (comme cela est dit dans l'encadré) n'est pas une vision que l'on peut tenir pour suffisante de la société. C'est ainsi que la mobilisation efficace de certains acteurs, qui ont pu retirer des avantages économiques de cette situation à travers des procès faits à l'État et grâce à leurs réseaux de relations, et l'échec ou l'inaction d'autres, tout autant touchés par les inondations, mais dont le « capital social » est moindre, ne peuvent s'expliquer que par une étude plus globale du fonctionnement de la société pampéenne et argentine, éclairant notamment le rôle de certains notables au niveau local et l'existence de rapports de domination qui dépasse largement la question de l'eau ici traitée.

L'émergence d'un jeu social

Au sortir de la période militaire, la direction de l'Hydraulique, puis le gouvernement, paraissent avoir le monopole de la définition de la situation et de l'élaboration de solutions. Avec l'érosion du prestige de la direction de l'Hydraulique et le réapprentissage de la démocratie, les municipalités se sont insérées dans la définition même du problème. Elles ont souvent recruté leurs propres professionnels et experts ou bien ont lié des collaborations avec des chercheurs universitaires, autrement dit elles ont essayé de se donner les moyens d'une évaluation autonome de la situation (*figure 2*).

Comme nous l'avons vu, la direction de l'Hydraulique était chargée en fait d'une mission impossible : représenter la situation dans toutes ses nuances et de façon pertinente pour toutes les parties prenantes de façon à ce que les actions conduites leur paraissent acceptables. C'est en effet la définition implicite du cahier des charges de cette direction si l'on maintient la conception qu'elle avait de son rôle dans les années 1970-80. Mais il nous semble au

⁵ « Négocier ne signifie pas rechercher une unanimité factice, ni adopter un compromis fait d'un amalgame de bric et de broc entre des positions divergentes. Négocier signifie au contraire accepter que les autres acteurs aient des valeurs et des intérêts autres que les siens, rechercher des solutions dans un éventail aussi large que possible, choisir une solution en fonction de critères aussi clairs que possible, et se donner les moyens de faire appliquer cette solution » (Mermet, 1987; 237).

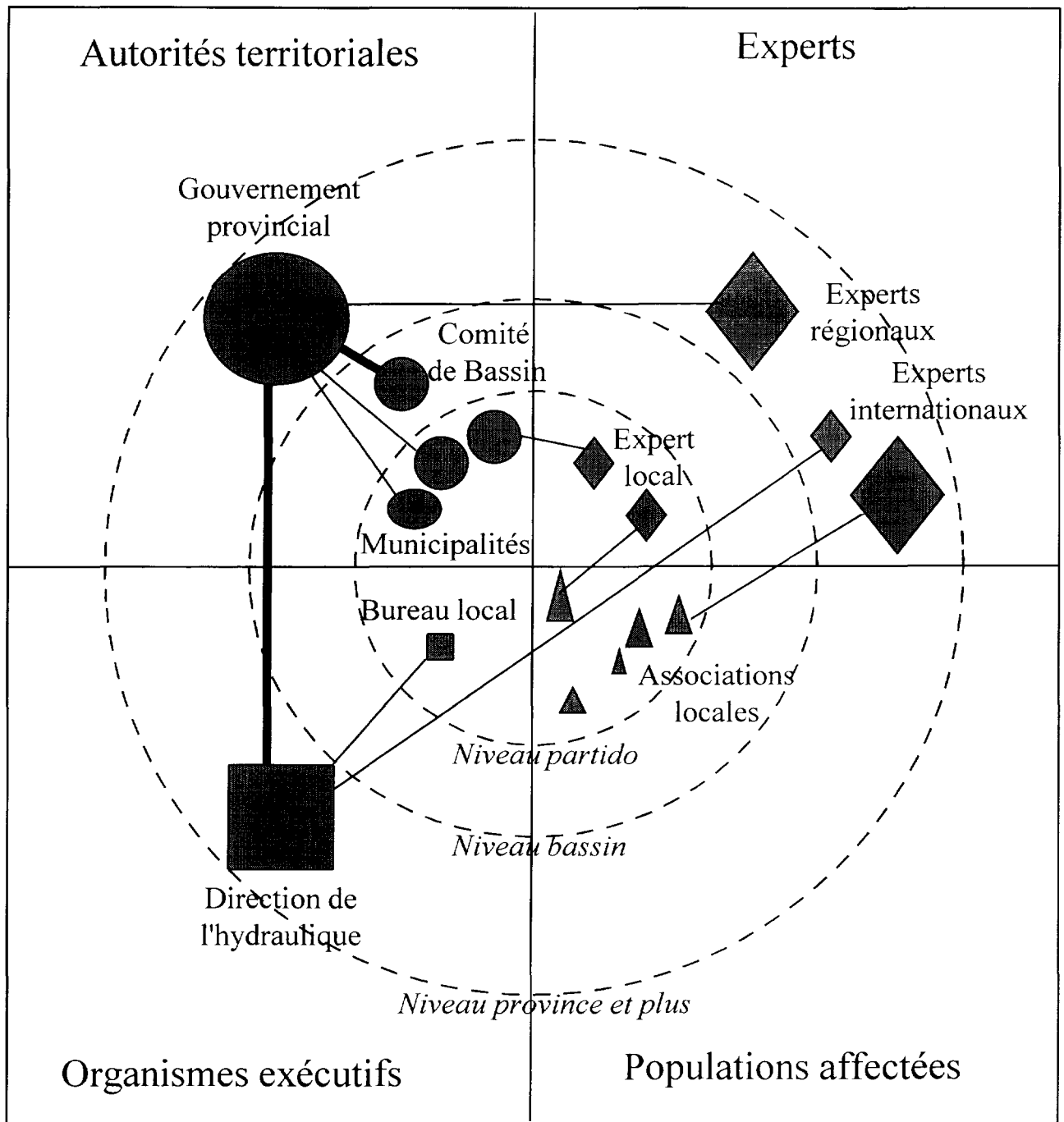


Figure 2. Configuration d'acteurs à propos de la gestion de l'eau dans la région des Encadenadas. Les traits représentent les principales alliances entre acteurs ; les tailles des symboles donnent grossièrement une idée du poids de chacun dans le problème.

contraire que ce sont plutôt des confrontations de représentations qu'il faut rechercher et non une représentation unique, si complète ou « impartiale » qu'elle puisse se prétendre. Nous sommes face à une situation qui doit être prise comme complexe (Le Moigne, 1990) : elle ne peut être décrite indépendamment des intéressés, elle n'a jamais de formulation définitive, elle comporte une part d'incertitude et d'indéterminable.

L'apparition de nouveaux acteurs a obligé de fait la direction de l'Hydraulique à modifier ses représentations et son comportement et à se situer à une place différente, plus modeste, par rapport au problème qu'elle avait pris l'habitude d'essayer de traiter. On assiste en fait à une construction progressive du système concret d'action au fur et à mesure de l'émergence de ces nouveaux acteurs. Le rôle de chacun d'entre eux se définit en fonction des autres et de

leurs histoires propres : par exemple si la direction de l'Hydraulique n'avait pas subi une perte de prestige, il aurait été beaucoup plus difficile à d'autres acteurs de prétendre à une certaine légitimité dans la définition du problème.

Incontestablement, chacune des visions que nous avons présentées ne peut prétendre donner une image suffisamment « riche »⁶ du problème des inondations pour conduire une action. Même la direction de l'Hydraulique, qui était censée synthétiser le problème et avoir les moyens de le résoudre et qui n'avait guère de contradicteurs, surtout avant 1983, n'a qu'une vision partielle du problème sur laquelle aucun processus de construction de solution ne peut s'appuyer. En effet, il n'y pas qu'une seule formulation du problème – et toute formulation élaborée par un seul acteur paraîtra toujours inacceptable pour une série d'individus et d'organisations directement concernés.

Ce que nous nous proposons de prendre en compte, c'est la variété des représentations de la situation, quelles qu'en soient les origines, et d'analyser les éléments qui pourraient permettre de mettre en place un cadre où ces différents points de vue pourraient être communiqués, discutés et servir de base à un processus de négociation (Albaladejo et al., 1995).

De l'action à la gestion : une lente mise en place de dispositifs de coordination

Par quels processus, et dans quels dispositifs, ces différentes visions du problème peuvent être confrontées, discutées et participer ainsi à l'élaboration d'un schéma d'action négocié ? Pour aborder cette question, il nous faut compléter notre outillage théorique.

Même si l'eau est tour à tour une ressource et une menace, nous estimons qu'elle peut être vue comme un « bien commun » au sens de Boltanski et Thévenot (1991), c'est-à-dire comme devant être appréhendée dans sa globalité, transcendant les intérêts des uns et des autres pris séparément et même pris ensemble, s'inscrivant simultanément dans le quotidien et dans le long terme (Weber et Bailly, 1993).

Nous postulons que les décisions de gestion de l'eau doivent être prises au cours d'un processus de confrontation de points de vue et de négociations à partir des positions sociales et des intérêts de chacun. Cela a plusieurs conséquences. D'une part, cela donne aux cadres d'exercice de la « parole »⁷ une grande importance dans la formation du problème et son traitement. D'autre part cela signifie également que nous partageons avec Boltanski et Thévenot (1991) leur postulat de « commune humanité »⁸, ce qui signifie clairement que nous n'aurions pu prétendre appliquer avec pertinence ce schéma d'analyse avant 1983...⁹ À partir de ce schéma, nous pouvons alors analyser le fonctionnement du système d'action autour de l'eau dans les Encadenadas en fonction de ses capacités à générer un cadre favorable d'exercice de la parole. Une des conditions étant tout simplement la présence

d'un minimum d'acteurs et des interrelations qui permettent une construction commune du problème et la négociation. C'est ce que Paul Engel (1991) appelle des « configurations d'acteurs » que nous avons schématiquement représenté en figure 2 en distinguant quatre types d'acteurs, deux d'entre eux historiquement fortement représentés dans la situation (les Autorités territoriales et les Organismes exécutifs de l'État), et deux autres types d'acteurs plus récemment constitués (les experts et les populations affectées).

Le rôle de l'État dans le nouveau contexte politique

À partir de 1983, la démocratisation en Argentine vient accentuer une tendance vers la modification profonde et durable des relations entre la société et l'État : la déstructuration de l'« État social ». Ce changement commence à se percevoir avec le premier gouvernement social-démocrate qui a accédé au pouvoir avec Alfonsín, mais il a été bien plus sensible avec la politique de réforme du secteur public et de réajustement structurel appliquée par le parti péroniste sous la conduite du président actuel, Carlos Menem. Parallèlement, on assiste à une consolidation du régime démocratique pluraliste et à l'ouverture d'un plus grand espace d'expression pour la société civile avec l'apparition de nouveaux mouvements sociaux (Pucciarelli, 1993).

Parmi les réformes qui commencent à s'appliquer, il faut mentionner les lois de décentralisation des fonctions de l'État, octroyant entre autres un rôle accru aux municipalités dans le traitement des affaires locales. Il existe également une nette tendance, dans la province de Buenos Aires, à régionaliser la gestion du territoire avec la création de régions de production (« *corredores productivos* »), de comités régionaux, etc. Selon García Delgado (1993 ; 248), la tendance actuelle de la société est à la recherche de nouvelles représentations plus efficaces et tout à la fois plus proches des citoyens afin de pouvoir intervenir plus directement, ce qui met en évidence le besoin ressenti par la société de chercher des alternatives, car elle se sent mal représentée par le secteur politique. Par ailleurs, il se met en place aujourd'hui « un nouveau cadre constitué par des groupes économiques, des élites politiques professionnalisées, des technocrates, les médias, des ONG, des consultants, des organismes internationaux de crédits, conseil et financement, de nouveaux mouvements sociaux, etc. Il s'agit d'une société qui se complexifie et qui incorpore de nouveaux acteurs moins agrégés ou politisés qu'ils ne l'étaient antérieurement. Il se crée une conscience environnementaliste et une régulation de l'État dans ce sens... » (op. cit., p. 248).

Les problèmes environnementaux tels que ceux posés par les Encadenadas participent d'une redéfinition complexe du rôle des pouvoirs publics. Ceux-ci perdent en partie, leur rôle d'État providence ou de « grand sauveur » comme nous l'avons vu pour la direction de l'Hydraulique, pour commencer à jouer un rôle de coordinateur, voire de médiateur, au sein

⁶ Janice Jiggins introduit le concept de « *rich picture* » (Jiggins, 1993) afin de désigner une représentation des problèmes d'environnement d'une région donnée qui serait « enrichie » des différentes perceptions du problème qu'en ont les individus et institutions concernés. C'est selon elle la seule représentation, forcément multiple, parfois contradictoire, pas toujours très opérationnelle en l'état, qui permet de concevoir des actions appropriées en situation complexe.

⁷ Par « cadres d'exercice de la parole », nous entendons non seulement les cadres discursifs mis en évidence par Boltanski et Thévenot, mais également les dispositifs humains (institutions, lieux et circonstances) qui permettent et où s'effectue cette prise de parole.

⁸ Cet usage de la philosophie politique nous a conduits à écarter les systèmes qui, dans une visée réaliste ou critique, font reposer toutes les relations sociales sur la domination ou sur la force au profit des constructions attachées à construire l'équilibre dans une cité, qui ont en commun de dessiner un monde dans lequel les êtres humains sont nettement distingués des autres êtres et sont d'autre part rapprochés par une égalité fondamentale. Ces philosophies-là peuvent être définies par leur visée de construction d'une commune humanité » (Boltanski et Thévenot, 1991 ; 27).

⁹ La période militaire du « *Proceso de reorganización nacional* » s'est étendue de 1976 à 1983 en Argentine. Ce n'est que fin 1983 que l'Argentine est revenue à un système démocratique. Durant la période militaire les gouverneurs et les maires étaient nommés par la junte au pouvoir ; aucune forme d'expression de la contestation n'était possible sans prendre des risques sur sa propre vie.

de la nouvelle scène sociale qui se crée à propos de la question de l'eau. Dans ce cadre, ce qui doit être établi, c'est un ensemble de règles et de dispositifs entre les parties prenantes permettant de réaliser les négociations et coordonner les actions. Deux dispositifs, quoique encore peu affirmés, témoignent de ce changement : le plan directeur des Encadenadas et le comité de bassin.

Le plan directeur de gestion du bassin des Encadenadas

Ce plan a été mis en place récemment (1994) par la province et il vise à contrôler les quantités d'eau en excès de manière à réduire les surfaces inondées et à contenir l'avancée des lacs. L'objectif est également de permettre le maintien dans le système de réserves d'eau pour les années de sécheresse.

C'est à partir de ce plan qu'ont été inaugurés, en 1995, à Guaminí, la fin des travaux de protection du village, la mise en service de la station de pompage entre le lac Cochicó et Alsina et la surélévation de la route 65 qui passe entre ces deux derniers lacs. On estime que la mise en application de ce plan, provoquera le drainage de 30 000 ha de terres agricoles proches des lacs. La station de pompage a commencé à fonctionner en 1993 mais, ainsi que nous l'avons déjà signalé, elle a dû être mise hors service début 1994 du fait de la diminution des précipitations et de la baisse conséquente du niveau des lacs. Du moins au cours de son faible temps de service, ces installations ont pu montrer leur efficacité.

Jusqu'à ce moment, les aménagements ont été toujours construits sous la pression de l'urgence, sans grande planification et pas toujours bien entretenus par la suite. Cette succession d'aménagements palliatifs non planifiés a eu tendance à amplifier le sentiment d'impuissance face aux événements et elle a souvent accentué les effets des désastres. Pour que le tableau soit complet, et afin de se rendre compte qu'il faut relativiser la part du « naturel » dans la production même des phénomènes liés à l'eau, il faudrait parler également de tous les aménagements « sauvages » réalisés par des particuliers sans tenir compte des effets sur les voisins : drainages, digues, etc. Le plan directeur, qui essaie de gérer et compléter « au mieux » les aménagements existant sur l'ensemble du bassin, est un net progrès dans l'action de la direction de l'Hydraulique et du ministère et les fortes discussions, pressions, confrontations qui se sont exercées au gré des événements de ces dernières années n'y sont sans doute pas étrangères. Cet ensemble d'actions reste encore conçu comme l'émanation d'un seul service de l'État, mais il est manifestement le résultat d'un contexte institutionnel et politique totalement différent de l'époque hégémonique de la direction de l'Hydraulique : c'est parce que celle-ci a été involontairement remise à une place plus modeste dans la représentation du problème et l'action que son intervention a pu être plus intégrale et plus dégagée des intérêts locaux, parfois clientélistes, au « coup par coup ». Il est significatif toutefois que, son prestige émué, la direction de l'Hydraulique a dû notam-

ment faire appel à l'avis d'experts internationaux pour légitimer sa proposition.

Le Comité de bassin

Mais il n'y a pas lieu de penser que cette série d'actions, aussi positive soit-elle, a définitivement réglé le problème, ainsi que l'histoire des désastres dans les Encadenadas l'a appris à ses habitants. Il s'agit alors de trouver un dispositif qui permette d'obtenir non plus au hasard, mais au contraire de façon maîtrisée et continue, des actions du type de celles menées très récemment par la direction de l'Hydraulique à travers son plan directeur.

Que le besoin d'un tel dispositif se fasse sentir, les initiatives successives faites pour le mettre en place et les avancées, étape par étape, vers un dispositif de plus en plus élaboré, le démontrent. Elles montrent aussi que les obstacles à lever et les progrès à faire dans le sens de la constitution d'un véritable « système d'action concret » sont réels. En 1986, un Comité de bassin a été créé à l'initiative du gouvernement provincial. Il devait être une instance de conseil à laquelle participaient les maires de sept des *partidos*, le ministre de l'Équipement et le directeur de l'Hydraulique. Il était censé pouvoir aborder tous les aspects du problème : techniques, socioéconomiques, juridiques, et l'information de la population. Plus tard, des institutions représentant les intérêts des exploitants agricoles ont été invitées à s'y faire représenter. Mais ce comité n'a fonctionné que dans les moments d'urgence et ne disposait d'aucun pouvoir de décision. Un projet de loi d'octobre 1986 proposait la création d'une autorité spécifique dotée de pouvoirs étendus, mais il n'a jamais été voté.

Il n'en demeure pas moins qu'un premier essai a été fait en vue de poser les questions, et de tenter de les résoudre, au niveau de l'ensemble des communes du bassin. Toutefois au sein de ce premier comité, les débats n'ont guère dépassé le simple exposé des doléances municipales ou sectorielles. Bien qu'après les inondations de 1985, les discours des institutions changent un peu (on commence à parler de « solutions intégrales », de « diversité des situations » des uns et des autres), ce n'est qu'à partir de 1992 que ces changements semblent effectifs dans les représentations et les actions. On reste loin toutefois d'un cadre institutionnalisé de négociation entre les acteurs comme peuvent l'être en France les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ou les Commissions locales de l'eau qui permettent notamment d'établir, par délibération entre les parties prenantes, les niveaux de protection à attendre respectivement de l'aménagement du territoire, de l'annonce de crues, de la gestion de crise et de l'assurance (Givone, 1995). On est plus loin encore d'un système qui serait capable de faire admettre l'idée d'une redevance, en vue de mutualiser une meilleure maîtrise des volumes d'eau, alors que les perspectives d'indemnisations par l'État ou de procès contre celui-ci sont vues comme la seule forme légitime de transfert, au gré d'ailleurs des réseaux d'influences de chacun comme nous l'avons vu...

Fin 1994, un cabinet conseil argentin consulté par le gouvernement provincial propose la création d'un comité de bassin dont les objectifs seraient :

- promouvoir une utilisation rationnelle des cours et plans d'eau ;
- éviter des préjudices dérivant d'une mauvaise utilisation de ces ressources et y remédier le cas échéant ;
- coordonner les actions que développent les gouvernements national, provincial et municipaux et veiller à la participation de la population locale notamment dans l'élaboration des projets, leur exécution et leur administration.

Ce comité devrait être doté de la capacité de police (établir et recouvrer des amendes) ainsi que percevoir des redevances afin de gérer les ouvrages existants. Ce comité pourrait avoir un statut mixte semi-étatique et serait composé de représentants de la direction provinciale de l'Hydraulique, de la direction de l'Équipement, des maires et des représentants de producteurs, professionnels locaux et entreprises. Même si cette idée n'a pas encore été mise en pratique, sa formulation et sa mise à l'étude représentent une évolution considérable. Ce Comité aurait également l'avantage de créer une autorité à un niveau territorial clé dans le problème traité (*figure 2*).

L'histoire des acteurs des Escadenadas et de leurs relations montre finalement le début d'un processus d'apprentissage collectif dans le sens de l'apparition de nouveaux acteurs, la redéfinition du rôle de ceux qui les ont précédés, tout ceci produisant peu à peu une vision plus complète et globale du problème. Malgré tout, ces différents événements n'ont pas encore vraiment abouti à un dispositif de coordination des actions et donc de négociations et d'articulations entre les différents points de vue et intérêts, bien que quelques tendances se soient fait jour au moment des urgences... Le Comité de bassin est sans doute la réponse la plus poussée qui ait été formulée dans le sens d'une gestion concertée, mais ce qui est encore plus important est la modification du cadre social des Escadenadas qui a rendu possible et crédible l'idée de cette instance de concertation : la remise en cause de l'hégémonie de la direction de l'Hydraulique, l'intervention du politique dans un contexte de démocratisation, l'apparition de nouveaux acteurs capables de disputer la vision du problème aux acteurs dominants.

Conclusion : l'incomplétude du système d'action

Une approche en termes de gestion concertée des ressources fournit un cadre de représentation des changements qui ont affecté la façon dont le problème est posé, le contexte social dans lequel ce problème trouve sens, la composition du collectif (organisations et personnes) qui est en position d'intervenir sur ce problème et les relations qui s'établissent en son sein à ce propos ; elle rend compte des nouvelles directions dans la recherche de solutions. Plus encore, elle fournit un outil permettant de qualifier la situation du point de vue de sa capacité à résoudre le problème, et d'évaluer les écarts à une

situation qui serait jugée comme satisfaisante.

Tant que l'on se représente le problème en termes de succession de catastrophes « naturelles » plus ou moins imprévisibles dont il faut se protéger, il n'est pas possible de comprendre l'inefficacité des aménagements techniques élaborés depuis le début du siècle jusqu'aux années 1980. Au-delà d'une perception du phénomène comme intermittent et discontinu dans l'espace, l'approche en gestion concertée contraint à voir « l'eau » comme un « bien commun » ; tantôt menace, tantôt ressource, cela dépend de quand et pour qui... mais toujours et partout présente dans les actions de la collectivité qui est concernée localement par les conséquences de ses excès ou de ses déficits.

Par ailleurs, l'Argentine est sortie en 1984 de huit dures années de dictature et, d'autre part, cette démocratisation s'est réalisée dans un contexte social et culturel qui permet une recomposition relativement rapide des acteurs en vue de l'exercice quotidien de la démocratie. Le cas de la gestion de l'eau est édifiant : on peut observer une évolution simultanée de la configuration du système d'action et de la façon dont le problème est vécu et présenté. C'est ainsi qu'on est passé d'une vision technique de la question imposée par l'hégémonie de la direction de l'Hydraulique pour s'acheminer vers une approche plus globale, plus nuancée et intégrale tenant compte d'autres dimensions (économiques, sociales, etc.). Ce changement peut être expliqué par l'émergence d'autres visions réputées légitimes du problème dont la direction de l'Hydraulique doit tenir compte. Cet exemple illustre le fait que les représentations du problème par chacun des acteurs, notamment des acteurs dominants, se transforment en fonction de l'évolution de la configuration du système d'action.

La *figure 2* donne une image schématique des types de configurations d'acteurs aux trois niveaux d'action : *partido*, bassin et province. Les personnes affectées sont encore assez peu constituées en acteurs, et quand elles le sont, ce sont des acteurs peu puissants, peu organisés entre eux et qui manquent de stratégies claires. En outre, ces acteurs locaux sont encore très dépendants des municipalités et ils ne réussissent guère à exister en dehors des périodes de crises. Par ailleurs les différentes parties prenantes ne se retrouvent pas et donc n'agissent ni ne raisonnent aux mêmes niveaux territoriaux. D'où l'importance de renforcer l'émergence d'acteurs au niveau intermédiaire du bassin, ou la mise en place de dispositifs solides de concertation (Comité de bassin). Mais ces dispositifs auront du mal à émerger, et à fonctionner correctement, tant que le système d'action sera aussi déséquilibré du côté des organismes provinciaux. La direction de l'Hydraulique détient quasiment le monopole de l'approche « technique », même si les populations locales semblent faire de plus en plus appel à leurs propres experts. Ce déséquilibre est sensible par exemple lorsque le gouvernement se charge de faire appel à ses propres experts afin de défendre en justice les actions de l'administration contre les citoyens qui ont porté plainte.

Il semble nécessaire de faire émerger une structure autonome, de juridiction microrégionale, qui dispose d'une autorité et capacité de décision suffisante pour

gérer les aménagements existants, mais aussi proposer de nouveaux aménagements et cogérer les indemnisations et compensations. Ce pourrait être une évolution possible du Comité de bassin, sachant que ce Comité devra aider à faire émerger de nouveaux acteurs et savoir évoluer en fonction de la modification de la configuration du système d'action.

Dans ce contexte, à supposer qu'il puisse voir le jour, le rôle du chercheur pourrait être, selon l'approche de la « *Soft-system methodology* » (Checkland et Scholes, 1990), de soumettre des représentations de la situation de gestion de l'eau qui contribuent à la construction d'un dialogue social, autrement dit qui soient pertinentes mais aussi heuristiques¹⁰ pour les acteurs sociaux en présence. Mais ce rôle du chercheur sur les représentations devrait davantage porter sur la configuration sociale qui est responsable de la construction du problème et qui est susceptible de concevoir des voies d'amélioration de la situation, que sur la gestion de l'eau elle-même. À ce stade de l'évolution du « système-eau » des Encadenadas, c'est là que se joue l'essentiel.

¹⁰ C'est justement la visée heuristique qui, selon Dubost, fait la différence entre l'intervention et la recherche-action (Dubost, 1987).

Résumé : Gestion concertée de l'eau dans un bassin versant pampéen. Apprendre l'hydraulique et la démocratie.

Depuis son peuplement au début du siècle, la région des lacs « Encadenadas », bassin endoréique au sud-ouest de la province de Buenos Aires, est soumise à des cycles d'inondations et de sécheresses. Il apparaît que les effets des moments critiques de ce cycle provoquent des désastres de plus en plus grands (milliers d'hectares impropres à la production, une ville balnéaire recouverte par les eaux, etc.). Des intérêts contradictoires dans la gestion des excès ou déficits en eau provoquent des conflits souvent très durs et interdisent aux services de l'équipement une définition simple du problème. Nous proposons d'analyser les possibilités de « gestion » de ces cycles inondations-sécheresses en considérant que cette situation est construite par un système d'action concret composé des acteurs qui se forment, au fil des urgences, par la succession de catastrophes et grâce à un progressif réapprentissage de la démocratie au niveau local et au quotidien. Cette approche, et une conceptualisation de l'eau comme un bien ou « péril » commun qui sublime les intérêts de chacun, nous permet d'évaluer les capacités locales de gestion de l'eau. Nous constatons une lente formation d'acteurs locaux qui viennent compléter une configuration d'action encore trop déséquilibrée pour pouvoir mettre en œuvre, et faire fonctionner, un Comité de concertation au niveau du bassin dans son ensemble.

RÉFÉRENCES

Albaladejo C. 1987. Aménagement de l'espace rural et activités d'élevage dans des régions de petites exploitations agricoles. Le cas des Cèvennes Sud en France et de la province de Misiones en Argentine. Université de Grenoble-I, 538 p.

Albaladejo C., Petrantonio M., Duvernoy J., Dominguez C. 1995. La question foncière dans l'évolution et les perspectives de la petite agriculture en Argentine. In : *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières* (C. Blanc-Pamad, L. Cambrézy, eds), Orstom, Paris, 225-55

Berger P., Luckmann T. 1973. *A construção social da realidade* (11e éd.). Petrópolis, Brésil, Vozes, 247 p.

Boltanski L., Thévenot L. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, 483 p.

Checkland P., Scholes J. 1990. *Soft systems methodology in action*. John Wiley, Chichester, 325 p.

Coster L. 1982. *Les fonctions du conflit social*. Puf, Paris

Crozier M., Friedberg E. 1982. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective* (2e éd.), Le Seuil, Paris, 500 p.

De Montgolfier J., Natali J.-M. 1987. *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Economica, Paris, 248 p.

Dubost J. 1987. *L'intervention psychosociologique*. Puf, Paris, 350 p.

Engel P. 1991. *Basic configurations in agricultural technology systems. International Workshop on Agricultural Knowledge Systems and the Role of Extension*. Bad Boll, 21-24 May 1991. University of Hohenheim, Bad Boll, Germany, 22 p.

García Delgado D.R. 1994. *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Grupo Editorial Norma S.A, Buenos Aires, 295 p.

Givone P. 1995. La négociation du risque, une étape nécessaire. *Ingénieries - EAT - Spécial Risques Naturels*, 87-95

Huijsman A. 1995. Toward the concerted management of agro-ecosystems. *Journal of Farming Systems Research-Extension, Tucson, Arizona, USA* 5, 79-89

Jiggins J. 1993. From technology transfer to resource management. *Proceedings of the XVII International Grassland Congress 1993*, Palmerston, New Zealand, 615-622

Le Moigne J.-L. 1990. *La modélisation des systèmes complexes*. Dunod, Paris, 178 p.

Mermet L. 1987. Négocier la gestion des milieux naturels. In : *Le patrimoine du futur* (J.-D. Montgolfier, J.-M. Natali, eds.), Economica, Paris, 226-239

Monachesi A. 1995. La movilidad del paisaje bonaerense : el agua y su manejo. El sistema de las Lagunas Encadenadas. *Ateliers de Caravelle, Université de Toulouse-II* 4, 47-64

Ollagnon H. 1992. Stratégie patrimoniale pour la gestion des ressources et des milieux naturels. In : *Gérer la Nature ? 25e Anniversaire de l'Engref, 7-8 juin 1990*. Engref, Paris

Olson M. 1987. *La logique de l'action collective*. Puf, Paris, 199 p.

Pucciarelli A.R. 1993. Cambios en la estructura agraria de la Pampa bonaerense (1960-1988). *Ciclos, Buenos Aires* III, 5, 69-91

Röling N. 1994. Platforms for decision-making about ecosystems. In : *The Future of the Land: Mobilising and Integrating Knowledge for Land Use Options* (L.O. Fresco, L. Stroosnijder, J. Bouma, H. Van Keulen, eds.), John Wiley, Londres, 385-93

Röling N., Steegers S. 1991. Designing knowledge systems for farm innovation. Synthesis Seminar held at ISNAR, The Hague, Research/Transfer Linkages Project, May 1991. ISNAR, The Hague, the Netherlands

Schutz A. 1974. *El problema de la realidad Social*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 326 p.

Weber J., Bailly D. 1993. Prévoir, c'est gouverner. *Natures, Sciences, Sociétés*, 11, 59-64